

## Ökad e-handel – ökade kemikalierisker?

En kartläggning av e-handelns utmaningar och förslag till åtgärder.  
Rapport från ett regeringsuppdrag.

RAPPORT 3/21



Kemikalieinspektionen är en myndighet under regeringen. Vi arbetar i Sverige, inom EU och internationellt för att utveckla lagstiftning och andra styrmedel som främjar god hälsa och bättre miljö. Vi har tillsyn över reglerna för kemiska produkter, bekämpningsmedel och ämnen i varor och gör inspektioner. Vi ger också tillsynsvägledning till kommuner och länsstyrelser. Vi granskar och godkänner bekämpningsmedel innan de får användas. Vårt miljö kvalitetsmål är Giftfri miljö.

---

© Kemikalieinspektionen.

Artikelnummer: 361 399.

# Förord

Kemikalieinspektionen har sedan en tid tillbaka följt utvecklingen av e-handeln med syftet att bättre förstå kemikalierisker som uppstår i vid e-handel. Vi har också arbetat med tillsyn av produkter som handlas via e-handel och har i resultaten sett att det finns fler brister i produkter som köpts via e-handeln, främst från länder utanför EU, och att dessa produkter till mycket hög grad innehåller kemikalier som inte uppfyller EU:s kemikalieregler eller saknar rätt märkning.

Denna rapport är ett slutresultat av ett regeringsuppdrag<sup>1</sup> och utgör en bred kartläggning och analys av problemen och riskerna som kommer med e-handeln gällande produkter som innehåller kemikalier som kan utgöra en risk för hälsa och miljö.

Uppdragsbeskrivningen tillsammans med syfte, mål och avgränsningar finns att läsa i kapitel 1. Hur utvecklingen av kemikalieproduktionen ser ut i världen och vilka centrala konventioner och överenskommelser som styr den beskrivs vidare i kapitel 2. Kapitel 3 redogör för hur e-handeln har utvecklats över tid samt vilka trender och utmaningar som finns, sett ur ett kemikalieperspektiv, med e-handel av produkter. Hur nuvarande lagstiftning ser ut, ansvarsfördelningen mellan aktörer i distributionskedjan och förutsättningar för tillsyn av e-handeln framgår av kapitel 4, 5 och 6. Problembilden redogörs för i kapitel 7. I kapitel 8 analyseras konsekvenserna av de olika åtgärdsalternativen och åtgärderna bedöms efter möjlig effektivitet och måluppfyllelse. Våra slutsatser från uppdraget och åtgärderna vi föreslår återfinns i kapitel 9.

Denna rapport kommer också att publiceras på engelska.

För detta regeringsuppdrag har Anette Andersson varit projektledare och medarbetare i projektgruppen har varit Helena Dorf, Johan Forsberg, Anna Lindberg, Karin Rumar, Åsa Thors och Boris Vasic. Till rapporten har också Karin Abrahamsson, Gunilla Ericsson och Tove Åstrand bidragit.

Ansvarig chef har varit Ing-Marie Olsson Ressner på enheten Strategier och uppdrag.

---

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

# Innehåll

<b>Förord</b> .....	<b>3</b>
<b>Innehåll</b> .....	<b>4</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>6</b>
<b>Summary</b> .....	<b>9</b>
<b>1 E-handel – viktigt att kartlägga utmaningarna</b> .....	<b>12</b>
1.1 Vad händer när e-handeln ökar? .....	12
1.2 Uppdrag, syfte och mål .....	13
1.3 Vårt fokus och våra avgränsningar i uppdraget .....	14
<b>2 Global produktion och handel med kemiska produkter och varor.</b> <b>15</b>	
2.1 Global produktion av kemikalier fördubblas till 2030 .....	15
2.2 Globala konventioner och överenskommelser gör skillnad .....	17
<b>3 E-handelns utveckling</b> .....	<b>19</b>
3.1 Billigare och bekvämare – därför handlar svenskarna på internet.....	19
3.2 Trender i e-handeln.....	19
3.3 Varor och produkter som köps och säljs på internet.....	21
3.4 Svenska konsumenter handlar mest från Storbritannien, Tyskland, Kina och USA.....	25
3.5 Insatser för en säkrare e-handel .....	26
3.6 E-handeln påverkar cirkulär ekonomi och hållbarhet.....	28
<b>4 Många olika lagstiftningar berör e-handeln</b> .....	<b>30</b>
4.1 Kemikalielagstiftning .....	30
4.2 Övrig relevant lagstiftning.....	34
<b>5 Det kan vara svårt att fastställa ansvar i distributionskedjan vid e-handel</b> .....	<b>37</b>
5.1 Olika aktörer har olika ansvar enligt lagstiftningen – den praktiska tillämpningen .....	39
5.2 Möjligt handlingsutrymme i tillsynen .....	43
<b>6 Tillsyn av e-handel</b> .....	<b>44</b>
6.1 Olika lagstiftningar ger olika förutsättningar i tillsynen .....	44
6.2 Vad vi gör vid överträdelse .....	45
6.3 Tillsyn av varor .....	45
6.4 Tillsyn av kemiska produkter .....	49
6.5 Tillsyn av bekämpningsmedel.....	50
6.6 Tillsynsprojekt av e-handel 2011–2020 .....	51
6.7 Erfarenheter från tillsyn av e-handel .....	54
6.8 Tillsyn av konsumenter, är det möjligt?.....	58
6.9 Utmaningar med tillsyn vid e-handel.....	59
6.10 Kemikalieinspektionens e-handelstillsyn i framtiden.....	61
<b>7 Varför är e-handeln problematisk ur ett kemikalieperspektiv?.....</b>	<b>63</b>

7.1	Brist i lagefterlevnad – konsumenter och företag kan importera produkter avsedda för andra marknader .....	63
7.2	Informationsproblem – okunskap om produktens innehåll .....	64
7.3	Negativa externa effekter och konkurrens .....	65
<b>8</b>	<b>Konsekvensanalys .....</b>	<b>68</b>
8.1	Åtgärder som vi valt att konsekvensanalysera.....	68
8.2	Konsekvensanalysens omfattning .....	69
8.3	Kriterier för effektiva åtgärder och målformulering.....	69
8.4	Vad händer om inga ytterligare åtgärder genomförs? .....	70
8.5	Åtgärder relaterade till internationella överenskommelser och initiativ.....	74
8.6	Åtgärder relaterade till harmoniserande åtgärder på EU-nivå .....	78
8.7	Åtgärd som relaterar till information om kemikalierisker vid handel över internet .....	83
8.8	Åtgärder som relaterar till att utbilda, kommunicera och samarbeta med e-handelsaktörer .....	85
8.9	Åtgärder som relaterar till tillsyn.....	86
8.10	Förslag på nationella utredningar och uppdrag till särskilda utredare .....	89
8.11	Åtgärdernas överensstämmelse med EU-rätten.....	91
8.12	Övriga åtgärder som vi beaktat men inte konsekvensanalyserat .....	92
<b>9</b>	<b>Slutsatser och åtgärdsförslag .....</b>	<b>96</b>
9.1	Slutsatser .....	96
9.2	Åtgärdsförslag .....	97
<b>10</b>	<b>Referenser .....</b>	<b>100</b>
	<b>Ordlista .....</b>	<b>104</b>
	<b>Bilaga 1 Definitioner av e-handel .....</b>	<b>105</b>
	<b>Bilaga 2 Skillnader i e-handel bland svenska konsumenter .....</b>	<b>107</b>
	<b>Bilaga 3 Exempel på ämnen och deras farliga egenskaper .....</b>	<b>109</b>
	<b>Bilaga 4 Styrmedel .....</b>	<b>111</b>
	<b>Bilaga 5 Samråd.....</b>	<b>112</b>
	<b>Bilaga 6 Bedömning av möjliga åtgärder efter konsekvensutredning.....</b>	<b>114</b>

## Sammanfattning

Att handla på internet, särskilt från företag i länder utanför EU och EES, kan innebära en risk för både hälsa och miljö om konsumenterna inte är väldigt medvetna och informerade och försäljarna kunniga och ärliga. Denna risk är högre vid köp från företag som inte har fysiska butiker inom EU och från marknadsplatser som är baserade utanför EU, eftersom konsumenterna kan köpa produkter som inte uppfyller kraven i den europeiska kemikalielagstiftningen.

Kemikalieinspektionen har fått i uppdrag av regeringen att redovisa en analys av e-handels särskilda utmaningar vad gäller produkters innehåll av kemiska ämnen som är reglerade inom EU. I denna rapport avser vi med reglerade ämnen dels ämnen som är begränsade och inte får förekomma i en produkt, dels ämnen som omfattas av krav på information. Enligt uppdraget ska vi vid behov föreslå samhällsekonomiskt effektiva åtgärder för att komma till rätta med eventuella problem.

Vi ser synergier mellan uppdraget och redan pågående insatser inom miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö, EU:s kemikaliestrategi (Europeiska kommissionen, 2020a) och Agenda 2030 och då främst mål 12 "Hållbar konsumtion och produktion" (FN:s generalförsamling, 2015). En förutsättning för långsiktigt hållbar produktion och konsumtion är att produkter designas rätt från början. Då kommer färre farliga kemikalier i omlopp och då minskar de negativa effekterna på miljö och hälsa. För att nå en kemikaliesäker e-handel och för att förebygga skador orsakade av kemikalier i produkter, behövs såväl kunskap och information om ämnens farliga egenskaper som utfasning av särskilt farliga ämnen.

Det finns flera problem med att produkter som inte uppfyller den europeiska kemikalielagstiftningen via e-handel når den svenska marknaden. Särskilt privatimport via e-handel från länder utanför EU och EES innebär att produkter som innehåller okända eller begränsade kemikalier kan komma i omlopp i EU eftersom det då inte finns något företag med kunskap om reglerna som ansvarar för importen. Förutom att risken för skador på hälsa och miljö ökar, påverkas även EU-företagens konkurrenskraft eftersom de konkurrerar på olika villkor på den inre marknaden.

Produkter som är importerade från länder utanför EU och EES behöver inte nödvändigtvis innehålla kemikalier som inte är tillåtna inom EU. Resultaten från Kemikalieinspektionens tillsyn av produkter som sätts på den svenska marknaden via e-handel visar dock att andelen produkter som inte uppfyller de europeiska kemikaliereglerna är mycket högre vid handel med leverantörer utanför EU och EES.

Även andra tillsynsmyndigheter har erfarenhet av liknande utmaningar när det gäller e-handel och privatimport. Det handlar dels om bristfälliga produkter, dels om svårigheter att fastställa ansvar och att bedriva tillsyn när lagstiftningen är utformad efter fysisk handel. Ett av skälen till detta är de begränsade möjligheterna för ansvariga myndigheter att vidta åtgärder mot företag utanför EU och EES.

Kemikalieinspektionens mål med denna rapport är att föreslå effektiva åtgärder för att förbättra lagefterlevnaden när det gäller kemiska ämnen i produkter som via e-handel når svenska konsumenterna. Detta för att bidra till en säker och hållbar e-handel. Vi ser att den växande e-handeln kan skapa komplexa problem och utmaningar som måste lösas från flera håll, samtidigt som åtgärderna inte ska skapa handelshinder eller minska e-handeln.

Vi ser bland annat behov av fördjupad samverkan om e-handel mellan myndigheter eftersom många myndigheter står inför samma slags utmaningar. Vi ser också behov av samarbeten med branschorganisationer och företag, samt behov av större harmonisering av regler inom EU och mer globalt samarbete i dessa frågor. Utmaningarna vi ser med e-handeln i Sverige är globala, och de bör därför hanteras på samtliga nivåer: internationellt, inom EU och nationellt.

Denna rapport visar att det inte finns en åtgärd som enskilt kommer att kunna hantera de identifierade problemen med e-handel. Kemikalieinspektionens förslag till åtgärder har varierande grad av effektivitet och bör därför kombineras för att tillsammans ge en hög grad av kemikaliesäkerhet vid e-handel. I enlighet med uppdraget föreslår Kemikalieinspektionen ett antal åtgärder för regeringen som vi bedömer kunna vara effektiva för att hantera utmaningarna.

*Kemikalieinspektionens förslag på åtgärder\* som kan införas i olika kombinationer.*

#### **Åtgärder som bedöms kunna vara effektiva i högst utsträckning**

- Sverige kan påverka kommande EU-regleringar så att ett större ansvar läggs på marknadsplatserna (exempelvis genom e-handelsdirektivet).
- Kemikalieinspektionen kan utöka sitt stöd till regeringen för att utveckla och genomföra globala system som bidrar till en säkrare e-handel.
- Kemikalieinspektionen och Tullverket kan vidareutveckla samarbetet myndigheterna emellan med syfte att identifiera produkter som inte lever upp till kemikaliekraven i EU och stoppa dessa redan vid gränsen.

#### **Åtgärder som bedöms kunna vara effektiva i hög utsträckning**

- Kemikalieinspektionen kan stärka kommunikation riktad till och samarbeten med branscher som är aktörer i e-handeln.
- Regeringen kan tillsätta en utredare för att analysera gränserna för svensk jurisdiktion när det gäller tillsyn, samt att utarbeta en vägledning på området.
- Sverige kan verka för att fler kemikalielagstiftningar (Reach-, CLP- och POPs-förordningarna) omfattas av krav på att det ska finnas en ansvarig ekonomisk aktör inom EU.

#### **Åtgärder som bedöms kunna vara effektiva**

- Kemikalieinspektionen och de andra marknadskontrollmyndigheterna kan få i uppdrag att formalisera samarbetet om e-handel.
- Kemikalieinspektionen kan utöka sitt stöd till regeringen när det gäller kemikalieperspektivet i de hållbarhetsrelaterade frågorna i handelspolitiken i linje med EU:s kemikaliestrategi.
- Kemikalieinspektionen kan bidra till att ta fram ett förslag till en gemensam EU-strategi för att minimera kemikalierisker vid e-handel.
- Kemikalieinspektionen kan initiera dialog med branschorganisationer och med relevanta aktörer inom innovations- eller substitutionsfrågor.
- Regeringen kan inrätta ett nationellt centrum för samordning och stöd kring e-handelsfrågor (vid tillsyn). Varje marknadskontrollmyndighet har expertis på sitt sakområde men kan få stöd från detta samordningscentrum när det gäller e-handelsfrågor.

#### **Åtgärder som bedöms kunna vara effektiva i lägre utsträckning**

- Kemikalieinspektionen kan medverka till att informera om möjliga risker med produkter köpta på internet.
- Sverige kan verka för att kemikalieperspektivet vid e-handel lyfts till agendan vid FN:s miljökonferens som planeras till 2022.

- Regeringen kan tillsätta en utredare för att se över e-handels särskilda utmaningar där alla berörda myndigheter inkluderas. Utredaren ska lämna förslag på effektiva åtgärder för att uppnå en säkrare e-handel.

\* I avsnitt 8 ges en utförlig beskrivning och en konsekvensanalys av de olika åtgärderna. I avsnitt 8.12 finns en lista på ytterligare åtgärdsförslag som vi har beaktat men inte bedömt ha lika stor effekt. För dessa åtgärder gjorde vi därför ingen konsekvensutredning.



## Summary

Shopping online, especially from companies in countries outside the EU and the EEA, poses a risk to both health and the environment if consumers are not aware and informed of the chemicals in the products being purchased. Further issues arise when sellers are not knowledgeable and honest. The risks are higher when buying from companies that do not have physical stores within the EU and from marketplaces based outside the EU. E-commerce has made it easier for consumers to buy products that do not meet the requirements of European chemicals legislation.

The Swedish Chemicals Agency (hereafter called the Agency) has been commissioned by the Government to present an analysis of the special challenges regarding e-commerce in respect to products' content of chemical substances that are regulated within the EU. In this report, we refer to regulated substances as substances that are limited and may not be present in a product, and substances that are covered by information requirements. According to the assignment, we shall, if necessary, propose socio-economically effective measures to address the issues identified in the analysis.

This assignment has synergies with ongoing efforts within the environmental quality objective Non-Toxic Environment, the EU's chemicals strategy (Europeiska kommissionen, 2020a), and the Agenda 2030 and foremost goal 12 "Responsible consumption and production" (FN:s generalförsamling, 2015). A prerequisite for long-term sustainable production and consumption is that products are designed non-toxic from the start. In this way fewer hazardous chemicals come into circulation and, consequently, the negative impacts on the environment and health decrease. To achieve chemical-safe e-commerce and prevent damage caused by chemicals in products, knowledge and information about the hazardous properties of substances, as well as the phasing out of particularly hazardous substances, are required.

There are several issues with products that do not comply with European chemicals legislation entering the Swedish market via e-commerce. In particular, private imports bought via e-commerce from countries outside the EU and the EEA could result in products containing unknown or limited chemicals circulating in the EU, as there is no company with knowledge of the rules responsible for the imports. In addition to increasing the risk of damage to health and the environment, the competitiveness of European companies is also affected because companies compete on different terms in the internal market.

Products imported from countries outside the EU and the EEA do not necessarily contain chemicals that are not permitted within the EU. However, the results from the Agency's inspections of products placed on the Swedish market through e-commerce show that the proportion of products that do not comply with European chemical regulations is much higher when buying from suppliers outside the EU and the EEA.

Other Swedish agencies also have experience of similar challenges regarding e-commerce and private imports. This is partly about defective products, and partly about difficulties in establishing liability and conducting inspection when the legislation is designed for physical trade. One of the reasons for this is the limited possibilities for responsible authorities to take action against companies outside the EU and the EEA.

The Agency's goal with this report is to propose effective measures to improve legal compliance with regard to chemical substances in products that reach Swedish consumers via e-commerce. This is to contribute to safe and sustainable e-commerce. We see that the growth

in e-commerce can create complex problems and challenges that must be solved from several angles, while the measures should not create barriers to trade or reduce e-commerce.

Amongst other things, we recognise a need for in-depth collaboration on e-commerce between government agencies, as many authorities face the same challenges. We also recognise a need for collaboration with industry organisations and private sector companies, as well as the need for greater harmonisation of rules within the EU and more global collaboration on these issues. The challenges we see with e-commerce in Sweden are global, and they should therefore be addressed at all levels: internationally, within the EU and nationally.

The measures proposed by the Swedish Chemicals Agency can be implemented separately or in combination. This report shows that there is no measure that on its own will address the identified issues with e-commerce. In accordance with the assignment, the Swedish Chemicals Agency proposes a number of measures to the Government that we assess to be effective in dealing with the challenges.

*The Swedish Chemicals Agency's proposal for measures to take\**

**Measures assessed as effective to the greatest extent**

- Sweden can influence future EU regulations with the aim to increase accountability of marketplaces (e.g. the e-Commerce Directive).
- The Swedish Chemicals Agency can increase its support to the Government to develop and implement global systems that contribute to more secure e-commerce.
- The Swedish Chemicals Agency and Swedish Customs can further develop cooperation with the aim of identifying products that do not meet the chemical requirements in the EU and stopping these products at the border.

**Measures assessed as effective to a large extent**

- The Swedish Chemicals Agency can strengthen communication aimed at and collaborations with industries that are involved in e-commerce.
- The Government may appoint an investigator to analyse the boundaries of Swedish jurisdiction regarding supervision, as well as to prepare a guide in this area.
- Sweden can work towards ensuring that chemicals legislation (the REACH, CLP and POPs regulations) is to a greater extent subject to requirements for a responsible economic actor within the EU.

**Measures assessed as effective**

- The Swedish Chemicals Agency and the other market control authorities may be commissioned to formalise collaboration on e-commerce.
- The Swedish Chemicals Agency can increase its support to the Government regarding the chemicals perspective in sustainability-related issues in EU trade policy, in line with the EU's chemicals strategy.
- The Swedish Chemicals Agency can assist in developing a proposal for a common EU strategy to minimise chemical risks in e-commerce.
- The Swedish Chemicals Agency can initiate dialogue with industry organisations and with relevant actors in innovation or substitution issues.
- The Government can establish a national centre for coordination and support on e-commerce issues (for inspection). Each market surveillance authority has expertise in its field but can receive support from this coordination centre on e-commerce issues.

### **Measures assessed as less effective**

- The Swedish Chemicals Agency can contribute to information-sharing on possible risks with products purchased via the Internet.
- Sweden can bring the chemicals perspective in e-commerce to the agenda at the UN Environment Conference, which is planned for 2022.
- The Government can appoint an investigator to review the special challenges regarding e-commerce, involving all relevant authorities. The investigator would submit proposals for effective measures to achieve more secure e-commerce.

\* Chapter 8 provides a detailed description and an impact assessment of the various measures. Section 8.12 contains a list of additional measures that we have considered, but assessed not to have as great an effect. We therefore did not conduct an impact assessment for these measures.

# 1 E-handel – viktigt att kartlägga utmaningarna

De senaste åren har e-handeln ökat i takt med att internetanvändandet ökat och smarttelefonen gjort inträde i våra liv. Fler tjänster har flyttat till internet, fysiska butiker har skapat sig en digital närvaro och vissa butiker och tjänster finns endast att hitta på internet. En ny marknad har skapats - den globala digitala marknaden där kunder, snabbare än någonsin tidigare, kan tillgå varor och tjänster från hela världen. Detta skapar utmaningar för produkt- och kemikalielagstiftningen i Europa eftersom alla produkter inte är tillverkade för den europeiska marknaden. Denna rapport kartlägger e-handelns särskilda utmaningar vad gäller produkters innehåll och informationskrav av kemiska ämnen som inte uppfyller kemikalielagstiftningen inom EU.

## 1.1 Vad händer när e-handeln ökar?

När e-handeln ökar, och även antalet aktörer som saluför produkter på marknaden ökar, så ökar även risken för att köpa produkter som inte uppfyller lagkraven på den svenska marknaden. En internationell undersökning av The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) pekar på att det vid e-handel över landsgränserna är betydligt vanligare och att de olika standarderna som finns för produktsäkerhet inte uppfylls (OECD, 2016).

I ett nordiskt projekt om e-handel visade resultatet att produkter som säljs på globala marknadsplatser med hemvist utanför EU dubbelt så ofta bryter mot kemikalielagstiftningen jämfört med e-handelsföretag inom EU (Klar, et al., 2020). Sammantaget kan detta innebära en ökad risk för att människor och miljö skadas av farliga kemikalier.

Ett exempel som visar på denna problematik kan vara en mobilladdare som köps i en e-handelsbutik. Den är jämförelsevis billig, kanske har den en rolig form, eller så är den enbart funktionell. Det företag utanför EU som säljer produkten är kanske inte medvetet om vilka lagkrav i kemikalielagstiftningen som gäller för att sälja produkten till den svenska konsumenten. Företaget kanske inte har full kännedom om sin leverantörskedja, saknar rutiner för att ställa rätt krav på tillverkningen och genomför inte inspektioner. I värsta fall har produkten tillverkats i undermåliga arbetsförhållanden, där arbetarna som tillverkar produkten inte har en skälig lön eller bra arbetsvillkor. Det kan också förekomma att otillåtna kemikalier används vid tillverkningen och att produkten innehåller ämnen som inte får förekomma i produkten om den ska säljas inom EU. Produkten kan ha tillverkats för en viss marknad utanför EU men säljs till en inom EU, vilket kan innebära att den inte uppfyller lagkraven i kemikalielagstiftningen i landet vars marknad den kommer att hamna på.

### 1.1.1 Att handla på internet jämfört med att handla i fysisk butik

I enlighet med miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö behövs såväl kunskap och information om ämnens farliga egenskaper som utfasning av särskilt farliga ämnen. Detta för att förebygga skador av kemikalier i produkter.

Vid traditionell handel i en fysisk butik finns också risker, men när konsumenter handlar på internet från länder utanför EU ökar risken för att produkterna inte lever upp till lagkraven i kemikalielagstiftningen. Detta gäller både kemikalieinnehåll och rätten till information om farliga ämnen i produkten.

Anledningarna till att man väljer att handla på internet är många. Det kan vara att produkten är billigare, att produkten inte finns att hitta på den svenska marknaden eller att det är bekvämare.

Men att handla på internet kan innebära en risk för både hälsa och miljö om konsumenterna inte är väldigt medvetna och informerade och försäljare kunniga och ärliga. Det finns en risk för att konsumenterna köper produkter som inte uppfyller kraven i produkt- och kemikalielagstiftningen.

I denna rapport undersöker Kemikalieinspektionen vilka utmaningar som konsumenternas e-handel kan medföra, både vad gäller ökade kemikalierisker och möjligheten att bedriva tillsyn när lagstiftningen är utformad efter fysisk handel i butik.

## 1.2 Uppdrag, syfte och mål

I 2020 års regleringsbrev har Kemikalieinspektionen fått följande uppdrag:

Kemikalieinspektionen ska redovisa en analys av e-handelns särskilda utmaningar vad gäller varors innehåll av reglerade kemiska ämnen samt vid behov föreslå samhällsekonomiskt effektiva åtgärder för att komma till rätta med eventuella problem. Uppdraget ska redovisas senast den 29 januari 2021 till regeringen (Miljödepartementet).<sup>2</sup>

Uppdraget kopplar till de globala hållbarhetsmålen i Agenda 2030, och då främst mål 12 ”Hållbar konsumtion och produktion” men också målen 3, 6, 8, 15 och 17<sup>3</sup> (FN:s generalförsamling, 2015). Stärks kemikalieperspektivet vid hållbar konsumtion och produktion minskar de miljö- och hälsorelaterade konsekvenserna för både producenter och konsumenter eftersom färre farliga kemikalier är i omlopp. Även EU:s kemikaliestrategi (Europeiska kommissionen, 2020a) och de åtgärdsförslag som föreslås i den är relevanta för att adressera de långsiktiga utmaningarna med kemikaliesäker e-handel.

Vår inriktning är att göra en bred kartläggning av hur produkter, som innehåller kemiska ämnen som inte uppfyller kemikalielagstiftningen inom EU, ändå når den svenska marknaden. I rapporten beaktar vi såväl varor som kemiska produkter och bekämpningsmedel och använder genomgående termen produkter som samlingsnamn för dessa.

Rapporten syftar till att belysa problematiken med att konsumenterna via e-handeln kan handla produkter som inte uppfyller gällande kemikalielagstiftning. Dessa produkter ska enligt lag inte få saluföras på den svenska marknaden, men finns i dagsläget ändå tillgängliga för konsumenterna via internet.

Målet med rapporten är att föreslå effektiva åtgärder för att förbättra lägefterlevnaden av reglerade kemiska ämnen i produkter som via e-handel når svenska konsumenterna. Läs vidare om målformulering och åtgärder i kapitel 8.

### 1.2.1 Vår definition av e-handel

Det har utvecklats flera definitioner av begreppet e-handel, beroende på sammanhang. I bilaga 1 ges exempel på olika definitioner för att visa på komplexiteten med olika varianter.

I denna rapport har vi valt att definiera e-handel enligt följande:

Med e-handel avses alla slags transaktioner som inte är traditionell butiksförsäljning och där internet i något avseende utnyttjas.

---

<sup>2</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Kemikalieinspektionen. Regeringsbeslut 2019-12-19. M2019/02218/V (delvis).

<sup>3</sup> Mål 3 - God hälsa och välbefinnande, mål 6 - Rent vatten och sanitet för alla, mål 8 - Anständiga arbetsvillkor och ekonomisk tillväxt, mål 15 - Ekosystem och biologisk mångfald och mål 17 - Genomförande och globalt partnerskap.

### 1.3 Vårt fokus och våra avgränsningar i uppdraget

Fokus i denna rapport är framför allt konsumenters e-handel. Anledningen är att det generellt är svårare för konsumenter att ställa krav vid e-handel och att få information om produkters egenskaper och annan information kring köpen. Riskerna med e-handel av produkter som innehåller förbjudna ämnen bedöms därför vara större när konsumenter handlar dem över internet jämfört med när företag köper in dem.

Nuvarande lagstiftning innebär att marknadsplatser som endast förmedlar produkter inte har ansvar för de produkter som erbjuds på deras webbplatser. Det gör det svårare för tillsynsmyndigheter inom EU att ställa krav på att dessa företag ska följa EU:s kemikalielagstiftning.

En annan aspekt är att det har blivit lättare för mindre företag och privatpersoner att starta en webbutik. I många fall importerar dessa webbutiker sannolikt själva sina produkter via e-handel för att sedan sälja dem vidare till främst konsumenter.

Kemikalieperspektivet inom e-handelsområdet omfattar nästan alla regelverk som Kemikalieinspektionen ansvarar för. Vissa delar är särskilt relevanta för detta uppdrag. Dessa delar är följande:

- Lagstiftning<sup>4</sup>: De lagstiftningar som är relevanta för detta uppdrag är; CLP-förordningen, Reach-förordningen, POPs-förordningen, bekämpningsmedelsförordningarna för växtskyddsmedel och biocider, samt leksaks- och RoHS-direktiven. Särskilt lämpliga för tillsyn av e-handeln är reklamreglerna för både bekämpningsmedel och kemiska produkter, begränsningar och förbud för ämnen i varor och kemiska produkter samt reglerna om godkännande av bekämpningsmedel.
- Produkter: Varor, kemiska produkter och bekämpningsmedel.
- Aktörer: De aktörer som gör produkter tillgängliga på den svenska marknaden. Det kan gälla internetbutiker och marknadsplatser, samt i viss mån sociala medier och privatpersoner.

Vi har i denna rapport inte granskat e-handel med livsmedel, läkemedel och kosmetiska produkter eftersom det är Livsmedelsverket och Läkemedelsverket som ansvarar för reglerna och tillsynen av dessa produktgrupper. Därmed faller dessa produktgrupper utanför Kemikalieinspektionens verksamhetsområde.

Ytterligare avgränsningar vi gjort i uppdraget är att vi inte tagit hänsyn till ändrade e-handelstrender till följd av coronapandemin, men flera studier och undersökningar visar att e-handeln påverkats till följd av pandemin.

Vidare har vi inte tagit hänsyn till att de nyligen beslutade och införda kemikalieskatterna för elektronik samt kläder och skor kan påverka volymer av produkter som handlas på internet.

Vi har inte heller granskat e-handel mellan företag eftersom befintliga kemikalier regler ställer tydliga krav på dessa aktörer.

Vi har i korthet berört e-handelns effekter på den cirkulära ekonomin när kemiska ämnen som inte är tillåtna i EU kommer in i EU via e-handel. Kopplingar till kretslopp och cirkulär ekonomi har också gjorts för de föreslagna åtgärderna.

---

<sup>4</sup> Rättsakternas fullständiga namn anges i kapitel 4.

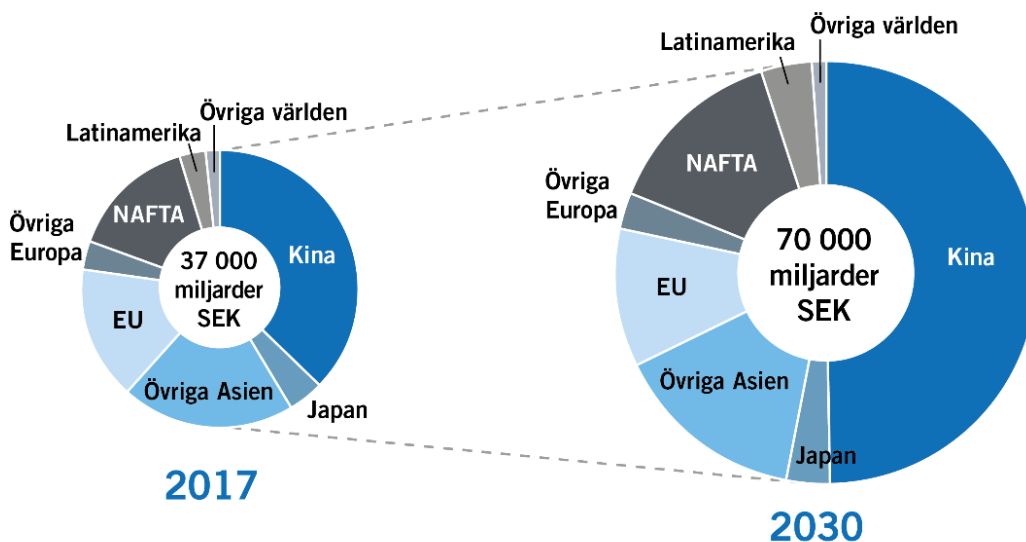
## 2 Global produktion och handel med kemiska produkter och varor

Produktionen av både kemikalier och varor ökar kraftigt i länder utanför EU. Det innebär att många produkter som vi köper är tillverkade i länder med en annan kemikalielagstiftning. Det globala arbetet med förebyggande kontroll av kemikalier blir därför allt viktigare. I det här kapitlet kommer vi att beskriva den globala produktionen av kemikalier samt konventioner och överenskommelser vilka alla begränsar användningen av vissa farliga ämnen.

### 2.1 Global produktion av kemikalier fördubblas till 2030

Försäljningsvärdet inom den globala kemikalieindustrin översteg 37 000 miljarder kronor år 2017 och förväntas att dubbleras till år 2030 (United Nations Environment Programme, UNEP, 2019).

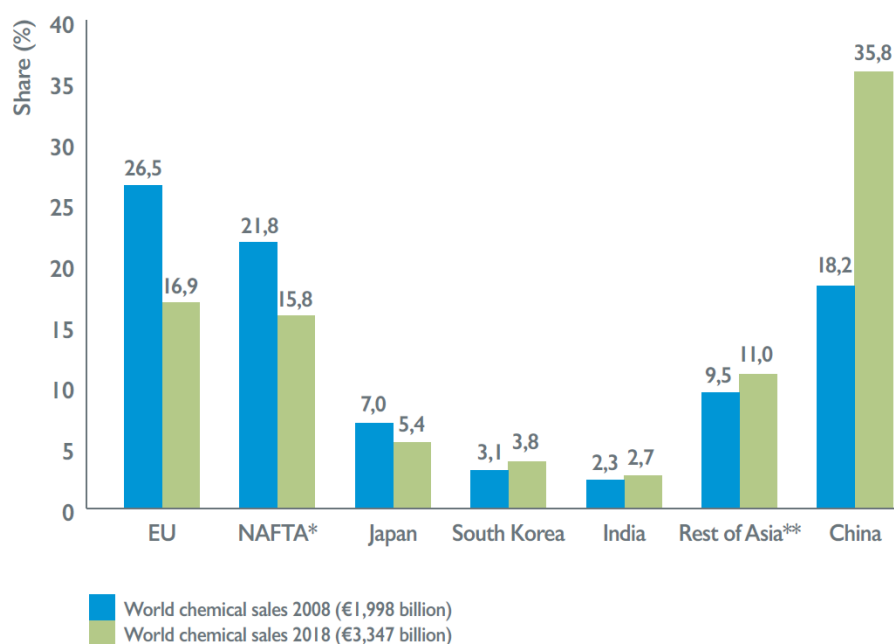
Figur 1. Försäljningen av kemikalier förväntas fördubblas till år 2030.



Källa: United Nations Environment Programme, UNEP, 2019

Största ökningen sker i länder med svagare kemikaliekontroll än den i EU (The European Chemical Industry Council, 2020). Det är inte känt hur många kemiska ämnen som produceras och släpps ut på den globala marknaden, men en studie av 22 kemikalieregister från 19 länder visade att över 350 000 ämnen och blandningar av ämnen har registrerats för produktion och användning (Wang et.al, 2020). Samma studie visar också på stora skillnader i vilka ämnen som är registrerade i olika länder eller regioner, samt att många är registrerade bara i låg- och medelinkomstländer.

Figur 2. Ökad kemikalieproduktion i länder med svagare regelverk.



Källa: The European Chemical Industry Council, 2020

En utmaning med den stora volymen och det stora antalet kemikalier i omlopp är att bedöma de övergripande riskerna. För de flesta kemikalier saknas en fullständig faro- och exponeringsbedömning för människors hälsa och för miljön (European Environment Agency, 2020). I EU är cirka 22 500 ämnen registrerade enligt kraven i Reach-förordningen. Av dessa bedöms drygt 200 ämnen eller ämnesgrupper vara särskilt farliga<sup>5</sup>. I maj 2018 bedömde den europeiska kemikaliemyndigheten Echa att:

- 450 ämnen var reglerade på ett tillfredsställande sätt inom EU
- 270 ämnen var högprioriterade för riskhanteringsåtgärder
- för 1 300 ämnen behövs ytterligare data för att Echa ska kunna bedöma om det behövs mer kraftfull reglering eller inte (European Chemicals Agency, Echa, 2019).

Uppskattningen av antalet ämnen som behöver ytterligare reglering kan vara en underskattning eftersom ämnen som tillverkas eller importeras i låga volymer (1–10 ton/år) saknar tillräckligt underlag för att kunna göra en tillförlitlig bedömning av riskerna.

Låg- och medelinkomstländer med svagare kemikalielagstiftningar saknar ofta system för att reglera ämnen som inte omfattas av internationella konventioner. Egenskaperna hos de ämnen som produceras i dessa länder vet vi därför ofta ingenting om. Även om företag utanför EU är skyldiga att se till att produkter som de släpper ut på EU:s marknad uppfyller EU:s kemikaliekraV, så är producenterna i det land där produkterna och varorna tillverkats samt producenternas respektive leverantörskedjor inte skyldiga till det om varan stannar i det land där den producerats.

<sup>5</sup> Här avses så kallade SVHC-ämnen (dvs ”substances of very high concern”) som identifierats enligt kriterierna i artikel 57 i Reach-förordningen. Dessa ämnen finns listade i EU:s kandidatförteckning som finns tillgänglig på den europeiska kemikaliemyndighetens Echas hemsida: <https://www.echa.europa.eu/candidate-list-table>. Kandidatförteckningen uppdateras två gånger per år.



Särskilt produkter som inköpts via privatimport – alltså när en konsument själv köper en produkt på internet från länder utanför EU och EES – innebär en högre risk för att produkter som innehåller okända kemikalier, eller kemikalier som är reglerade i EU, kan komma i omlopp på den europeiska marknaden. Detta eftersom det vid privatimport inte finns något företag med kunskap om reglerna som ansvarar för importen. Exponering av människor och miljö kan ske både vid användning av produkterna och när produkterna hanteras som avfall.

## 2.2 Globala konventioner och överenskommelser gör skillnad

Genom globala konventioner har världens länder försökt minska förekomsten av de mest hälso- och miljöfarliga ämnena. Ett mindre antal ämnen och grupper av ämnen omfattas därför av internationella regler. De länder som är parter till konventionerna har åtagit sig att nationellt genomföra de förbud och begränsningar som överenskommit.

Stockholmskonventionen från 2004 syftar till att begränsa långlivade organiska miljögifter som har negativa effekter på människors hälsa eller på miljön, så kallade POPs-ämnen. Idag reglerar konventionen 30 POPs-ämnen eller ämnesgrupper och 184 länder är parter.

Minamatakonventionen om kvicksilver trädde ikraft 2017 och täcker hela livscykeln, från primär brytning, användning i processer och produkter samt handel till avfallshantering och slutförvaring.

Den globala kemikaliestrategin SAICM<sup>6</sup> som syftar till en säker kemikaliekontroll i hela livscykeln löpte ut 2020 utan att det globala kemikaliemålet nåtts. Ett nytt mål och en fortsatt strategi bortom 2020 behövs som innefattar konkreta mål för att komma till rätta med de problem som kemikalier kan ge. Processen för att ta fram en sådan ny strategi pågår för närvarande och benämns som *Beyond2020*. Inom arbetet för *Beyond2020* driver Sverige genom Kemikalieinspektionen ett särskilt mål om att samtliga länder ska föra in krav om att den som tillverkar kemikalier tar fram och tillhandahåller information om ämnens egenskaper. En förutsättning för att få säkra produkter på marknaden är att den som tillverkar produkterna vet vilka ämnen som ingår och vilka egenskaper dessa har.

Information om farliga kemikalier ges genom det globalt harmoniserade systemet för klassificering och märkning (GHS)<sup>7</sup>. GHS och konventionerna leder till utfasning eller begränsning av farliga ämnen samt till bättre information om produkters innehåll och hur farliga de kan vara för hälsa och miljö. Informationen behöver också föras vidare i hela livscykeln för både kemiska produkter och för varor. Det gör i förlängningen att produkter som kommer från länder utanför EU och EES kan användas på ett säkrare sätt.

De globala konventionerna är viktiga för den globala utvecklingsagendan och hållbarhetsmålen. De är också viktiga komponenter i hållbarhetskapiteln i EU:s frihandelsavtal som bidrar till genomförandet av parternas befintliga internationella åtaganden (Kommerskollegium, 2019), bland annat de multilaterala miljöavtalen, Multilateral Environmental Agreements, där internationella konventioner gällande kemikalier ingår. Sverige verkar för att hållbarhetsaspekterna ska stärkas i fler av de europeiska handelsavtalen med världens marknader och länder<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> SAICM (Strategic Approach to International Chemicals Management) är en strategi för det internationella kemikaliemålet att senast 2020 uppnå en säker hantering av kemikalier under hela deras livscykel.

<sup>7</sup> Läs mer om GHS här [http://www.unece.org/trans/danger/publi/ghs/ghs\\_welcome\\_e.html](http://www.unece.org/trans/danger/publi/ghs/ghs_welcome_e.html)

<sup>8</sup> Prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 24, s 131. Tillgänglig på: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2020/09/prop.-2020211/>

EU-kommissionens kemikaliestrategi för hållbarhet (Europeiska kommissionen, 2020a) innefattar ovanstående konventioner och överenskommelser och ämnar sätta exempel ”for a global sound management of chemicals”. De åtgärdsförslag som föreslås för ökad hållbarhet är också relevanta för att lyfta de långsiktiga utmaningarna med kemikaliesäker e-handel. I kemikaliestrategin föreslås åtgärder för att nå en giftfri miljö, designa rätt från början, verka för en robust kemikaliehantering globalt, ökad tillsyn för att bevaka gränsen, utjämna konkurrensnackdelar och ta en ledande roll för att förespråka hög kemikaliestandard i världen. Genom att implementera åtgärderna i EU:s kemikaliestrategi kan vi nå synergieffekter globalt.

### **Sammanfattning av kapitel 2**

- Kemikalieproduktionen i världen ökar snabbt.
- Kemikalieproduktionen ökar mest i länder utanför EU och EES.
- Låg- och medelinkomstländer har ofta svagare kemikaliekontroll.
- Kunskap om alla kemikaliers risker för människors hälsa och för miljön saknas.
- Direktimporterade produkter från länder utanför EU som importeras via e-handel riskerar att innehålla ämnen vilka inte uppfyller EU:s kemikalielagstiftning.
- Globala konventioner och överenskommelser är viktiga instrument för att harmonisera kemikalieregleringar och fasa ut särskilt farliga ämnen.
- EU:s kemikaliestrategi kommer att utgöra ett viktigt verktyg för att nå en kemikaliesäker e-handel.

## 3 E-handelns utveckling

Det blir allt vanligare att svenska konsumenterna e-handlar. I en undersökning från 2019 angav tillfrågade konsumenter att de köpte knappt var tredje vara på internet (PostNord AB, 2020a). I det här kapitlet beskriver vi trender i e-handeln, varför konsumenterna e-handlar och i vilken utsträckning, vilka produkter som är vanliga att köpa och från vilka länder e-handeln sker. Vi beskriver även hållbarhetsaspekter och insatser för att möta den ökande e-handeln.

### 3.1 Billigare och bekvämare – därför handlar svenskarna på internet

Det finns flera anledningar till att konsumenterna handlar på internet. Det kan exempelvis handla om pris, bekvämlighet och utbud. I en svensk undersökning från 2019 (Nets, 2020) svarade 39 procent att prisfrågan var huvudsakligt skäl (lägre priser eller att det är enkelt att jämföra kostnader) till att de handlade på internet, 37 procent angav att det var bekvämt (det sparar tid, det är enkelt, bättre öppettider) och 21 procent svarade att utbudet (i jämförelse med fysiska butiker) var den främsta orsaken.

Motsvarande mönster redovisas i en rapport från OECD (OECD, 2019), där konsumenterna angav följande huvudsakliga skäl till att handla på internet:

- Billigare produkter (49 procent).
- Tidsbesparing (42 procent).
- Möjligheten att jämföra priser (37 procent).
- Utbudet (36 procent).

Det är värt att notera att skäl relaterade till information alla ansågs mindre viktiga. Dessa skäl var följande:

- Tillgång till recensioner (21 procent).
- Produktjämförelser (20 procent).
- Allmän information (18 procent).

Det finns skillnader i köpbeteende mellan olika grupper av konsumenter, beroende på till exempel ålder, kön och var i Sverige konsumenterna bor. För mer information, se bilaga 2.

### 3.2 Trender i e-handeln

Enligt OECD-rapporten (OECD, 2019) sker de stora transaktionerna framför allt mellan företag och då särskilt i tillverkningsindustrin och partihandel, det vill säga handel mellan tillverkare och detaljhandeln. E-handel gentemot konsumenterna har dock ökat under senare år och detaljhandeln står numera för 5 procent av den totala e-handelsomsättningen i EU (6 procent i USA).

Trender i e-handel kan mätas på olika sätt, till exempel som andelen konsumenter som anger att de handlar på internet, andelen företag som bedriver e-handel eller som omsättningen eller försäljningsvärdet av e-handeln (angivet som ett absolut belopp eller som en procentandel av det totala värdet). I det senare fallet får man ingen uppfattning om hur många företag som är involverade. Dessa mått kan därför komplettera varandra.

### 3.2.1 *E-handelns andel av den totala handeln i Sverige växer*

Enligt E-barometern<sup>9</sup> uppgick den svenska e-handelsomsättningen till 87 miljarder kronor under år 2019 när det gäller konsumenters köp av produkter på internet. Det var en ökning med 10 miljarder kronor från föregående år. Enligt samma undersökning hade sju av tio av svenskar i åldern 18 till 79 år handlat på internet under en genomsnittlig månad år 2019 och 13 procent mer än fem gånger i månaden.

E-handelns andel av den totala detaljhandeln har ökat från 3 procent år 2007 till knappt 10 procent år 2018. Tabell 1 visar den svenska e-handels<sup>10</sup> utveckling inom olika branscher<sup>11</sup> under de senaste 10 åren.<sup>12</sup>

Tabell 1. E-handelns utveckling i Sverige mellan åren 2010 och 2019.

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Omsättning, miljarder kronor	25	27,7	31,6	37	42,9	50,1	57,9	67	77	87
Tillväxt i procent (jämfört med föregående år)	13	11	14	17	16	19	16	16	15	13

Källor: Posten, 2011–2013 och PostNord AB, 2014–2020.

En annan undersökning som publicerades av Nets<sup>13</sup> år 2020 anger att e-handeln i Sverige år 2019 omsatte 116 miljarder kronor för varor, 144 miljarder kronor för resor och 50 miljarder kronor för tjänster (Nets, 2020).

### 3.2.2 *E-handelns andel av den totala handeln växer även utomlands*

Inom EU ökade andelen företag som bedriver e-handel till konsumenter i detaljhandeln mellan åren 2010 och 2017. Ökningen av andelen företag var 65 procent eller 11 procentenheter (från 17 procent till 28 procent) och 6 procentenheter när det gäller andel av omsättningen. (OECD, 2019)

Även globalt har andelen företag från OECD-länder som deltar i e-handel ökat, från i genomsnitt 16 procent år 2008 till cirka 23 procent år 2017. Sverige är ett av de fem länder som har en ökning på mer än 10 procentenheter, från cirka 20 procent till cirka 30 procent av företagen. Sverige har också, jämfört med andra OECD-länder, en hög andel små företag som bedriver e-handel.

Andelen konsumenter i OECD-länder som handlar på internet har ökat från i snitt var tredje konsument till över hälften (57 procent) mellan åren 2009 och 2018, vilket motsvarar en ökning med 61 procent. Enligt samma undersökning hade cirka åtta av tio av konsumenterna i Sverige handlat till exempel varor, tjänster eller resor på internet under år 2018.

<sup>9</sup> E-barometern är en svensk undersökning som publiceras varje kvartal av PostNord (tidigare Posten) i samarbete med Svensk Digital Handel och HUI Research.

<sup>10</sup> E-handel definieras i E-barometern som internetförsäljning av varor som levereras hem, till ett utlämningsställe eller hämtas i butik, lager eller utlämningslokal av konsument.

<sup>11</sup> Barnartiklar och leksaker; Böcker och media; Fordon; Hemelektronik; Kläder och skor; Livsmedel; Möbler och heminredning; Skönhet och hälsa; Sport och fritid

<sup>12</sup> E-barometern, Årsrapporter. Tillgängliga på <https://www.postnord.se/vara-losningar/e-handel/e-handelsrapporter>

<sup>13</sup> Nets (tidigare DIBS) är en leverantör av betalningssystem.

E-barometerns undersökningar visar att de nordiska länderna har en väl utvecklad e-handel. Det gäller särskilt i Sverige, Danmark och Norge där mellan 60 och 70 procent av konsumenterna anger att de har handlat produkter på internet och spenderat i genomsnitt 2 000 – 2 400 svenska kronor per månad. (PostNord AB, 2020b)

### **3.3 Varor och produkter som köps och säljs på internet**

Den lagstiftning som Kemikalieinspektionens ansvarar för skiljer på kemiska produkter, bekämpningsmedel och varor. I detta avsnitt presenterar vi därför dessa grupper var för sig och redovisar också skillnader i e-handel mellan Sverige, EU och globalt. När det gäller kemiska produkter och bekämpningsmedel saknas specifika uppgifter om e-handelns storlek, vår bedömning är dock att dessa produkter inte handlas på internet i lika stor utsträckning som varor.

#### **3.3.1 Kemiska produkter och bekämpningsmedel**

Genom e-barometern och Kemikalieinspektionens erfarenhet i tillsynen är vår uppfattning att e-handeln är mindre omfattande för bekämpningsmedel och kemiska produkter än för varor. Anledningar kan vara relativt höga fraktkostnader och långa leveranstider, på grund av att produkterna ofta är stora och tunga och att de kan vara svårare att frakta än andra produkter på grund av hälso- och miljöklassificering eller temperaturkänslighet. Det gör det mindre attraktivt både för konsumenter att handla dessa produkter på internet och för företag att erbjuda dem för e-handel.

Att bekämpningsmedel i regel kräver nationella godkännanden gör även att internationella säljplattformar kan välja att inte marknadsföra bekämpningsmedel. Den handel som har observerats vid Kemikalieinspektionens tillsyn är bland annat konsumenter som importerar insektsmedel från Asien. Dessutom har vi på olika internetforum sett tips om växtskyddsmedel som inte är godkända i Sverige men som finns tillgängliga via e-handel från främst andra europeiska länder.

Kemisk Tekniska Företagen (KTF)<sup>14</sup> bedömer att majoriteten av kemiska produkter (till exempel lim, färg, rengöringsmedel) säljs via den traditionella dagligvaruhandeln eller via e-handelsplattformar som dessa butiker tillhandahåller. Det är få konsumenter som köper dessa typer av produkter.

Kemikalieinspektionen genomförde under hösten år 2020 en konsultstudie för att kartlägga vilka typer av produkter, i vilken utsträckning och från vilka länder som konsumenter handlar både bekämpningsmedel och andra kemiska produkter på internet. Slutsatsen är att det är relativt små andelar sett till totala marknaden som importeras via e-handeln, med undantag för några kategorier vilka redovisas i tabell 2 nedan. Vissa av dessa, produkter är reglerade eller otillåtna på den svenska marknaden, såsom vätska till e-cigarett eller rått- och musbekämpningsmedel. Även vissa nischade produkter till skönhetsvård såsom lim till lösnaglar och lösögonfransar har en hög andel e-handelsimport, där bland annat skönhetslångsaler importerar från företag utanför Europa. Slutligen visar konsultstudien att leksaksprodukten slajm importeras via internet i hög utsträckning.

---

<sup>14</sup> Emma Jansson, KTF, SVEFF, mejlkonversation den 11 november 2020.

Tabell 2. Kemiska produkter inklusive vissa bekämpningsmedel där e-handelsimporten har en betydande andel av den totala svenska marknaden (siffrorna bygger på en uppskattning).

Kategori	Uppskattad import till Sverige via internet, andel av total marknad.
Kemiska produkter till skönhetsvård; Ögonfranslim, lim till lösnaglar	30–80 %
Vätska till e-cigarettor	30–80 %
Bekämpningsmedel för råttor och möss (biocider)	50 %
Slajm	25–50 %

Källa: Ej publicerad rapport (Kemikalieinspektionen): Kartläggning av E-handelsimport för kemiska produkter och bekämpningsmedel, 2020.

### 3.3.2 Varor som kläder, leksaker och elektronik

Det är framför allt för olika slags varor som det finns tillgängliga uppgifter om e-handels storlek och det finns flera svenska undersökningar av svenska konsumenters e-handel. E-barometern bygger på flera konsumentundersökningar samt en företagsundersökning där cirka 250 butiker deltar. Nets undersökning baseras på intervjuer och är begränsad till ett kvartal, därefter har extrapoleringar gjorts utifrån demografi.

#### Svenska konsumenter köper sina böcker, kläder och sin hemelektronik på internet

Undersökningar av svenska konsumenters beteenden vid e-handel år 2019 visar att branscher som har en hög andel e-handel (20–60 procent) av den totala försäljningen inom sin sektor är framför allt böcker och media, hemelektronik samt kläder och skor. För apoteksvaror, byggvaror samt sport och fritid utgör e-handeln mellan 10 och 20 procent. För övriga branscher är andelen e-handel mindre än 10 procent av den totala handeln. Resultaten från respektive undersökning presenteras på nästa sida i tabell 3.

Tabell 3. E-handelns omsättning (tillväxt och marknadsandel) i olika branscher (kategorier) i Sverige år 2019.

Bransch	E-barometern 2019				Nets 2019*
	Omsättning, miljarder kr	Tillväxt (%)	Andel (%) av total handel i branschen	Andel (%) av e-handels-konsument som handlat detta senaste månaden	Omsättning, miljarder kr
Apoteksvaror	5	36	11	21	<i>Kropp och hälsa: 11</i>
Barnartiklar & leksaker	2,6	3	Uppgift saknas	6	5
Byggvaror	5,1	9	12	4	7
Böcker & media	4,6	1	59**	23	<i>Fysisk media: 5</i>
Dagligvaror	7,1	22	2	12	18
Hemelektronik	17,8	14	33	22	20
Kläder & skor	13	12	20	38	23***
Möbler & heminredning	4,2	14	7	11	<i>Heminredning: 12</i>
Sport & fritid	3,7	13	14	11	6
Tillbehör: MC, bil & båt					9
Erotik					1

\* Nets har eventuellt delvis andra produktgrupper inom samma branschkategori.

\*\* Siffran är en uppskattning i E-barometern.

\*\*\* Inklusivt ”accessoarer”.

Källor: PostNord AB 2020 respektive Nets 2020.

Av E-barometern framgår att de branscher som haft en stark tillväxt i e-handeln under år 2019 är apoteksvaror (>30 procent), dagligvaror (>20 procent) liksom hemelektronik, kläder och skor, möbler och heminredning samt sport och fritid (samtliga >10 procent). Hur stark tillväxten är inom en viss bransch beror bland annat på hur tidigt e-handeln kom igång i den branschen. Till exempel digitaliserades försäljningen av böcker tidigt och e-handeln inom den branschen har numera en låg tillväxt, även om andelen e-handel är hög. E-handelns utveckling över tid i de olika branscherna presenteras därför i tabell 4. För varje år anges e-handelns omsättning i miljarder kronor respektive e-handelns andel av den totala detaljhandeln i delbranschen (i procent). Om, och i så fall hur, skatterna på elektronik respektive kläder och skor påverkar volymerna eller varuflödena återstår att se.

Tabell 4. E-handelns utveckling i olika delbranscher (varugrupper) i Sverige, de senaste fem åren.

Varugrupp	2015	2016	2017	2018	2019
Apoteksvaror*, mdkr	-	-	-	-	5
Apoteksvaror*, procent	-	-	-	-	11
Barnartiklar & leksaker, mdkr	1,4	1,7	2,1	2,5	2,6
Barnartiklar & leksaker, procent	-	-	-	-	-
Byggvaror, mdkr	2,8	3,6	4,3	4,7	5,1
Byggvaror, procent	7	9	10	11	12
Böcker & media, mdkr	3,6	4	4,3	4,6	4,6
Böcker & media, procent	-	-	-	-	59**
Dagligvaror*, mdkr	-	-	-	5,8	7,1
Dagligvaror*, procent	-	-	-	1,9	2
Hemelektronik, mdkr	11	12,2	13,9	15,6	17,8
Hemelektronik, procent	23	26	30	32	33
Kläder & skor, mdkr	8,4	9,1	10,3	11,6	13
Kläder & skor, procent	13	14	16	18	20
Möbler & heminredning, mdkr	2	2,5	3	3,7	4,2
Möbler & heminredning, procent	4	5	5	6	7
Sport & fritid, mdkr	1,8	2,3	2,7	3,3	3,7
Sport & fritid, procent	7	9	10	12	14

\* Varugruppen har tillkommit under senare år i undersökningen.

\*\* Siffran är en uppskattning.

Källa: PostNord AB, 2016–2020.

### Sex av tio EU-konsumenter köpte mode och sportartiklar under 2018

Enligt OECD köpte drygt sex av tio av de konsumenter i EU som handlar på internet produkter från kategorierna kläder, skor och sportartiklar år 2018. Motsvarande andel var knappt hälften år 2009 (OECD, 2019). Det har skett en ökning av inköp av sådana produkter där kvalitet, storlek eller passform kan vara svårt att avgöra på distans (såsom kläder), medan inköp av andra slags produkter utan denna utmaning (såsom böcker) tidigt digitaliserades och därför syns inte motsvarande ökning där.



### 3.4 Svenska konsumenter handlar mest från Storbritannien, Tyskland, Kina och USA

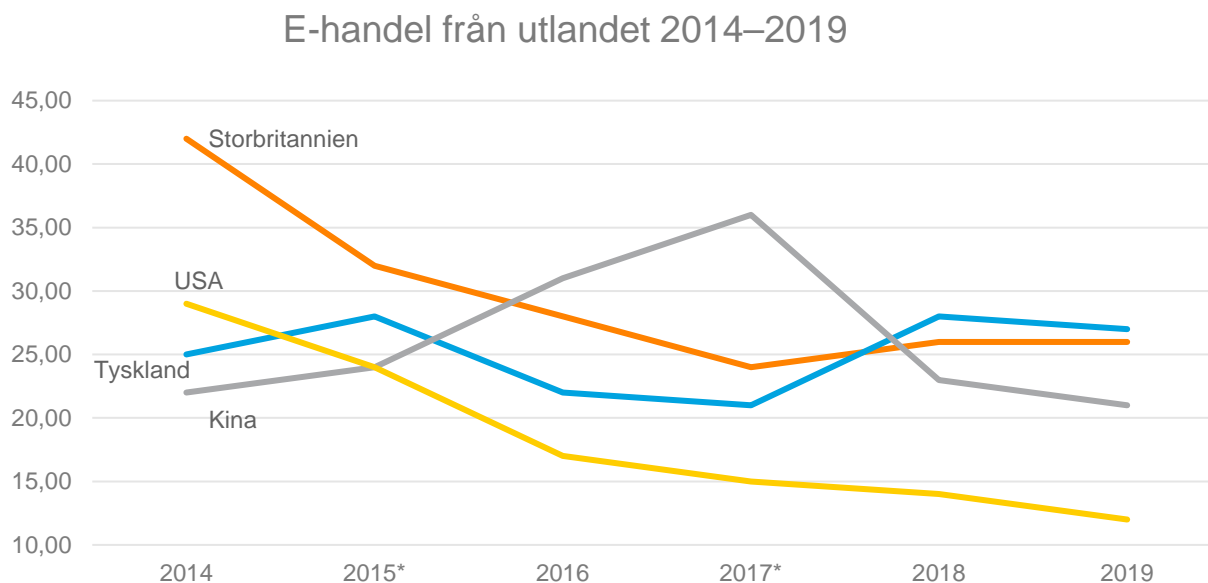
Enligt Nets-undersökningen (Nets, 2020) uppgav fyra av tio svenska konsumenter att de handlat i utländska webbutiker. Orsaker till att handla från utländska webbutiker uppges vara dels lägre pris (51 procent), dels att produkten inte fanns i Sverige (46 procent). Sex procent angav som skäl att ”produkten kan inte säljas i Sverige”.

De vanligaste länderna utanför Sverige att handla över internet från är Storbritannien, Tyskland, Kina och USA<sup>15</sup>. I figur 3 presenteras trenden för svenskarnas e-handel från respektive land de senaste sex åren.

Det återstår att se hur handelsmönstren kommer att ändras till följd av Brexit och framtida handelsavtal med Storbritannien. Svenska konsumenters köpvanor kan komma att påverkas om till exempel tulldeklarerationer eller avgifter införs.

I övrigt handlar svenska konsumenter framför allt från andra EU-länder såsom Danmark, Frankrike, Finland och Spanien (mätningar åren 2018 och 2019), men den e-handeln är på betydligt lägre nivåer (Nets, 2020).

Figur 3. E-handel från utlandet 2014–2019. Andelen (i procent) svenska konsumenter som har e-handlat under den senaste månaden, från respektive land.



\* Mätningar endast under kvartal 4 för år 2015 och 2017 och visar inte ett underlag från hela året som de andra årsrapporterna redovisar.

Källa: PostNord AB 2015–2020.

Andelen svenska konsumenter som har handlat från Kina har minskat de senaste åren. Det kan bland annat bero på den avgift som PostNord har infört på varor som e-handlas från länder utanför EU. Den minskade handeln från USA och Storbritannien kan förklaras av att

<sup>15</sup> PostNord AB 2015–2020.

den svenska kronan har varit svag gentemot dollarn och pundet under samma tidsperiod. (PostNord AB, 2020a) Hållbarhetsskäl kan också ha påverkat e-handeln i dessa fall eftersom miljöaspekter kring transporter, returer och förpackningar har uppmärksammats under senare tid. Dessutom har flera utomeuropeiska e-handelsaktörer på senare år etablerat sig på den europeiska marknaden, vilket kan ha påverkat svenska konsumenters e-handel från aktörer i USA och Kina.

Data från OECD:s rapport (OECD, 2019) visar att svenskar handlar på internet i högre grad än den genomsnittlige EU-medborgaren Detta gäller också varifrån vi svenskar handlar. Här visar OECD:s rapport att vår e-handel är högre såväl nationellt, inom EU som globalt jämfört med andra EU-medborgare, se tabell 5.

Tabell 5. Varifrån konsumenter i Sverige respektive EU har e-handlat år 2018. Procentsiffrorna är avrundade.

	Nationellt	Från EU	Utanför EU
Sverige	70 %	28 %	21 %
EU	50 %	21 %	16 %

Källa: OECD 2019

En trend är att medborgare i EU ökar sina inköp från utländska webbplatser. Samtidigt har det blivit allt svårare avgöra varifrån produkterna kommer, det beror på att strukturerna bakom en webbplats blir allt mer komplexa med webbsidor på flera språk. Under år 2018 hade drygt var femte konsument i EU (21 procent av EU:s konsumenter) handlat över internet från andra EU-länder och 16 procent från övriga världen. Andelen konsumenter som har handlat från ett okänt ursprungsland ökade från 2 procent till 7 procent mellan åren 2008 och 2018. Av de konsumenter inom EU som handlat på internet utanför nationens gränser år 2017, uppgav åtta av tio att de handlat ”fysiska varor”.

E-handeln med varor över nationsgränser stod för cirka 10 till 15 procent av den totala e-handelsvolymen år 2015 (World Customs Organization, 2015). Världstullorganisationen<sup>16</sup> beräknar att år 2025 kommer Asien stå för 40 procent av denna volym, Europa för 25 procent och USA för 20 procent. Detta gäller särskilt varor under 2 kg.

### 3.5 Insatser för en säkrare e-handel

Trots att en ökande andel konsumenter gör sina inköp på internet är e-handeln ett jämförelsevis utforskat område utifrån ett kemikalieperspektiv. Det finns såvitt Kemikalieinspektionen känner till inga utredningar om e-handeln leder till att begränsade ämnen kommer in i EU och till Sverige. Det finns heller inga offentliga sammanställningar över vilken tillsyn som bedrivs i EU på detta område.

Däremot har vissa insatser gjorts både nationellt, i EU och globalt för att möta utmaningarna med att anpassa tillsynsverksamhet, producentansvar och produktsäkerhet när produkter i allt större utsträckning handlas på internet.

<sup>16</sup> Världstullorganisationen, The World Customs Organization, är en mellanstatlig organisation som arbetar för att harmonisera den internationella handeln.

### 3.5.1 **Genomförda insatser visar på behov av regler, frivilliga åtaganden och information**

Läkemedelverket hade år 2018 ett regeringsuppdrag som bland annat gick ut på att undersöka hur de kan utveckla sin tillsyn över distanshandel genom e-handel<sup>17</sup>. Av rapporten framgår att Läkemedelsverket har särskilda föreskrifter som ska tillämpas vid distanshandel (Läkemedelsverket, 2019). Vidare tillämpar de ett riskbaserat urvalssätt av tillsynsobjekt, där verksamheter som bedöms ha högre risk prioriteras vid tillsyn. Apotek som bedriver distanshandel genom e-handel är ett exempel på en verksamhet med en något högre riskklassning. Läkemedelsverket slog fast att både regelverk och tillsynsmetoder behöver utvecklas till följd av e-handel med läkemedel.

Naturvårdsverket fick år 2018 ett regeringsuppdrag gällande vissa frågor om producentansvar för förpackningar och returpapper<sup>18</sup>. Den del av uppdraget som kopplade till e-handel var följande:

*Naturvårdsverket ska utreda och föreslå hur förpackningar som medföljer förpackade varor som förs in till Sverige av privatpersoner (införsel som inte utförs yrkesmässigt) bör hanteras när de blir avfall i relation till förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar. Naturvårdsverket ska särskilt undersöka och föreslå hur finansieringen ska se ut för hanteringen av dessa förpackningar när de blir avfall.*

Naturvårdsverket föreslog i sin skrivelse till regeringen tillägg i vissa bestämmelser i förpackningsförordningen, bland annat för att förtydliga att distansförsäljare i utlandet omfattas av producentansvar. Naturvårdsverket har också undersökt behov och möjligheter att lägga ansvar på förmedlare (såsom e-handelsplattformar och paketleverantörer) men konstaterade att detta område skulle behöva vidare utredning i samarbete mellan flera myndigheter. Det gäller bland annat regler om farliga ämnen i varor. (Naturvårdsverket, 2020).

Några av de stora globala marknadsplatserna (Amazon, E-bay, CDiscount, Alibaba och Allegro) har tillsammans med EU-kommissionen kommit överens om ett åtagande om hur de kan arbeta med produktsäkerhet, det så kallade produktsäkerhetslöftet (safety pledge) (Europeiska kommissionen, 2020b). I produktsäkerhetslöftet tar marknadsplatserna bland annat på sig att

- inom två dagar ta bort produkter som inte uppfyller lagstiftningens krav
- ha en e-postadress till vilken myndigheter kan skicka in information om bristande produkter
- informera om återkallelser med mera.

Kommerskollegium har publicerat en utredning om marknadsplatsers ansvar för produkter. I rapporten framhålls att graden av ansvar är en balansgång mellan att underlätta fri rörlighet för digitala tjänster och att förhindra försäljning av olagliga produkter. Utredningens slutsats är att den avvägning som gjorts i e-handelsdirektivet i huvudsak är ändamålsenlig, och att en ändring av ansvarsförhållandet kräver mer utredning (se avsnitt 4.2.1 för en beskrivning av e-handelsdirektivet). (Kommerskollegium, 2020)

---

<sup>17</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Läkemedelsverket. Regeringsbeslut 2018-08-23. S2018/04560/FS.

<sup>18</sup> Uppdrag till Naturvårdsverket om vissa frågor kopplade till producentansvaren för förpackningar och returpapper. Regeringsbeslut 2018-08-23. M2018/02331/Ke.

The European Consumer Organisation (BEUC<sup>19</sup>) har genomfört en studie som visar att två tredjedelar av 250 produkter som köptes på marknadsplatser på internet inte klarade säkerhetskraven som testades, vilka var utifrån olika myndigheters ansvarsområden. Säkerhetskrav som produkterna inte klarade kunde exempelvis vara att användaren kunde få elektriska stötar eller att produkten kunde börja brinna. (The European Consumer Organisation, 2020)

OECD hade en kampanj ”Global Awareness campaign on the safety of products sold online” under år 2018, eftersom man sett att produkter inte drogs tillbaka av företagen trots att de inte uppfyllde kraven i lagstiftningen. Kampanjen riktade sig både till konsumenter, marknadsplatser och webbutiker. (OECD, 2018)

### **3.5.2 Pågående insatser stödjer bland annat låg- och medelinkomstländer**

I Sverige arbetar Marknadskontrollrådet med att ta fram ett svenskt produktsäkerhetslöfte för säker e-handel (se avsnitt 6.7.1 för närmare beskrivning). Vidare har generaldirektörerna för Energimyndigheten, Kemikalieinspektionen och Konsumentverket gemensamt beslutat att myndigheterna ska samverka om marknadskontrollfrågor, inklusive e-handel. Myndigheterna genomför exempelvis informationsinsatser och tillsynsprojekt tillsammans.

Kemikalieinspektionen stödjer också låg- och medelinkomstländer i att stärka kemikalielagar och institutioner i samarbete med bland andra Sida. På så vis får länder som vi handlar med bättre lagar och starkare kemikaliekontroll som på sikt kan leda till att färre produkter med allvarliga brister når Sverige via e-handel.

På EU-nivå pågick under hösten år 2020 ett offentligt samråd om produktsäkerhetsdirektivet<sup>20</sup> där även frågor om e-handel belystes. EU-kommissionen ämnar bland annat att förstärka det juridiska ansvaret för de marknadsplatser som finns utanför EU, men som säljer på den europeiska marknaden.

EU-kommissionen föreslog under hösten år 2020 nya och ändrade regler för att stärka den inre marknaden för digitala tjänster<sup>21</sup>. Ett offentligt samråd om den inledande konsekvensanalysen ägde rum i juni år 2020. Bland annat har BEUC påtalat behovet av ändringar i olika lagstiftningar för e-handel, tillsyn och handelspolitik<sup>22</sup>.

## **3.6 E-handeln påverkar cirkulär ekonomi och hållbarhet**

När det gäller miljöaspekter av e-handel är det framför allt hållbarhetsfrågor som kopplar till klimat, transporter och förpackningar som har undersökts och debatterats i samhället. Däremot har man inte i någon större utsträckning diskuterat hur en produkt tillverkas, eventuella hälso- och miljöeffekter av kemikalieinnehållet eller hur länge en produkt håller.

För att en cirkulär ekonomi ska fungera är det av stor vikt att särskilt farliga ämnen fasas ut och att material går att återvinna. De kemiska ämnen, material och produkter som finns på marknaden måste vara designade rätt från början så att de är anpassade för giftfria och resurseffektiva kretslopp. Den snabba och stora omsättningen i e-handeln av produkter som är producerade utanför EU kan försvåra möjligheterna för säkra materialflöden och hållbarhet.

---

<sup>19</sup> The European Consumer Organisation, Bureau Européen des Unions de Consommateurs

<sup>20</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet.

<sup>21</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package>

<sup>22</sup> [https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2020-024\\_product\\_liability\\_position\\_paper.pdf](https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2020-024_product_liability_position_paper.pdf)

Produkterna kan till exempel innehålla farliga kemiska ämnen som i ett senare skede komplicerar eller omöjliggör återanvändning och materialåtervinning.

Hållbarhetsrelaterade frågor får allt större utrymme och betydelse i den europeiska handelspolitiken. Den svenska regeringen verkar för ökad samstämmighet mellan miljö-, social och ekonomisk hållbarhet, inte minst för att uppnå de globala målen för hållbar utveckling i Agenda 2030 och Parisavtalet<sup>23</sup>. Sveriges handelsrelaterade bistånd har främjat utvecklingsländernas deltagande i den globala handeln och övergripande bidragit till en hållbar och öppen handel<sup>24</sup>. Likaså har Kemikalieinspektionens internationella arbete bidragit till att kemikalielagstiftning i våra samarbetsländer stärkts.

### **Sammanfattning av kapitel 3**

- Allt fler svenska konsumenter handlar på internet, år 2019 var andelen 70 procent.
- Anledningar till att handla på internet är flera, till exempel pris, bekvämlighet och utbud.
- Produkter som är populära att handla på internet är kläder och skor samt hemelektronik.
- Fyra av tio svenska konsumenter som handlat på internet har handlat från utlandet, främst från länder inom EU, samt från USA och Kina.
- EU-kommissionen kommer att föreslå nya och ändrade regler för att stärka den inre marknaden för digitala tjänster.
- Den snabba och stora omsättningen i e-handeln av produkter som är producerade utanför EU kan försvåra möjligheterna för hållbarhet och en giftfri cirkulär ekonomi.

---

<sup>23</sup> <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/parisavtalet/>

<sup>24</sup> Prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 24, s. 141-144. Tillgänglig via:  
<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2020/09/prop.-2020211/>

## 4 Många olika lagstiftningar berör e-handeln

De produkter som säljs genom e-handel omfattas liksom alla andra produkter av kemikalielagstiftningen. Det finns också andra EU-gemensamma regler som är relevanta vid e-handel. I det här kapitlet beskriver vi dessa lagstiftningar.

Med tillsyn menas enligt den svenska miljöbalken myndigheternas arbete med kontroll av regelefterlevnad av skyldigheter enligt miljöbalken, föreskrifter, domar och beslut som meddelats med stöd av balken liksom rådgivning och information. Inom EU-lagstiftningen används istället det något snävare begreppet marknadskontroll som berör produkter som sätts på marknaden. Marknadskontroll innebär kontroll av regelefterlevnad och åtgärder som syftar till att säkerställa att produkter som inte är förenliga med kraven i EU-lagstiftningen dras tillbaka, förbjuds eller hindras från att tillhandahållas på marknaden. I denna rapport avser vi med begreppet ”tillsyn” även ”marknadskontroll”.

### 4.1 Kemikalielagstiftning

Kemiska ämnen regleras framför allt genom EU-gemensam lagstiftning. Reglerna omfattar kemiska ämnen och blandningar, bekämpningsmedel och i viss utsträckning varor.

Lagstiftningen ställer krav på att produkter som säljs i Sverige och inom EU ska vara säkra att använda<sup>25</sup>. Alla produkter innehåller kemiska ämnen eftersom de material och komponenter som de är tillverkade av består av olika ämnen. Vissa ämnen kan vara tillsatta för att ge produkten en viss funktion, till exempel mjukgörare för att göra en plast mjuk eller flamskyddsmedel för att ett material inte ska antändas så lätt. Kemiska ämnen kan under vissa omständigheter läcka från produkter och medföra att människor och miljö exponeras för ämnet. Om ämnet har hälso- och miljöfarliga egenskaper kan det skada människors hälsa eller miljön.

Alla företag som tillverkar, importerar och säljer produkter i EU är ansvariga för att produkterna är säkra och företagen måste följa den kemikalielagstiftning som gäller på den marknad där produkten saluförs. Företagen måste därför ha kunskap om det kemiska innehållet och vilka informationskrav som gäller och kunna ställa krav på produktens innehåll hos sina leverantörer. Det är framför allt företaget som släpper ut produkten på marknaden<sup>26</sup> som ansvarar för att lagstiftningen efterlevs.

När konsumenter köper produkter över internet från ett företag eller en leverantör utanför EU (så kallad direktimport) omfattas produkten av samma lagkrav som de produkter som säljs i den fysiska handeln. Skillnaden är att när konsumenter importerar produkter finns inget företag inom EU som är ansvarigt för att produkterna uppfyller EU-lagstiftningen. Det betyder att det kan finnas en större risk för att produkterna inte uppfyller EU:s lagkrav.

Nedan ges en sammanställning av de viktigaste reglerna inom Kemikalieinspektionens område som respektive produktgrupp berörs av och som gäller för både fysisk handel och e-handel.

---

<sup>25</sup> Finns det ingen annan reglering gäller de allmänna kraven i produktsäkerhetsdirektivet, Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet.

<sup>26</sup> Begreppet ”utsläppande på marknaden” definieras i förordning 765/2008 som tillhandahållande för första gången av en produkt på gemenskapsmarknaden. Med ”tillhandahållande på marknaden” avses varje leverans av en produkt för distribution, förbrukning eller användning på gemenskapsmarknaden i samband med kommersiell verksamhet, mot betalning eller gratis. I kemikalielagstiftningen finns dock andra definitioner, se tabell 7.

Tabell 6. Regelverk som olika produktgrupper berörs av.

Regelverk	Bekämpningsmedel	Kemiska produkter	Varor
Reach-förordningen	X*	X	X
CLP-förordningen	X	X	
Biocidförordningen	X	X**	X**
Växtskyddsmedelsförordningen	X		
Leksaksdirektivet		X	X
RoHS-direktivet			X
POPs-förordningen	X	X	X

\* Bekämpningsmedel har egna lagstiftningar och berörs bara av vissa delar inom Reach.

\*\* Gäller för reglerna biocidbehandlade varor.

#### 4.1.1 *Reach-förordningen*

Reach-förordningen<sup>27</sup> är tillämplig på kemiska produkter, inklusive bekämpningsmedel, och varor. Vissa ämnen med särskilt farliga hälso- och miljöegenskaper är reglerade genom begränsningar eller tillståndsregler.

I bilaga XVII till Reach-förordningen finns ämnen för vilka vissa användningar innebär en oacceptabel risk och därför är användningen av ämnet begränsad eller förbjuden. Även användning av ämnet i varor kan omfattas av dessa regler. Exempelvis är vissa mjukgörare (ftalater) inte tillåtna i varor och kadmium får inte förekomma i vissa plastmaterial.

#### Kandidatförteckningen

Kandidatförteckningen är en lista med drygt 200 ämnen som uppfyller vissa kriterier för särskilt farliga inneboende egenskaper. Förteckningen är en del av Reach-förordningen. Ämnena på kandidatförteckningen omfattas av en särskild informationsplikt. Det innebär att om en vara innehåller mer än 0,1 viktprocent av ett ämne på kandidatförteckningen måste leverantören av varan lämna information så att mottagaren kan hantera varan på ett säkert sätt. Yrkesmässiga kunder ska få informationen senast vid leverans av varan. Konsumenter som efterfrågar informationen ska få den kostnadsfritt och inom 45 dagar.

Ämnen på kandidatförteckningen kan bli föremål för ytterligare åtgärder så att ämnenas användning i varor helt förbjuds eller kraftigt begränsas. I bilaga XIV till Reach-förordningen listas de ämnen som kräver tillstånd för att få användas inom EU, inklusive användning vid tillverkning av varor. Om användning av ämnet utanför EU är tillåten kan tillståndspliktiga ämnen ändå komma in i EU via import. Ämnet kan då regleras på annat sätt, genom begränsning i bilaga XVII.

<sup>27</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach) och inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet

### 4.1.2 CLP-förordningen

CLP-förordningen<sup>28</sup> innehåller regler för att klassificera, märka och förpacka kemiska produkter. Syftet med reglerna är att den som använder produkten ska få information om eventuella faror med produkterna och hur de i så fall ska hantera och förvara dem på ett säkert sätt.

För att få släppa ut kemiska produkter på marknaden måste dessa regler följas, detta gäller även vid import och om produkten importerats för egen användning. Den som säljer kemiska produkter på en webbplats måste visa viss information som finns på etiketten på förpackningen tydligt på webbplatsen (artikel 48 i CLP-förordningen). Reglerna är till för att kunderna ska kunna se vilka faror som finns med produkten innan köpet. Dessa ”reklamregler” gäller för både kemiska produkter och för bekämpningsmedel. Att sälja produkter i en webbutik ses som en form av reklam och omfattas därför av kraven i artikel 48 i CLP-förordningen. När e-handelsföretag gör reklam för farliga kemiska produkter måste de informera konsumenterna om produkternas farliga egenskaper. Så här ser regeln ut:

1. I all reklam för ett ämne som klassificerats som farligt ska de berörda faroklasserna eller farokategorierna anges.
2. I all reklam för en blandning som klassificerats som farlig eller som omfattas av artikel 25.6 och som gör det möjligt för en enskild person att ingå ett köpeavtal utan att först ha sett etiketten, ska det uppges vilken eller vilka typer av faror som anges på etiketten.

### 4.1.3 Regler för bekämpningsmedel

Bekämpningsmedel omfattar biocidprodukter och växtskyddsmedel och regleras av biocidförordningen<sup>29</sup>, Kemikalieinspektionens föreskrifter om bekämpningsmedel<sup>30</sup> och växtskyddsmedelsförordningen<sup>31</sup>.

För att få sälja eller använda ett bekämpningsmedel i Sverige krävs att medlet är granskat och godkänt av Kemikalieinspektionen<sup>32</sup>. Ett medel godkänns bara om det är acceptabelt ur hälso- och miljösynpunkt. Alla andra bekämpningsmedel är otillåtna.

Godkända bekämpningsmedel ska ha en etikett på förpackningen med ett registreringsnummer och information om hur medlet ska användas. Detta gäller även om de säljs över internet. Godkända bekämpningsmedel placeras i en behörighetsklass som visar vem som får använda medlet. Endast medel i behörighetsklass 3 får användas av konsumenter.

Utöver reglerna om bekämpningsmedel omfattas biocidprodukter och växtskyddsmedel av reglerna för kemiska produkter. Bekämpningsmedel omfattas alltså även de, liksom andra kemiska produkter, av kravet om att konsumenten ska få information om produktens eventuella farliga egenskaper på webbplatsen där den säljs. Dessutom är det obligatoriskt att i marknadsföringen på webbplatsen (som i CLP-förordningen kallas för ”reklam”) ha med en uppmaning om att konsumenten ska använda biocidprodukten eller växtskyddsmedlet på ett

---

<sup>28</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 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.

<sup>29</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 528/2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter.

<sup>30</sup> Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2008:3) om bekämpningsmedel.

<sup>31</sup> <https://www.kemi.se/lagar-och-regler/regler-for-vaxtskyddsmedel>

<sup>32</sup> För vissa typer av bekämpningsmedel, främst vissa desinfektionsmedel och konserveringsmedel, krävs dock under en övergångsperiod inte ett godkännande medan det verksamma ämnet är under utvärdering i EU.



säkert sätt och att läsa etikett och produktinformation före användning (detta regleras av artikel 72 i biocidförordningen respektive artikel 66 i växtskyddsmedelsförordningen). Försäljaren får heller inte ha med uttryck som kan leda till att köparen – oavsett om hen är yrkesmässig användare eller konsument – underskattar farorna med produkten, som att produkten är ”naturlig”, ”miljövänlig” eller liknande.

### **Regler för biocidbehandlade varor**

Det finns även regler om biocidbehandlade varor. En biocidbehandlad vara är varje ämne, blandning, eller vara som har behandlats med eller som avsiktligt innehåller en eller flera biocidprodukter. Syftet med behandlingen ska vara att ge varan en önskad funktion, till exempel att göra en sporttröja luktfri eller en skärbräda antibakteriell. Andra exempel på varor som kan vara biocidbehandlade är byggmaterial, impregnerat virke, skor, madrasser, städmaterial, vitvaror med mera.

Enligt artikel 58 biocidförordningen får endast verksamma ämnen som är godkända i EU användas. Varan ska dessutom förses med en särskild märkning, bland annat om vilka ämnen som varan har behandlats med och vilka försiktighetsåtgärder användaren bör vidta.

#### **4.1.4 POPs-förordningen**

Förordningen om långlivade organiska föreningar (POPs-förordningen)<sup>33</sup> förbjuder utsläppande på marknaden och användning av ett antal ämnen som är svårnedbrytbara och som kan skada miljön och människors hälsa vid låga koncentrationer. Ett exempel på en begränsning i förordningen är den om kortkedjiga klorparaffiner i plastvaror.

#### **4.1.5 Produktlagstiftning**

Inom EU har regelverk som omfattar olika typer av produkter i stor utsträckning utformats på ett likartat sätt. Syftet är att genom en enhetlig reglering vad gäller ansvar och definitioner av centrala begrepp med mera, förbättra den inre marknadens funktion. Grunden för denna lagstiftning är den så kallade ”nya metoden”<sup>34</sup>. I denna rapport används begreppet ”produktlagstiftning” för dessa regelverk.

Två viktiga produkt direktiv på kemikalieområdet är leksaksdirektivet och det så kallade RoHS-direktivet. Leksakers kemiska innehåll regleras bland annat av leksaksdirektivet<sup>35</sup>. Där finns regler som anger gränsvärden och förbud för vissa särskilt farliga ämnen och en del parfymämnen.

RoHS-direktivet<sup>36</sup> begränsar vissa ämnen i elektriska och elektroniska produkter<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1021 om långlivade organiska föreningar.

<sup>34</sup> Nya metoden är en metod att harmonisera lagstiftningen inom EU för att främja de fria varurörelserna. Ett viktigt element är att de tekniska kraven på produkten, s.k. väsentliga krav, uppställs kortfattat i sektorsdirektiven. Tekniska specifikationer för hur produkten kan utformas för att uppfylla direktivens krav anges inte direkt i direktiven utan återfinns i europeiska harmoniserade standarder. Dessa standarder är frivilliga men en vara som uppfyller en harmoniserad standard antas uppfylla kraven i sektorsdirektiven. En annan princip är att det är tillverkaren själv som skall kontrollera och intyga att produkten uppfyller de väsentliga kraven i sektorsdirektiven.

<sup>35</sup> I Sverige är leksaksdirektivet infört i Lag (2011:579) om leksakers säkerhet, förordning (2011:703) om leksakers säkerhet och Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2017:8) om leksakers brännbarhet och kemiska egenskaper.

<sup>36</sup> Europaparlamentet och rådets direktiv 2011/65/EU om begränsning av användning av vissa farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning.

<sup>37</sup> Det gäller metallerna bly, kadmium, kvicksilver, sexvärt krom, de bromerade flamskyddsmedlen PBB och PBDE och mjukgörarna DEHP, BBP, DBP och DIBP.

Genom märkning med det så kallade CE-märket garanterar tillverkaren att produkterna uppfyller kraven i produktdirektiven.

## 4.2 Övrig relevant lagstiftning

Förutom kemikalielagstiftningen finns annan EU-gemensam lagstiftning som är relevant vid e-handel. Det handlar om generella regler för e-handel och regler om kontroll av handel inklusive e-handel.

### 4.2.1 *E-handelsdirektivet*

E-handeln i EU regleras bland annat genom det så kallade e-handelsdirektivet<sup>38</sup> som trädde i kraft i juli 2000. Direktivet syftar till att bidra till att den inre marknaden fungerar väl genom att säkerställa den fria rörligheten för informationssamhällets tjänster<sup>39</sup> mellan medlemsstaterna.<sup>40</sup> Ett av syftena är att bidra till den ekonomiska utvecklingen genom att förbättra möjligheterna att driva e-handel.<sup>41</sup> I direktivet regleras tjänsteleverantörers etablering, kommersiella meddelanden, avtal slutna på elektronisk väg, mellanhänders ansvar, utomrättslig lösning av tvister, möjlighet att föra talan inför domstol samt samarbete mellan medlemsstaterna.

I e-handelsdirektivet fastställs vissa skyldigheter för leverantörer av informationssamhällets tjänster<sup>42</sup> (såsom marknadsplatser) etablerade inom EES. Bland annat gäller krav på att tjänsteleverantören ska lämna viss information, som namn, etableringsort och e-postadress<sup>43</sup>.

Genom direktivet har ansvaret för tjänsteleverantörerna begränsats. Grundtanken är att tjänsteleverantörer som bara utgör en mellanhand vid försäljning inte ska ha något självständigt ansvar för varor och tjänster som säljs.

För leverantörer av vissa tjänster<sup>44</sup> (såsom marknadsplatser) gäller att leverantörer av en tjänst i form av lagring av information som lämnats av mottagaren av tjänsten (den som nyttjar marknadsplatsen för försäljning) inte ska vara ansvarig för sådan information. Detta gäller så länge leverantören inte har kännedom om förekomsten av olaglig verksamhet eller olaglig information.<sup>45</sup>

Dessa bestämmelser är tillämpliga när ett företag som driver en marknadsplats på internet inte har utövat en aktiv roll som kan ge företaget kännedom om eller kontroll över lagrade uppgifter. EU-domstolen har fastslagit att företaget däremot kan vara ansvarigt om det har upplysts om olagligheter.<sup>46</sup>

---

<sup>38</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden. Direktivet är inom EU den centrala lagstiftningen på området. Direktivet har implementerats i svensk rätt genom lag (2002:562) om elektronisk handel, ”e-handelslagen”.

<sup>39</sup> Tjänster som normalt utförs mot ersättning och som tillhandahålls på distans, på elektronisk väg och på individuell begäran av en tjänstemottagare, till exempel att tillhandahålla en webbplats.

<sup>40</sup> Artikel 1.1.

<sup>41</sup> Skäl 2-4.

<sup>42</sup> Med begreppet avses – förenklat uttryckt – varje aktivitet som sker online, med någon ekonomisk innebörd.

<sup>43</sup> Artikel 5.

<sup>44</sup> Dessa tjänster benämns ”värdtjänster” i direktivet.

<sup>45</sup> Artikel 14.

<sup>46</sup> Se t.ex. dom C-324/09, L’oreal/eBay, EU:C:2011:474, punkt 122.

## 4.2.2 Marknadskontrollförordningen

Inom EU finns en marknadskontrollförordning med harmoniserade bestämmelser om marknadskontroll<sup>47</sup>. Förordningen har reviderats och nya bestämmelser om marknadskontroll ska tillämpas från och med 16 juli år 2021.<sup>48</sup> I den nya förordningen har problem med e-handel berörts och det införs nya bestämmelser om åtgärder rörande e-handel. Det handlar om att ekonomiska aktörer ska tillhandahålla relevanta uppgifter för bedömningen av äganderätten till webbplatser. I vissa fall ska tillsynsmyndigheter kunna kräva att produkter avlägsnas från ett onlinegränssnitt (till exempel en webbplats) på internet eller att åtkomsten till ett gränssnitt begränsas. Exakt hur detta skall hanteras är upp till varje medlemsstat att implementera. Frågan är för närvarande under utredning i Sverige.<sup>49</sup> I svenska rätt finns det idag inte någon lagreglerad befogenhet för en tillsynsmyndighet att begära att visst innehåll avlägsnas från en webbplats.<sup>50</sup>

I utredningen om genomförandet av marknadskontrollförordningen föreslås att en marknadskontrollmyndighet ska ha dessa befogenheter, med den begränsningen att befogenheten inte ska gälla för de onlinegränssnitt som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens skydd. Befogenheten är uppdelad i två led. Det första ledet gäller begränsning av innehållet på internet, det andra avser begränsning av åtkomsten till innehåll på internet. Det ska också vara möjligt att rikta åtgärderna mot olika typer av leverantörer.<sup>51</sup>

Kravet på att produkter i vissa fall inte får släppas ut på marknaden utan att det finns en ansvarig ekonomisk aktör<sup>52</sup> som är etablerad i unionen är nytt i den nya marknadskontrollförordningen. Det kan ge möjligheter att ställa tillsynskrav som vi saknar idag på dessa aktörer. Dock gäller detta nya krav enbart produktreglerna RoHS och leksaksdirektivet. Kravet saknas för andra kemikalielagstiftningar som Reach-, CLP- och POPs-förordningarna. Denna ekonomiska aktör ska inte förväxlas med rollen som ”enda representant” i Reach-förordningen<sup>53</sup>.

Växtskyddsmedel omfattas inte av marknadskontrollförordningen utan av den så kallade kontrollförordningen<sup>54</sup>, som syftar till att säkerställa att livsmedels- och foderlagstiftningen samt bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel följs.

---

<sup>47</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93.

<sup>48</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011.

<sup>49</sup> UD 2019:01 2019 års marknadskontrollutredning. Utredningen har lämnat sitt betänkande i september 2020, Enhetlig och effektiv marknadskontroll, SOU 2020:49.

<sup>50</sup> A a, s. 468. I utredningen används begreppet ”onlinegränssnitt”.

<sup>51</sup> A a, s. 471 ff.

<sup>52</sup> Med ”ekonomisk aktör” avses en tillverkare etablerad i unionen, en importör, en representant med fullmakt från tillverkaren, eller en leverantör av distributionstjänster etablerad i unionen.

<sup>53</sup> ”Enda representant” (artikel 8 i Reach-förordningen): En leverantör utanför EU kan utse en så kallad enda representant inom EU vilken, i stället för importören, fullgör de skyldigheter som gäller enligt Reach.

<sup>54</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel.

#### **Sammanfattning av kapitel 4**

- Alla företag som tillverkar, importerar och säljer produkter i EU är ansvariga för att produkterna är säkra och följer kemikalielagstiftningen, oavsett om de säljs via e-handel eller i fysisk butik.
- Vid e-handel kan konsumenter direktimportera produkter från länder utanför EU och då finns inget företag inom EU som är ansvarigt för att produkterna uppfyller EU-lagstiftningen.
- E-handelsdirektivet syftar bland annat till att bidra till att den inre marknaden fungerar väl och att bidra till den ekonomiska utvecklingen genom att förbättra möjligheterna att driva e-handel.
- EU:s marknadskontrollförordning har nyligen reviderats och nya regler som rör e-handeln har införts, som att webbsidor kan stängas ner och förmedlingsaktörer såsom marknadsplatser (och ev. dess säljare) måste ha en ansvarig ekonomisk aktör inom EU som myndigheten kan rikta krav mot.

## 5 Det kan vara svårt att fastställa ansvar i distributionskedjan vid e-handel

I detta kapitel beskriver vi olika slags aktörer i e-handeln och svårigheten att fastställa vem som är ansvarig för att en produkt som säljs via internet lever upp till kemikaliekraven.

Produkter som säljs genom e-handel ska uppfylla samma krav som när produkterna säljs i fysisk butik. De huvudsakliga svårigheterna med e-handel handlar om att fastställa ansvaret i distributionskedjan, myndigheternas jurisdiktion och möjligheterna att förelägga om åtgärder.

Lagstiftningen som tillämpas på den traditionella handeln är tillämplig även på e-handel, men bestämmelserna måste alltså sättas i en ny kontext när det ska fastställas vilket ansvar aktörerna på marknaden har.

Inom EU-lagstiftningen har man i produktlagstiftningen på ett enhetligt sätt reglerat vilket ansvar olika aktörer i den traditionella distributionskedjan har. Definitioner av de olika aktörerna finns bland annat i marknadskontrollförordningen<sup>55</sup>. I en typisk distributionskedja kan följande aktörer finnas:

- *Tillverkare* är varje fysisk eller juridisk person som tillverkar en produkt eller som låter konstruera eller tillverka en produkt som saluför den produkten, i eget namn eller under eget varumärke. En tillverkare kan vara etablerad såväl i som utanför EU. Tillverkare får i vissa fall utse en representant som fullgör deras skyldigheter.
- *Importör* är varje fysisk eller juridisk person som är etablerad i gemenskapen och som släpper ut en produkt från ett tredje land på EU-marknaden.
- *Distributör* avser varje fysisk eller juridisk person i leveranskedjan utöver tillverkaren eller importören som tillhandahåller en produkt på marknaden.

Generellt är ansvaret större högre upp i distributionskedjan. Tillverkare och importörer ansvarar för att produkterna uppfyller alla gällande krav, medan distributörer har ett mindre långtgående ansvar.

I EU-lagstiftningen har man försökt likrikta många av de centrala begreppen i den lagstiftning som bygger på den så kallade ”nya metoden”. Ett centralt begrepp inom produktlagstiftningen är ”tillhandahållande på marknaden”. Med detta avses varje leverans av en produkt för distribution, förbrukning eller användning på EU:s inre marknad i samband med kommersiell verksamhet, mot betalning eller gratis. Ett viktigt begrepp är också ”utsläppande på marknaden”, som avser tillhandahållande för första gången av en produkt på EU:s inre marknad.

Begreppet ”utsläppande på marknaden” är centralt eftersom det används för att fastställa tidpunkten när olika produktkrav ska vara uppfyllda. Däremot anger lagstiftningen inte att import ingår i begreppen ”släppa ut” eller ”tillhandahålla på marknaden”. För att någon ska räknas som distributör krävs alltså att produkten tillhandahålls på marknaden av distributören. Därmed faller import för eget bruk utanför definitionen, och den som importerar produkter från tredje land har då inget ansvar för att produkten uppfyller gällande krav.

I de huvudsakliga rättsakterna på kemikalieområdet används dock delvis andra definitioner. I Reach-, CLP- och POPs-förordningarna används enbart begreppet ”utsläppande på marknaden”, vilket definieras som ”leverans eller tillhandahållande till tredje part, mot betalning eller kostnadsfritt”. Begreppet ”utsläppande på marknaden” avser alltså i dessa

---

<sup>55</sup> Förordning (EG) nr 765/2008 (om ackreditering och marknadskontroll).

lagstiftningar varje led i överlåtelsekedjan och inte för första gången på EU:s inre marknad som i fallet för produktlagstiftningarna i stycket ovan.

En annan skillnad är att enligt Reach-, CLP- och POPs-förordningarna ska import anses innebära utsläppande på marknaden, även om produkten inte tillhandahålls till någon annan. Konsekvensen är att krav som enligt dessa lagstiftningar gäller när produkter släpps ut på marknaden gäller direkt när produkten importeras. När produkter köps från länder utanför EU och EES så har alltså importören, konsumenter tillika privatpersoner, ett formellt ansvar för att produkten uppfyller gällande kemikalielagstiftning, även när produkten bara ska användas för eget bruk. Detta förhållande gäller inte för de harmoniserade produktregelverken, som på kemikalieområdet är leksaksdirektivet och RoHS-direktivet.

Konsekvensen av att definitionerna varierar mellan olika regelverk gör att ansvaret vid till exempel import för eget bruk också varierar. Enligt produktlagstiftningen finns inget ansvar för att produkterna uppfyller gällande krav vid import för eget bruk. Däremot finns ett sådant ansvar enligt till exempel Reach-förordningen. Tabell 7 listar regelverkens definitioner.

Tabell 7. Definitioner av centrala begrepp i regelverk på kemikalieområdet.

	Import	Importör	Utsläppande på marknaden	Tillhandahållande på marknaden
<b>Kemikalie-regler</b> Reach-, CLP- och POPs-förordningarna	Fysisk införsel till gemenskapens tullområde.	En fysisk eller juridisk person som är etablerad i gemenskapen och ansvarar för import.	Leverans eller tillhandahållande till tredje part, mot betalning eller kostnadsfritt. Import skall anses innebära utsläppande på marknaden.	Definieras inte.
<b>Biocid-förordningen</b>	Definieras inte.	Definieras inte.	Tillhandahållande för första gången på marknaden av en biocidprodukt eller en behandlad vara.	Varje leverans av en biocidprodukt eller en behandlad vara för distribution eller användning i samband med kommersiell verksamhet, mot betalning eller gratis.
<b>Växtskydds-medels-förordningen</b>	Definieras inte.	Definieras inte.	Innehav för försäljning inom gemenskapen, inklusive utbudande till försäljning eller till varje annan form av överlåtelse, kostnadsfri eller inte, samt försäljning, distribution och andra former av överlåtelse... Övergång till fri omsättning på gemenskapens territorium ska anses liktydigt med utsläppande på marknaden ...	Definieras inte.
<b>Produktregler</b> RoHS-direktivet Leksaks-direktivet	Definieras inte.	Varje fysisk eller juridisk person som är etablerad i unionen och släpper ut en produkt från ett tredjeland på unionsmarknaden.	Tillhandahållande för första gången av en produkt på gemenskapsmarknaden.	Varje leverans av en produkt för distribution, förbrukning eller användning på gemenskapsmarknaden i samband med kommersiell verksamhet, mot betalning eller gratis.

Generellt sker utsläppandet/tillhandahållandet på marknaden när produkterna finns tillgängliga till försäljning i butik. Översatt till e-handel motsvarar det när produkterna finns att köpa på internet. Detta gäller även produkter som säljs från länder utanför EU och EES, under förutsättning att produkterna släpps ut på EU-marknaden. Om en köpfunktion på en

webbplats finns på något europeiskt språk och det finns möjligheter att beställa och betala från något EU-land anses det att produkterna släpps ut på EU-marknaden.<sup>56</sup>

## 5.1 Olika aktörer har olika ansvar enligt lagstiftningen – den praktiska tillämpningen

Den juridiska definitionen av ett köp är en övergång av äganderätt mot ersättning. Ett köp är förknippat med olika skyldigheter för säljare och köparen. Det finns olika typer av aktörer som är e-handlare och som har ett varierande juridiskt ansvar. Vad som styr Kemikalieinspektionens tillsyn av produkter som säljs via e-handeln beror på vem som bär det juridiska ansvaret för produkternas laglighet vid försäljningen. Vid e-handel kan det juridiska ansvaret vila på olika aktörer beroende på strukturen på e-handelsplattformen och bolaget bakom plattformen. Nedan presenteras olika typer av aktörer och hur det juridiska ansvaret skiljer sig mellan dem. Förteckningen är schematisk och inte heltäckande. E-handeln är under snabb utveckling och nya tekniska lösningar utvecklas hela tiden.

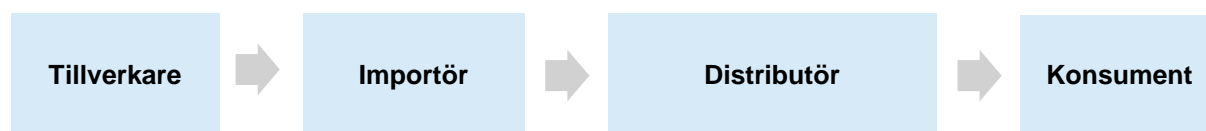
### 5.1.1 Vem är den ansvariga ekonomiska aktören?

Vid köp av en produkt är det avgörande för bedömningen av det juridiska ansvaret vem som äger produkten och vem köparen ingår köpeavtal med. Alltså helt enkelt vem som är den faktiska säljaren. Det är därför viktigt att klargöra vilken typ av butik och vem det är som man sluter köpeavtal med när man köper en produkt över internet. Det här är viktigt oavsett om man handlar i yrkesmässigt syfte eller som konsument.

Detta kan vara svårt att avgöra, då det finns en rad olika varianter av verksamhetslösningar. Hur mycket information det finns om upplägget och ägarförhållandena skiljer sig också åt mellan olika e-handelsföretag. En tillsynsmyndighet behöver placera in vilken roll ett företag har till de olika aktörsdefinitioner som finns i olika lagstiftningar

I den klassiska linjära leverantörskedjan går äganderätten av en produkt över från den ena aktören till den andra, se figur 4. (Håstad, 2009)

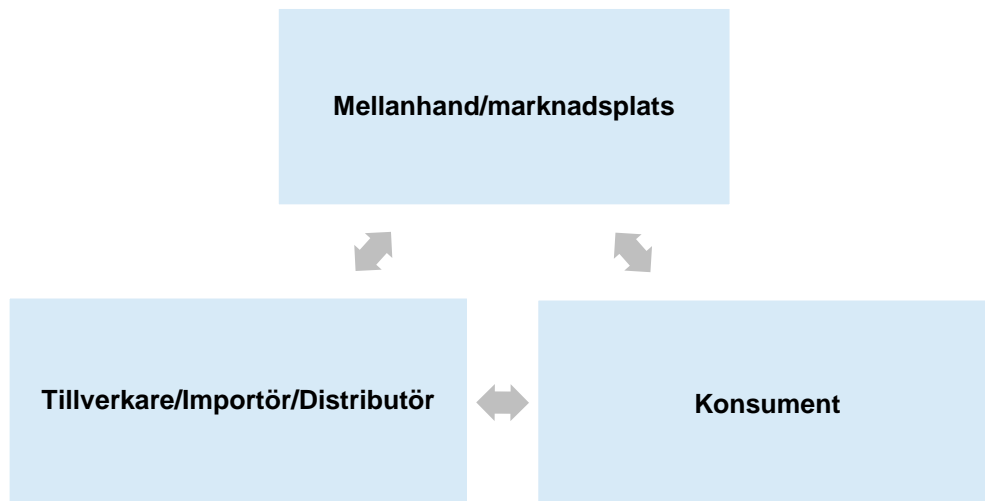
Figur 4. Klassisk leverantörskedja.



Det finns också olika försäljningslösningar som bygger på att det finns någon form av mellanhand mellan köpare och säljare. Äganderätten av produkten går då över från säljare till köpare genom förmedling av mellanhanden. En sådan konstruktion ser ut som bilden nedan (figur 5). Denna konstruktion har funnits sedan lång tid men har i olika former blivit vanlig vid e-handel. Med ”mellanhand” avses då det som i denna rapport benämns som ”marknadsplatser”.

<sup>56</sup> Kommissionens tillkännagivande om marknadskontroll av produkter som säljs via internet (C/2017/5200), s. 5.

Figur 5. Modell för försäljningslösning vid e-handel.



I dessa fall kan det finnas olika indikationer på vem som är den ekonomiska aktören, till exempel i webbplatsens allmänna villkor. I en del fall kan det stå ett annat företagsnamn när kunden genom ett musklick placerar en vara till sin kundkorg, vilket tyder på att det är ett annat företag än marknadsplatsen som säljer produkten. Det kan även finnas företagsnamn på beställningsbekräftelsen av produkten.

Om det är oklart om mellanhanden har agerat för sin egen eller någon annans räkning ska mellanhanden, det vill säga marknadsplatsen, klargöra förhållandena. Om mellanhanden inte kan visa att denne agerat för någon annans räkning, får det förmodas att mellanhanden har agerat för egen räkning och därmed själv är bunden av avtalet med köparen. (Adlercreutz & Gorton, 2011)

### 5.1.2 **Webbutiken säljer varor för egen räkning**

När en kund köper en vara från ett företag via en webbutik som har äganderätt till produkten, såsom i en klassisk leverantörskedja, är den enda skillnaden från ett köp i en fysisk butik att köpet sker på internet och inte i en fysisk butik. Köpeavtalet sluts med företaget som driver butiken och äganderätten av produkten går över direkt från företaget till kunden.

Här kan två typer av produkter skiljas ut, dels de som säljs vidare från andra leverantörer, dels de som säljs med säljarens egna varumärken. Många svenska webbutiker, till exempel Apotea och Clas Ohlson, och även utländska webbutiker, som Plantagen och Zalando, är importörer eller distributörer som köper sina produkter från sina leverantörer och sedan säljer dem vidare i sin tur.

De som säljer produkter under eget varumärken kan vara en tillverkare som tillhandahåller egentillverkade varor eller produkter via en egen webbutik. Exempel kan vara H&M, men även delar av vissa företags sortiment kan ha egna varumärken. Ett exempel är Clas Ohlsons märke Cocraft.

Den som säljer sina egna varumärken likställs i många regelverk med en tillverkare. De har ofta större kontroll över produktionen och därmed också innehållet av kemiska ämnen i sina produkter än de som agerar som distributörer.



### 5.1.3 **Marknadsplatser**

Marknadsplatser sammanbinder säljare och köpare vilka kan vara både fysiska och juridiska personer. En marknadsplats kan ta en större eller mindre roll i distributionskedjan, exempelvis sköta lager, distribution och leveranser. Marknadsplatser som har ett större ansvar kräver ofta omfattande varuflöden. När marknadsplatser hanterar lager (och alltså tar en större roll i distributionskedjan) kallas det att marknadsplatsen erbjuder ”fulfillment-tjänster” eller har ett ”fulfillment center / house”. Några varianter av dessa tjänster beskrivs nedan.

Ofta är förmedlingssidan på svenska medan företaget som levererar produkten är etablerat i ett annat land. Vilket lands lagstiftning som är tillämplig, etableringslandets eller landet där köpet görs, är beroende av hur förmedlingstjänsten är utformad och vem som äger produkten. En bedömning av ansvaret måste göras från fall till fall i tillsynsärenden.

#### **Marknadsplats utan ansvar för produkterna som marknadsförs**

##### **Marknadsplats**

En marknadsplats är ett företag som driver en webbplats och förmedlar produkter från andra företag (säljare), men det äger inte själva produkterna. Marknadsplatsen kan tillhandahålla webbsidan och betallosningar till säljaren mot provision, men det är säljaren som äger produkten. Oftast skickas produkterna direkt från säljarna till köparen i Sverige.

Dessa marknadsplatser har inget juridiskt ansvar för att produkterna uppfyller gällande krav, utan det är säljarna som har det ansvaret. Denna form är den vanligaste formen av marknadsplats.

Exempel är enligt Kemikalieinspektionens bedömning Amazon, E-bay, CDON, Wish, Gearbest, Etsy, Light in the box och Vova.

##### **Annonspatser**

Det finns också marknadsplatser där säljarna (både företag och konsumenter) själva marknadsför sina produkter via annonser (de fungerar som anslagstavlor). Dessa marknadsplatser kan benämnas som annonsplatser. Transaktionen går direkt från säljaren till köparen och annonsplatsen är endast annonsör och är därmed inte juridiskt ansvarig för att produkterna uppfyller regelverken.

Exempel enligt Kemikalieinspektionens bedömning på annonsplatser inom denna kategori<sup>57</sup> är Blocket, Facebook Marketplace och Tradera.

#### **Marknadsplats med ansvar för produkterna som marknadsförs**

Det är svårt att fastställa var gränsen går mellan att ett företag erbjuder vissa logistiktjänster och att det är en distributör, det vill säga att de har fullt ansvar. Nedan beskrivs några varianter som vi på Kemikalieinspektionen känner till, men det kan finnas fler. I tillsynen behöver vi alltid göra en fall-till-fall-bedömning av hur mycket ansvar ett företag har.

##### **”Fulfillment houses”**

EU-kommissionen har uttalat sig om gränsdragningen mellan affärsmodellen ”Fulfillment-houses” i förhållande till energimärkningslagstiftningen, men det bör även vara relevant på kemikalieområdet.

”Fulfillment houses” representerar en ny affärsmodell som skapats av e-handel. Produkter som bjuds ut av operatörer på nätet lagras generellt sett i fulfillment houses placerade inom EU för att garantera

---

<sup>57</sup> Hit räknas inte webbplatser som jämför priser på en befintlig marknad som till exempel Pricerunner.

snabb leverans till konsumenterna. Dessa erbjuder service till återförsäljarna. De lagrar produkter, packar dem och skickar dem till konsumenterna. Ibland tar de även hand om returer. Det finns en mängd olika scenarier för levererande fulfillment houses. En del erbjuder alla typer av service medan andra endast har delar av servicen. Storleken på verksamheten varierar också, från globala operatörer till mikroföretag.

Den typ av fulfillment house som beskrivs ovan går utanför de paketleverantörer som tillhandahåller tullhantering, sortering, transport och leverans av paket. Komplexiteten i affärsmodellen som de erbjuder gör dem till en nödvändig del av leveranskedjan och placering av produkter på marknaden. Således, när ett fulfillment house tillhandahåller service som beskrivs ovan och går utanför ett rent paketleveransföretag bör de betraktas som distributörer och därmed vara skyldiga att uppfylla regleringens krav.<sup>58</sup>

Exempel är Amazons Fulfillment Center där Amazon tar hela ansvaret för försäljningen. Amazons ansvar börjar gälla i juli 2021 då nya bestämmelser vad gäller marknads kontroll träder i kraft.

#### ***”Tillfälligt ägande”***

Kategorin ”tillfälligt ägande” utgörs av företag som driver en webbsida och som fungerar som distributörer av produkter som säljs av ett stort antal olika företag. Affärsidén är att samla olika produkter på en webbsida. Företaget har inget eget lager.

När en kund köper från företaget levereras produkten istället direkt till kunden från företagets leverantör som oftast också är ägaren till produkten. Formellt sett sluts dock köpeavtalet med företaget, och som alltså är juridiskt ansvarig för produkten och leveransen gentemot kunden. I detta fall agerar företaget som en distributör eller importör, beroende på om företagets leverantör finns inom eller utanför EU. Företaget har då de skyldigheter som gäller för importörer respektive distributörer i relevanta regelverk.

Exempel är Fyndiq som arbetar genom en så kallad Flash sale-modell. När en beställning läggs av en kund, köper Fyndiq produkten från försäljaren (i en "flash") och säljer produkten till kunden. Fyndiq är parten som fakturerar och hanterar betalningar från kunden och ordnar med utbetalning till handlaren.

#### ***”Hybridmarknadsplats”***

På en del marknadsplatser säljer företaget som driver plattformen både produkter för någon annans räkning och produkter i sitt eget namn. Dessa företag ingår i kategorin ”hybridmarknadsplats”. Det anges ofta i de allmänna villkoren att marknadsplatsen tillämpar denna modell. För de enskilda produkterna brukar det då anges vilket företag som är säljare, antingen när produkten läggs i kundkorgen eller i samband med att köparen betalar. Avseende de produkter som företagen själva säljer ska företagen anses vara webbutiker.

Exempel är enligt Kemikalieinspektionens bedömning Amazon, Ebay och E-ville.

### **5.1.4 Sociala medier**

Sociala medier används till viss del för försäljning. Det möjliggör för mindre företag eller privatpersoner att på ett jämförelsevis billigt sätt marknadsföra sina produkter.

---

<sup>58</sup> Kammarrätten i Jönköpings dom 2017-11-13 i mål 599–17.

Juridiskt har sociala medier samma ansvar som annonsplatser, det vill säga de har inget ansvar för att kontrollera lagligheten av de varor som säljs. Det är företaget eller privatpersonen som är juridiskt ansvarig för annonsen.

Exempel är enligt Kemikalieinspektionens bedömning Facebook och Instagram.

## 5.2 Möjligt handlingsutrymme i tillsynen

För aktörer inom det svenska rättsförvaltningsområdet är överträdelser på kemikalieområdet i regel sanktionerade genom straff alternativt miljöstraffavgifter. Tillsynsmyndigheter har också möjlighet att utfärda förelägganden som kan vara förenade med vite. Vilka administrativa åtgärder såsom föreläggande eller saluförbud som kan vidtas mot aktörer som inte är etablerade i Sverige men som tillhandahåller produkter på den svenska marknaden är i dagsläget oklart och oprövat av Kemikalieinspektionen och såvitt vi vet inte av andra tillsynsmyndigheter heller.

Inom straffrätten och civilrätten finns internationella överenskommelser om hur gränsöverskridande brottslighet och privaträttsliga tvister ska hanteras. Såvitt det är känt för Kemikalieinspektionen så saknas sådan reglering på förvaltningsrättens område. Vilka möjligheter som finns att ingripa mot utländska aktörer får därför bedömas med stöd av folkrätten. En generell regel i folkrätten är att en stat inte får ägna sig åt maktutövning på en främmande stats territorium. Det har dock ansetts möjligt i vissa specifika situationer.<sup>59</sup>

Kemikalieinspektionen bedömer att rättsläget på området är oklart. I EU-kommissionens vägledningsdokument för marknads kontroll av e-handel anges att en tillsynsmyndighet kan vidta administrativa åtgärder mot en aktör i ett annat EU-land inom sin jurisdiktion<sup>60</sup>. Kemikalieinspektionen anser att denna formulering är otydlig, och har därför hittills inte vidtagit några sådana åtgärder.

### **Sammanfattning av kapitel 5**

- Definitionerna av vissa centrala begrepp varierar mellan olika regelverk, vilket gör att ansvaret vid till exempel import för eget bruk också varierar. När det gäller Reach-, CLP- och POPs-förordningarna har alla importörer, även konsumenter, ett ansvar för att produkter som köps från länder utanför EU och EES uppfyller gällande kemikaliekraav. Detta förhållande gäller däremot inte för leksaksdirektivet och RoHS- direktivet.
- Det finns olika typer av aktörer som är e-handlare och som har ett varierande juridiskt ansvar.
- E-handeln är under snabb utveckling och hela tiden kommer nya tekniska lösningar och upplägg.
- I dagsläget är det oklart och oprövat vilka åtgärder som en tillsynsmyndighet kan vidta mot aktörer som inte är etablerade i Sverige men som tillhandahåller produkter på den svenska marknaden.

<sup>59</sup> Bogdan, Michael, Om svensk exekutionsbehörighet, Svensk Juristtidning 1981, s. 401.

<sup>60</sup> Kommissionens tillkännagivande om marknads kontroll av produkter som säljs via internet C/2017/5200, s. 14

## 6 Tillsyn av e-handel

Detta kapitel beskriver erfarenheter vid tillsyn av e-handel, där det finns olika slags utmaningar. Kapitlet beskriver situationen utifrån hur regleringen ser ut när rapporten skrivs. Förhållandena avseende tillsynsansvar och annat kan komma att påverkas av den nya marknadskontrollförordningen<sup>61</sup>. Produkter från marknadsplatser utanför EU visar upp flest brister, myndigheter saknar juridiska möjligheter att ingripa mot dessa marknadsplatser och det är konsumenterna själva som blir ansvariga för att produkterna uppfyller säkerhetskraven.

Syftet med Kemikalieinspektionens tillsynsverksamhet är att se till att företagen följer de regler som finns inom kemikalieområdet och att minska riskerna för skador på människors hälsa eller miljön orsakade av kemiska ämnen. Syftet är också att verka för en sund och rättvis konkurrens på marknaden.

Kemikalieinspektionen gör bedömningen att vi kan inspektera alla typer av e-handelsföretag som agerar på den svenska marknaden. För de utländska webbutikerna och marknadsplatserna görs produkterna tillgängliga på den svenska marknaden genom att till exempel använda det svenska språket på webbsidan, att slutledet ".se" används som domännamn, att paketen kan levereras till Sverige eller att betalning kan ske med svensk valuta.

Allt som kontrolleras i den traditionella tillsynen kan också granskas hos e-handlare. Kemikalieinspektionen har framför allt granskat varor i e-handeln. Få av våra tillsynsprojekt har hittills varit specifikt inriktade på e-handel av kemiska produkter och bekämpningsmedel. Detta på grund av att de bedöms handlas i en mindre utsträckning än andra produkter på internet. Många fysiska butiker har också en webbutik så vid inspektioner kontrolleras ofta även information på webbplatser samt reglerna för information som måste framgå i reklam (se avsnitt 4.1.2 och 4.1.3).

Kemikalieinspektionen har tillsynsansvar för de cirka 15 000 företag som har angett SNI-koden "Postorder- & Internethandel" (Alla bolag, 2007)<sup>62</sup>. Det är en utmaning i sig att på ett effektivt sätt kontrollera så många företag. Därutöver tillkommer de utländska företagen på vilka vi inte kan ställa krav på rättelse, utan endast informera om bristerna – se avsnitt 6.2.

### 6.1 Olika lagstiftningar ger olika förutsättningar i tillsynen

Förutsättningarna för Kemikalieinspektionens tillsyn av bekämpningsmedel, kemiska produkter respektive varor skiljer sig åt bland annat när det gäller regelverk, krav på godkännande, antal tillsynsobjekt (företag), förekomst av företagsregister, informationskrav, antal produkter, hur tillgängliga produkterna är för konsumenter och vår egen erfarenhet av e-handelstillsyn. Därför särskiljer vi på dessa tre grupper i denna rapport.

De flesta av Kemikalieinspektionens tillsynsregler gäller även för produkter som säljs via e-handel. För bekämpningsmedel utgör kravet på godkännande samt informationskraven vid reklam sådana regler som kan vara tillsynsbara direkt på skärmen vid inspektion av e-handelsföretag. Den typen av kontroll kan därför genomföras oanmält och förhållandevis snabbt genom en screening av utbudet i webbutiken som kan visa vilka produkter som inte uppfyller kraven. För tillsyn av varor är kontrollen inte lika enkel eftersom vi behöver utföra kemiska analyser för att hitta brister.

---

<sup>61</sup> Se avsnitt 4.2.2.

<sup>62</sup> Alla bolag, <https://www.allabolag.se>

Tillsynsmyndigheten har ett större behov av att agera snabbt när det gäller kontroll av e-handelsföretag jämfört med kontroll i fysisk handel då utbudet av produkter generellt sett ändras snabbare vid e-handel.

### **6.1.1 Bekämpningsmedel och kemiska produkter – uppdelat tillsynsansvar medför utmaningar**

Kemikalieinspektionen har tillsynsansvar för primärleverantörers (det vill säga tillverkares och importörers) utsläppande på marknaden av kemiska produkter och bekämpningsmedel och kommunerna har ansvaret för övriga aktörers utsläppande på marknaden. När det gäller varor har Kemikalieinspektionen tillsynsansvar i hela leverantörskedjan (primärleverantörer, återförsäljare och detaljhandeln) och delar därmed tillsynsansvaret med kommunerna i för svenska återförsäljare och detaljhandeln.

För handelskedjor med butiker i flera kommuner blir ansvaret för tillsynen svår att klargöra. Ett stort företag som bedriver e-handel kan till exempel vara primärleverantör för vissa kemiska produkter och återförsäljare för andra. Myndigheterna behöver då ta ställning till om tillsynsansvaret för e-handeln i hela landet ligger hos den kommun där företagets huvudkontor har sitt säte. Det här gör tillsynsansvaret av e-handelsföretag relativt komplicerad eftersom det är svårt att avgöra, enbart av informationen på en webbplats, om företaget är en primärleverantör eller inte. En ytterligare faktor som komplicerar tillsynen uppstår när företagen inte är etablerade i Sverige, vilket kan vara svårt att avgöra till exempel när språket på hemsidan är svenska samt priset är angivet i svenska kronor.

## **6.2 Vad vi gör vid överträdelser**

Den största skillnaden mellan kontroll av e-handel och traditionell handel när det gäller myndighetsutövandet handlar om vår möjlighet att genomdriva krav för överträdelser. Ansvarigt företag kan befinna sig utanför myndighetens rätt att utöva rättskipning trots att försäljningen riktar sig mot den svenska marknaden och svenska konsumenter.

Kemikalieinspektionen tillämpar sig då av de riktlinjer som EU-kommissionen tagit fram<sup>63</sup>.

1. När vi hittar brister i produkter från **svenska företag** hanterar vi det som ordinarie tillsynsärenden. Det vill säga att vi kan ställa krav på rättelse, besluta om eventuella miljöstraffavgifter, och göra åtalansmälningar.
2. Om produkten har sålts av ett **företag i ett annat EU-land** kontaktar vi företaget och uppmanar dem att vidta åtgärder samt informerar den behöriga tillsynsmyndigheten i det landet. Om företaget inte vidtar åtgärder kan vi officiellt lämna över ärendet till ansvarig myndighet.
3. Om **företaget** som har sålt produkten finns **utanför EU** har vi som rutin att kontakta företaget, informera om bristen och uppmana dem att ta bort erbjudandet från EU-marknaden. Vi har inte haft som rutin att kontakta tillsynsmyndigheterna i landet, då vi har svårt att få reda på vilken som är ansvarig myndighet. Det rör sig främst om företag med hemvist utanför EU.

## **6.3 Tillsyn av varor**

Vilka varugrupper Kemikalieinspektionen prioriterar inom tillsynen baseras på myndighetens egna kriterier som utformats utifrån möjligheten att begränsa risken att människor eller miljön

---

<sup>63</sup> Kommissionens tillkännagivande om marknads kontroll av produkter som säljs via internet (2017/C 250/01).

utsätts för skador, sannolikheten att farliga ämnen kan finnas i en vara samt möjligheten att utöva tillsyn.

Vid traditionell tillsyn i detaljhandeln går det ibland att identifiera vissa varor med innehåll av kemikalier genom att känna och lukta på dem. När varorna luktar ”kemiskt” är sannolikheten högre att de innehåller ämnen som inte uppfyller EU:s kemikalielagstiftning, även om det inte behöver betyda det. Vid e-handel är det inte möjligt att på samma sätt identifiera riskvaror då det är svårare att bedöma en varas kvalitet när det inte är möjligt att känna, se eller lukta på dem. På internet kan man inte till exempel inte bedöma plastens beskaffenhet, om vi letar efter mjuka plaster (som oftast är de problematiska).

I tabell 8 beskrivs i vilka varor som Kemikalieinspektionen oftast hittat ämnen i halter som inte är tillåtna. Exempelen på varor och dess vanligaste brister listas endast för illustration och ska inte ses som heltäckande. Notera att alla ämnen som anges i tabellen är begränsade i någon form, förutom ftalater som kontrollerats eftersom de finns på kandidatförteckningen (det vill säga, de är inte begränsade, men det föreligger informationsplikt för dem).

Tabell 8. Exempel på bristande varor för olika lagstiftningar och kemiska ämnen.

Lagstiftning Produktgrupper	Reach	POP	Leksaks- direktivet	RoHS- direktivet
<b>Leksaker och barnvårdsartiklar</b>				
Tillämplig	X	X	X	X
Exempel på varor	Dockor, badleksaker	Dockor, badleksaker	Slajm,	Elektroniska leksaker
Exempel på brister	Ftalater i mjuk plast	SCCP i mjuk plast	Bor i slajm	Bly i lödpunkter
<b>Kläder, skor, accessoarer</b>				
Tillämplig	X	X	X	X
Exempel på varor	Kläder, skor, smycken	Mjuk plast eller konstläder	Maskeradkläder barn	Elektroniska skor
Exempel på brister	Ftalater på kandidat- förteckningen Krom i läder Bly, kadmium i smycken	SCCP i mjuk plast	Börjar brinna för fort	Bly i lödpunkter
<b>Elektronik</b>				
Tillämplig	x	X	-	X
Exempel på varor	Sladdar	Sladdar	-	
Exempel på brister	Ftalater på kandidat- förteckningen	SCCP i mjuk plast	-	Bly i lödpunkter
<b>Byggvaror och inredning</b>				
Tillämplig	X	X	-	X
Exempel på varor	Duschdraperier	Bordstabletter duschdraperier	-	Elektriska verktyg etc
Exempel på brister	Ftalater på kandidat- förteckningen	SCCP i mjuk plast	-	Bly i lödpunkter
<b>Övriga varor inklusive sport- och fritidsvaror</b>				
Tillämplig	X	X	-	X
Exempel på varor	Yogamatta		-	Cykellampa
Exempel på brister	Ftalater på kandidat- förteckningen	SCCP i mjuk plast	-	Bly i lödpunkter

### 6.3.1 Vilka varor prioriteras vid tillsyn?

Vid tillsyn av varor som säljs via e-handel fokuserar Kemikalieinspektionen på samma varugrupper som vid traditionell tillsyn. De olika varuområden som e-barometern redovisar påminner mycket om vår egen gruppering av prioriterade grupper för tillsyn (tabell 9). Vid tillsyn prioriterar vi särskilt varor med lägre pris, material som kan utgöra större risk att

innehålla reglerade ämnen och varor som vi av erfarenhet vet har högre risk att innehålla reglerade ämnen. Även varor som är riktade mot barn och varor som finns i barns närmiljö är prioriterade.

Tabell 9. Branscher vars webbbutiker är populära att handla ifrån.

Bransch	Andel av e-handelskonsumenter som handlat från respektive bransch
Kläder och skor	38 %
Skönhet och hälsa	34 %
Böcker och media	23 %
Hemelektronik	22 %
Dagligvaror	12 %
Sport och fritid	11 %
Möbler och heminredning	11 %
Barnartiklar och leksaker	6 %
Byggvaror	4 %

Källa: PostNord AB, 2020a.

Kemikalieinspektionen inspekterar de flesta av varugrupperna i tabell 9 ovan, men har lägre fokus eller inget alls på följande varugrupper:

- Böcker och media – undantaget för barnböcker i mjuk plast.
- Dagligvaror – huvudsakligen Livsmedelsverkets område.
- Skönhet och hälsa där kosmetik, apoteksvaror med mera ingår (vilka framför allt är Läkemedelsverkets ansvarsområde).

### 6.3.2 **Elektriska produkter, smycken och leksaker har flest brister vid tillsyn**

Vid jämförelse mellan produkter i den traditionella tillsynen och i e-handeln ser vi ingen skillnad på vilka varor och ämnen som är mest problematiska. Skillnaden består i hur vanligt förekommande dessa brister är. I bilaga 3 beskrivs de olika ämnenas farliga egenskaper.

Nedan listas de vanligaste bristerna som vi hittills har identifierat:

- Elektriska produkter: bly i lödpunkter. Avsaknad av CE-märkning och kontaktuppgifter vilket krävs för dessa produkter.
- Smycken: förekomst av kadmium och ibland bly.
- Leksaker: förekomst av ftalater främst DEHP<sup>64</sup> (är begränsade i leksaker) och kortkedjiga klorparaffiner (SCCP) i mjuka plastleksaker som till exempel badleksaker, hoppbollar, dockor, sladdar till elektriska leksaker. Förekomst av bor i slajmleksaker.
- Biocidbehandlade varor som exempelvis träningskläder, hjälmar, hockeyskydd och boxningshandskar: avsaknad av obligatorisk märkning att varan är biocidbehandlad.
- Innehåll av ämnen på kandidatförteckningen.

<sup>64</sup> DEHP – Di (etylhexylftalat) CASnr : 117-81-7



## Ämnen på kandidatförteckningen

Vid tillsyn prioriteras framför allt de ämnen från kandidatförteckningen som vi av tidigare erfarenhet vet återfinns i vissa material, eller i varor som ofta uppvisar brister. Det innebär att tillsynen är inriktad på vissa produkter och material med ”riskprofil”, vilket är effektivt när det gäller att bedriva tillsyn, men det innebär samtidigt att vi inte inkluderar alla särskilt farliga ämnen som finns på kandidatförteckningen (över 200 ämnen och ämnesgrupper) vid tillsynen.

### 6.3.3 Jämförelse mellan varutillsyn vid traditionell handel och e-handel

Kemikalieinspektionen tar årligen fram statistik för de fem olika varugrupper som myndigheten inspekterar. Nedan visar tabell 10 resultatet av tillsynen inom de olika varugrupperna mellan åren 2014 och 2019. Observera att tabellerna nedan enbart visar brister som rör begränsade ämnen i varor, inte exempelvis innehåll av ämnen på kandidatförteckningen eller brister i CE-märkning.

Tabell 10. Andel brister (med avseende på förekomst av begränsade ämnen) inom den traditionella varutillsynen jämfört med 2019 års e-handelsprojekt (nordiskt).

Varukategorier	Andel varor med brister i Kemikalieinspektionens varutillsyn 2014–2019	Andel varor med brister – i det nordiska e-handelsprojektet 2019
Leksaker och barnvårdsartiklar	24 %	23 % (21% för Sverige)
Elektriska produkter	31 %	57 % (48% för Sverige)

I snitt hade knappt var fjärde (24 procent) kontrollerad leksak brister och ungefär var tredje kontrollerad elektrisk produkt (31 procent) hade brister mellan 2014 och 2019. Notera att undersökningen mellan åren 2014–2019 kan innehålla viss e-handel, men det ger ändå ett snitt som är värt att jämföra med. I det nordiska e-handelsprojektet (se avsnitt 6.6.4) var motsvarande siffror 23 procent (21 procent för Sveriges del) och 57 procent (48 procent för Sveriges del) för alla typer av e-handelsföretag. För elektronik är det en stor skillnad, men inte för leksaker. Om man i stället tittar på varor som köpts in av företag belägna inom eller utanför EU (se tabell 11), som vi gjorde i det nordiska projektet, så är större andel brister utanför EU oavsett om det gäller leksaker eller elektronik.

Tabell 11. Jämförelse brister (med avseende på förekomst av begränsade ämnen), inom och utanför EU, i 2019 års nordiska e-handelsprojekt.

Ursprung	Leksaker	Elektronik
EU	12 %	40 %
Utanför EU	44 %	67 %

## 6.4 Tillsyn av kemiska produkter

En kemisk produkt är ett ämne eller en blandning av olika ämnen.

Konsumenter bedöms ha sämre kunskap än yrkesverksamma om hur kemikalier kan hanteras på ett säkert sätt och därför är tillsyn av märknings- och förpackningsreglerna prioriterat, eftersom detta är den enda faroinformation konsumenterna får. Reklamreglerna är viktiga för

att konsumenter ska kunna göra medvetna produktval men regelefterlevnaden har hittills varit mycket låg.

#### **6.4.1 Kemiska produkter i e-handeln**

Vi har idag låg kännedom om hur vanligt det är att köpa kemiska produkter via e-handel. Vi har noterat att det är relativt vanligt med försäljning av kemiska produkter via webbutik av nischade företag som säljer till exempel vätskor till e-cigarett, lim till ögonfransförlängning, bilvårdsprodukter och hobbyprodukter (modellbygge, sportfiske, konstnärsfärger, konstsmide, med flera). Även de stora dagligvarukedjorna samt byggvarukedjorna har idag webbutiker där det går att köpa kemiska produkter.

Kemikalieinspektionen har gjort kartläggning av e-handel med kemiska produkter och bekämpningsmedel, se avsnitt 3.3.1. Den visar att import via internet är särskilt stor för just nagel- och ögonfranslim och vätskor till e-cigarett. Erfarenheter från tidigare projekt och de tips som kommer in till oss indikerar att företag som enbart har försäljning via webbutiker generellt ofta har låg kunskap gällande regelverken kring kemiska produkter.

### **6.5 Tillsyn av bekämpningsmedel**

Bekämpningsmedel är överlag speciellt prioriterade produkter ur ett riskperspektiv för hälsa och miljö, eftersom syftet med bekämpningsmedel är att på något sätt påverka en organism. Det är därför lagkrav på att produkterna är utvärderade och godkända samt att användarna får tillräcklig information för att kunna använda produkterna på ett säkert sätt. Alla dessa delar kontrolleras vid tillsynen.

Tillsynen av bekämpningsmedel är även viktig ur ett konkurrensperspektiv. Att ansöka om att få ett bekämpningsmedel godkänt är en resurskrävande process för företag, så försäljning av otillåtna bekämpningsmedel kan innebära en otillbörlig konkurrensfördel.

Godkännandekravet gör att det på ett annat sätt än för andra produkter finns en tröskel för att påbörja tillverkning eller import, vilket minskar risken för att företag eller enskilda firmor ger sig in på marknaden för snabbt, utan tillräcklig kunskap eller resurser för att säkerställa att de produkter som företaget tillhandahåller följer aktuell lagstiftning. Något som däremot ökar risken för att bekämpningsmedel inte följer lagstiftningen är kravet på nationellt godkännande som gör att en produkt som är laglig i ett annat EU-land inte på samma sätt som andra produkter kan förväntas vara laglig även i Sverige. Risken för att produkter som importeras från andra EU-länder inte är tillåtna i det egna landet, är därmed större för just bekämpningsmedel.

Kemikalieinspektionen prioriterar tillsyn av bekämpningsmedel som saknar godkännande. De produktgrupper där man framför allt kan hitta brister är bekämpningsmedel där det kan finnas en medveten efterfrågan på otillåtna produkter samt produktgrupper där kunskapen är lägre om att produkten är ett bekämpningsmedel och att den därmed omfattas av bekämpningsmedelslagstiftningen. En medveten efterfrågan på otillåtna produkter kan bero på att produkten upplevs vara starkare eller effektivare än bekämpningsmedel som är godkända eller att produkten är billigare än liknande produkter som är godkända. Exempel är råttbekämpningsmedel, insektsmedel och båtbottnfärger.

Missuppfattningen att produkter måste döda skadeorganismer för att klassas som bekämpningsmedel är relativt vanlig. Avskräckande och tilldragande medel är typer av produkter där det i större omfattning förekommer att både konsumenter och företag inte känner till att produkten är ett bekämpningsmedel. Även desinfektionsmedel och

konserveringsmedel är produkttyper där framför allt konsumenter men även företag kan vara omedvetna om att produkterna är bekämpningsmedel.

Tillsyn av växtskyddsmedel är särskilt prioriterat, eftersom det finns påtagliga risker för användare, miljö och livsmedelssäkerhet om brister skulle förekomma. Det har uppskattats att tio procent av alla växtskyddsmedel på den europeiska marknaden kan vara illegala produkter, som piratkopior eller att de innehåller otillåtna verksamma ämnen<sup>65</sup>. Troligen är variationen stor mellan länderna och Kemikalieinspektionens analyser av produkter på svenska marknaden har hittills visat en låg andel brister (Kemikalieinspektionen, 2019). Det är dock fortsatt viktigt att aktivt eftersöka illegala eller undermåliga produkter som till exempel inte innehåller rätt halt verksamt ämne.

När bekämpningsmedel säljs på internet behövs viss information på webbplatsen. Till exempel ska faroinformation ges i samband med köp vid e-handel, men även särskild bekämpningsmedelsmärkning ska finnas som anger hur man använder dessa produkter på ett säkert sätt (detta regleras av artikel 72 i biocidförordningen respektive artikel 66 i växtskyddsmedelsförordningen). Liksom för kemiska produkter är reklamreglerna viktiga för att konsumenter ska kunna göra medvetna produktval men det är ett område där regelefterlevnaden hittills har visat sig vara mycket låg.

### **6.5.1 Bekämpningsmedel i e-handeln**

Vid kontroll av bekämpningsmedel som säljs via e-handel läggs mest fokus på att kontrollera om produkterna är godkända. Brister där produkter säljs i bekämpningsmedelssyfte utan att vara godkända rör ofta insektsmedel såsom myggmedel, små flaskor med insektsavskräckande medel eller klisterfällor med lockmedel. Under 2020 har vi även analyserat innehållet i bekämpningsmedelsprodukter inköpta via e-handel. Analyser har utförts på både växtskyddsmedel och myggmedel, men främst på desinfektionsmedel eftersom efterfrågan på desinfektionsmedel ökade kraftigt med anledning av coronapandemin. Under 2020 har vi sett att det förekommer att desinfektionsmedel som köpts via e-handel innehåller skadliga halter av metanol som skulle ge upphov till klassificering samt att produkter innehåller en väldigt låg halt etanol. Rapport om resultaten publiceras av Kemikalieinspektionen i januari 2021.

Kemikalieinspektionen har gjort kartläggning av e-handel med kemiska produkter och bekämpningsmedel, se avsnitt 3.3.1. Den visar att import av handel på internet är särskilt stor för vissa rått-och musmedel.

## **6.6 Tillsynsprojekt av e-handel 2011–2020**

I detta avsnitt beskrivs Kemikalieinspektionens och andra myndigheters erfarenheter från olika e-handelsprojekt.

### **6.6.1 "E-commerce II" hittade knappt 1 300 illegala produkter**

Projektet pågick från 2011 till 2013 och fokuserade på biocider och produkter vilka omfattas av de svenska reglerna om tillstånd för privat hantering och yrkesmässig överlåtelse av särskilt farliga kemiska produkter. Totalt hittades 1 289 illegala produkter i projektet där åtta länder deltog. Sverige bidrog med att ha hittat 34 illegala produkter.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> [https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/pesticides\\_ppp\\_illegal-ppps-study.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/pesticides_ppp_illegal-ppps-study.pdf)

<sup>66</sup> Rapporten inte kan nås på internet. Kemikalieinspektionen har rapporten för den intresserade.

### **6.6.2 Forum pilotprojekt – stora brister i efterlevnaden av reklamreglerna för kemiska produkter**

Under 2016–2017 genomfördes ett pilotprojekt inom EU (Forum<sup>67</sup>) vilket fokuserade på tillämpningen av artikel 48(2) i CLP-förordningen. Regeln säger att en konsument, innan den ska ingå ett avtal om köp på internet, först ska ha tillgång till information om den eller de typer av faror som anges på etiketten (de så kallade reklamreglerna). Det deltog 15 länder, inklusive Sverige, i projektet och totalt kontrollerades 1 043 kemiska produkter mot dessa regler. Urvalet av webbutiker omfattade alla potentiella tillverkare, importörer och distributörer av kemiska produkter som klassificerats som farliga. Resultatet av projektet visade att drygt åtta av tio (83 procent) av produkterna inte uppfyllde kraven i artikel 48(2) (European Chemicals Agency, Echa, 2018).

### **6.6.3 ”E-handel varor 2018” hittade begränsade ämnen i otillåtna halter i drygt 40 procent av fallen**

Under 2018 genomförde Kemikalieinspektionen ett första renodlat tillsynsprojekt om e-handel då vi kontrollerade varor (leksaker, smycken, och elektronik) från webbaserade företag i Sverige, andra EU-länder och länder utanför EU. Tillsynen genomfördes enligt EU-kommissionens riktlinjer om e-handel<sup>68</sup>. Våra kontroller bestod främst i att vi gjorde kemiska analyser av varorna för att kontrollera innehållet av begränsade kemiska ämnen (Kemikalieinspektionen, 2018).

Av de 106 varor som kontrollerades innehöll 40 av dem begränsade ämnen i halter över gränsvärdena. Dessutom innehöll förpackningen till en av varorna ett begränsat ämne. Den varugrupp som hade mest brister var elektronik och den vanligaste bristen var bly i lödningar inuti varan.

Vid en jämförelse av likvärdiga produkter från e-handel baserad i Sverige, i EU respektive utanför EU var andelen varor med otillåtna ämnen högre för varor från företag utanför EU än för varor från företag i Sverige och EU. Undersökningen indikerade att varor som handlas direkt från företag utanför EU har en större risk att innehålla otillåtna ämnen.

Två viktiga slutsatser från projektet var dessa:

1. Konsumenter behöver bli mer medvetna om att det finns risker med att handla varor från företag utanför EU.
2. Fler internetbaserade företag behöver själva ta ansvar för de varor som de marknadsför.

### **6.6.4 Nordiskt projekt om e-handel 2019 visade att åtta av tio produkter från tredjeland hade brister**

Under 2019 ledde Kemikalieinspektionen ett nordiskt tillsynsprojekt om e-handel (Klar, et al., 2020). Alla nordiska länder förutom Island deltog. Projektet hade fokus på att utveckla och harmonisera metodik inom Norden men länderna valde själva vilka typer av produkter och företag de kontrollerade. I Sverige kontrollerades biocidprodukter, leksaker och elektronik från svenska företag, företag i andra EU-länder och företag utanför EU.

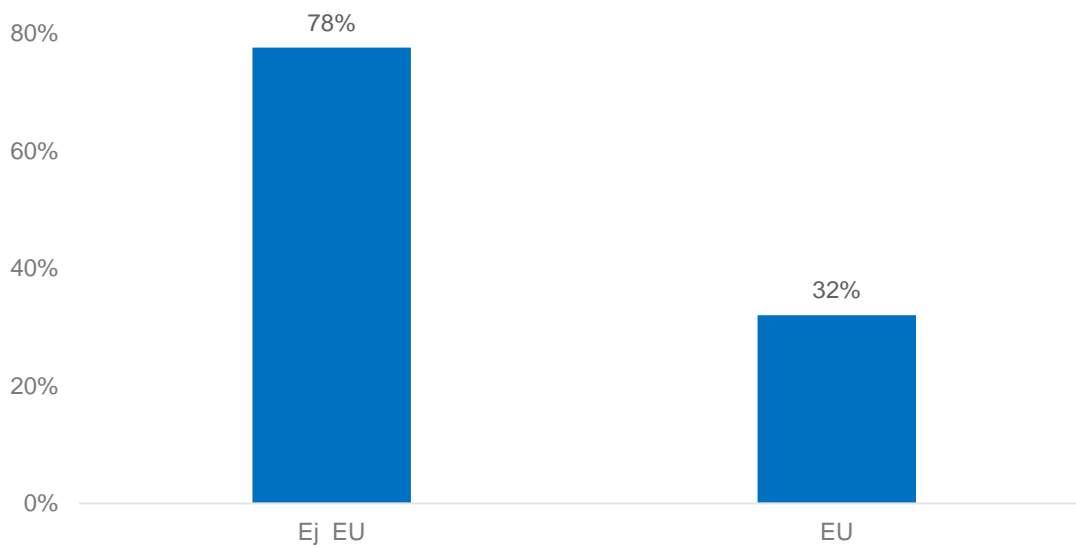
---

<sup>67</sup> Forumet för informationsutbyte om verkställighet är ett nätverk av myndigheter som ansvarar för verkställigheten av Reach-, CLP- och PIC-förordningarna i EU, Norge, Island och Liechtenstein. Under 2017 inrättade forumet sin undergrupp för biocidförordningen.

<sup>68</sup> Kommissionens tillkännagivande om marknadskontroll av produkter som säljs via internet (2017/C 250/01)

Resultaten från alla deltagande länder visade en mycket stor skillnad mellan e-handelsföretag utanför eller inom EU. Upp till 78 procent av produkterna som köpts direkt från företag utanför EU hade brister. Bristerna bestod främst i att begränsade ämnen hittades eller att CE-märkning eller kontaktuppgifter saknades. Motsvarande siffra för produkter som köpts från företag inom EU är 32 procent. En anledning till resultaten kan vara att företag utanför EU ofta är marknadsplatser som inte ansvarar för produkterna utan endast förmedlar dem. Nedan inkluderas en figur på resultatet från den nordiska rapporten (figur 6).

Figur 6. En jämförelse mellan andelen med brister för varor och kemiska produkter som säljs inom EU respektive utanför EU. Skillnaden är statistiskt signifikant.



Kontrollerna inkluderade bland annat analyser av kemikalier i elektronik, leksaker, sportutrustning, saker till husdjur, väskor, saker i mjuk plast med flera. Av dessa varor hade elektriska produkter överlägset flest brister. Av de elektriska produkterna som kontrollerades, inköpta både från företag inom och utanför EU, innehöll 57 procent begränsade ämnen. Vid kontrollen av leksaker och övriga varor innehöll knappt var fjärde (23 procent) av produkterna begränsade ämnen.

För kemiska produkter, biocidprodukter och växtskyddsmedel visar resultaten på omfattande brister gällande de ”reklamregler” som finns när produkter säljs på internet (tabell 12). Här granskades enbart produkter som köpts inom EU. Före ett köp på internet ska man som konsument få information om produktens farliga egenskaper och denna information ska finnas på webbplatsen. Nästan ingen av de produkter som kontrollerats i detta projekt uppfyllde dessa reklamregler. Att andelen är så hög här kan delvis förklaras med att för vissa av dem var det uppföljning från tidigare projekt och att de produkter som inte hade brister vad gäller reklamreglerna inte rapporterats in (riskbaserat urval). Inspektörerna menar dock att det är vanligast att inte informationen finns på webbplatserna.

Tabell 12. Andelen brister vid försäljning av kemiska produkter, biocidprodukter och växtskyddsmedel på internet (riskbaserat urval gör att siffrorna är höga just för denna kontroll).

Produktkategori	CLP:s reklamregler	Reklamregler biocider	Reklamregler växtskydd
Kemiska produkter	100 % brister		
Växtskyddsmedel			100 % brister
Biocider*	93 % brister	100 % brister	

\* Biocider omfattas både av CLP- och biocidförordningens reklamregler.

### 6.6.5 Pågående europeiskt tillsynsprojekt om e-handel klart 2022

Under 2020 startade ett EU-gemensamt tillsynsprojekt om e-handel som utförs inom ramen för Forums projekt ”REF-8 PROJECT - Enforcement of CLP, REACH and BPR duties related to substances, mixtures and articles sold online”. Kemikalieinspektionen har använt tidigare erfarenheter av tillsyn av e-handel när vi har hjälpt till med att ta fram vägledningsmaterial till inspektörer inom EU.

Den operativa fasen av detta projekt genomfördes under 2020 och då kontrollerades både bekämpningsmedel, kemiska produkter samt kemikalier i varor. Sverige kommer att ge ut en egen rapport om de svenska resultaten under 2021, medan Forums rapport kommer att vara klar i början av 2022.

## 6.7 Erfarenheter från tillsyn av e-handel

Resultatet från Kemikalieinspektionens e-handelsprojekt visar tydligt att de kontrollerade produkterna från företag utanför EU har en högre andel brister än motsvarande produkter från företag i EU.

De flesta företag som har produkter med brister tar frivilligt bort produkterna från marknaden när vi kontakter dem. Detta gäller även företag utanför EU (främst de största internationella marknadsplatserna). Vår erfarenhet från de kontakter vi har haft med berörda företag är att företagen oftast tar bort de specifika produkter vi kontrollerat men att de ändå fortsätter att sälja liknande produkter utan att själva ha ett proaktivt arbete.

I e-handelsprojektet under 2020 har vi hittat fler nya marknadsplatser som oftast finns utanför EU och som varken tar bort produkterna eller responderar på våra skrivelser. I de fall då ett företag inte vidtar åtgärder (eller inte går att få kontakt med överhuvudtaget) saknar vi verktyg för att gå vidare när företaget är baserat utanför EU.

Kommunikationen med andra EU-länders myndigheter fungerar väl i de flesta fall. Ansvar för myndigheter att följa upp ärenden som ett annat land lämnar över kommer att förtydligas i en ny EU-förordning om marknads kontroll. Denna förordning har trätt i kraft men kommer i huvudsak att tillämpas från och med juli 2021.

I tillsynen har vi stött på en rad praktiska erfarenheter och utmaningar för tillsynen av e-handel:

- Vem som ligger bakom en webbplats kan vara svårt att hitta och det kan vara ännu svårare att hitta kontaktuppgifter till säljaren bakom en marknadsplats.
- Det kan vara svårt att avgöra vilken roll (exempelvis om företaget är en primärleverantör) och ansvar ett företag har, särskilt när det gäller så kallade marknadsplatser. Det är oftast först i kontakt med företaget man kan reda ut företagets ansvar.

- I hittills två fall i vår tillsyn har vi noterat att företagen på något vis har stängt oss ute antingen genom att vi inte kunnat genomföra köpet eller att de har blockerat vår IP-adress från köp. I de fallen har vi använt oss av en så kallad Stealth computer<sup>69</sup> eller privat inloggning på deras webbplats. I båda fallen rörde det sig om marknadsplatser utanför EU.
- Det gäller att ha ordning på vad man beställt, inte köpa för lika produkter, komma ihåg att ta bilder samt spara webbplatser och länkar. När paketen kommer från marknadsplatserna utanför EU kan det stå ett annat företagsnamn och det kan vara svårt att spåra var produkten köptes från, exempelvis om det var via Amazon eller Ebay.
- Vi har också upplevt problem med att vissa aviseringar för varuprover som beställts inte levererats till Kemikalieinspektionen med följd att varorna skickats tillbaka till leverantören.

### **6.7.1 Andra svenska myndigheters tillsyn av e-handel**

Under arbetet med denna rapport skickade Kemikalieinspektionen ut en enkät till myndigheterna inom Marknadskontrollrådet<sup>70</sup> för att ta del av deras erfarenheter. Sju av dessa myndigheter har utövat marknadskontroll av e-handeln, men ingen av dem har någon särskild rapport från sådan marknadskontroll, se tabell 13 nedan. Antalet aktörer som har kontrollerats under 2018 och 2019 anges också i tabellen.

Vad gäller enheten som arbetar med läkemedel och narkotiska preparat på Läkemedelsverket så räknas den delen inte som marknadskontroll. Vi har dock valt att ta med deras svar i sammanställningen eftersom de arbetar med kontroll av e-handel och har mycket praktisk erfarenhet.

---

<sup>69</sup> Stealth computer – är särskilda datorer som döljer den IP adress som används. Detta görs för anonyma sökningar på internet eftersom vissa sidor kan vara spärrade för myndigheters IP adresser.

<sup>70</sup> Marknadskontrollrådet är ett nationellt samordningsorgan för frågor om marknadskontroll. Marknadskontrollrådet är placerat vid Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac), som ansvarar för ordförandeskap och sekretariat. <https://marknadskontroll.se/>

Tabell 13. Marknadskontrollmyndigheternas marknadskontroll av e-handeln.

Myndighet	Tillsyn E-handel	Antal aktörer – 2018	Antal aktörer – 2019
Boverket	Nej	0	0
Elsäkerhetsverket	Ja	61	36
Energimyndigheten	Ja	40	40
Folkhälsomyndigheten	Nej	0	0
Konsumentverket	Ja	Saknar statistik	Saknar statistik
Läkemedelsverket (medicintekniska produkter)	Ja	30	70
Läkemedelsverket (kosmetika)	Ja	100	110
Läkemedelsverket (läkemedel, narkotiska preparat)	Ja, men räknas inte som marknadskontroll	65	60
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Ja	0	7
Myndigheten för press, radio och tv	Nej	0	0
Naturvårdsverket	Ja	2 – 5	2 – 5
Post-och telestyrelsen	Ja	50	10
Socialstyrelsen	Nej, har ingen faktisk marknadskontroll	0	0
Strålsäkerhetsmyndigheten	Nej	0	0
Transportstyrelsen - RCD-direktivet <sup>^</sup>	Nej	0	0
Kemikalieinspektionen	Ja	30*	46*

\* Antal inspektioner kopplade till särskilda e-handelsprojekt. Mer marknadskontroll av e-handeln har dock skett även i andra projekt.

<sup>^</sup> Recreational Craft Directive - 2013/53/EU om fritidsbåtar och vattenskotrar.<sup>71</sup>

På frågan om vad som är det största problemet med e-handel ur respektive myndighetsperspektiv så finns samstämmighet om följande:

- Myndigheterna saknar rätt att utöva rättskipning för att kunna agera på företag utanför Sverige. Därför prioriterar en del av myndigheterna att endast titta på svenska företag. Inom EU kan myndigheterna skicka vidare ärendena till en annan myndighet inom EU, men det är inte givet att det landet prioriterar ärendet. Utanför EU har myndigheterna enbart möjlighet att uppmana aktören att ta bort bristande produkter.
- Det råder okunnighet om regelverk hos marknadsplatsernas säljare. Ofta uppvisar marknadsplatser utanför EU mer brister och säljer till exempel produkter som inte uppfyller säkerhetskraven.

<sup>71</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0053>



- Det kan vara svårt att hitta kontaktuppgifter och ägarförhållanden på företagen vilket gör att det är svårt att hitta en motpart i ärendena. Dessutom kan faktureringen skötas av ett separat företag och leveransen till kund av ytterligare ett annat.
- Myndigheterna har inte lagstöd för att utföra så kallade dolda inköp på internet. Detta leder ibland till att vi nekats att köpa produkter genom att vi får svar att produkten är slutsåld, det går inte att betala eller att pengarna sätts tillbaka på kontot utan kommentar. Sex myndigheter svarade att de blivit blockerade från att köpa produkter på något sätt.
- Uppfattningen är att det är relativt lätt att starta e-handel och att det är många företag som har låg kunskap om regler. Webbutiker uppstår och försvinner relativt snabbt. Det är svårt att visuellt kontrollera vissa produkter då inspektören är beroende av att se dem i verkligheten eller att göra tester/analyser innan det går att avgöra om produkten är felaktig.

På frågan om det finns skillnader inom och utanför EU är de flesta myndigheter överens om att det är skillnad. Aktörer utanför EU tillhandahåller oftare produkter som inte uppfyller de europeiska säkerhetskraven och dessa aktörer är svårare att nå. En myndighet ansåg att dock aktörer inom EU endast är marginellt bättre än de utanför EU, eftersom aktörer inom EU oftast själva e-handlar utanför EU.

Övrigt som framkommit av enkäten:

- Försäljning av vissa produkter sker inom slutna grupper i Facebook. Eftersom myndigheterna inte har lagstöd för att gå med i dessa slutna Facebookgrupper så är det svårt att bedriva tillsyn av dessa aktörer.
- Rent praktiskt finns det problem med att veta varifrån produkterna kommer (exempelvis är produkten köpt via Amazon, men på paketet står något annat) samt att paketen inte kommer fram av olika anledningar.

Inom Marknadskontrollrådet finns en särskild arbetsgrupp om e-handel. Gruppen arbetar med att ta fram en manual om marknadskontroll av e-handel. Vidare har gruppen verkat för ett svenskt produktsäkerhetslöfte och eventuellt kommer Marknadskontrollrådet ha ett gemensamt e-handelsprojekt i framtiden.

Elsäkerhetsverket tillsammans med Sveriges Konsumenter och Länsförsäkringar har skrivit en rapport om privatimportens faror som publicerades i december 2020 (Sveriges Konsumenter och Elsäkerhetsverket, 2020). Där uppmärksammas samma problem som vi ser med att marknadsplatserna saknar ansvar och att företagen då inte konkurrerar på lika villkor och konsumenter blir ansvariga för produktsäkerheten.

### **6.7.2 Liknande erfarenheter av tillsyn av e-handeln hos europeiska myndigheter**

Kemikalieinspektionen har frågat andra länders tillsynsmyndigheter om de har några rapporter om tillsyn av e-handel. Vi har fått in information från två länder, Tyskland och Frankrike. Frankrike har samma erfarenhet som Kemikalieinspektionen vad gäller varor som inte uppfyller reglerna, det vill säga att marknadsplatser och webbutiker utanför EU har dubbelt så många brister som de inom EU. Tyskland rapporterar i sin rapport om tillsyn av e-handeln mellan 2004–2012 för explosiva varor och kemiska produkter att det finns stora

brister<sup>72</sup>. Tillsyns nätverket CLEEN<sup>73</sup> hade ett e-handelsprojekt om biocider 2013 där man fann många brister. På den tiden hade man inte börjat gå utanför landets gränser i sin tillsyn utan varje land granskade sina nationella aktörer.

Under 2020 pågår ett gemensamt EU-projekt om marknadskontroll av e-handel inom ramen för CASP<sup>74</sup>. I detta projekt kontrolleras inte bara kemikalier utan även andra regelområden inom marknadskontrollen. Kemikalieinspektionen har inte deltagit i detta projekt.

## 6.8 Tillsyn av konsumenter, är det möjligt?

Tillsynsansvaret för konsumenter följer samma linje som den övriga fördelningen för kemikalielagstiftningen. Kemikalieinspektionen har tillsynsansvar för tillverkares och importörers utsläppande på marknaden av kemiska produkter och bekämpningsmedel, och kommunerna har ansvaret för övriga aktörers utsläppande på marknaden.

Kemikalieinspektionen och kommunerna delar tillsynsansvaret för varor.<sup>75</sup> Observera att enskilda firmor inte räknas som konsumenter.

När produkter köps från länder utanför EU och EES så har alltså importören, inklusive konsumenter, formellt ett ansvar för att produkten uppfyller gällande krav, även när produkten enbart ska användas för eget bruk. Detta förhållande gäller inte för de harmoniserade produktreglerna som på kemikalieområdet är leksaksdirektivet och RoHS-direktivet. Formellt är det alltså möjligt för en myndighet att utöva tillsyn av konsumenters import utifrån kraven i Reach-, POPs-, och CLP-förordningarna.

Historiskt har Kemikalieinspektionen i något enstaka fall haft ärenden med konsumenter som sålt produkter som inte har uppfyllt gällande krav (främst kemiska produkter och bekämpningsmedel). Det har varit fall där personen i fråga sålt tydligt förbjudna produkter till mer än en person, det vill säga att de haft ett lager, men även enstaka inköp för eget bruk. Det är även i framtiden relevant att från fall till fall bedöma om en inspektion av en konsument ska ske. Blocket, Facebook marketplace och Tradera med flera kan vara plattformar där vi kan bevaka denna typ av försäljning. I de sociala medierna finns en svårighet med att vi måste logga in med privata konton och frågan är om myndigheten har lagstöd för detta.

Det är svårare att bedriva tillsyn av varor på internet eftersom man inte kan avgöra om en vara innehåller begränsade ämnen utan att göra kemiska analyser. Skulle vi även här märka att privatpersoner säljer ett större antal varor genom till exempel Blocket och där vi känner till att det förekommer begränsade ämnen i varan, så bör vi förstås agera.

Kemikalieinspektionen har samarbetat med Tullverket i ett projekt om smycken där vi på plats analyserade smycken med ett XRF-instrument som kan mäta bland annat metaller. Syftet var framför allt att hitta företag som hade en viss volym på försändelsen. Det visade sig dock att några av försändelserna gick till konsumenter och att de tog in flera smycken – runt 40–50 exemplar. I de fallen väcktes frågan om vidare överlåtelse. Personerna fick beslut om förbud, det vill säga att de inte fick varorna och Kemikalieinspektionen gjorde en åtalsanmälan. Om vi skulle utöva tillsyn över konsumenters import för eget bruk, behöver vi överväga om det är en tillräckligt resurseffektiv åtgärd. Frågan har diskuterats vid en

---

<sup>72</sup> Federal State Working Committee Chemical Safety.

[https://www.blac.de/documents/blac\\_bericht\\_internet\\_en\\_ladrz\\_m210715\\_1503996776.pdf](https://www.blac.de/documents/blac_bericht_internet_en_ladrz_m210715_1503996776.pdf)

<sup>73</sup> Ett tidigare tillsyns nätverk för kemikalier före Forums tid. CLEEN står för Chemical Legislation European Enforcement Network.

<sup>74</sup> CASP står för Coordinated Activities for the Safety of Products och stöds av EU-kommissionen.

[https://ec.europa.eu/consumers/consumers\\_safety/safety\\_products/rapex/alerts/?event=casp:2020&lng=sv](https://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_products/rapex/alerts/?event=casp:2020&lng=sv)

<sup>75</sup> 2 kap. 21, 31–32 §§ miljötillsynsförordningen (2011:13)

marknadskontrollkonferens där bland annat olika medlemsländers tullmyndigheter menade att den ökade importen via konsumenters inköp inte är möjlig att kontrollera på ett effektivt sätt. Mängden enskilda paket är enorm och att stoppa en enskild vara är extremt resursineffektivt. Det är också tveksamt om konsumenter kan förväntas ta det stora ansvaret att undersöka om varorna följer alla bestämmelser.

Många praktiska frågetecken uppstår om vi ska försöka hitta relevanta produkter som konsumenter köper, det finns exempelvis integritetsaspekter - hur vet vi när och vad konsumenten handlar? Här krävs i så fall samarbete med Tullverket, så att vi den vägen kan få reda på att konsumenten handlat. Vi vet dock inte exakt vilken vara de köpt och att hitta riskprodukter på detta sätt är som att leta efter en nål i en höstack. Dessutom behöver vi göra en kemisk analys av varan, vilket tar cirka 6 veckor. Alternativet är att vi själva letar upp varor som vi bedömer ha riskprofil på internet och därefter kontaktar marknadsplatsen eller webbutiken. Men flödet av varor är enormt från de internationella marknadsplatserna och även om vi lyckas stoppa några, så bidrar det föga till riskminskningen av reglerade ämnen. I stället behöver marknadsplatserna utföra ett mycket större proaktivt arbete.

Det kan dock finnas argument för att börja inspektera konsumenter som direktimporterar varor. Frågan kan bli massmedialt uppmärksammat och det kan skapa en medvetenhet hos konsumenter om risken med att handla på marknadsplatser utanför EU. Det kan eventuellt ändra beteendemönster hos konsumenter såsom att undvika de internationella marknadsplatserna eller att efterfråga ytterligare information om kemikalieinnehåll hos leverantören. Ett vidareutvecklat samarbete med Tullverket är en förutsättning för att kunna bedriva tillsyn över konsumenter.

Kemiska produkter och bekämpningsmedel skiljer sig åt från varorna eftersom mycket av produkternas brister är synliga på webbplatsen. Det finns tecken på att olagliga kemiska produkter säljs på internet av både företag och privatpersoner som till exempel köldmedium innehållande fluorerade växthusgaser. Försäljningen sker via olika annonsplatser, till exempel Blocket och Facebook marketplace. Det finns även en ökad risk att konsumenter köper otillåtna bekämpningsmedel från andra länder på internet. Eftersom bekämpningsmedel kräver ett nationellt godkännande finns en risk att produkten inte är tillåten i Sverige när konsumenter e-handlar från andra länder, även från länder inom EU.

Den åtgärd myndigheter kan vidta i tillsynen är att åtalsanmäla konsumenten men det gäller endast om man brutit mot reglerna i Reach-, POPs- eller CLP-förordningarna eftersom där räknas import som utsläppande på marknaden (se inledningen till kapitel 5). Observera dock att det är kommunerna som har tillsynsansvar för konsumenters eget bruk, och inte Kemikalieinspektionen. För produktreglerna RoHS- respektive leksakdirektiven finns däremot inte denna möjlighet till åtgärd, eftersom import inte räknas som utsläppande på marknaden.

## **6.9 Utmaningar med tillsyn vid e-handel**

Den största skillnaden mellan kontroll av e-handel och traditionell handel när det gäller myndighetsutövandet handlar om möjligheten att driva igenom krav för de överträdelser tillsynsmyndigheterna hittar. Ansvarig ekonomisk aktör kan befinna sig utanför myndighetens jurisdiktion trots att försäljningen riktar sig till den svenska marknaden och svenska konsumenter. Det gör att tillsynsmyndigheterna saknar möjligheter att ställa krav på företag utanför EU och marknadsplatser som endast förmedlar produkter. Dessa företag har inte det juridiska ansvar som andra företag har och vi kan se att de behöver göra ett större proaktivt arbete för att klara EU-kraven för säkra produkter.

Det har också tillkommit fler marknadsplatser som säljer produkter billigt och det är svårt för en konsument att se vem det är som egentligen säljer produkten. En webbutik kan ha all text på svenska men företaget bakom finns inte i EU, vilket kan vara svårt att upptäcka. Detta innebär att konsumenterna enkelt kan handla direkt av företag som inte omfattas av EU-lagstiftningarna, vilket kan medföra en ökad risk för att man köper bristande produkter (Klar, et al., 2020).

Det är relativt lätt för små företag att starta e-handel. Det finns en farhåga att dessa företag, som kanske saknar resurser eller kompetens om kemikalielagstiftning, bidrar till att ett större flöde av bristande produkter kommer ut på den svenska marknaden. I jämförelse med andra OECD-länder har Sverige en hög andel sådana små e-handelsföretag. Detta innebär att Kemikalieinspektionen får väsentligt fler tillsynsobjekt.

Som tillsynsmyndighet är det utmanande att hinna med att kontrollera nya produkter som snabbt blir en trend och att använda regelverk som inte uppdateras i samma takt som världen förändras. Till exempel uppstår företagskonstellationer vars roller inte finns beskrivna i regelverken, såsom marknadsplatser som förmedlar produkter som säljs av andra aktörer, varav några kan befinna sig utanför EU. En tillsynsmyndighet måste klara av att prioritera rätt bland de produkter som ska kontrolleras med hjälp av de regler som finns.

De förändrade omständigheterna ställer nya krav på tillsynen för att den ska vara fortsatt effektiv. I tabell 14 nedan ges exempel på vad som kan förändras vad gäller tillsyn av e-handel.

Tabell 14. Ökad e-handel innebär följande förändringar för myndigheters tillsyn av produkter som köps och säljs på internet.

Nya omständigheter	Nya behov för effektiv tillsyn
<p>Gränsöverskridande handel med ekonomisk aktör utanför myndighetens jurisdiktion, exempelvis:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- företag utanför EU.</li> <li>- tjänstelevererande mellanhänder. (t.ex. marknadsplatser, logistikföretag)</li> <li>- privatimport.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ökad samverkan mellan myndigheter i andra länder.</li> <li>- Nya regler, exempelvis möjlighet att stänga av webbplatser, eller ökat ansvar för mellanhänder.</li> <li>- Nya arbetssätt ifråga om till exempel informationsspridning till konsument.</li> </ul>
<p>EU-regler kan (o)medvetet kringgås genom import direkt från fabrik i tredje land – sannolikheten ökar för att det som når konsument är regelstridigt, till exempel innehåll av begränsade ämnen, felaktig märkning, etc.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Privatimport.</li> <li>- (nya) företag utan någon särskild kunskap kring regler kan enkelt hitta och börja sälja produkter.</li> </ul>	<p>Ökat behov av kontroller för att skydda slutanvändaren då bristerna är fler och kunskapen hos företag och konsument kan vara lägre.</p>
<p>En kort distributionskedja ger högre omsättning av varor/produkter och företag. Nya produkter når ut snabbare till konsumenterna.</p>	<p>Högre krav på kontrollmyndigheten att agera snabbt både vad gäller kontrollen av själva produkten och kommunikationen med relevanta (nya) intressenter, det vill säga. ansvarigt företag, tjänsteleverantörer, andra medlemsstater.</p>
<p>Inspektion genom sökning på internet ger ofta inte information om den ekonomiska aktörens roll.</p>	<p>Nya krav på tillsynsmetodik bland annat för att bestämma om företaget är primärleverantör, vilket krävs för tillsyn av bekämpningsmedel och kemiska produkter. Olika e-handelsföretag kan också ha olika ansvarsfördelningar för produkterna.</p> <p>Samkörning av myndigheters register kan bidra till att lösa problemet – till exempel Bolagsverket, Skatteverket eller SCB.</p>

## 6.10 Kemikalieinspektionens e-handelstillsyn i framtiden

De nya marknadskontrollbestämmelserna kommer sannolikt att förbättra möjligheterna att ingripa mot e-handelsföretag vars produkter som inte uppfyller gällande krav. Exempelvis kan webbsidor eller produktsidor stängas ner. Säljarna/tillverkarna på marknadsplatserna som finns utanför EU behöver ha en ansvarig ekonomisk aktör inom EU, vilket enbart gäller för produkter som omfattas av RoHS- och leksaksdirektiven. Däremot kommer vi fortfarande inte kunna ställa krav på marknadsplatserna.

För tillsynen av varor behöver vi upprätta ett eget företagsregister, vilket saknas idag, så att urval och prioriteringar kan göras på ett mer strukturerat och effektivt sätt. Under 2019 har vi genomfört en förstudie men ytterligare resurser kommer att krävas för att kunna upprätta ett sådant register. SCB:s företagsregister är en viktig del i ett sådant register. I dagsläget kostar ett uttag med relevanta SNI-koder ca 60 000 kr. Det är en brist att statliga myndigheter inte kan ta del av denna statliga information kostnadsfritt, vid marknadskontroll och tillsyn. SCB har i budgetäskande lagt in om en anslagsförstärkning för att göra det möjligt att

tillgängliggöra uppgifterna i det allmänna företagsregistret avgiftsfritt (se bilaga 5 om samråd).

Vi kommer att fortsätta satsa på e-handeln vad gäller varutillsyn, där vi även inkluderar samverkan med Tullen.

En kartläggning som Kemikalieinspektionen har gjort visar att av import av kemiska produkter och bekämpningsmedel på internet, är vanligare för vissa produkttyper. Därför kan framtida tillsyn av kemiska produkter behöva uppmärksamma kemiska produkter som används tillsammans med skönhetsmedel som lim till ögonfransar och naglar, och vätska till e-cigarett. För bekämpningsmedel är rått- och musbekämpningsmedel särskilt intressant.

### **Sammanfattning av kapitel 6**

- Tillsynsinsatser visar att varor som köps, främst från marknadsplatser utanför EU har dubbelt så många brister jämfört med inom EU. Det tyder på att marknadsplatserna saknar ett tillräckligt proaktivt arbete.
- För kemiska produkter och bekämpningsmedel finns det stora brister vad gäller reklamreglerna (faroinformation saknas på webbsidorna), och otillåtna bekämpningsmedel säljs på internet.
- Tillsynsmyndigheterna saknar juridiska möjligheter att ställa krav på företag utanför EU och marknadsplatser som endast förmedlar produkter.
- Kravet på nationellt godkännande för bekämpningsmedel gör att produkter som är lagliga i andra EU-länder inte behöver vara lagliga i Sverige. Risken att olagliga produkter köps via e-handeln är därmed större för just bekämpningsmedel, särskilt för rått- och musmedel.
- Konsumenter blir importörer när de e-handlar utanför EU vad gäller kemikalieregler (men inte för RoHS och leksaksdirektiven). Genom vissa annonsplatser kan även privatpersoner sälja produkter som inte uppfyller kemikalielagstiftningen. Det finns frågetecken kring effektiviteten att utöva tillsyn av konsumenter, men det bör ske i de fall det är befogat.
- Det finns också en farhåga att många små företag som kan sakna resurser och kompetens om kemikalielagstiftning relativt lätt kan starta e-handel och därmed bidra till ett större flöde av produkter som inte uppfyller kemikalielagstiftningen. För kemiska produkter kan detta vara relevant för exempelvis vätska till e-cigarett och nagel- och ögonfranslim.

## 7 Varför är e-handeln problematisk ur ett kemikalieperspektiv?

I detta kapitel beskrivs problemen med att produkter handlade över internet innehåller kemiska ämnen som inte uppfyller kemikalielagstiftningen inom EU, detta utifrån nationalekonomisk teori och identifierade marknadsmisslyckanden. Olika typer av styrmedel som adresserar marknadsmisslyckanden presenteras i bilaga 4.

Enligt nationalekonomisk teori motiveras ingripanden från det offentliga av marknadsmisslyckanden. Marknadsmisslyckanden uppstår när en fri marknad inte själv ger upphov till samhällsekonomiskt effektiva lösningar. Ett marknadsmisslyckande utgörs traditionellt sett av en situation när prissättningen på marknaden inte motsvarar den samhällsekonomiska kostnaden för en produkt och därmed inte ger upphov till en optimal resursanvändning i samhället. I denna rapport har vi identifierat följande marknadsmisslyckanden med e-handeln:

1. **Brist i lagefterlevnad när konsumenter och företag köper produkter som innehåller kemikalier som inte uppfyller EU:s kemikalielagstiftning från länder utanför EU som inte kontrolleras av myndigheter eller företag i EU.** Detta är ett marknadsmisslyckande eftersom konkurrensen då inte är fullständig, vilket är en av grundförutsättningarna för en perfekt marknadshushållning med ett prissystem för varor och tjänster som styrs av utbud och efterfrågan.
2. **Informationsproblem eller informationsbrist.** Detta är ett marknadsmisslyckande då konsumenten och andra aktörer i leverantörskedjan inte kan göra informerade (rationella) val baserat på fullständig information.
3. **En icke internaliserad negativ extern effekt av innehållet av begränsade kemiska ämnen.** Detta marknadsmisslyckande uppstår då direktimporten kan ge oavsedda negativa miljö- och hälsoeffekter som drabbar även andra personer än den som köpt produkten. Exempel på sådana personer kan vara övriga familjemedlemmar i ett hushåll eller mottagaren av produkten vid gåva. Icke internaliserade negativa externa effekter kan också påverka konkurrensen på den inre marknaden.

Genom e-handel förändras många delar av den produktions- och konsumtionskedja som annars gäller för traditionell handel. Några exempel på förändringar är nya aktörer som exempelvis marknadsplatser som enbart förmedlar produkter och därmed inte har eller tar något ansvar för produktsäkerheten. Det finns även andra problem med e-handel, än de som nämns i de tre ovanstående punkterna, som också kan ge negativa miljö- och hälsoeffekter jämfört med fysisk handel.

### 7.1 Brist i lagefterlevnad – konsumenter och företag kan importera produkter avsedda för andra marknader

Ett problem med e-handeln jämfört med den fysiska handeln är att produkter som inte är avsedda för den europeiska marknaden eller som inte omfattas av EU:s kemikalielagstiftning, kan nå den svenska marknaden genom att konsumenter direktimporterar produkter från företag utanför EU. Genom privatimport via e-handel från tredjeland kan kemikalier som är reglerade inom EU samt produkter som inte uppfyller EU:s kemikalielagstiftning ändå komma i omlopp på EU-marknaden, vilket kan utgöra en risk för både hälsa och miljö.

Att kemikalielagstiftningarna är olika i världens länder försvårar också möjligheten för aktörer inom e-handeln att göra rätt från början. Produkter som tillverkas utifrån olika

regelverk i olika delar av världen ger också olika förutsättningar att möta reglerna som finns i andra länder. Även om företag utanför EU måste följa EU:s regelverk om de släpper ut produkter på EU-marknaden, så är de lokala producenterna och andra aktörer i deras leverantörskedjor inte skyldiga att göra det.

Den lagstiftning som finns för tillsyn i Sverige och det tillsynsarbete som svenska myndigheter utför är inte anpassade för e-handel. Kemikalieinspektionens tillsyn av produkter som säljs via e-handeln utgår från vem som bär det juridiska ansvaret av transaktionen. Till skillnad från den traditionella, fysiska handeln, vilar det juridiska ansvaret för e-handel på olika parter beroende på hur marknadsplatsens struktur ser ut. Det gör att kontroller eller krav på rättelse av hur företagen följer lagstiftningen inte kan genomföras fullt ut.

Resultatet från Kemikalieinspektionens tillsynsprojekt visar att handeln med varor som köps från företag utanför EU utgör ett stort problem vad gäller lagefterlevnad eftersom varorna innehåller begränsade ämnen och avsaknad av CE-märkning, läs mer om detta i avsnitt 6.6. För kemiska produkter och bekämpningsmedel har vi hittills endast granskat produkter som sålts inom EU men det förekommer otillåtna bekämpningsmedel och brister i form av avsaknad av information om faromärkning. Problemet utgörs också av att de juridiska förutsättningarna saknas för att nå säljarna genom tillsyn när aktörer från tredje land marknadsför produkter inom EU via marknadsplatser som inte har något juridiskt ansvar inom EU.

Sammanfattningsvis utgör bristerna i lagefterlevnad samt den otillräckliga lagstiftningen för privatimport vid e-handel ett av de främsta problemen vi berör i denna rapport. Att det inte finns något företag inom EU som ansvarar för produktens kemikaliesäkerhet vid e-handel från marknadsplatser utanför EU är ett exempel på brister i den gällande lagstiftningen. Dessutom konkurrerar företagen på olika villkor på den inre marknaden.

## **7.2 Informationsproblem – okunskap om produktens innehåll**

Ett annat marknadsmisslyckande är att konsumenter och andra aktörer i leverantörskedjan inte har tillgång till information om vilka kemiska ämnen en produkt innehåller eller vilka risker dessa kemiska ämnen kan medföra. Detta kan bero på att

- tillverkare saknar kunskap om ämnens inneboende egenskaper
- tillverkare saknar kunskap om hur exponering sker från produkten samt vilka risker denna exponering kan ge upphov till
- köpare och säljare inte har samma information som andra aktörer i leverantörskedjan, så kallad asymmetrisk information
- även om informationen är tillgänglig så kan den vara svår för konsumenter att förstå och därmed agera efter.

Detta kan leda till att förekomsten av farliga kemiska ämnen inte påverkar aktörers val vid inköp av produkter eller i vilken omfattning produkter konsumeras. Konsumenter som inte är medvetna om att det finns risker med att vissa varor kan innehålla reglerade ämnen vet heller inte om att de har rätt att efterfråga mer information om varans innehåll. Läs mer om informationsplikt i Reach-förordningen och information om ämnen i varor, CE-märkning och reklamregler i kapitel 4.

Dessutom varierar kunskapen bland konsumenter. Det finns konsumenter som är väl insatta i hållbarhetsfrågor, men även de som tror att alla produkter som finns på marknaden är säkra att köpa.



Antalet aktörer inom e-handeln ändras över tid och det är därför svårt att få en överblick av vilka företag som är verksamma på marknaden för svenska konsumenter. Kemikalieinspektionen bedömer att också företagens kunskap om kemikaliereglerna varierar. Det finns företag med god kännedom om vilka regler som gäller för att släppa ut produkter på marknaden. Det finns också företag som inte vet att deras försäljning omfattas av kemikalieregler.

Brist på kunskap och information om exponering<sup>76</sup> är ett omfattande problem för många aktörer inom e-handeln. Detta problem blir ännu större på grund av långa leverantörskedjor och avsaknaden av direkt kundkontakt som i fallet då konsumenter köper en produkt via en marknadsplats.

### 7.3 Negativa externa effekter och konkurrens

En negativ extern effekt (eller en *extern kostnad*) uppstår i de fall då en tredje part som varken är köparen eller säljaren av en produkt drabbas negativt av att en produkt används. Den tredje parten kan vara en enskild individ, en grupp eller samhället i stort. De hälso- eller miljörisker som den som inhandlar och använder en produkt utsätts för kategoriseras inte som en extern effekt. Däremot kan de risker som drabbar andra i hushållet ses som externa effekter.

De hälsorisker som drabbar anställda hos en arbetsgivare som köpt in en produkt kategoriseras också som negativa externa effekter. Exempel på negativa externa miljö- och hälsoeffekter av e-handel kan vara när ämnen ger upphov till cancer eller allergier eller när ämnen är svårnedbrytbara i miljön. Se bilaga 3 för mer information om andra negativa externa effekter för miljö och hälsa som kan vara en följd av att produkter inte uppfyller lagkraven.

När ett styrmedel leder till att de negativa externa effekterna inkluderas i produktens pris, kallas det att de externa kostnaderna har internaliserats och det finns då inte längre ett marknadsmisslyckande att åtgärda<sup>77</sup>.

Bristen på information kan leda till att priset samt efterfrågan och utbudet inte återspeglar de fördelar, nackdelar och kostnader som produkten har. Att människors hälsa eller att miljön påverkas negativt av farliga kemiska ämnen kan kategoriseras som en negativ extern effekt som konsumenten inte tar hänsyn till i samband med inköp av en produkt via e-handel. Otillräcklig information kan för säljaren innebära att den kan vara villig att acceptera ett högre eller lägre pris för produkten än den faktiska kostnaden för att producera den. Detta får följden att produktens pris understiger det samhällsekonomiskt optimala priset då det inte inkluderar de skador eller kostnader som drabbar andra än de som säljer och köper produkten. Ett lägre pris leder till att konsumtionen av produkten blir högre än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt, vilket utgör ett marknadsmisslyckande.

I många studier analyseras korrelationen mellan priset på en produkt och den objektiva kvalitetsbedömning som produkten fått i tester utförda av oberoende organisationer. En del litteratur visar att korrelationen mellan pris och kvalitet generellt är låg (Imkamp, 2008). Det finns dock studier som indikerar att det för varaktiga och dyrare produkter finns ett starkare samband mellan pris och kvalitet (Kirchler, et al., 2010). Studier visar också att:

- om hänsyn tas till marknadsandelar och prisliv så kan prissättningen vara rättvisande (Olbrich & Jansen, 2014)

---

<sup>76</sup> Information om risker med kemiska ämnen i varor, till exempel hur kemiska ämnen i varor kan läcka ut och påverka den som använder varan.

<sup>77</sup> Att internalisera avser att inkludera genom att också prissätta effekterna.

- priset är en signal på kvalitet men att det även signalerar knapphet (med knapphet menas inom nationalekonomin att tillgängliga resurser är begränsade i förhållande till människors totala önskemål och behov, vilket kan avse land, mat, vatten, pengar etc. för att tillfredsställa människans behov) (Imkamp, 2008)
- det finns ett samband mellan produktens komplexitet och ett starkare samband mellan pris och kvalitet (Kirchler, et al., 2010)
- konsumenter (subjektivt) upplever komplexiteten i olika produkter vilket också får betydelse för konsumentens uppfattning om sambandet mellan pris och produktens kvalitet (Kirchler, et al., 2010).

Som tidigare nämnts i kapitel 3 och bilaga 2 har e-barometern identifierat olika anledningar till att konsumenter handlar från andra länder på internet och priset är en av dessa anledningar. Marknadskontrollrådet har i flera blogginlägg på GD-bloggen påtalat att ett lågt pris ofta är synonymt med låg kvalitet och att risk för produktlagsbrott finns (Persson, 2020) (Holmberg, 2020) (Sjöblom, 2020). Bristen på information kan bland annat resultera i att köparen kan vara villig att betala ett högre eller lägre pris för produkten eftersom de inte känner till dess faktiska fördelar eller nackdelar. Resultatet från Kemikalieinspektionens och Skatteverkets utvärdering av elektronikskatten visar att företagets kostnader för skatten har överförs till konsumenten. Skatten har därmed lett till ett högre pris som av konsumenten kan tolkas som att produkten är av högre kvalitet när det i själva verket beror på att produkten har beskattats för dess innehåll av farliga flamskyddsmedel (Skatteverket, 2020).

Företagen som följer EU-lagstiftningen när de sätter produkter på marknaden konkurrerar med företag som inte efterlever lagstiftningen, vilket orsakar snedvriden konkurrens som utgör ytterligare ett marknadsmisslyckande.

Att priset på eller utbudet av produkter på andra marknader lockar konsumenter att köpa dessa via marknadsplatser på internet är både bra och dåligt för den inre marknaden. Det är bra ur ett konkurrensperspektiv, men dåligt om det medför ökade risker för konsumenterna ur ett hälsoperspektiv. I det längre tidsperspektivet kan det orsaka exempelvis funktionsnedsättningar eller försämrad hälsa, vilket kan ge ökade sjukvårdskostnader för både individen och samhället. För samhället kan det också innebära miljöproblem och högre kostnader vid avfallshantering samt svårigheter att återvinna då exempelvis utrustningen inte är anpassad för att ta omhand eller identifiera dessa ämnen. Detta främjar inte cirkulär ekonomi (Miljödepartementet, 2020) och är därför inte hållbart på lång sikt.

Det finns således både miljö- och hälsorisker som medför samhällsekonomiska konsekvenser för den inre marknaden när produkter som innehåller reglerade kemiska ämnen e-handlas över gränserna. Detta marknadsmisslyckande uppstår eftersom direktimport kan ge negativa miljö- och hälsoeffekter som drabbar även andra än den konsument som köpt produkten.

### **Sammanfattning av kapitel 7**

- Nuvarande lagstiftning kan inte hantera de problem som e-handeln innebär.
- Ytterligare åtgärder behövs som förbättrar konkurrensvillkoren för företagen på EU-marknaden.
- Vid e-handel inkluderas inte de negativa externa effekterna för hälsa och miljö i prissättning av produkten. Därför finns det skäl att införa ytterligare åtgärder som hanterar problemet och ger en effektivare styrning.
- Identifierade informationsmisslyckanden vid inköp samt förekomst av oregistrerade och reglerade ämnen i produkter som köps och säljs via e-handel, motiverar införande av ytterligare åtgärder.
- Konkurrensvillkor – företagen som endast förmedlar produkter (marknadsplatser) har inte samma ansvar som företag som köper produkterna. De bär därmed olika kostnader för handel på EU marknaden.
- Kvalitet är inte alltid synonymt med ett högre pris. Ett högre pris kan bero på skatter, avgifter eller valutakursändringar.
- Ett lägre pris kan enligt Kemikalieinspektionens erfarenhet från tillsynsverksamheten innebära större andel brister i regelefterlevnad.
- Brist på lagefterlevnad för e-handelsaktörer utanför EU kan försvåra möjligheterna för tillsyn, hållbarhet och en giftfri cirkulär ekonomi.
- Risk för hälsoekonomiska kostnader för individer och samhället.

## 8 Konsekvensanalys

I det här kapitlet analyseras de möjliga åtgärdernas konsekvenser för samhälle, konsumenter, företag och myndigheter samt åtgärdernas bidrag till den i rapporten definierade måluppfyllelsen och överensstämmelse med EU-lagstiftningen.

För att möta utmaningarna med kemikalierisker i e-handeln finns flera möjliga åtgärder som skulle kunna tillämpas på olika nivåer: internationellt, inom EU och nationellt. Åtgärderna kan vara frivilliga eller juridiskt bindande och få effekt på kortare eller längre sikt. Kemikalieinspektionen har identifierat flera möjliga åtgärder som kan bidra till att minska risken för att konsumenter eller miljön utsätts för farliga ämnen till följd av e-handel.

I detta kapitel analyseras de möjliga åtgärder som bedöms kunna bidra till måluppfyllelsen i högre utsträckning, de listas i tabell 15 nedan. Alternativa åtgärder som identifierats men som inte valts för vidare analys, anges och kommenteras i avsnitt 8.12.

### 8.1 Åtgärder som vi valt att konsekvensanalysera

I tabell 15 finns de åtgärder som vi bedömer kan bidra till måluppfyllelsen i högre utsträckning och som vi därför har valt att göra en konsekvensanalys av.

Konsekvensanalyserna av åtgärderna som presenteras nedan görs i avsnitt 8.5-8.10.

*Tabell 15. Möjliga åtgärder som vi i denna rapport analyserar konsekvenserna av.*

Åtgärder som relaterar till	Kort beskrivning av åtgärderna
Internationella överenskommelser och initiativ	<ul style="list-style-type: none"><li>Globala system för att fasa ut särskilt farliga ämnen ur ett e-handelsperspektiv</li><li>Ökat stöd till regeringen kring hållbarhetsfrågor i handelspolitiken</li><li>E-handel med kemikalieperspektiv på agendan vid FN:s miljökonferens 2022</li></ul>
Harmoniserande åtgärder på EU nivå	<ul style="list-style-type: none"><li>Påverka EU-regleringar relaterade till e-handel</li><li>Kravet på en ansvarig ekonomisk aktör inom EU omfattar fler kemikalielagstiftningar</li><li>Gemensam EU-strategi för att minimera kemikalierisker vid e-handel</li></ul>
Informationsinsatser	<ul style="list-style-type: none"><li>Information om möjliga kemikalierisker i produkter</li></ul>
Utbilda, kommunicera och samarbeta med e-handelsaktörer	<ul style="list-style-type: none"><li>Kommunikation och samarbeten med branscher som är aktörer i e-handeln</li><li>Dialog med branschorganisationer och med relevanta aktörer inom innovations- eller substitutionsfrågor</li></ul>
Tillsyn	<ul style="list-style-type: none"><li>Ökat tillsynssamarbete mellan Kemikalieinspektionen och Tullverket</li><li>Marknadskontrollmyndigheterna formaliserar samarbetet om e-handel</li></ul>
Nationella utredningar och uppdrag till särskilda utredare	<ul style="list-style-type: none"><li>Utreda e-handelns särskilda utmaningar ur ett bredare tillsynsperspektiv där alla berörda myndigheter inkluderas</li><li>Utreda gränserna för svensk jurisdiktion när det gäller tillsyn</li><li>Utreda ett nationellt centrum för samordning och stöd kring e-handelsfrågor</li></ul>

## 8.2 Konsekvensanalysens omfattning

I den här konsekvensanalysen används delar av förordningen för konsekvensutredning (2007:1244) som utgångspunkt och stöd för att identifiera och analysera effektiva åtgärder samt för att ta fram underlag för beslut av åtgärder. Konsekvensanalysen berör därmed inte samtliga delar som anges i förordningen för konsekvensutredning eftersom Kemikalieinspektionen i denna rapport inte tar fram förslag till nya föreskrifter.

I den här rapporten inkluderar analysen av konsekvenser en redogörelse av vilka aktörer som berörs av åtgärderna, en identifiering och analys av ett referensalternativ<sup>78</sup>, analys av åtgärdsalternativens kostnadsmässiga samt andra betydande konsekvenser. Samråd med aktörer och intressenter har genomförts för att ge andra myndigheter, organisationer och företag möjlighet att yttra sig om bland annat problematiken, åtgärder samt konsekvenser. Resultatet från samrådet redovisas i bilaga 5.<sup>79</sup>

## 8.3 Kriterier för effektiva åtgärder och målformulering

I uppdragsbeskrivningen anges att vid behov ska samhällsekonomiskt effektiva åtgärder föreslås för att åtgärda eventuella problem. Eftersom vi inom ramen för denna rapport varken har möjlighet att genomföra en kostnads-nyttoanalys eller en kostnadseffektivitetsanalys så behöver vi bedöma vad som är en effektiv åtgärd på annat sätt. I den här rapporten definieras en kostnadseffektiv åtgärd för e-handeln utifrån hur den uppfyller följande kriterier:

1. Att den bidrar till uppsatta mål, ger omedelbara effekter och förbättrar efterlevnaden redan på kort sikt. (men åtgärden kan också anses vara effektiv även om det tar längre tid).
2. Att den ger effekt varje gång som åtgärden tillämpas.
3. Att den är tillämplig.
4. Att den kan genomföras inom nuvarande ramar och bemyndigande.
5. Att den är möjlig att följa upp, mäta och utvärdera.

Målet med uppdraget är att identifiera samhällsekonomiskt effektiva åtgärder som förbättrar lagefterlevnaden av kemiska ämnen som är reglerade inom EU i produkter som når svenska konsumenter via e-handel. Målet är att lagefterlevnaden inom e-handeln ska motsvara den fysiska handelns som idag ligger på i snitt 83 procent. Målet är också att åtgärda de marknadsmisslyckanden som beskrivits i kapitel 7, det vill säga brister i lagefterlevnad och otillräcklig lagstiftning, informationsproblem, negativa externa effekter samt olika konkurrensvillkor. Att komma till rätta med de identifierade problem som gällande lagar inte kan hantera är ytterligare ett mål. I konsekvensanalysen samt i förslagen till åtgärder använder vi ett antal olika variabler för att mäta och analysera måluppfyllelsen och att jämföra en ökad regelefterlevnad emot. Dessa är:

- Antalet brister som hittas vid tillsynsprojekt är idag dubbelt så många för de globala marknadsplatserna som för annan e-handel.
- Vid försäljning av kemiska produkter och bekämpningsmedel via e-handel saknas idag i stor utsträckning information om farliga egenskaper. Kemikalieinspektionens

---

<sup>78</sup> Även kallat nollalternativ.

<sup>79</sup> En problembeskrivning redovisas i kapitel 7 och en bedömning av åtgärdsutrymmet och överensstämmelsen med skyldigheterna för EU-medlemskap anges i avsnitt 8.11. I avsnitt 8.5–8.10 analyseras de alternativa åtgärderna utifrån dess konsekvenser för företag, konsumenter, samhälle och myndigheter.

tillsynsverksamhet är inriktad på att finna brister, mellan 93 procent och 100 procent av de kemiska produkter och de bekämpningsmedel som säljs via e-handel visar på en bristande lagefterlevnad.

- Andelen elektriska produkter som inte uppfyller kemikalielagstiftningen i den nationella varutillsynen av den fysiska handeln är totalt sett cirka 21 procent, jämfört med 48 procent för e-handel av elektriska produkter.
- Andelen elektriska produkter i e-handeln som inte uppfyller begränsningsreglerna i RoHS- och Reach-lagstiftningarna är inom EU 40 procent, medan motsvarande andel för e-handeln utanför EU är 67 procent.

Marknadsmislyckanden avseende faroinformation för kemiska produkter, negativa externa effekter och konkurrensvillkor jämförs i analysen av måluppfyllelse utifrån följande:

- I den fysiska handeln brister fem procent av produkterna när det gäller faroinformation.
- Andel produkter som brister i motsvarande faroinformation i e-handeln är närmare 100 procent.

## 8.4 Vad händer om inga ytterligare åtgärder genomförs?

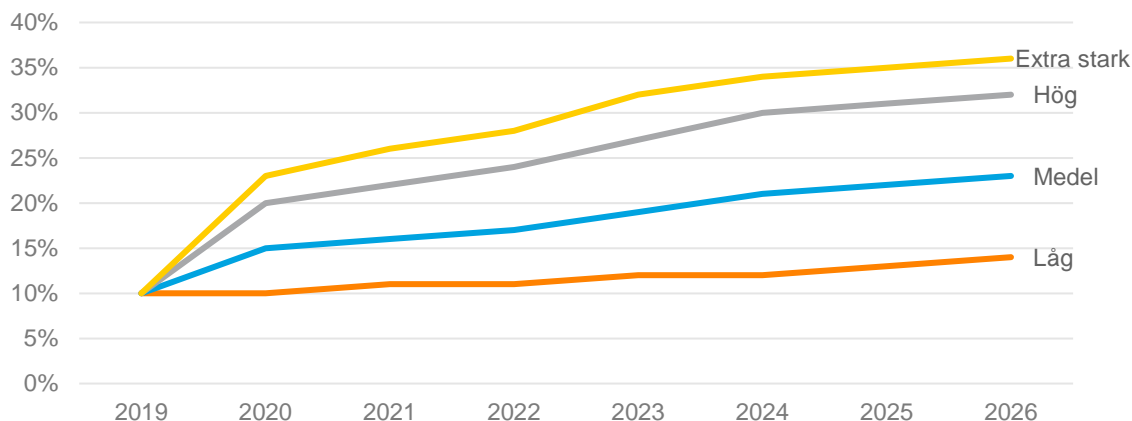
I detta avsnitt identifieras och analyseras nollalternativet<sup>80</sup>, som ger en bild av vad som kan bli resultatet om inga ytterligare åtgärder genomförs för att åtgärda de identifierade problemen med e-handel som berörs i denna rapport.

Försäljningen via e-handel förväntas fortsatt att öka under de kommande åren (se olika scenarier i figur 7). Det kan därför antas att konsumenterna kommer att fortsätta att handla över internet. Nya köpvanor som uppstått som en konsekvens av coronapandemin kan delvis bidra till denna utveckling. Det kan även antas att detta kommer att medföra fortsatta brister i regelefterlevnad som minst motsvarar de nivåer som anges i avsnitt 8.4.5. Problemen som identifierats i kapitel 7 kommer således att kvarstå och bristerna i regelefterlevnaden bedöms följa linjärt med e-handelns utveckling. Om ingen ytterligare åtgärd vidtas för att hantera utmaningarna med e-handel, kommer produkter med reglerade ämnen i ännu högre grad än idag att nå den svenska marknaden och de svenska konsumenterna. Trenden för e-handeln under de senare åren indikerar att dess omsättning och andel skulle kunna fortsatt öka med uppskattningsvis minst 11 procent per år. Handelsanställdas förbund uppskattar att det kommer ske en fortsatt ökning av e-handeln på den svenska marknaden som minst motsvarar den låga utvecklingskurvan i linjediagrammet i figur 7. Den innebär en fortsatt procentuell ökning i linje med utvecklingen mellan 2007 och 2018 då andelen ökade från 3 procent till 9,8 procent. Utvecklingen i scenarierna medel och hög baseras på prognoser från Svenskhandel framtagna 2018 i vilka det uppskattades att andelen för e-handeln skulle kunna utgöra 22 procent respektive 33 procent år 2025. Under 2020 såg vi en betydande ökning av andelen e-handel. I figur 7 har vi därför även tagit fram ytterligare ett scenario som vi kallar för extra starkt där vi bland annat utgår från E-barometerns rapport och uppskattad median för andelen e-handel i november 2020 som var 25 procent.

---

<sup>80</sup> Även kallat referensalternativet.

Figur 7. E-handelns utveckling i Sverige från både svenska och utländska aktörer med avseende på andel av den totala detaljhandeln fram tills idag samt fyra uppskattade scenarion (låg, medel, hög och extra stark) för den fortsatta utvecklingen utan att ytterligare åtgärder vidtas. X-axeln i tabellen anger år och y-axeln anger e-handelns andel av den totala detaljhandeln.



Källa: Kemikalieinspektionen egen bearbetning baserat på data från (Handelsanställdas förbund, 2016) och (Svensk Handel, 2018).

Det är inte enkelt att förutspå den fortsatta utvecklingen om inga ytterligare åtgärder beslutas och genomförs. Hur e-handeln på den svenska marknaden och Sveriges globala e-handel kommer att utvecklas beror på konsumenterna och på företagens agerande. Svenska konsumenter uppges ha större tillit till svenska e-handelsföretag samt e-handelsföretag inom EU än till företag utanför EU. Trenden visar också på en minskad e-handel och direktimport från Asien som bland annat kan härledas som ett resultat av den införda paketavgiften.<sup>81</sup> Vi antar dock utifrån den nuvarande utvecklingen att andelen e-handel av den totala detaljhandeln i Sverige kommer att fortsätta öka, vilket samtliga fyra scenarier i figur 7 visar.

#### 8.4.1 Konsekvenser för samhället

Problemen med att produkter som inte uppfyller kemikalielagstiftningen inom EU når den svenska marknaden via e-handeln är flera men framför allt medför det en ökad risk för negativa hälso- och miljöeffekter. Detta kan medföra konsekvenser för samhället som exempelvis ökade kostnader för sjukvård, rening av mark och vattenområden samt avfallshantering. I detta scenario kommer sådana konsekvenser för samhället att fortsätta öka.

#### 8.4.2 Konsekvenser för konsumenter

Brist på kunskap och information om reglerade ämnen och dess faror är ett omfattande problem för e-handeln som bland annat ytterligare kan försämrats som en följd av minskad direkt kundkontakt. Särskilt privatimport via e-handel från tredjeländ innebär därför att produkter som innehåller okända kemikalier eller kemikalier som är reglerade inom EU ändå kan komma i omlopp på EU-marknaden. Denna konsumtion av produkter inhandlade via e-handel kan orsaka en exponering av både människor och miljö med negativa effekter under

<sup>81</sup> Tjänsteanteckning från samråd 3 november 2020

hela produktens livscykel. Konsumenter kommer i detta scenario att fortsätta e-handeln av produkter som innehåller ämnen, vilka inte uppfyller EU:s kemikalielagstiftning, med risk för att dessa fortsätter att spridas inom EU. Att konsumenterna inte har tillräcklig information eller kunskap om problemen och riskerna som e-handeln kan medföra resulterar i en ineffektiv styrning via de befintliga åtgärderna, eftersom konsumenter idag inte kan göra informerade val.

En undersökning från Sveriges konsumenter visar att nio av tio konsumenter är oroad (tre av tio uppger att de är mycket oroad) för hur utsläpp av kemiska ämnen kan orsaka negativa effekter på hälsa och miljö i både nutid och framtid. Av undersökningen framgår också att konsumenter vill få tillgång till mer information om produkters innehåll av kemiska ämnen. Av de tillfrågade konsumenterna i undersökningen svarade 86 procent att de önskar få information om produkters innehåll av farliga kemiska ämnen. (Sveriges Konsumenter, 2020)

### **8.4.3       Konsekvenser för företag**

När kemikaliereglerna inte följer med marknadsutvecklingen riskerar den långsiktiga hållbarheten att urholkas och konkurrensen blir snedvriden. En fungerande e-handel med motsvarande regelefterlevnad som den fysiska handeln kan främja den svenska tillväxten medan en icke fungerande e-handel kan skapa en ojämlig konkurrens på marknaden.

Studier visar att en ökad e-handel kan stärka konkurrensen (Konkurrensverket, 2017). Med hjälp av internet kan konsumenter jämföra priser och utbud samt göra inköp. En ökad e-handel kan föra med sig en ökad konkurrens på marknaden med exempelvis lägre priser som följd. Detta gör att kostnaderna för små företag att etablera sig på e-handelsmarknaden minskar. Det blir därmed lättare för småföretag att konkurrera med de företag som både bedriver e-handel och fysisk handel, vilket också ger en ökad och mer jämlik konkurrens. Svenska företag som kombinerar e-handels- och butiksförsäljning har en konkurrensfördel hos konsumenter som efterfrågar service.

I den tillsyn som Kemikalieinspektionen genomfört upptäcks brister vid e-handel i form av avsaknad av information om faromärkning för kemiska produkter och varor med otillåtna halter kemiska ämnen. Farorna och nödvändig skyddsinformation ska kommuniceras till exempelvis en importör eller användare för att kunna uppnå en säker hantering av kemiska produkter. Det kan antas att bristerna fortsätter i detta scenario och att marknadsmisslyckande som exempelvis brister i denna typ av information inte hanteras.

Många företag inom e-handeln är småföretag och ofta enmansföretag eller mikroföretag med 1–10 anställda. På den svenska marknaden finns en högre andel småföretag jämfört med andra OECD-länder. Det finns därmed en risk att företag på den svenska marknaden har sämre möjlighet att hålla sig informerade vad gäller rådande kemikalielagstiftning för just deras produkter. Baserat på tidigare tillsynsprojekt bedömer Kemikalieinspektionen att företag som enbart säljer kemiska produkter via webbutiker ofta har låg kunskap om gällande regelverk för kemiska produkter.

Ansvar i distributionskedjan är ett annat problem som leder till att produkter som inte uppfyller kemikalielagstiftningen släpps ut på EU-marknaden. Såsom många marknadsplatser är uppbyggda, har den som ansvarar för marknadsplatsen i dagsläget inte något ansvar enligt gällande EU-lagstiftning att kontrollera att produkterna som säljs uppfyller dessa lagar. Nuvarande lagstiftning leder dock till konkurrensnackdelar för de företag som har högre grad av egenkontroll. Den snedvridna konkurrensen går inte att kompensera med marknads kontroll i detta scenario.



Marknadsplatser utanför EU har mycket större andel brister bland sina produkter och Kemikalieinspektionen har inte juridiska möjligheter att ställa krav på denna verksamhet. Under samråd med olika aktörer uppges att marknadsplatserna utanför EU inte arbetar proaktivt eftersom de anser att det är säljarna som är ansvariga för produkterna på marknadsplatserna och de reagerar endast på det som uppmärksammas i samband med tillsyn.

Antalet globala marknadsplatser bedöms fortsatt öka i detta scenario. Sammantaget bedöms konsekvenserna för företagen utan att ytterligare åtgärder genomförs medföra fortsatt höga kostnader som inte internaliseras, ytterligare administrativa kostnader och bördor som en konsekvens av informationsbrister och brister i regelefterlevnad.

#### **8.4.4 Konsekvenser för myndigheter**

Kemikalieinspektionens tillsynsverksamhet bedöms inte, utan ytterligare åtgärder, kunna uppfylla syftet att säkerställa att företagen följer gällande regler, att minska riskerna för människors hälsa och miljö eller verka för en sund och rättvis konkurrens. Behovet av tillsyn och kontroll från bland annat myndigheter för att säkerställa att systemet fungerar både nationellt och inom EU kan därmed inte mötas.

Den snabba utvecklingen inom e-handelsmarknaden innebär en hög förändringstakt av varu- och leverantörskedjor. Tillsynsmyndigheterna kommer fortsatt inte att kunna följa med i omställningen för e-handel på marknaden, vilket både avser regeltillämpning, tillsyns- och informationsverksamhet. Konsekvenserna av detta kan bli att tillsynsmyndigheterna inte klarar uppdraget att förebygga negativa effekter för hälsa och miljö. Tillsynsmyndigheternas arbete baseras på kunskap och en intern kompetens om en traditionell produktutveckling och marknadsmekanismer. Som följd av detta behöver myndigheter se över sin kompetensförsörjning inom området för att hålla sig uppdaterade. Med sina nuvarande resurser har myndigheterna inte tillräckliga förutsättningar för att följa utvecklingen på e-handelsmarknaden där det sker en snabb omställning. Detta får konsekvenser för det proaktiva arbetet som tillsynsverksamheten kan bidra med samt för regelefterlevnaden och riskminskningsarbetet.

#### **8.4.5 Måluppfyllelse**

Den fortsatta utvecklingen utan ytterligare åtgärder, kan sammanfattningsvis innebära att

- den fysiska handeln och e-handeln kommer fortsatt att skilja sig åt med avseende på riskminskning samt regelefterlevnad
- gällande regler inte kommer att tillämpas eller anpassas för att kunna tillämpas inom e-handeln eller privatimport via globala marknadsplatser
- efterlevnaden av gällande kemikalierregler fortsatt inte kommer att fungera effektivt inom e-handeln med avseende på kemiska ämnen
- brister i regelefterlevnad för produkter som handlas via webbutiker och globala marknadsplatser kommer fortsätta öka
- det för kemiska produkter och bekämpningsmedel vid e-handel även fortsatt kommer saknas faroinformation.
- e-handeln även i fortsättningen riskerar att orsaka negativa miljö- och hälsoeffekter på grund av spridning av reglerade ämnen

- företag kommer fortsatt att konkurrera på olika villkor på den inre marknaden då konsumenter kan köpa produkter som inte tillverkats efter samma förutsättningar
- den snedvridna konkurrensen inte går att kompensera med befintlig marknadskontroll.

Ovanstående punkter visar att måluppfyllelsen inte kan uppnås utan ytterligare åtgärder. Lagefterlevnaden för e-handel kommer således inte motsvara de nivåer som uppmäts för den fysiska handeln, det vill säga 83 procent.

Kemikalieinspektionens bedömning är att antalet brister som kommer att hittas för de globala marknadsplatserna i detta scenario kommer att vara fler än dubbelt så många som för annan e-handel. Brister vid försäljning av kemiska produkter och bekämpningsmedel gällande avsaknad av faroinformation kommer att vara fortsatt höga (mellan 93 och 100 procent) för produkter som säljs via e-handel. Bristerna i efterlevnad av EU:s begränsningsregler kommer fortsatt att vara högre för produkter som handlats över internet från aktörer utanför EU än för produkter som köps inom EU.

Kemikalieinspektionens tillsynsverksamhet kommer fortsatt inte att kunna utfärda förelägganden till företag utanför EU och EES för produkter som inte följer kemikalierglerna. Både företag och konsumenter förmodas ha bristande kunskap och information om produkters innehåll. Enligt vår bedömning kommer produkter som handlats på internet fortsatt att inte uppfylla reklamreglerna och därmed inte ha en faromärkning utan att ytterligare åtgärder införs. Problemet förväntas öka på grund av växande internet-handel och privatimport från länder utanför EU som medför att fler produkter som innehåller begränsade ämnen sätts ut på den svenska marknaden, med negativa hälso- och miljöeffekter som följd.

## **8.5 Åtgärder relaterade till internationella överenskommelser och initiativ**

Globala konventioner och överenskommelser är viktiga instrument för att harmonisera kemikaliergleringar och för att fasa ut särskilt farliga ämnen. Det är särskilt viktigt när det gäller e-handeln, där svenska konsumenter kan importera produkter direkt, vilka inte uppfyller kraven i EU:s kemikalielagstiftning.

Kemikalieinspektionen arbetar sedan länge på den internationella arenan med kapacitetsutveckling och institutionsbyggande samt med hållbarhetsmålen i Agenda 2030. Flera av de åtgärder som föreslås i EU:s kemikaliestrategi är i linje med Kemikalieinspektionens redan pågående internationella arbete, läs mer om dessa i avsnitt 8.12.

Nedan ges exempel på ytterligare åtgärder på internationell nivå som bedöms kunna vara särskilt betydelsefulla för att uppnå en säkrare e-handel när det gäller kemikalieperspektivet.

### ***Globala system för att fasa ut särskilt farliga ämnen ur ett e-handelsperspektiv***

- Kemikalieinspektionen kan utöka sitt stöd till regeringen för att utveckla och genomföra globala system som bidrar till en säkrare e-handel. Exempelvis möjliggörs bättre produktinformation genom GHS-systemet och utfasning av fler särskilt farliga ämnen genom Stockholmskonventionen. Verktyg som SCIP-databasen och digitala produktpass kan vidareutvecklas för att underlätta spårbarhet och möjliggöra en cirkulär ekonomi.

**Motivering:** Den globala handeln behöver också globala lösningar. Myndighetens pågående arbete med befintliga konventioner och det globalt harmoniserade systemet för klassificering och märkning (GHS) kan stärkas för att uppnå en säkrare e-handel. Det snabbare flödet av produkter vid e-handel innebär att det också kan krävas utveckling av ytterligare verktyg för att möjliggöra en snabb och systematisk hantering av särskilt farliga ämnen i importerade produkter och för att öka spårbarheten. Digitala produktpass, som har diskuterats inom EU, ökar möjligheten att få kunskap om det kemiska innehållet i produkter. Kunskapen behövs dels för att kunna skydda konsumenter vid användning, dels för att material och produkter ska kunna återanvändas eller återvinnas på rätt sätt när de kasseras. Den EU-gemensamma SCIP-databasen<sup>82</sup> som syftar till att vara substitutionsdrivande är ett exempel på verktyg som kan användas för detta ändamål. Kemikalieinspektionen kan bidra med sin kompetens kring bedömning av farliga ämnen samt förekomst av dessa i olika typer produkter.

### **Ökat stöd till regeringen kring hållbarhetsfrågor i handelspolitiken**

- Kemikalieinspektionen kan utöka sitt stöd till regeringen när det gäller kemikalieperspektivet i de hållbarhetsrelaterade frågorna i handelspolitiken i linje med EU:s kemikaliestrategi. Sverige bör också stödja EU-kommissionen i arbetet med hållbar utveckling och policy för utveckling och samstämmighet i utvecklingspolitiken.

**Motivering:** Kemikalieperspektivet behöver belysas i fler sammanhang än i kemikalielagstiftningen. Till exempel bör möjligheten att ställa kemikaliekraiv i hållbarhetskapiteln i handelsavtal prövas. Kemikalieinspektionen kan inleda ett samarbete med Kommerskollegium med flera för att integrera kemikalieperspektivet i ett tidigt skede vid förhandlingar om EU:s frihandelsavtal. Hållbarhetskapiteln i handelsavtalen stödjer genomförandet av parternas befintliga internationella åtaganden av bland annat de multilaterala miljöavtalen<sup>83</sup> där internationella konventioner gällande kemikalier ingår. *Integrerade hållbarhetsaspekter i handelspolitiken* är en av indikatorerna för Regeringens mål för Utrikeshandel, export- och investeringsfrämjande<sup>84</sup>. Sverige har varit drivande för hållbarhetsaspekter inom handeln både inom EU och globalt och det är en möjlighet att verka i linje med *Giftfritt från början* genom att designa rätt från början.

### **E-handel med kemikalieperspektiv på agendan vid FN:s miljökonferens 2022**

- Sverige kan verka för att kemikalieperspektivet vid e-handel lyfts till agendan vid FN:s miljökonferens som planeras till 2022. Kemikalieinspektionen kan bistå med argument om varför kemikalierisker behöver inkluderas i hållbarhetsfrågor relaterade till global handel och e-handel.

**Motivering:** När det gäller hållbarhet och e-handel är perspektivet ofta klimat- och energipåverkan, men även kemikalieperspektivet behöver synliggöras och stärkas i denna diskussion. Det är ändamålsenligt att lyfta kemikaliefrågorna relaterade till e-handel i ett globalt sammanhang där många aktörer är samlade såsom vid FN:s miljökonferens. Syftet är att belysa kemikaliefrågans betydelse vid e-handel och kopplingar till de globala målen i

---

<sup>82</sup> SCIP: Substances of Concern In articles, as such or in complex objects (Products). En databas dit leverantörer av varor ska anmäla förekomst av särskilt farliga ämnen i varorna. Reglerna börjar gälla 2021.

<sup>83</sup> På engelska: Multilateral Environmental Agreements.

<sup>84</sup> Prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 24, s. 131. Tillgänglig på:

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2020/09/prop.-2020211/>

Agenda 2030 för att kunna fördjupa miljösamarbetet och åstadkomma internationella och konkreta lösningar.

### **8.5.1 Vilka berörs av åtgärderna?**

De aktörer som främst och direkt berörs av åtgärderna är Regeringskansliet, Kemikalieinspektionen och Kommerskollegium samt berörda EU-myndigheter. Indirekt berörs företag och konsumenter som är aktiva inom e-handel på internationell-, EU- samt nationell nivå.

### **8.5.2 Konsekvenser för samhället**

Åtgärderna som avser globala överenskommelser, liksom att belysa frågan vid ett högnivåmöte inom FN, kan bidra till en effektivare styrning både internationellt, inom EU samt nationellt. Agenda 2030 utgör ett viktigt stöd för arbetet det gör även SCIP-databasen och GHS. Användandet av SCIP-databasen bedöms exempelvis kunna bidra med åtgärder som idag inte finns inskrivna i nuvarande formuleringar av de överenskomna internationella konventionerna.

Vi bedömer också att åtgärderna kan bidra till ökad informationsspridning, högre regelefterlevnad samt till att färre produkter som handlas på internet innehåller reglerade ämnen. Kemikalieinspektionen bedömer därmed att åtgärderna kan få en betydelse för att hantera marknadsmisslyckandena som berörs i kapitel 7.

Åtgärder avseende exempelvis de globala systemen bedöms även kunna medföra ämnesspecifik problemlösning och riskminskning som kan åtgärdas vid källan. För samhället bedöms dessa åtgärder därför som effektiva då de kan hantera de stora flödena och volymerna av reglerade ämnen samt icke registrerade ämnen och därmed bidra till betydande positiva konsekvenser för samhället.

### **8.5.3 Konsekvenser för konsumenter**

Kemikalieinspektionen bedömer att åtgärder som exempelvis FN:s miljökonferens kommer att bidra till att öka konsumenters medvetenhet om problemen med att produkter som inte uppfyller lagstiftningen kommer i omlopp och kan försvåra en miljömässigt hållbar utveckling. Därmed bedömer vi att konsumenter i högre utsträckning kommer att kunna ställa krav och begära information om vilka ämnen som ingår i olika produkter. Konsumenter kan då bidra till att fasa ut särskilt farliga ämnen i e-handeln i högre utsträckning än de kan idag.

De globala systemen för att identifiera och fasa ut särskilt farliga ämnen bedöms generellt ha en riskminskande effekt på produkter som säljs via e-handel och kan bidra till säkrare produkter utifrån både hälsa och miljö. Det kommer då inte vara lika avgörande för konsumenten att beakta från vilket land produkten ursprungligen levererats.

### **8.5.4 Konsekvenser för företag**

Åtgärderna bedöms framför allt kunna medföra betydande positiva konsekvenser för företag inom EU, genom en ökad tillgång av information samt förbättrade konkurrensvillkor. Åtgärder för att minska mängderna och flödena av reglerade ämnen inom e-handel kan också ge minskade administrativa kostnader för företagen för exempelvis informationsinhämtning och kommunikation. Arbetet med SCIP-databasen innebär däremot ytterligare administrativa kostnader för företag. Dessa konsekvenser bedöms dock vara lägre på sikt och i förhållande till de positiva konsekvenserna som åtgärderna kan resultera i med avseende på lika

konkurrensvillkor, ökad kunskap och medvetenhet vilket kan medföra ökade möjligheter att förebygga negativa konsekvenser för hälsa och miljö.

Information om ämnen i varor behöver öka i de olika distributionsleden. Systemen för att identifiera och fasa ut särskilt farliga ämnen skapar ytterligare möjligheter att uppnå detta, vilket kan bidra till att åtgärda samtliga marknadsmisslyckanden som anges i kapitel 7. Att produktpass införs skulle också bidra till möjligheten att spåra särskilt farliga ämnen.

I det fall att Kemikalieinspektionen ökar stödet till regeringen i arbetet med kemiska ämnen och hållbarhetsfrågor i handelspolitiken bedöms även medföra positiva konsekvenser för konkurrensvillkoren mellan företag på den inre marknaden och företag från länder utanför EU och EES. Att kemikaliefrågan lyfts på FN:s miljökonferens kan leda till en ökad medvetenhet och kunskap bland företag som kan ge dem möjlighet och verktyg för att arbeta i linje med de globala hållbarhetsmålen inom Agenda 2030. I förlängningen skulle det kunna leda till konkreta, internationella lösningar på kemikalierelaterade frågor i e-handeln.

### **8.5.5 Konsekvenser för myndigheter**

Åtgärderna medför ett ytterligare ansvar för berörda tillsynsmyndigheter som tidigare inte utövat tillsyn av SCIP-lagstiftningen. Myndigheters ökade resursbehov för att utöva tillsyn med avseende på dessa åtgärder har inte kunnat uppskattas. Åtgärderna ger ytterligare möjlighet för Kemikalieinspektionen att verka för strategin om ”Giftfritt från början” samt underlättar arbetet med giftfria resurseffektiva kretslopp för ökade möjligheter att ge effekter i hela livscykeln. Åtgärderna kan även få betydelse för Sveriges hållbarhetsarbete inom WTO<sup>85</sup> och OECD. Att kemikaliefrågan lyfts på FN:s miljökonferens ger också möjlighet att nå en global överenskommelse för att hantera de kemikalierelaterade e-handelsfrågorna.

### **8.5.6 Måluppfyllelse**

Åtgärderna är mer omfattande och mer långtgående än EU:s harmoniserade regelverk. Men en förutsättning för att de ska kunna genomföras är att även EU stödjer dessa åtgärder. Därmed bedömer Kemikalieinspektionen att de kan anses överensstamma med skyldigheterna för Sveriges EU-medlemskap.

Internationella åtgärder samt harmoniserade åtgärder har också ett stöd från berörda företag då de bedöms ge lika konkurrensvillkor och regler. Kemikalieinspektionen bedömer att dessa åtgärder kan vara effektiva. Vi uppskattar att de kan bidra till en betydande måluppfyllelse som kan mätas i framtida tillsynsverksamhet. Då med ett minskat antal brister som närmare överensstämmer med de för den fysiska handeln som idag ligger på 17 procent. De globala åtgärderna bedöms likaså kunna vara betydande för den långsiktiga måluppfyllelsen avseende bristerna med efterlevnad enligt reklamreglerna vid e-handel som idag påträffas i 93–100 procent av de kemiska produkterna och bekämpningsmedlen.

Åtgärderna bidrar med kompletterande styrning till gällande kemikalieregler och bidrar till en högre efterlevnad av dessa. Därmed kan de internationella åtgärderna även bidra till att hantera de identifierade problem som gällande kemikalieregler idag inte kan hantera liksom till ökad måluppfyllelse när de gäller de globala hållbarhetsmålen i Agenda 2030.

---

<sup>85</sup> The World Trade Organization (WTO) eller Världshandelsorganisationen är en internationell organisation som arbetar med handelsöverenskommelser mellan deltagarländerna.

## 8.6 Åtgärder relaterade till harmoniserande åtgärder på EU-nivå

EU-kommissionen arbetar för närvarande med att revidera e-handelsdirektivet och marknadskontrollförordningen. Nedan listas åtgärder på EU-nivå som bedöms kunna vara särskilt betydelsefulla för att uppnå en säkrare e-handel när det gäller kemikalieperspektivet.

### ***Påverka EU-regleringar relaterade till e-handel***

- Sverige kan påverka kommande EU-regleringar (exempelvis e-handelsdirektivet). Syftet är att lägga ett större ansvar på marknadsplatserna för att de produkter som de förmedlar ska vara säkra.

**Motivering:** EU-kommissionen har presenterat planer på att modernisera bland annat e-handelsdirektivet genom lagstiftningspaketet Digital Services Act (DSA)<sup>86</sup>. EU-kommissionen skriver att det är viktigt att de regler som är tillämpliga på digitala tjänster inom EU förstärks och moderniseras så att de webbaserade marknadsplatsernas roller och ansvarsområden förtydligas. Försäljning av olagliga, farliga eller förfalskade varor och spridning av olagligt innehåll måste hanteras lika effektivt som offline. (The European Commission, 2020) Kemikalieinspektionen behöver påverka och bevaka utkomsten av dessa ändringsförslag och om inte tillräckliga förändringar genomförs av EU-kommissionen behöver Kemikalieinspektionen tillsammans med andra myndigheter och intressenter driva frågan om marknadsplatsernas ansvar vidare.

### ***Kravet på en ansvarig ekonomisk aktör inom EU omfattar fler kemikalielagstiftningar***

- Sverige kan verka för att kravet på att en ansvarig ekonomisk aktör ska finnas inom EU vidgas till att gälla fler lagstiftningar än produktlagstiftningarna i den reviderade marknadskontrollförordningen. Förslaget avser en ändring av marknadskontrollförordningen genom att lägga till Reach-förordningen, CLP-förordningen, POPs-förordningen och biocidförordningen i listan på lagstiftningar i artikel 4 punkt 5.

**Motivering:** I den reviderade marknadskontrollförordningen finns krav på att det måste finnas en ansvarig ekonomisk aktör inom EU när en ekonomisk aktör utanför EU vill släppa ut varor på EU:s marknad. I dagsläget gäller dock detta endast för produktlagstiftningarna, det vill säga för RoHS- och leksaksdirektiven. Sverige bör verka för att kravet i marknadskontrollförordningen utvidgas till att flera lagstiftningar omfattas. Om fler lagstiftningar omfattas av kravet möjliggörs ansvarsutkrävande gentemot företagen vid utfärdande av förelägganden vid tillsynsärenden för fler produkter än leksaker och elektriska produkter.

### ***Gemensam EU-strategi för att minimera kemikalierisker vid e-handel***

- Kemikalieinspektionen kan bidra till att ta fram ett förslag till en gemensam EU-strategi för att minimera kemikalierisker vid e-handel från länder utanför EU och EES. Därmed främjas arbetet för en giftfri cirkulär ekonomi.

**Motivering:** Den harmoniserade lagstiftningen gör att alla medlemsländer står inför samma slags utmaningar vid e-handel, särskilt när det gäller import från tredje land. Därför behövs

---

<sup>86</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package>

också gemensamma lösningar. EU:s kemikaliestrategi har identifierat att importerade varor som handlas via internet har hög risk att uppvisa brister.

För att kunna föreslå åtgärder som fångar upp importen av bristande produkter från länder utanför EU behövs en särskild strategi där exempelvis gränskontroller mot tredje land kan behöva stärkas. Kemikalieinspektionen har tidigare och framgångsrikt utarbetat förslag till strategier på kemikalieområdet i samarbete med andra länder, till exempel för högfluorerade ämnen. En lämplig tidpunkt för att presentera strategin skulle kunna vara i samband med Sveriges ordförandeskap i EU år 2023.

### **8.6.1 Vilka berörs av åtgärderna?**

De som berörs av åtgärderna är framför allt företag (tillverkare, importörer, lagerhållare, leverantörer), marknadsplatser, webbutiker, konsumenter och myndigheter. Åtgärderna berör såväl företag utanför EU och EES, inom EU samt på den svenska marknaden. Företagen som berörs är både stora-, små- och medelstora och finns främst inom följande branscher: skönhet och hälsa, kläder och skor, elektronik, dagligvaror, sport och fritid samt möbler och heminredning. Se mer information i figur 8. Andra aktörer som berörs av dessa åtgärder är Kemikalieinspektionen, Tullverket samt Regeringskansliet. På EU-nivå berörs även EU-kommissionen samt andra berörda nationella myndigheter i andra EU-medlemsländer.

När det gäller åtgärden som avser krav på ansvarig ekonomisk aktör inom EU i fler kemikalielagstiftningar så berörs inte företag vars verksamhet idag styrs av RoHS- eller leksaksdirektivet eftersom kravet redan finns infört i dessa produktlagstiftningar.

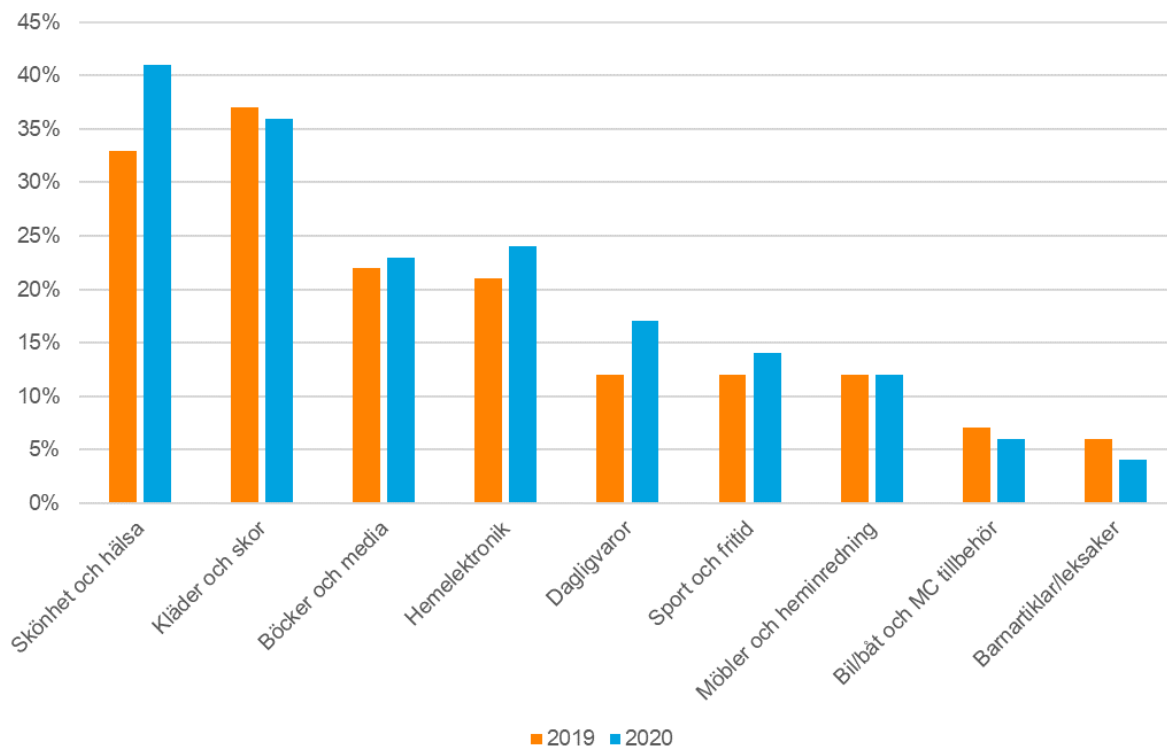
Statistik från SCB visar att det är vanligast bland stora företag att också erbjuda e-handel, det vill säga företag med 250 anställda eller fler. Under 2016 utgjorde e-handeln 28 procent av de stora företagens omsättning. Motsvarande uppgifter för företag med 10–49 antal anställda var 10 procent (SCB, 2017). Det är framförallt företag som transporterar, magasinerar och lagerhåller, tillverkar samt andra e-handelsföretag som berörs av åtgärderna inom detta åtgärdsområde. Cirka 15 000 svenska e-handelsföretag finns på SNI-koden ”Postorder och internethandel”.

Under 2016 kom 21 procent av svenska företags omsättning från e-handel jämfört med 18 procent under 2010. Enligt E-barometern ökade e-handeln i Sverige med 25 procent i augusti 2020 jämfört med samma månad året innan (PostNord AB, 2020c).

Cirka åtta av tio (77 procent) svenska konsumenter e-handlade i augusti 2020. Bland gruppen kvinnor mellan 30 och 49 år så var motsvarande andel 86 procent under samma månad.

Enligt uppgifterna från E-barometern 2020 köper konsumenter i Sverige, i genomsnitt, varor 17 gånger per år via e-handel. Majoriteten av konsumenterna uppger att de 1–2 gånger i månaden handlar varor via internet. Cirka 13 procent av konsumenterna uppgav att de handlar på internet minst en gång varje vecka. Beloppen för varje inköp varierade mellan 583 och 2 682 svenska kronor under perioden. Dessa uppgifter är dock påverkade av den pågående coronapandemin. Under 2020 undviker 6 av 10 svenskar att handla i butiker på grund av pandemin. I figur 8 kan utläsas vilka branscher som svenska konsumenter främst handlar från på internet, vilket också ger en bild av vilka branscher som berörs mest av åtgärderna inom detta åtgärdsområde.

Figur 8. Varor som köpts på internet i augusti i Sverige 2019 respektive 2020. Flertalet av dessa branscher berörs av lagstiftning inom kemikalieområdet på ett eller annat sätt. Statistiken för 2020 har påverkats av den pågående coronapandemin.



Källa: PostNord AB, 2020c.

### 8.6.2 Konsekvenser för samhället

Produkter som säljs via e-handel ska uppfylla samma krav som de produkter som säljs inom den fysiska handeln. Detta gäller även då konsumenter importerar produkter från företag eller leverantörer utanför EU. Trots detta upptäcks brister i lagefterlevnad i samband med Kemikalieinspektionens tillsynsarbete för bland annat produkter och kemiska produkter som säljs via e-handel med avseende på följande rättsakter Reach-, CLP- och POPs-förordningarna, RoHS-direktivet och leksaksdirektivet samt biocidförordningen. Detta berör bland annat elektronik, leksaker, smycken samt produkter tillverkade av mjuk plast. Brister har även upptäckts i textilprodukter, kläder och skor, inredning och möbler, inomhusgolv, bäddmadrasser och andra varor. Åtgärdsförslagen skulle tillsammans kunna bidra till färre brister samt minskade kostnader för samhället för exempelvis avfallshantering.

En säkrare inre marknad medför positiva konsekvenser för arbetet med cirkulär ekonomi samt ger positiva hälso- och miljöaspekter på kommunal, regional och nationell nivå. Således har endast positiva konsekvenser identifierats för samhället genom att de tre harmoniserade åtgärderna genomförs. De positiva konsekvenserna avser hälso- och miljöeffekter, effektivare tillsyn av produkter som inte uppfyller kraven på den inre marknaden samt en effektivare testning och tillsyn av importerade produkter.

Som EU-medlem har Sverige ett ansvar att säkerställa att den harmoniserade lagstiftningen efterlevs. Samordning mellan medlemsländerna är en förutsättning för att säkerställa en likartad och överensstämmande tillämpning av den gemensamma lagstiftningen. Detta omfattar även att utöva tillsyn och hantera en bristande efterlevnad så effektivt som möjligt. Åtgärderna som analyseras för EU-nivån skulle alla ge ökade förutsättningar för Sverige och



andra medlemsländer att fullfölja uppdraget med att säkerställa tillämpningen av en gemensam lagstiftning.

### **8.6.3 Konsekvenser för konsumenter**

Åtgärderna bedöms framför allt medföra en säkrare inre marknad, vilket ger positiva konsekvenser för konsumenter genom minskade negativa miljö- och hälsoeffekter samt en renare inomhus- och utomhusmiljö. Konsumenterna bedöms få ett bättre skydd avseende hälsa, miljö och säkerhet, vilket ger positiva konsekvenser både i hemmiljö och arbetsmiljö.

### **8.6.4 Konsekvenser för företag**

Åtgärderna bedöms främst medföra positiva konsekvenser för berörda företag på den inre marknaden eftersom de bidrar till mer lika konkurrensvillkor. Åtgärderna bedöms inte medföra några ytterligare betydande administrativa konsekvenser för berörda företag jämfört med dagens nivå. Ökade krav på egenkontroll minskar andelen olagliga produkter och därmed också de administrativa kostnaderna som följer av förelägganden. En EU-reglering om marknadskontroll lägger mer ansvar på marknadsplatserna för de produkter som de förmedlar och att produkterna uppfyller gällande EU lagstiftning. För att uppnå detta krävs ett mer proaktivt arbete, vilket också innebär visst administrativt arbete. Detta bedöms främst ge positiva konsekvenser för samtliga berörda företag då produkternas säkerhet kan förbättras.

Åtgärderna medför en högre andel säkra produkter än vad som idag når EU:s inre marknad. Åtgärderna kan därmed underlätta för företagen i deras arbete med att förebygga och minska de negativa miljö- och hälsokonsekvenserna samt effekterna av att produkter som inte uppfyller gällande lagstiftning sätts på marknaden. Vissa företag kan initialt få ytterligare kostnader för att anpassa sin verksamhet för information om efterlevnad samt för att utse en ansvarig ekonomisk aktör inom EU.

Samtliga åtgärder bedöms kunna ge mer likvärdiga förutsättningar för företagen som bedriver e-handel på EU:s inre marknad samt mer rättvisa konkurrensvillkor. De företag som idag säljer produkter som efterlever kemikalielagstiftningen konkurrerar inte längre med företag som inte gör det. De positiva konsekvenserna för företagen med bland annat ökade krav på egenkontroll bedöms överväga de negativa.

### **8.6.5 Konsekvenser för myndigheter**

För analys av konsekvenserna av och med arbete med en EU-strategi för e-handel kan Kemikalieinspektionens arbete med att ta fram en EU-strategi för PFAS användas som jämförelse. I detta arbete användes främst redan avsatta resurser för strategiskt EU-arbete. Till så stor utsträckning som möjligt användes redan befintliga arbetsgrupper och upparbetade samarbetskanaler. Kostnaderna avsåg framför allt arrangemang av workshops. PFAS-strategin fick bra genomslag och stöd från flertalet medlemsländer och från EU-kommissionen och har därför goda förutsättningar att resultera i positiva konsekvenser. Arbetet med en EU-strategi för e-handel skulle troligen kräva mycket mer tid än vad PFAS-strategin gjorde eftersom etablerade samarbetsformer då redan fanns. För e-handel finns ingen redan upprättad grupp inom EU men det finns ett brett intresse hos företag, EU-kommissionen och andra medlemsländer och det finns ett gemensamt problem att lösa.

Kemikalieinspektionen bedöms kunna använda befintliga resurser för arbetet med att bidra till att införa krav på att en ansvarig ekonomisk aktör ska finnas inom EU avseende fler kemikalielagstiftningar. För att verka för en EU-reglering om marknadskontroll krävs svenska

inspel i EU:s förhandlingsarbete. Detta kräver insatser från Regeringskansliet samt berörda nationella expertmyndigheter i Sverige.

Åtgärden om att verka för att en ansvarig ekonomisk aktör inom EU ska omfatta fler lagstiftningar innebär att Kemikalieinspektionen får ökade möjligheter att kräva åtgärder från företag även utanför EU gällande regelefterlevnad. Åtgärden kan få positiva effekter på lång sikt.

Arbetet med samtliga tre åtgärdsförslag bedöms kunna påbörjas relativt snart efter att beslut om åtgärd tagits. De kan dock först förväntas ge positiva effekter för samhället på längre sikt. Som resultat av dessa åtgärder kan myndigheter ställa mer krav på företag, vilket underlättar tillsynsarbetet.

Genom att det införs krav på att en ansvarig ekonomisk aktör inom EU ska finnas så kommer tillsynsarbetet med avseende på CLP-lagstiftningen underlättas då tillsynsmyndigheter kan ställa någon till svars för de produkter som inte är rätt klassificerade och märkta. Att även Reach- och POPs-förordningarna får detta infört ger ytterligare möjligheter att utöva tillsyn för att säkerställa en högre lagefterlevnad. Ett krav på att en ansvarig ekonomisk aktör inom EU ska finnas är beslutat i leksaks- och RoHS-direktiven och gäller från och med sommaren 2021 enligt marknadskontrollförordningen.

### **8.6.6 Måluppfyllelse**

Åtgärden bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av EU-medlemskapet. Det är svårt att bedöma åtgärdernas förväntade måluppfyllelse men Kemikalieinspektionen bedömer att åtgärder för att påverka EU:s lagstiftning om marknadskontroll kan ge stor effekt om de leder till avsett resultat. Det kan dock antas att åtgärden i kombination med varandra kan bidra till en högre regelefterlevnad med motsvarande andel brister som uppmäts för den fysiska handeln idag.

Eftersom bristerna i regelefterlevnaden och information även de kräver åtgärder inom EU bedömer Kemikalieinspektionen att åtgärden på EU-nivå kan vara mer samhällsekonomiskt effektiva än att endast genomföra ytterligare nationella åtgärder. Vi bedömer även att de verkar för bättre konkurrensvillkor mellan e-handelsföretag och företag inom den fysiska handeln. En EU strategi för e-handel anser vi även kunna bidra till att åtgärda de identifierade problemen som gällande kemikalierregler inte kan hantera.

Åtgärden förväntas även förbättra konkurrensvillkoren för de företag som är etablerade inom EU i förhållande till företag utanför EU. Antalet brister som påträffas vid tillsyn förväntas minska för de globala marknadsplatserna till en nivå som är mer i nivå med annan e-handel. Genom att kravet på en ansvarig ekonomisk aktör inom EU införs för fler produktområden och för fler kemikalielagstiftningar antas andelen produkter som innehåller brister vad gäller kemikalielagstiftningen jämfört med den fysiska handeln närma sig de tillsynsresultat som vi idag kan se för elektriska produkter, det vill säga 21 procent brister i lagefterlevnad för den fysiska handeln och 48 procent för produkter handlade på internet. Andelen elektriska produkter handlade på internet, vilka idag inte lever upp till begränsningsreglerna i RoHS- och Reach-lagstiftningarna, uppskattas till cirka 40 procent inom EU idag. Motsvarande andel för e-handeln utanför EU är 67 procent.

Kemikalieinspektionen bedömer att de tre EU-åtgärdena beskrivna ovan kan bidra till en betydande ökning av regelefterlevnaden på sikt för både elektriska produkter samt övriga berörda produkter som handlas på internet.

## 8.7 Åtgärd som relaterar till information om kemikalierisker vid handel över internet

Kommunikativa styrmedel kan vara komplement till andra styrmedel och syftar bland annat till att påverka aktörers beteende genom kunskapsöverföring. Till exempel kan konsumenter som har tillgång till korrekt information göra medvetna val om vilken produkt de köper eller inte köper, samt var de väljer att handla när de handlar på internet.

### *Information om möjliga kemikalierisker i produkter*

- Kemikalieinspektionen kan medverka till att informera om möjliga risker med produkter köpta på internet.

**Motivering:** Vi bedömer att de som köper produkter på internet ofta har liten kunskap om möjliga kemikalierisker med produkter. Risken att produkterna inte uppfyller kemikalielagstiftningen är högre om produkterna är köpta från företag utanför EU och EES. Stärkt kommunikation riktad till målgruppen skulle öka medvetenheten och kunna påverka köpmönster, samt i förlängningen påverka de säljande företagen och deras leverantörer, både vad gäller utbud och kemikalieinnehåll i produkterna. I enlighet med det svenska miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö behövs såväl kunskap och information om ämnens farliga egenskaper som utfasning av särskilt farliga ämnen, för att förebygga skador av kemikalier i produkter. Vi anser också att kommunikativa styrmedel är ett viktigt komplement till andra åtgärder. Den enskilde konsumenten är inte den som kan eller ska lösa hela problemet, men konsumenters agerande kan vara en del av lösningen. En höjd medvetandegrad bland konsumenter som leder till ökat kundtryck kan till exempel bidra till en ökad acceptans för och efterlevnad av till exempel juridiska styrmedel bland företag som säljer produkter på internet.

### 8.7.1 *Vilka berörs av åtgärderna?*

Åtgärden berör Kemikalieinspektionen, konsumenter samt i förlängningen säljande företag och deras leverantörer.

### 8.7.2 *Konsekvenser för samhället*

Konsumenter kan med hjälp av korrekt information och utökad kunskap göra medvetna val vid köp och därmed bidra till förändrade handelsmönster. Detta kan leda till positiva konsekvenser för samhället i form av minskade negativa miljö- och hälsoeffekter när produkter med okända eller begränsade ämnen i mindre grad importeras till den inre marknaden.

### 8.7.3 *Konsekvenser för konsumenter*

Ökad kommunikation riktad till konsumenter kan resultera i en högre regelefterlevnad genom ett ökat kundtryck på de företag som saluför produkter. Konsumenter kan med hjälp av korrekt information om kemikalierisker vid e-handel i högre utsträckning ställa krav på företagen och därmed påverka handelsmönster. Detta antas även medföra positiva konsekvenser för konsumenter som i högre utsträckning kan förebygga och minska sin exponering för farliga kemiska ämnen.

#### **8.7.4      *Konsekvenser för företag***

En ökad efterfrågan på säkra produkter från medvetna konsumenter kan leda till att företag i högre utsträckning ställer krav på sina leverantörer och på tillverkare samt att säkerställa att gällande regelverk efterlevs. För företag kan detta därmed också medföra positiva effekter för konkurrensvillkor. De initiala administrativa kostnaderna för företagen för att inhämta information om innehåll och användning av kemiska ämnen bedömer Kemikalieinspektionen inte utgör någon ytterligare kostnad eftersom den avser en arbetsinsats som företagen redan har i nollalternativet utifrån det gällande ansvaret att inhämta information.

#### **8.7.5      *Konsekvenser för myndigheter***

Åtgärden innebär utökade kommunikationsaktiviteter om e-handel i jämförelse med det arbete som Kemikalieinspektionen utför idag. En målgruppsanpassad kommunikationsinsats kan bli effektiv om åtgärden i första hand riktas mot de konsumentgrupper som idag handlar mest på internet. Det kan exempelvis handla om att verka för ett ökat samarbete mellan berörda myndigheter på alla nivåer inom statsförvaltningen för att gemensamt sprida information och kommunicera med konsumenter som handlar på internet.

Genom utökade kommunikationsinsatser kan myndigheterna bidra till ökad kunskap som kan leda till att fler konsumenter begär information med avseende på innehåll av farliga kemiska ämnen. Konsumenterna kan också därigenom bli mer medvetna om att kemikalieriskerna kan variera beroende på var i världen en produkt är tillverkad tillika var i världen den köps.

#### **8.7.6      *Måluppfyllelse***

Konsumenters insatser är små och görs i vardagen, men kan göra skillnad och bidra till en mer hållbar och säker e-handel. Den enskilde konsumenten är inte den som kan eller ska lösa hela problemet, men konsumenters agerande är en del av lösningen. Någon betalar slutligen för bristerna i lagefterlevnaden och till viss del skulle en kommunikationsinsats riktad mot konsumenter kunna synliggöra och delvis hantera problemet.

Åtgärden överensstämmer med och går inte utöver de skyldigheter som följer av Sveriges EU-medlemskap. Den bedöms kunna vara en effektiv åtgärd då den tillsammans med befintliga juridiska styrmedel kan bidra till en högre regelefterlevnad, i nivå med den för den fysiska handeln, och informationsspridning som också kan ge en minskad exponering för begränsade kemiska ämnen.

Kemikalieinspektionen bedömer att utökad kommunikation riktad till konsumenter också indirekt kan bidra till en ökad måluppfyllelse för de globala marknadsplatserna och en förbättring i lagefterlevnad av begränsade kemiska ämnen. Störst procentuell förbättring kan väntas för de varugrupper där e-handeln från svenska konsumenter idag är högst, nämligen de som redovisats i figur 8.

Bristerna gällande e-handeln av kemiska produkter och bekämpningsmedel bedömer vi inte kommer att kunna åtgärdas med hjälp av enbart kommunikation riktad till konsumenter. De långsiktiga effekterna av denna åtgärd beror även på hur företagen agerar på lång sikt samt om kommunikationen och den ökade medvetenheten medför ett mer långsiktigt tryck från kunderna.

Måluppfyllelsen beror också på hur långsiktiga de riktade kommunikationsinsatserna från myndigheten blir samt vilka resurser myndigheten har möjlighet att lägga på detta.

## 8.8 Åtgärder som relaterar till att utbilda, kommunicera och samarbeta med e-handelsaktörer

Nedan listas två åtgärder som kan genomföras inom området kommunikation, utbildning och samarbete med e-handelsaktörer och som berör kemikaliefrågor och e-handel.

### ***Kommunikation och samarbeten med branscher som är aktörer i e-handeln***

- Kemikalieinspektionen kan stärka kommunikationen riktad till och samarbeten med branscher som är aktörer i e-handeln. Exempel på sådana branscher är marknads- och annonsplatser samt jämförelsesajter. Samarbetena kan syfta till att branscherna utarbetar arbetssätt så att relevant kemikalieinformation vidarebefordras till konsumenterna i köpögonblicket. Kemikalieinspektionen bistår företagen med information om gällande regelverk och hur ansvar och skyldigheter för olika aktörer i e-handeln ser ut.

**Motivering:** Information är en färskvara. Genom att konsumenten får information om eventuella kemikalierisker i direkt anslutning till ett köp ökar sannolikheten för att konsumenten kan göra ett informerat och rationellt val. Kemikalieinspektionen kan samarbeta med nyckelaktörer som i sin tur kan förändra och påverka en bred kundkrets. Därmed minskar privatimporten av produkter till Sverige, vilka inte följer kemikaliereglerna.

### ***Dialog med branschorganisationer och med relevanta aktörer inom innovations- eller substitutionsfrågor***

- Kemikalieinspektionen kan initiera dialog med branschorganisationer och med relevanta aktörer inom innovations- eller substitutionsfrågor. Syftet är att stötta aktörerna så att de i sin tur kan ge ett bra stöd till medlemsföretag eller andra företag i det proaktiva arbetet med att byta ut farliga kemikalier. Till exempel kan digitala verktyg utvecklas som kan hjälpa företag att identifiera produkter som inte uppfyller kemikalielagstiftningen i EU och Sverige.

**Motivering:** Genom att samarbeta med aktörer som har i uppdrag att stötta företag kan vi få en god utväxling av våra kommunikationsinsatser om kemikalierisker kopplade till e-handel. Om fler företag förstår kemikaliereglerna, sitt eget ansvar och får hjälp med att byta ut farliga kemikalier kommer färre produkter som inte följer kemikaliereglerna att nå Sverige.

#### **8.8.1 Vilka berörs av åtgärderna?**

Följande aktörer kommer att beröras av åtgärderna: e-handelsföretag, branschorganisationer och marknadsplatser. Åtgärderna berör även Kemikalieinspektionen och andra berörda tillsyns- och marknadskontrollmyndigheter.

#### **8.8.2 Konsekvenser för samhället**

För samhället kan främst positiva konsekvenser förväntas som en följd av dessa åtgärder som innebär kompletterande styrmedel för att verka för en ökad regelbundenhet, minskade informationsbrister samt minskad exponering för reglerade ämnen och en säkrare e-handel.

#### **8.8.3 Konsekvenser för konsumenter**

Främst indirekta positiva konsekvenser kan antas bli följden av åtgärderna för konsumenter eftersom fler aktörer än idag aktivt kan verka för en säkrare e-handel med högre

regelefterlevnad. Detta bland annat med hjälp av att faroinformation då blir tillgänglig för kunder.

#### **8.8.4      *Konsekvenser för företag***

Åtgärderna kommer att medföra både ekonomiska och administrativa kostnader för berörda företag. Större delen av dessa kostnader bedöms avse arbete utifrån redan befintliga skyldigheter och ansvar och kan därför inte bedömas som enbart utökade kostnader. För dessa företag förväntas åtgärderna också ge förbättrade konkurrensvillkor som kan vara mer betydande än de ökade kostnaderna för informationsinhämtning och regelefterlevnad.

#### **8.8.5      *Konsekvenser för myndigheter***

Åtgärderna innebär tillfälliga ökade resursbehov från Kemikalieinspektionen för ytterligare arbete med kommunikation, utbildning samt dialogarbete mot nya aktörer. Till viss del kan detta arbete inrymmas i arbetet med ”Giftfritt från början”<sup>87</sup>. Den administrativa kostnaden varierar och beror på den nuvarande kunskapsnivån hos respektive aktör samt på vilka utmaningar som finns för att uppnå en säkrare handel och ökad regelefterlevnad.

#### **8.8.6      *Måluppfyllelse***

Om företag som är verksamma inom e-handelsområdet har kunskap om kemikaliereglerna och hur deras verksamhet kan kopplas till det svenska miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö kan de på ett bättre sätt ta ansvar för att minska riskerna för att människor och miljö skadas av farliga kemikalier. En viktig vinst med den här typen av insatser är att vi som myndighet vid dialog med aktörerna får större förståelse för företagets villkor, vilket underlättar det fortsatta arbetet med att utveckla nya styrmedel.

Åtgärderna överensstämmer och bedöms inte gå utöver de skyldigheter som följer av Sveriges EU-medlemskap. Åtgärderna bedöms kunna vara effektiva åtgärder då de tillsammans med befintliga juridiska styrmedel kan bidra till en högre regelefterlevnad och informationsspridning som också kan ge en minskad exponering av reglerade kemiska ämnen.

Kemikalieinspektionen uppskattar att utökad kommunikation riktad till nya aktörer kan bidra till en ökad måluppfyllelse för de globala marknadsplatserna. Åtgärderna kan även bidra till att en bättre lagefterlevnad kan uppnås inom e-handeln. De bedöms dock inte kunna nå upp till 83 procent som för den fysiska handeln utan att ytterligare åtgärder inom andra åtgärdsområden också införs. Åtgärderna kommer att åtgärda stora delar av de informationsproblem som identifierats med exempelvis avsaknad av faroinformation och bedöms även komma att bidra till mer likvärdiga konkurrensvillkor. Åtgärderna kan även bidra till viss del med att komma till rätta med de identifierade problemen som gällande lagar inte kan hantera.

### **8.9      *Åtgärder som relaterar till tillsyn***

Kemikalieinspektionens tillsynsverksamhet utgör en viktig del för lagefterlevnad på marknaden. Tillsynens utmaningar inom e-handeln kräver bland annat nya arbetssätt som exempelvis AI och mer samarbete med andra myndigheter. De föreslagna åtgärderna nedan syftar till att harmonisera kontrollen inom Sverige av produkter som säljs på internet.

---

<sup>87</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Kemikalieinspektionen. Regeringsbeslut 2020-12-17. M2020/00125 (delvis),M2020/02056 (delvis).

### **Ökat tillsynssamarbete mellan Kemikalieinspektionen och Tullverket**

- Kemikalieinspektionen och Tullverket kan vidareutveckla samarbetet myndigheterna emellan. Syftet är att identifiera produkter som inte lever upp till kemikalikraven i EU och stoppa dessa vid gränsen innan de släpps ut på den svenska marknaden.

**Motivering:** Genom ett vidareutvecklat samarbete mellan Kemikalieinspektionen och Tullverket ökar vår förmåga att i tillsynen kontrollera små aktörer, främst små företag, men även till viss del konsumenter som tar in produkter på den svenska marknaden mer än för eget bruk.

### **Marknadskontrollmyndigheterna formaliserar samarbetet om e-handel**

- Kemikalieinspektionen kan tillsammans med de myndigheter som har möjlighet till tillsyn/marknadskontroll av e-handel inom Marknadskontrollrådet, få i uppdrag att vidareutveckla samarbetet inom marknadskontroll. Ett förslag är att en mer formaliserad grupp bildas, likt den som finns för leksaker mellan Konsumentverket, Elsäkerhetsverket och Kemikalieinspektionen (samarbetsavtal<sup>88</sup>).

**Motivering:** Idag har Marknadskontrollrådet en etablerad e-handelsgrupp, som arbetar med gemensamma riktlinjer, gemensamma marknadskontrollprojekt och informationsinsatser. Fördelen med att formalisera samarbetet är att bibehålla en långsiktig funktion inom Marknadskontrollrådet som arbetar med e-handel. Gemensamma riktlinjer, praxis, projekt och agerande kan stärkas genom detta uppdrag.

#### **8.9.1 Vilka berörs av åtgärderna?**

De aktörer som berörs av de två åtgärderna är Kemikalieinspektionen, Tullverket och de övriga 17 marknadskontrollmyndigheterna samt företag med e-handelsförsäljning (vilket motsvarar över 15 000 företag).

#### **8.9.2 Konsekvenser för samhället**

En ökad tillsyn bedöms främst komma att ge positiva konsekvenser för samhället i form av en säkrare e-handel. Att produkter som inte uppfyller gällande regler kan stoppas innan de når den svenska marknaden är av stor betydelse för alla berörda aktörer likväl som för samhället i stort. Främst får åtgärderna betydelse för konsumenter och för samhället genom positiva hälso- och miljöeffekter som ett resultat av en utökad, ändamålsenlig, harmoniserad och effektiv tillsyn.

#### **8.9.3 Konsekvenser för konsumenter**

En utökad tillsyn kan främst indirekt medföra positiva konsekvenser för konsumenter som då kan handla säkrare produkter på internet.

#### **8.9.4 Konsekvenser för företag**

För berörda företag kan dessa åtgärder indirekt leda till ökad regelefterlevnad och minskade administrativa kostnader på sikt. På kort sikt kan de administrativa kostnaderna öka för att företagen behöver avsätta mer resurser för att uppnå en ökad kemikaliesäkerhet. Företagen

---

<sup>88</sup> Samarbetsavtalet undertecknades 2014 och innehåller former för samarbete mellan Konsumentverket, Elsäkerhetsverket och Kemikalieinspektionen. Bland annat genomförs årliga möten och en gemensam handbok är framtagen som ska fungera som en intern handledning för handläggare på de tre myndigheterna för att ensa handläggningen av ärenden som handlar om leksakers säkerhet.

bedöms framför allt komma att gynnas av en mer samordnad tillsyn. På längre sikt väntas också konkurrensförhållandena förbättras mellan företagen genom att kemikalielagstiftningen följs av alla.

### **8.9.5           Konsekvenser för myndigheter**

Kemikalieinspektionen har som tidigare nämnts tillsynsansvar över cirka 15 000 företag som bedriver postorder- och e-handel enligt SCB:s statistik. För att utöka tillsynen av dessa och för samarbetet mellan Tullverket och Kemikalieinspektionen krävs mer resurser. För Kemikalieinspektionen skulle åtgärderna därför medföra ytterligare resursåtgång och kostnader för arbete med tillsyn och testning. Till viss del kan resurser för arbetet med ”Giftfritt från början” användas för att genomföra även dessa åtgärder.

För Tullverket medför åtgärderna behov av betydande resursökningar för att åtgärden ska kunna ge effekt också på längre sikt. Detta beror bland annat på behovet av att kontrollera paket i högre utsträckning jämfört med vad som görs idag. Åtgärderna uppskattas kräva ytterligare resurser även från andra marknadskontrollmyndigheter. Fördelen är dock att en långsiktig funktion inom Marknadskontrollrådet kan bibehållas för arbete med en säker e-handel. De gemensamma riktlinjerna, praxisen, projekten och agerandet bedöms främst komma att medföra positiva konsekvenser för berörda myndigheters arbete med tillsyn.

### **8.9.6           Måluppfyllelse**

Åtgärderna avser tillsynsinsatser av harmoniserade regelverk och bedöms därmed överensstämja med EU-rätten och inte vara mer långtgående. Tillsynsverksamheten är både en åtgärd samt verktyg för att granska efterlevnaden. Tillsynen bidrar därmed till att förstärka den samhällsekonomiska effektiviteten av juridiska styrmedel genom att verka för en högre regelefterlevnad. Åtgärderna bedöms båda bidra till måluppfyllelse genom att stärka och samordna det nationella tillsynsarbetet av e-handeln inom kemikalieområdet.

Uppskattningsvis kan detta bidra till en regelefterlevnad för e-handeln som motsvarar den som idag finns för den fysiska handeln. Åtgärderna förväntas inte kunna bidra till att komma till rätta med de identifierade problemen som gällande lagar inte kan hantera. En samordnad och ökad tillsyn kan bidra till mer jämlika konkurrensvillkor i och med att fler olagliga produkter kan stoppas hos de olika aktörerna vid tillsyn av e-handeln, men även innan de släpps ut på marknaden vid tullen. På kort sikt förväntas samarbetet med Tullverket och Marknadskontrollrådet kunna leda till att fler brister påträffas i tillsynen hos aktörer och vid gränsen och på längre sikt att antalet minskar. Därmed kommer färre svenska konsumenter via e-handel på sikt att ta emot produkter som innehåller begränsade kemiska ämnen.

Trots att Marknadskontrollrådet idag har en arbetsgrupp om e-handel, så kan det finnas fördelar med att formalisera samarbetet. Det samarbetsavtal som skrivits mellan Konsumentverket, Elsäkerhetsverket och Kemikalieinspektionen möjliggör att tillräckliga resurser avsätts för tillsyn av leksaker. Samarbetet har inneburit gemensamma rutiner och en mer harmoniserad tillsyn av leksaker samt möjlighet att dela sekretessuppgifter. Fördelarna från leksakssamarbetet kan överföras till detta samarbete där resurser kan avsättas, information kan delas och samarbetet säkras för framtiden.



## 8.10 Förslag på nationella utredningar och uppdrag till särskilda utredare

Många tillsynsmyndigheter står inför likartade problem och utmaningar med e-handel och det faktum att lagstiftningen inte är anpassad till e-handel. Det saknas också data och kunskap om e-handelsmönster, vilket gör det svårt för myndigheter att fatta effektiva och välinformerade beslut vid prioritering av tillsynsinsatser.

### ***Utreda e-handelns särskilda utmaningar ur ett bredare tillsynsperspektiv där alla berörda myndigheter inkluderas***

- Regeringen kan tillsätta en utredare för att se över e-handelns särskilda utmaningar där alla berörda myndigheter inkluderas. Även effekter på till exempel tillsyn, cirkulär ekonomi och konkurrens behöver belysas. Utredaren ska lämna förslag på effektiva åtgärder för att uppnå en säkrare e-handel.

**Motivering:** Kemikalieinspektionen bedömer att det finns bredare utmaningar att hantera gällande e-handeln än enbart de kemikalierelaterade och därför bör frågan utredas ur ett tillsynsperspektiv.

### ***Utreda gränserna för svensk jurisdiktion när det gäller tillsyn***

- Regeringen kan tillsätta en utredare för att analysera gränserna för svensk jurisdiktion när det gäller tillsyn. Detta avser en juridisk analys av vilka tillsynsåtgärder svenska myndigheter kan vidta mot utländska aktörer samt att utarbeta en vägledning på området.

**Motivering:** Genom e-handeln ökar andelen utländska företag som släpper ut produkter på den svenska marknaden. Det kan finnas anledning att klargöra vilka möjligheter som svenska myndigheter har att i de fallen vidta sådana åtgärder som kan vidtas mot svenska företag. Kemikalieinspektionen bedömer att detta i dagsläget är oklart.

### ***Utreda ett nationellt centrum för samordning och stöd kring e-handelsfrågor***

- Regeringen kan ge en utredare i uppdrag att utreda möjligheten att inrätta ett nationellt centrum för samordning och stöd kring e-handelsfrågor (vid tillsyn). Centret har expertis för att identifiera och spåra produkter och aktörer på internet och för att till exempel följa utvecklingen av e-handeln. Varje marknadskontrollmyndighet har expertis på sitt sakområde men kan få stöd från detta samordningscentrum när det gäller e-handelsfrågor.

**Motivering:** Inom EU finns motsvarigheter till en sådant centrum bland annat i Frankrike och i Tyskland, vilka visar på förbättrad tillsyn och kontroll av e-handeln (OECD, 2016). Dessa länders erfarenhet är bra argument för att samordna och öka kontrollen genom ett nationellt centrum för e-handel även i Sverige.

#### 8.10.1 Vilka berörs av åtgärderna?

Berörda av åtgärderna om nationella utredningar är främst Regeringskansliet samt de myndigheter som stödjer utredningsarbetet med resurser. Andra berörda är aktörer och intressenter i den externa referensgruppen. Att ett centrum inrättas berör alla tillsynsmyndigheter och marknadskontrollmyndigheter.

### **8.10.2      *Konsekvenser för samhället***

Utredningarna bedöms kunna bidra till en lagstiftning som även är anpassad och tillämplig för e-handel. Det innebär en säkrare e-handel och minskade negativa hälso- och miljöeffekter. Därmed kan samhällets kostnader för exempelvis sjukvård och avfallshantering minska. Effekterna av utredningarna kan främst väntas på mellan och lång sikt. Arbetet med en nationell utredning kräver också resurser från staten. Dessa bedöms dock understiga nyttan som förbättrade hälso- och miljöeffekter kan ge.

En nationell utredning för att se över e-handelns särskilda utmaningar kan ta ett större grepp och presentera åtgärder utifrån ett bredare perspektiv och behov. Utredningen bedöms därmed kunna medföra betydande effekter på generell nivå. Men den bedöms däremot inte som enskild åtgärd medföra en stor effekt och riskminskning med avseende på kemikalieproblematiken och bristerna i regel efterlevnad.

Genom att ett centrum inrättas i Sverige kan det antas att åtgärden kan medföra liknande effekter som i Frankrike och Tyskland. Det vill säga att en ökad samordning och stöd i arbetet med e-handel och tillsyn kan resultera i en säkrare e-handel.

### **8.10.3      *Konsekvenser för konsumenter***

Utredningarnas förslag och resultat kan bidra till en säkrare e-handel för konsumenter, förslag och resultat som också inkluderar åtgärder för att hantera fler risker är de som är kemikalierelaterade. Om centrumet upprättas bedöms det även få positiva konsekvenser för konsumenter i form av en säkrare e-handel.

### **8.10.4      *Konsekvenser för företag***

Kemikalieinspektionen har inte identifierat några direkta betydande konsekvenser för företag eller för marknadsplatser följt av dessa åtgärder. Under och efter utredningstiden förväntas vissa företag och branschorganisationer delta i externa referensgrupper samt som remissinstanser. En bättre samordning och stöd till myndigheternas arbete med e-handel bedöms även medföra konsekvenser för berörda företag. Dessa konsekvenser bedöms dock främst bli positiva för företagen som möter en effektivare och mer ändamålsenlig tillsyn som indirekt också kan medföra förbättrade konkurrensvillkor och utökade marknadsandelar som följd av ett säkrare produktutbud.

### **8.10.5      *Konsekvenser för myndigheter***

Utredningarna och centrumet bedöms kunna ge myndigheterna mer kunskap och data om marknaden och distributionskedjorna för e-handel. Utredningen om utmaningarna i tillsynsarbetet kan medföra att ansvarsfördelningen tydliggörs, vilket i sin tur exempelvis kan ge ökade möjligheter att påverka distributionen av produkter innehållande reglerade ämnen. Det andra förslaget till nationell utredning kan leda till en effektivare tillsyn som en följd av att roller, befogenheter och ansvar tydliggörs.

En nationell utredning kräver ytterligare resurser för medverkan i arbetet från berörda myndigheter samt andra medverkande aktörer. Kemikalieinspektionen bör aktivt delta för att bevaka kemikalieperspektivet, varför åtgärden bedöms få administrativa konsekvenser för myndigheten. Men på längre sikt bedöms nyttan med att jurisdiktionen utreds överstiga de administrativa kostnaderna för myndigheten.

Att ett nationellt centrum inrättas för samordning och stöd i tillsynsfrågor och e-handel kan underlätta myndigheternas arbete med att identifiera och spåra produkter och aktörer för att

uppnå en effektivare tillsynsverksamhet. Liknande nationella center finns redan inrättade i exempelvis Frankrike<sup>89</sup> och Tyskland<sup>90</sup>. Det nationella centrumet i Frankrike har till uppgift att övervaka alla aspekter av e-handel, inklusive att identifiera produkter som inte följer gällande lagstiftning och säljs via e-handel på den franska marknaden. Centrumets ”cyberinspektörer” får utbildning i relevant teknik för att identifiera och spåra produkter och operatörer online. Centrumet i Frankrike kontrollerade 2013 exempelvis 10 200 webbplatser, varav 27 procent visade på bristande efterlevnad. Vår bedömning är att ett nationellt centrum även i Sverige kan bidra till att undvika dubbelarbete avseende forskning, att gemensamma resurser nyttjas för samverkan, en ökad kompetens om e-handelsaktörer samt att en effektivare tillsynsverksamhet kan uppnås.

Samrådet med andra berörda myndigheter under arbetet med denna utredning visar på ett stöd för dessa tre åtgärder från bland annat Marknadskontrollrådet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt Livsmedelsverket.

### **8.10.6 Måluppfyllelse**

Myndigheter har olika mandat och uppdrag och det behövs en mer heltäckande och gemensam strategi samt ett mer holistiskt angreppssätt för att förstå, kartlägga och hantera problemen med e-handel. De föreslagna utredningarna skulle kunna presentera förslag på sådana åtgärder, vilket inte varit möjligt i denna rapport utifrån uppdragets avgränsning. Om åtgärder avseende nationella utredningar skulle kunna vara effektiva åtgärder för att hantera problemen med e-handel inom kemikalieområdet beror på vilka förslag som de nationella utredningarna skulle föreslå. Deras betydelse för måluppfyllelsen som formulerats för den här rapporten samt för en ökad regelefterlevnad är likaså svårt att bedöma i detta läge. Kemikalieinspektionen bedömer dock att utredningen avseende jurisdiktion är av stor betydelse för att skapa förutsättningar till ökad regelefterlevnad och därmed en högre måluppfyllelse. Den utredningen kan skapa nya möjligheter för ökad tillsynsaktivitet av aktörer utanför EU. Ingen av de tre utredningarna bedöms direkt bidra till att hantera problemen med information eller konkurrensvillkor.

Att ett nationellt centrum upprättas kan bidra till en ökad samordning och information som möjliggör en ökad tillsynsverksamhet för att nå en bättre lagefterlevnad inom e-handeln motsvarande den fysiska handeln.

## **8.11 Åtgärdernas överensstämmelse med EU-rätten**

I det här avsnittet bedömer vi åtgärdernas överensstämmelse med EU-rätten samt möjligheten att införa ytterligare nationella åtgärder utifrån de skyldigheter som följer av Sveriges EU-medlemskap.

Som tidigare nämnts så beror tillsynsproblemen kring e-handel inte på kraven på varorna och de kemiska produkterna utan på begränsade möjligheter att förelägga om åtgärder och otydligt ansvar i distributionskedjan. Myndigheternas befogenheter samt möjligheterna att förelägga om åtgärder inom det egna territoriet regleras i EU:s marknadskontrollförordning (avsnitt

---

<sup>89</sup> I Frankrike (2001) inrättades ett centrum, Centre de Surveillance du Commerce Electronique (CSCE), för övervakning av e-handelsmarknaden, (Under Direction Générale de la Concurrence de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF)).

<sup>90</sup> I Tyskland finns sedan juni 2013 en ”centraliserad enhet” med ansvar för officiell kontroll av e-handel med livsmedel, foder, kosmetika, ”commodities” (konsumentvaror) och tobak G@ZIELT™. Centrumet ligger under myndigheten för ansvar för livsmedels- och konsumentssäkerhet (BVL).

4.2.2). Förordningen är beslutad med artikel 114 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som rättsgrund.

Syftet med den rättsgrunden är att harmonisera unionens lagstiftning. Utgångspunkten är att sådana rättsakter är fullharmoniserande, det vill säga att medlemsstaterna inte får ha avvikande regler oavsett om de är mer eller mindre långtgående än EU-regleringen. Utöver rättsgrunden måste man även titta på lagstiftningens syfte för att fastställa det nationella utrymmet. Om syftet med den nationella lagstiftningen är något annat än EU-regleringen så kan nationella åtgärder ändå vara tillåtna, även om artikel 114 använts som rättsgrund.

I den nya marknadskontrollförordningen ges inte marknadskontrollmyndigheterna befogenheter direkt i förordningen. Istället ska medlemsstaterna tilldela de nationella myndigheterna befogenheter och i förordningen anges en lägstanivå för de befogenheter som myndigheterna ska ha. En av dessa befogenheter gäller åtgärder mot webbplatser, att kräva att innehåll avlägsnas eller att åtkomsten till webbplatsen begränsas.<sup>91</sup> Denna befogenhet gäller bara när den behövs för att eliminera en allvarlig risk. I SOU 2020:49 har det utretts hur bestämmelsen ska implementeras i svensk rätt. Utredningen har föreslagit att tillsynsmyndigheterna i Sverige inte ska ha någon mer långtgående rätt att vidta åtgärder mot webbplatser än vad som framgår av marknadskontrollförordningen. Befogenheten är också begränsad till sådana webbplatser som inte omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens skydd. Befogenheten gäller bara allvarliga risker. Begreppet ”allvarlig risk” är omdebatterat just för kemikalierisker, eftersom det är oklart hur begreppet ska tillämpas i kemikaliesammanhang.

När det gäller jurisdiktion och svenska myndigheters möjligheter att ingripa mot överträdelser av utländska aktörer och vidta tillsynsåtgärder mot dessa bedömer Kemikalieinspektionen att rättsläget är oklart.

E-handelsdirektivet är på samma sätt som marknadskontrollförordningen en fullharmoniserande rättsakt. Eftersom syftet är att harmonisera förutsättningarna för e-handel bedömer Kemikalieinspektionen att det inte finns något utrymme för nationella avvikelser, utan att eventuella ändringar måste göras på EU-nivå. Kemikalieinspektionens samlade bedömning är därför att åtgärdsutrymmet för att införa ytterligare nationella åtgärder, för att hantera de identifierade problemen med e-handel och farliga ämnen, är begränsat i relation till de skyldigheter som följer av EU-medlemskapet.

Åtgärderna som beskrivs i avsnitt 8.1 bedöms vara förenliga med skyldigheterna som följer av Sveriges EU-medlemskap. Inget av förslagen till nationella åtgärder innebär nationella regleringar eller får i övrigt sådana effekter som kan vara i konflikt med EU-fördragen eller annan EU-lagstiftning. Åtgärderna ska genomföras inom de befintliga rättsliga ramarna. Åtgärderna på EU-nivå syftar till att påverka EU-lagstiftningen.

## **8.12 Övriga åtgärder som vi beaktat men inte konsekvensanalyserat**

Följande tabell är en sammanställning av tänkbara åtgärder som har diskuterats inom ramen för detta uppdrag, men som inte bedömts ha lika stor effekt och måluppfyllelse som de åtgärder som konsekvensutretts.

---

<sup>91</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020, artikel 14.4 k).

Tabell 16. Tänkbara åtgärder som vi har beaktat men inte föreslår då vi inte bedömer att de har samma möjlighet till måluppfyllelse eller att de är del av Kemikalieinspektionens redan pågående verksamhet.

Åtgärder	Beskrivning
<b>Internationellt och EU</b>	
Verka internationellt för att stärka implementera konventioner och stärka institutioner för hållbar utveckling och kemikalie-lagstiftning	<p>Kemikalieinspektionen arbetar sedan länge på den internationella arenan och för att nå hållbarhetsmålen i Agenda 2030. De åtgärder som föreslås i EU:s kemikaliestrategi är också i linje med redan pågående internationellt arbete. Det handlar bland annat om att fortsatt arbeta för att:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alla länder har lagstiftning som ställer krav på att tillverkare tar fram och tillgängliggör information om ämnens inneboende egenskaper Arbetet sker inom processen för att ta fram en global strategi efter 2020.</li> <li>• Stärka institutioner och myndigheter i länder utanför EU och EES, varifrån många produkter e-handlas. Detta ökar möjligheten att stoppa lagstridiga produkter redan vid källan.</li> <li>• Stötta regeringen i arbetet med att vidareutveckla framför allt Stockholmskonventionen, så att fler särskilt farliga ämnen fasas ut eller begränsas. När ämnen begränsas eller fasas ut på global nivå minskar risken att produkter som sätts på marknaden innehåller dessa farliga ämnen.</li> </ul> <p><b>Motivering:</b> Vi bedömer att ovanstående åtgärder är viktiga för att stärka den globala kemikaliekontrollen och att de rymms inom Kemikalieinspektionens verksamhet. Åtgärderna är av den karaktär att de pågår inom Kemikalieinspektionens reguljära verksamhet och kommer att bidra till måluppfyllelse. Mot den bakgrunden har vi bedömt att dessa åtgärder kompletterar de åtgärder vi föreslår och vi har därför inte analyserat konsekvenserna av detta arbete närmare. Vi vill framhäva att dessa är viktiga åtgärder för att nå högre lagefterlevnad för all handel och hållbar produktion och konsumtion.</p>
EU-kommissionen får operativt ansvar	<p>Kemikalieinspektionen kan verka för att EU-kommissionen tar ett operativt ansvar för tillsyn, till exempel för de företag som har sin hemvist utanför EU och som därmed är utanför medlemsländernas mandat.</p> <p><b>Motivering:</b> Vi bedömer att insatsen är effektiv, men det kan vara tveksamt om EU-kommissionen har möjlighet att agera som en tillsynsmyndighet. Dessutom arbetar EU-kommissionen för tillfället med ett lagstiftningspaket kallat Digital Services Act som kan leda framåt i frågan om marknadsplatser utanför EU. Sammantaget gör detta att vi avvaktar i denna fråga.</p>
<b>Tillsyn</b>	
Ökad tillsynsfrekvens med avseende på företag som bedriver e-handel	<p>Kemikalieinspektionen kan öka sin tillsynsfrekvens avseende företag som bedriver e-handel. Detta för att nå fler e-handelsaktörer på den snabbt växande marknaden som också har en snabb omsättning av produkter. Problembilden för varor är privatimporten, medan kemiska produkter och bekämpningsmedel är problemen även inhemska för exempelvis reklamreglerna eller icke godkända bekämpningsmedel.</p> <p><b>Motivering:</b> Vi bedömer att insatsen kan vara effektiv, men att den faller inom ramarna för Kemikalieinspektionens ordinarie verksamhet.</p>
Digitala verktyg för tillsyn av e-handel	<p>Kemikalieinspektionen kan öka sin kompetens kring och utveckling av digitala verktyg, som till exempel bild- och textigenkänning, som gör det möjligt att automatiskt skanna webbsidor som annonserar riskprodukter eller förbjudna bekämpningsmedel.</p> <p><b>Motivering:</b> Vi bedömer att insatsen kan vara effektiv, men att den faller inom ramarna för Kemikalieinspektionens ordinarie verksamhet.</p>
Offentliggörande av bristande företag/marknadsplatser och produkter	<p>Kemikalieinspektionen kan göra information från tillsynsrapporter mer tillgänglig för allmänheten genom att publicera listor och bilder med bristande produkter och förklaring till vad som brister på vår webbsida.</p> <p>Bakgrund: För att underlätta för konsumenterna att göra medvetna val kan publicering av varor med för höga halter av otillåtna ämnen kan vara en hjälp. Idag gör vi det redan i våra tillsynsrapporter, men informationen kan göras mer lättillgänglig.</p> <p><b>Motivering:</b> Vi bedömer att insatsen kan vara effektiv, men att den faller inom ramarna för Kemikalieinspektionens ordinarie verksamhet.</p>

Tillsyn av konsumenter	<p>Kemikalieinspektionen kan överväga att bedriva tillsyn av konsumenters import från fall till fall. Situationer som kan resultera i sådan tillsyn är:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktiv bevakning och ökade tillsynsaktiviteter av försäljning av bekämpningsmedel och kemiska produkter, vare sig det är företag eller privatpersoner som säljer. Det finns tecken på att sådana olagliga produkter som till exempel fluorerade växthusgaser eller bekämpningsmedel från andra länder säljs på internet.</li> <li>• Konsumenters import av varor kan bli föremål för tillsynsinsatser vilket beskrivs närmare under "Ökat tillsynssamarbete med Tullverket".</li> </ul> <p><b>Motivering:</b> Vi bedömer att tillsyn av konsumenter inte är effektivt, särskilt inte privatimporten för eget bruk (enskilda paket i tullen) och något som tullsamarbetet inom EU inte förordar. Tillsyn av privatpersoners vidareförsäljning av produkter sker däremot efter en bedömning från fall till fall.</p>
<b>Nya juridiska styrmedel</b>	
Nya/ vidareutvecklade nationella regler	<p>Olika nationella föreskrifter som reglerar tillsynsansvar och egenkontroll hos företag kan behöva förändras, vidareutvecklas eller etableras. Syftet är att tydliggöra ansvar och att svara mot de e-handelsmönster som svenska konsumenter har.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regeringen har i betänkande om Enhetlig och effektiv marknadskontroll (SOU 2020:49) föreslagit ett uppdelat tillsynsansvar mellan kommuner och Kemikalieinspektionen för kemiska produkter och bekämpningsmedel. Om inte åtgärden beslutas enligt det förslaget behöver regeringen separat ändra tillsynsansvaret i miljötillsynsförordningen. I avsnitt 5.1.1 <i>Bekämpningsmedel och kemiska produkter – delat tillsynsansvar medför utmaningar</i> anges problemen med att Kemikalieinspektionen endast har rätt att inspektera primärleverantörer vad gäller kemiska produkter och bekämpningsmedel. Det komplicerar tillsynen eftersom vi måste leta rätt på primärleverantören, en uppgift som sällan framgår i e-handelsbutiker. Det är viktigt att Kemikalieinspektionen kan ges möjligheten att bedriva tillsyn i alla led vid behov, men att kommunerna har kvar huvudansvaret för tillsyn i detaljhandelsledet (svenska återförsäljare). En förutsättning är att kommunerna får behålla sin möjlighet att ta ut tillsynsavgifter vid denna tillsyn.</li> </ul> <p><b>Motivering:</b> Vi bedömer att åtgärden kan vara effektiv men inte bara för tillsyn av e-handel utan även för traditionell tillsyn. Den bedöms dock inte vara lika effektiv som de åtgärder vi valt att utreda konsekvenserna av.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Föreslå bestämmelser om egenkontrollregler med skriftliga rutiner införs i den befintliga svenska egenkontrollförordningen. Norges internkontrollregler<sup>92</sup> är mer långtgående än de svenska som endast omfattar verksamheter med tillstånds- eller anmälningsplikt. I de norska omfattas även företag som säljer varor som måste ha skriftliga rutiner och bland annat ska "genomföra rutiner för att upptäcka, korrigera och förhindra överträdelser av krav anges i hälso-, säkerhet, och miljölagstiftningen". Dessa rutiner ska dokumenteras skriftligt. Ändringen rör svenska företag.</li> </ul> <p><b>Motivering:</b> Vi bedömer att insatsen skulle vara effektiv för att svenska företag som säljer varor. Däremot riktar den inte in sig på problembilden med företag utanför landets gränser och problematiken med marknadsplatser. Därför har vi inte övervägt denna åtgärd vidare.</p>
<b>Samarbeten nationellt</b>	
Kostnadsfri företagsinformation från Statistiska centralbyrån	<p>Genom att vidareutveckla och intensivifiera särskilda svenska samarbeten kan våra resurser och kompetenser utnyttjas effektivare.</p> <p>Statistiska centralbyrån kan få i uppdrag att tillhandahålla företagsinformation kostnadsfritt till de statliga tillsynsmyndigheterna. Alla marknadskontrollmyndigheter skulle vara behjälpta av kostnadsfri tillgång till registret vilket möjliggör ett ökat användande av statligt framtagen information. Ett företagsregister för tillsynsarbetet av varor kan då upprättas för att effektivisera tillsynsarbetet och stöd för prioritering och urval.</p> <p><b>Motivering:</b> Vi bedömer att insatsen kan vara effektiv, men att den faller inom ramarna för vad vi kan verka för genom befintlig verksamhet. Vi och flera marknadskontrollerande myndigheter skulle gagnas av en avgiftsfri tillgång till SCB:s företagsregister, och vi kommer att följa utvecklingen av det kommande öppna data-direktivet (se bilaga 5).</p>

<sup>92</sup> Forskrift om systematisk helse-, miljö- och säkerhetsarbete i verksamheter (Internkontrollföreskriften)

## Ekonomiska styrmedel

Skatt på emballage kan införas	<p>En skatt på emballage kan införas.</p> <p><b>Motivering:</b> En skatt på emballage kan vara mer styrande för e-handel än för den fysiska handeln. En sådan skatt kan också ge en styrning även av emballage som inte specifikt används för e-handel. Mot den bakgrunden bedömer vi att en skatt på emballage är en ineffektiv åtgärd för att minska reglerade kemikalier i e-handeln.</p>
Skatter eller avgifter för riskprodukter	<p>Skatter eller avgift för särskilt farligt kemiskt innehåll kan införas.</p> <p><b>Motivering:</b> Dessa skatter behöver vara välriktade så att de adresserar de ämnen som avses. Det är en utmaning att identifiera och specificera vilka produkter som innehåller dessa ämnen. Ofta överförs en sådan skatt på konsumenten när priset på produkten justeras efter skattenivån. Mot den bakgrunden bedömer vi att en riktad skatt eller avgift mot riskprodukter är en ineffektiv åtgärd för att minska reglerade kemikalier i e-handeln.</p>

## Kommunikationsinsatser

Regeringsuppdrag om konsumentkommunikation	<p>Regeringen kan ge ett tidsbegränsat uppdrag om kommunikation riktad till målgruppen konsumenter om hållbar e-handel. Detta uppdrag ges till berörda myndigheter inom Marknadskontrollrådet. Ett gemensamt regeringsuppdrag kräver ytterligare resurser till de berörda myndigheterna.</p> <p><b>Motivering:</b> Flera marknadskontrollmyndigheter möter liknande utmaningar vad gäller e-handel. Ett gemensamt uppdrag kan därför få större tyngd och innehålla fler perspektiv på e-handeln som är relevanta för konsumenter. I enlighet med miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö behövs såväl kunskap och information om ämnens farliga egenskaper som utfasning av särskilt farliga ämnen, för att förebygga skador av kemikalier i varor. Genom att de berörda myndigheterna inom ramen för ett sådant uppdrag kan använda varandras informationskanaler kan vi få effekt genom att nå en bredare grupp av konsumenter med specifikt kemikalierelaterad information. Mot bakgrunden att några myndigheter redan initierat gemensamma kommunikationsinsatser, bedömer vi att fler sådana insatser kan ske inom ramen för myndigheternas ordinarie verksamheter.</p>
--	---

## 9 Slutsatser och åtgärdsförslag

E-handeln är under utveckling och i en expansiv fas och för dess fortsatta utveckling behövs styrmedel och ekonomiska villkor för att uppnå en säker och fungerande handel och marknad. Kemikalieinspektionen fick i 2020 års regleringsbrev i uppdrag att ”... redovisa en analys av e-handelns särskilda utmaningar vad gäller varors innehåll av reglerade kemiska ämnen samt vid behov föreslå samhällsekonomiskt effektiva åtgärder för att komma till rätta med eventuella problem. ...”.

Denna rapport visar att det vid privatimport via e-handel från länder utanför EU och EES finns en ökad risk för att produkter som innehåller okända kemikalier, eller kemikalier som är reglerade i EU, kommer i omlopp eftersom det då saknas ett företag med kunskap om reglerna som ansvarar för importen. Människor och miljö kan exponeras för dessa kemikalier under produktens hela livscykel, vid tillverkning, användning och när den inte längre används och slängs i soporna eller lämnas för materialåtervinning. Fler produkter som innehåller farliga kemikalier innebär också att möjligheterna för hållbarhet och en giftfri cirkulär ekonomi försvåras. Därför behövs mer samverkan om e-handel mellan myndigheter och företag eftersom många tillsynsmyndigheter står inför samma slags utmaningar, men också större harmonisering av regler inom EU och mer globalt samarbete i dessa frågor.

I detta kapitel redovisar vi de huvudsakliga slutsatserna från uppdraget och de åtgärder som vi bedömer kunna vara effektiva.

### 9.1 Slutsatser

Kemikalieproduktionen i världen ökar snabbt och mest i länder utanför EU och EES. Samtidigt handlar allt fler svenska konsumenter på internet och allt mindre i fysiska butiker. Ur ett kemikalieperspektiv är inte all e-handel problematisk. Företag som har både fysiska butiker och e-handel säljer produkter som i högre utsträckning följer EU:s kemikalieregler, eftersom lagstiftningen för fysiska butiker är tydlig vad gäller ansvar och möjliga tillsynsåtgärder. Problemet uppstår när svenska konsumenter direktimporterar produkter från länder utanför EU och EES från företag som inte har en ansvarig ekonomisk aktör inom EU som säkerställer att produkterna uppfyller EU:s lagstiftning.

Enligt vår kännedom saknas statistik som visar hur stor andel av den totala e-handeln som utgörs av e-handel via marknadsplatser som har sin bas utanför EU eller EES. Det finns däremot underlag om vilka aktörer som är mest populära att handla från via internet som visar att e-handel från aktörer inom EU och EES är störst.

Kemikalieinspektionens tillsyn visar att varor som köps från marknadsplatser utanför EU har dubbelt så många brister jämfört med inom EU. Det tyder på att marknadsplatserna saknar ett tillräckligt proaktivt arbete för att säkerställa att produkterna som säljs lever upp till kraven i kemikalielagstiftningen. För kemiska produkter och bekämpningsmedel finns stora brister vad gäller regler om faroinformation på webbsidorna och att bekämpningsmedel som säljs på internet inte alltid är godkända i Sverige.

När det gäller marknadsplattformer som är lokaliserade utanför EU och EES är det inte alltid möjligt att avgöra vilket företag som säljer produkten och var det företaget finns. Det gör det svårt för både konsumenter och tillsynsmyndigheter att bedöma vilken aktör som sätter produkten på marknaden. Konsumenter får inte heller alltid tillgång till full information om produkten och dess eventuella risker. Tillsynsmyndigheterna har begränsade juridiska möjligheter att vidta åtgärder mot företag utanför EU och EES och mot de marknadsplatser som endast förmedlar produkter.



Produkter som är importerade från länder utanför EU och EES behöver nödvändigtvis inte innehålla kemikalier som inte är tillåtna inom EU, men resultat från Kemikalieinspektionens tillsyn visar att risken är högre för att dessa produkter inte uppfyller kraven i den europeiska kemikalielagstiftningen. Därmed ökar risken för negativa miljö- och hälsoeffekter.

Sammanfattningsvis ser vi att flera olika marknadsmisslyckanden har medfört att produkter som inte uppfyller EU:s kemikalielagstiftning kan sättas på den inre marknaden via e-handeln. Den nuvarande lagstiftningen är utformad efter fysisk handel och kan därmed inte hantera problematiken med att reglerade ämnen kan komma in via direktimporterade produkter. Dessutom uppstår en konkurrensnackdel för de företag som är etablerade i EU och som följer lagstiftningen.

## 9.2 Åtgärdsförslag

I samråd med olika aktörer och intressenter har Kemikalieinspektionen diskuterat möjliga åtgärder då problembilden för e-handeln är större än enbart det som ingår i myndighetens mandat. Vid samråden konstaterades att en kombination av olika åtgärder behövs för att åtgärda problemen med att reglerade kemiska ämnen når svenska konsumenter via e-handeln. För mer information om dessa samrådsmöten, se bilaga 5.

Nedan listas åtgärdsförslagen efter dess effektivitet och måluppfyllelse samt utifrån resultatet från analysen av konsekvenser. Åtgärderna bedöms kunna vara effektiva, det vill säga att resurserna används där de ger mest nytta för samhället. Förslagen till åtgärder kan införas separat eller kombinerat. Denna utredning visar dock att det inte finns en åtgärd som enskilt kommer att kunna hantera de identifierade problemen med e-handel. I rekommendationerna nedan rangordnas åtgärderna utifrån dess förväntade effekt för att minska risker för hälsa och/eller miljö samt bidrag till måluppfyllelse. Hur vi har viktat och bedömt åtgärderna efter effekt och måluppfyllelse framgår i bilaga 6.

Kemikalieinspektionen bedömer att nedanstående åtgärder bland annat kan skapa förutsättningar för en kemikaliesäker e-handel genom ökad regelefterlevnad. Detta medför att konsumenterna får ett bättre skydd mot hälso- och miljörisker med även säkerhetsrisker såväl i hemmen som på arbetsplatsen. Företagen kan också gynnas av ökad regelefterlevnad då förutsättningarna blir mer likvärdiga och den snedvridna konkurrensen minskar. Åtgärderna är i linje med EU:s kemikaliestrategi då samtliga förslag på ett eller annat sätt utgör alternativa rekommendationer för hur strategin kan implementeras. Vi bedömer också att flera av de föreslagna åtgärderna möjliggör samarbeten för att nå de globala hållbarhetsmålen i Agenda 2030, och då främst mål 12 "Hållbar konsumtion och produktion".

*Slutlig lista på åtgärder som bedöms kunna vara effektiva och som kan införas i olika kombinationer.\**

### **Åtgärder som bedöms kunna vara effektiva i högst utsträckning**

- Sverige kan påverka kommande EU-regleringar (exempelvis e-handelsdirektivet). Syftet är att lägga ett större ansvar på marknadsplatserna för att de produkter som de förmedlar ska vara säkra.
- Kemikalieinspektionen kan utöka sitt stöd till regeringen för att utveckla och genomföra globala system som bidrar till en säkrare e-handel. Exempelvis möjliggörs bättre produktinformation genom GHS-systemet och utfasning av fler särskilt farliga ämnen genom Stockholmskonventionen. Verktyg som SCIP-databasen och digitala produktpass kan vidareutvecklas för att underlätta spårbarhet och möjliggöra en cirkulär ekonomi.

- Kemikalieinspektionen och Tullverket kan vidareutveckla samarbetet myndigheterna emellan. Syftet är att identifiera produkter som inte lever upp till kemikalikraven i EU och stoppa dessa vid gränsen innan de släpps ut på den svenska marknaden.

#### **Åtgärder som bedöms kunna vara effektiva i hög utsträckning**

- Kemikalieinspektionen kan stärka kommunikationen riktad till och samarbeten med branscher som är aktörer i e-handeln. Exempel på sådana branscher är marknads- och annonsplatser samt jämförelsesajter. Samarbetena kan syfta till att branscherna utarbetar arbetssätt så att relevant kemikalieinformation vidarebefordras till konsumenterna i köpögonblicket. Kemikalieinspektionen bistår företagen med information om gällande regelverk och hur ansvar och skyldigheter för olika aktörer i e-handeln ser ut.
- Regeringen kan tillsätta en utredare för att analysera gränserna för svensk jurisdiktion när det gäller tillsyn. Detta avser en juridisk analys av vilka tillsynsåtgärder svenska myndigheter kan vidta mot utländska aktörer samt att utarbeta en vägledning på området.
- Sverige kan verka för att kravet på att en ansvarig ekonomisk aktör ska finnas inom EU vidgas till att gälla fler lagstiftningar än produktlagstiftningarna i den reviderade marknadskontrollförordningen. Förslaget avser en ändring av marknadskontrollförordningen genom att lägga till Reach-förordningen, CLP-förordningen, POPs-förordningen och biocidförordningen i listan på lagstiftningar i artikel 4 punkt 5.

#### **Åtgärder som bedöms kunna vara effektiva**

- Kemikalieinspektionen kan tillsammans med de myndigheter som har möjlighet till tillsyn/marknadskontroll av e-handel inom Marknadskontrollrådet, få i uppdrag att vidareutveckla samarbetet. Ett förslag är att en mer formaliserad grupp bildas, likt den som finns för leksaker.
- Kemikalieinspektionen kan utöka sitt stöd till regeringen när det gäller kemikalieperspektivet i de hållbarhetsrelaterade frågorna i handelspolitiken i linje med EU:s kemikaliestrategi. Sverige bör också stödja EU-kommissionen i arbetet med hållbar utveckling och policy för utveckling och samstämmighet i utvecklingspolitiken.
- Kemikalieinspektionen kan bidra till att ta fram ett förslag till en gemensam EU-strategi för att minimera kemikalierisker vid e-handel från länder utanför EU och EES. Därmed främjas arbetet för en giftfri cirkulär ekonomi.
- Kemikalieinspektionen kan initiera dialog med branschorganisationer och med relevanta aktörer inom innovations- eller substitutionsfrågor. Syftet är att stötta aktörerna så att de i sin tur kan ge ett bra stöd till medlemsföretag eller andra företag i det proaktiva arbetet med att byta ut farliga kemikalier. Till exempel kan digitala verktyg utvecklas som kan hjälpa företag att identifiera produkter som inte uppfyller kemikalielagstiftningen i EU och Sverige.
- Regeringen kan ge en utredare i uppdrag att utreda möjligheten att inrätta ett nationellt centrum för samordning och stöd kring e-handelsfrågor (vid tillsyn). Centret har expertis för att identifiera och spåra produkter och aktörer på internet och för att till exempel följa utvecklingen av e-handeln. Varje marknadskontrollmyndighet har expertis på sitt sakområde men kan få stöd från detta samordningscentrum när det gäller e-handelsfrågor.

#### **Åtgärder som bedöms kunna vara effektiva i lägre utsträckning**

- Kemikalieinspektionen kan medverka till att informera om möjliga risker med produkter köpta på internet.
- Sverige kan verka för att kemikalieperspektivet vid e-handel lyfts till agendan vid FN:s miljökonferens som planeras till 2022. Kemikalieinspektionen kan bistå med argument om

varför kemikalierisker behöver inkluderas i hållbarhetsfrågor relaterade till global handel och e-handel.

- Regeringen kan tillsätta en utredare för att se över e-handels särskilda utmaningar där alla berörda myndigheter inkluderas. Även effekter på till exempel tillsyn, cirkulär ekonomi och konkurrens behöver belysas. Utredaren ska lämna förslag på effektiva åtgärder för att uppnå en säkrare e-handel.

\* Åtgärderna som redovisas i denna rapport är möjliga att införa och ska inte läsas som åtaganden.

För att läsa om övriga alternativa åtgärder som Kemikalieinspektionen bedömer vara än mindre effektiva och som inte anses kunna bidra lika mycket till måluppfyllelsen hänvisas läsaren till åtgärdslistan i 8.12.

## 10 Referenser

- Adlercreutz, A. & Gorton, L., 2011. *Avtalsrätt I, s. 211*. 2011 red. n/a: Studentlitteratur.
- Alla bolag, 2007. *Alla bolag*. [Online]  
Available at: [www.allabolag.se](http://www.allabolag.se)  
[Använd 11 December 2020].
- European Chemicals Agency, Echa, 2018. *Final report on the Forum Pilot Project on CLP focusing on control of internet sales*, Helsinki: European Chemicals Agency.
- European Chemicals Agency, Echa, 2019. *Mapping the chemical universe to address substances of concern: Integrated Regulatory Strategy Annual Report*, Helsingfors: European Chemicals Agency.
- European Environment Agency, 2020. *The European environment — state and outlook 2020: Knowledge for transition to a sustainable Europe*, Luxembourg: European Environment Agency.
- Europeiska kommissionen, 2016. *Meddelande från kommissionen – 2016 års blåbok om genomförandet av EU:s produktbestämmelser (2016/C 272/01)*. Bryssel: Europeiska unionens officiella tidning .
- Europeiska kommissionen, 2020a. *The EU's chemicals strategy for sustainability towards a toxic-free environment*. [Online]  
Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A667%3AFIN>  
[Använd 20 10 2020].
- Europeiska kommissionen, 2020b. *Product Safety Pledge - Voluntary commitment of online marketplaces with respect to the safety of non-food consumer products sold online by third party sellers*. Bryssel, Europeiska kommissionen.
- FN:s generalförsamling, 2015. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York: Förenta Nationerna.
- Handelsanställdas förbund, 2016. *Tar e-handeln över? En analys och prognos för svensk detaljhandel.*, n/a: Handelsanställdas förbund.
- Holmberg, F., 2020. *Tullverket har en unik roll i marknadskontrollarbetet i Sverige*. [Online]  
Available at: <https://marknadskontroll.se/bloggen/page/7/>  
[Använd 06 08 2020].
- Håstad, 2009. *Köprätt och annan kontraktsrätt, s. 308*. Uppsala: Justus.
- Imkamp, H., 2008. Should Prices of Consumer Goods Be Better Indicators of Product Quality?. *J Consum Policy*, Volym 41, p. 77–81.
- Kemikalieinspektionen, 2018. *Tillsyn 12/18: Tillsyn av e-handel 2018*, Sundbyberg: Kemikalieinspektionen.
- Kemikalieinspektionen, 2019. *Tillsyn 9/19: Kemikalieinspektionens analyser i samband med tillsyn 2018*, Sundbyberg: Kemikalieinspektionen.
- Kirchler, E., Fischer, F. & Hölzl, E., 2010. Price and its Relation to Objective and Subjective Product Quality: Evidence from the Austrian Market.. *J Consum Policy*, Volym 33, p. 275–286.

- Klar, M., Ramström, F. & Rumar, K., 2020. *Nordic project on enforcement*, Köpenhamn: Nordic Council of Ministers.
- Kommerskollegium, 2019. *Hållbarhetskapitel i frihandelsavtal*. [Online]  
Available at: <https://www.kommerskollegium.se/om-handel/hallbar-handel/hallbarhetskapitel-i-frihandelsavtal/>  
[Använd 19 08 2020].
- Kommerskollegium, 2020. *Platform Liability in the EU: A Need for Reform?*, Stockholm: Kommerskollegium.
- Konkurrensverket, 2017. *Konkurrens och tillväxt på digitala marknader. Ett regeringsuppdrag om e-handel och delningsekonomi (2017:2)*, Stockholm: Konkurrensverket.
- Läkemedelsverket, 2019. *Utveckling av Läkemedelsverkets tillsyn. Rapport från Läkemedelsverket. Dnr: 4.3.1-2019-019710*, Uppsala: Läkemedelsverket.
- Miljödepartementet, 2020. *Cirkulär ekonomi – strategi för omställningen i Sverige.*, Stockholm: Regeringskansliet.
- Naturvårdsverket, 2020. *Ansvar och finansiering av förpackningsavfall vid privat införsel av varor. Skrivelse 2020-02-20. Ärende nr. NV-08103-18*. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Nets, 2020. *Svensk e-handel 2019. Allt du behöver veta om e-handel i Sverige*, Sverige: Nets filial.
- OECD, 2011. *OECD Guide to Measuring the Information Society 2011*. Paris: OECD Publishing.
- OECD, 2016. Online Product Safety: Trends and Challenges. *OECD Digital Economy Papers*, Volym No. 261. Paris: OECD Publishing.
- OECD, 2018. *Safety of products sold online*. [Online]  
Available at: <https://www.oecd.org/sti/consumer/safe-products-online/>  
[Använd 17 06 2020].
- OECD, 2019. *Unpacking E-commerce: Business Models, Trends and Policies*, Paris: OECD Publishing.
- Olbrich, R. & Jansen, C. H., 2014. Price-quality relationship in pricing strategies for private labels. *Journal of Product & Brand Management*, 23(6), pp. 429-438.
- Persson, A., 2020. *Alla vinner på en säker handel*. [Online]  
Available at: <https://marknadskontroll.se/bloggen/>  
[Använd 09 12 2020].
- Posten, 2011. *e-barometern Q4 2010*. Stockholm: Posten.
- Posten, 2012. *e-barometern Q4 2011*. Stockholm: Posten.
- Posten, 2013. *e-barometern Årsrapport 2012*. Stockholm: Posten.
- PostNord AB, 2014. *e-barometern Årsrapport 2013*. Stockholm: PostNord AB.
- PostNord AB, 2015. *e-barometern Årsrapport 2014*. Stockholm: PostNord AB.
- PostNord AB, 2016. *e-barometern Årsrapport 2015*, Stockholm: PostNord AB.
- PostNord AB, 2017. *e-barometern Årsrapport 2016*, Stockholm: PostNord AB.
- PostNord AB, 2018. *e-barometern Årsrapport 2017*, Stockholm: PostNord AB.

- PostNord AB, 2019. *e-barometern Årsrapport 2018*, Stockholm: PostNord AB.
- PostNord AB, 2020a. *e-barometern Årsrapport 2019*, Stockholm: PostNord AB.
- PostNord AB, 2020b. *E-handeln i Norden. Summering 2019.*, Stockholm: PostNord AB.
- PostNord AB, 2020c. *e-barometern augusti 2020 - Lugnare men fortfarande hög tillväxt*, Stockholm: PostNord AB.
- SCB, 2017. *E-handel allt viktigare för svenska företag*. [Online]  
Available at: <https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2017/E-handel-allt-viktigare-for-svenska-foretag/>  
[Använd 20 10 2020].
- Sjöblom, D., 2020. *Blev det ett felköp? Håll utkik i sociala medier efter en familj som köpt billiga radioprylar*. [Online]  
Available at: <https://marknadskontroll.se/bloggen/blev-det-ett-felkop-hall-utkik-i-sociala-medier-efter-en-familj-som-kopt-billiga-radioprylar/>  
[Använd 06 08 2020].
- Skatteverket, 2020. *Utvärdering av skatten på kemikalier i viss elektronik*. [Online]  
Available at:  
<https://www.skatteverket.se/omoss/varverksamhet/rapporterremissvarochskrivelser/rapporter/2020.4.7eada0316ed67d728219f1.html>  
[Använd 1 oktober 2020].
- Svensk Handel, 2018. *Det stora detaljhandels skiftet*, u.o.: Svensk Handel.
- Sveriges Konsumenter och Elsäkerhetsverket, 2020. *Privatimportens faror*. [Online]  
Available at: <https://www.sverigeskonsumenter.se/vara-projekt/privatimportens-faror/slutrapporten/>  
[Använd 26 november 2020].
- Sveriges Konsumenter, 2020. *Ny undersökning: konsumenter oroade för kemikalier*. [Online]  
Available at: <https://www.sverigeskonsumenter.se/nyheter-press/nyheter-och-pessmeddelanden/ny-undersokning-konsumenter-oroade-for-kemikalier/>  
[Använd 23 oktober 2020].
- The European Chemical Industry Council, 2020. *2020 Facts and Figures of the European chemical industry*, Bryssel: The European Chemical Industry Council.
- The European Commission, 2020. *Shaping Europe's Digital Future*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- The European Consumer Organisation, 2020. *Two-thirds of 250 products bought from online marketplaces fail safety tests, consumer groups find*. [Online]  
Available at: <https://www.beuc.eu/publications/two-thirds-250-products-bought-online-marketplaces-fail-safety-tests-consumer-groups/html>  
[Använd 11 09 2020].
- United Nations Environment Programme, UNEP, 2019. *Global Chemicals Outlook II*, Genève: UNEP.
- Wang et.al, 2020. Toward a Global Understanding of Chemical Pollution: A First Comprehensive Analysis of National and Regional Chemical Inventories. *Environmental Science & Technology*, Volym 54(5), pp. 2575-2584..

World Customs Organization, 2015. *Annual Report 2014-2015*, Bryssel: World Customs Organization.

# Ordlista

Ord	Förklaring
Annonssplats	Webbplats som samlar annonser från olika säljare men som inte har någon annan roll i transaktionen.
Begränsade ämnen	Kemiska ämnen som är begränsade i lagstiftningen.
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. Beroende på användningsområde är bekämpningsmedel antingen en biocidprodukt eller ett växtskyddsmedel.
Blandning	Blandning eller lösning som består av två eller flera ämnen.
E-handel	E-handel är en form av handel, som gör det möjligt att överlåta varor eller tjänster via internet.
Jurisdiktion	Rättsbefogenhet, det område inom vilket till exempel en tillsynsmyndighet har möjlighet att utöva sina befogenheter.
Konsument	En fysisk person som handlar för ändamål som faller utanför näringsverksamhet. I denna rapport används termen "privatperson" synonymt med konsument.
Kemisk produkt	Kemiska ämnen och blandningar av kemiska ämnen, i form av gaser, vätskor eller pulver. Exempel är tvättmedel, lim, färger samt bekämpningsmedel.
Marknadskontroll	Myndigheters säkerställande av att produkter som omfattas av relevant harmoniserad EU-lagstiftning uppfyller kraven.
Marknadsplats	Ett företag som gör det möjligt för säljare att sälja direkt till köpare via marknadsplatsen. I denna rapport definierar vi marknadsplatser som till skillnad från webbutikerna inte äger varorna utan endast tillhandahåller en marknadsplats för andra säljare. Exempel på dessa är Fyndiq, Amazon, E-bay och Wish.
Plattform	Många gånger används ordet plattform i samma betydelse som marknadsplats, men egentligen är det bara en plats där alla typer av aktörer finns. I denna rapport delar vi upp de olika typerna i marknadsplats och webbutik.
Produkt	I denna rapport använder vi ordet produkt som ett samlingsbegrepp för de olika produkttyper som vi nämner; bekämpningsmedel, kemiska produkter och varor.
Reglerade ämnen	I den här rapporten menar vi framförallt kemiska ämnen vars användning är begränsad, ämnen som finns på kandidatförteckningen och ämnen som har en faroklassificering.
Tillsyn	Myndigheters verksamhet med marknadskontroll och annan regelefterlevnad. I denna rapport har vi valt att använda ordet tillsyn för läsbarhetens skull, även om marknadskontroll ingår i begreppet.
Tredje land	Ett land utanför EU och EES.
Vara	Ett föremål som under produktionen får en särskild form, yta eller design, vilken i större utsträckning än dess kemiska sammansättning bestämmer dess funktion. Exempel är leksaker, elektronik, möbler etc.
Webbutik	Täcker alla webbplatser med syfte att direkt säljer varor (och tjänster) på internet. Det inkluderar webbplatser för direktförsäljning av egna och andras produkter. Enligt vår definition äger webbutiken varorna och säljer dem vidare. Exempel är Plantagen, Åhléns, Leksakslandet, Elgiganten.
Ämne	Kemiskt grundämne och dess föreningar i naturlig eller framställd form, såsom det definieras i Reach-förordningen (EG) nr 1907/2006.



# Bilaga 1 Definitioner av e-handel

## E-barometern

E-barometern<sup>93</sup> definierar e-handel som:

”internetförsäljning av varor som levereras hem, till ett utlämningsställe eller hämtas i butik, lager eller utlämningslokal av konsument”.

## E-handelsdirektivet

E-handelsdirektivet<sup>94</sup> är inom EU den centrala lagstiftningen på området. I direktivet, vilket har implementerats i svensk rätt genom lag (2002:562) om elektronisk handel, används begreppet ”informationssamhällets tjänster”, med detta avses:

”tjänster som normalt utförs mot ersättning och som tillhandahålls på distans, på elektronisk väg och på individuell begäran av en tjänstemottagare. Informationssamhällets tjänster omfattar en mängd näringsverksamheter som bedrivs på internet, särskilt försäljning av varor på internet. Vid köp av varor på internet omfattar denna lagstiftning alltså att köpeavtalet ingås, vidare kan information och betalning också omfattas, men däremot inte själva leveransen av varan.”

## OECD

OECD (OECD, 2011) definierar e-handel som:

”försäljning av varor och tjänster genom datanätverk som är anpassade för att göra och ta emot beställningar.” [Författarnas översättning]

Här är metoden för beställning avgörande, inte vilken typ av vara det är fråga om eller vilket betalningssätt som används.

## Europeiska kommissionens blåbok

I Europeiska kommissionens blåbok (Europeiska kommissionen, 2016), som ger vägledning om EU:s produktregler, finns följande skrivningar:

Produkter som erbjuds till försäljning av internetbaserade aktörer som är etablerade i EU anses ha släppts ut på unionens marknad, oavsett vem som släppte ut dem på marknaden (den internetbaserade operatören, importören, etc.).

Produkter som erbjuds till försäljning på internet av försäljare som är baserade utanför EU anses släppas ut på unionens marknad om försäljningen är specifikt inriktad på EU-konsumenter eller andra slutanvändare. Bedömningen av huruvida en webbplats som finns inom eller utanför EU inriktar sig på EU-konsumenter eller inte måste göras från fall till fall, med beaktande av relevanta faktorer såsom de geografiska områden som produkterna kan skickas till, de språk som finns tillgängliga och används för erbjudandet eller för beställning, betalningsmöjligheter, etc. Aktörer på internet kan erbjuda en produkttyp eller en individuell produkt till försäljning som redan har tillverkats. När erbjudandet avser en produkttyp kommer utsläppandet på marknaden att ske först efter det att tillverkningsstadiet har slutförts.

---

<sup>93</sup> E-barometern är en svensk undersökning som publiceras av PostNord. Tillgänglig på <https://www.postnord.se/vara-losningar/e-handel/e-handelsrapporter>.

<sup>94</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden. Direktivet har implementerats i svensk rätt genom lag (2002:562) om elektronisk handel, ”e-handelslagen”.

Eftersom de produkter som erbjuds till försäljning av en internetbaserad aktör troligtvis beställs (eller har redan beställts) av konsumenter eller företag i EU levereras de inom ramen för en kommersiell verksamhet i form av e-försäljning.

## Bilaga 2 Skillnader i e-handel bland svenska konsumenter

Det finns skillnader i köpbeteende mellan olika grupper av konsumenter, till exempel beroende på ålder, kön och var i Sverige konsumenterna bor. Här nedan ges några översiktliga exempel.

### Åldersskillnader

Bland de svenska konsumenter som e-handlar minst en gång i månaden har omfattningen av handeln via internet varit ungefär densamma de senaste åren. I tabellen nedan visas hur många som i varje åldersgrupp e-handlat under den senaste månaden i mätningar mellan 2016 till och med 2019.

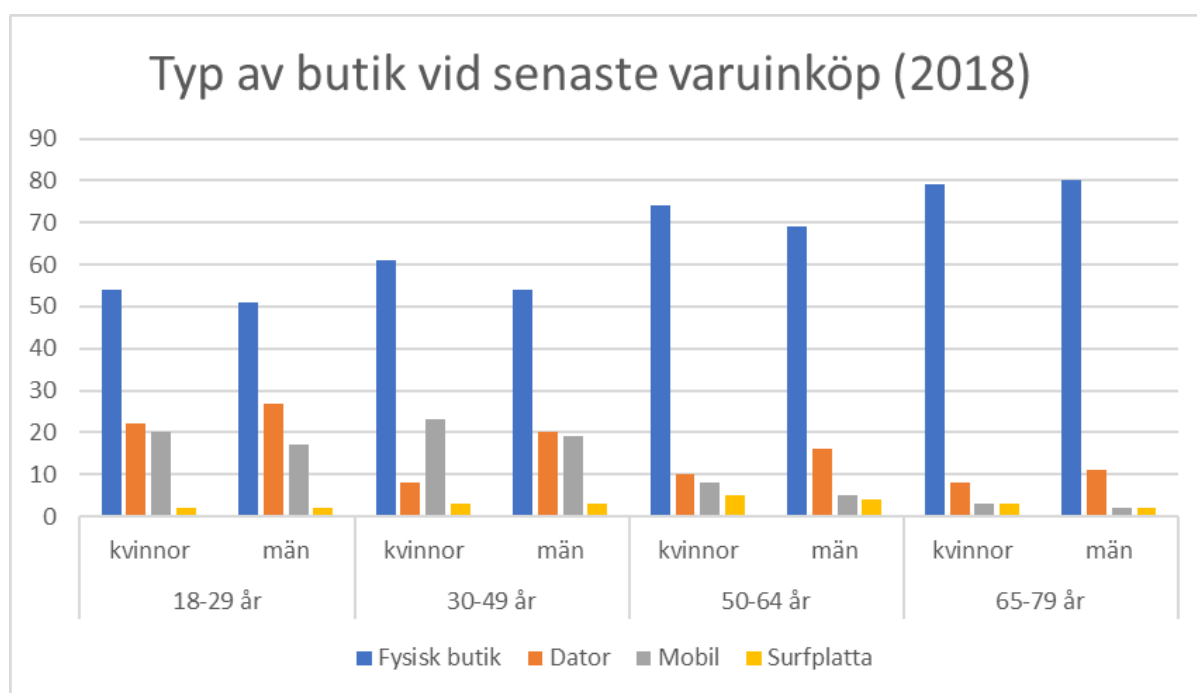
Tabell 17. Andel konsumenter i respektive åldersgrupp som har e-handlat den senaste månaden.

Ålder	Har e-handlat minst en gång per månad
18–29 år	75–80 %
30–49 år	75–80 %
50–64 år	60–65 %
+65 år	45–50 %

Källa: PostNord AB 2016–2019.

Bland yngre konsumenter (18–29 år) gjordes 44 procent av köpen på internet för att därefter minska successivt i de olika åldersgrupperna, ner till 16 procent bland de äldre konsumenterna (65–79 år). Män e-handlar främst via datorn, medan kvinnor använder mobiltelefonen. Trenden visar också att köp med mobilen ökar. I samtliga åldersgrupper sker fortfarande mer än hälften av inköpen i en fysisk butik.

Figur 9. Konsumenters handelsmönster för senaste varuinköpet uppdelat för olika åldersgrupper och kön.



Källa: (PostNord AB, 2019).

### **Regionala skillnader**

Enligt E-barometerens Årsrapport 2018 finns det en tydlig regional skillnad vad gäller e-handel från utlandet. Storstadskonsumenter tenderar att föredra att handla från Storbritannien och USA och landsbygdskonsumenter att handla från Kina. PostNord konstaterar att handeln från Kina i regel sker med lågprisvaror med varumärken som är okända i Sverige och sannolikt via Wish (den e-handelssajt med varor från Kina som är mest populär i Sverige). Vidare konstateras det i rapporten att handeln från Storbritannien och USA i högre grad sannolikt består av mer etablerade varor och varumärken och det kan vara det större utbudet av etablerade varor som är intressant snarare än låga priser. (PostNord AB, 2019)

## Bilaga 3 Exempel på ämnen och deras farliga egenskaper

I denna rapport nämns ett antal ämnen och i denna bilaga listas dessa ämnen och dess farliga egenskaper.

### Bly

Bly är en tungmetall som har skadliga effekter på människors hälsa och miljön. Bly kan bland annat påverka vår förmåga att få barn och vid långvarig och upprepad exponering kan det ge organskador och cancer. Vissa grupper, som foster och barn, är extra känsliga för blyets skadliga effekter. Till exempel kan bly skada nervsystemet och påverka förmågan till inläring. Den data som finns idag tyder på att bly saknar ett tröskelvärde för när de skadliga effekterna uppstår. Det är därför viktigt att exponering för bly minimeras så långt det är möjligt.

### Borsyra

Borsyra används som konserveringsmedel i bland annat leksaksprodukten slajm. Ämnet kan skada vår förmåga att få barn och ge fosterskador. Om man får i sig borsyraföreningar kan de omvandlas i kroppen till borsyra.

### Ftalater

Ftalater används som mjukgörare i plast. Exempel på ftalater är DEHP, DBP, BBP och DIPB. Vanligast är att PVC-plast behöver mjukgöras för att uppnå önskvärd funktion. Mjukgörare är inte fast bundna i PVC-plasten och därför läcker ftalater från plastprodukter under hela deras livslängd. Denna diffusa spridning gör att ftalater hittas nästan överallt i miljön.

I EU är det fastställt att DEHP, BBP, DBP och DIPB har hormonstörande egenskaper, vilket innebär att de kan påverka hormonbalansen hos människor. Ämnena kan också minska vår förmåga att få barn och orsaka fosterskador. Det finns även andra ftalater som är problematiska.

### Kadmium

Kadmium är en tungmetall som bland annat kan finnas i uppladdningsbara batterier, konstnärsfärger, elektronik och gammal plast.

Kadmium stannar kvar i kroppen under lång tid och lagras framför allt i njurarna, vilket gör att njurfunktionen kan skadas vid långvarig exponering. Kadmium kan också vara cancerframkallande och ge benskörhet. Ämnet är giftigt för miljön.

Vanligaste sättet att få i sig kadmium är genom maten. Det beror på att växterna lätt tar upp kadmium från marken. Kadmium kommer till marken via luftutsläpp från bland annat el- och värmeproduktion och från olika gödselmedel.

### Krom

Krom är ett grundämne som kan vara skadligt för människors hälsa och miljön. Det är framförallt den sexvärda formen av krom, krom (VI), som är förknippat med ämnets skadliga effekter. Sexvärt krom kan i kontakt med huden ge upphov till hudallergi. Inandning av damm som innehåller sexvärt krom kan orsaka cancer. Det är också farligt för miljön.

Krom används bland annat för att garva läder. Då används den trevärda formen av krom, krom (III). Om garvningen görs på fel sätt kan trevärt krom omvandlas till sexvärt krom.

### **SCCP - Kortkedjiga klorparaffiner**

Klorparaffiner används bland annat i kyl- och smörjmedel i industrier som arbetar med metall och som tillsatsmedel i fogmassor, färg, plast och gummi. Funktionen kan vara som mjukgörare och flamskyddsmedel.

Klorparaffiner delas in i tre grupper baserat på kolkedjans längd: kortkedjiga (SCCP) har 10 till 13 kolatomer, mellankedjiga (MCCP) har 14 till 17 kolatomer och långkedjiga (LCCP) har fler än 17 kolatomer.

Kortkedjiga klorparaffiner är stabila, svårnedbrytbara föreningar som kan bioackumuleras i miljön. De är också mycket giftiga för vattenlevande organismer och kan ge skadliga långtidseffekter i vattenmiljön.

## Bilaga 4 Styrmedel

**Informativa styrmedel** syftar till att påverka aktörers beteende genom kunskapsöverföring. Det kan exempelvis vara informationskampanjer, utbildning eller rådgivning. Till denna grupp av styrmedel räknas även certifiering och märkning av varor och tjänster (som inte är lagstadgade) som syftar till att vägleda konsumenter i deras val. Till exempel kan konsumenter som har tillgång till rätt information göra medvetna val om vilken produkt de köper. Om företag har kunskap om kemikalierglerna och hur deras verksamhet kan kopplas till miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö kan de på ett bättre sätt ta ansvar för att minska riskerna för att människor och miljö skadas av farliga kemikalier.

**Juridiska styrmedel** brukar även kallas administrativa styrmedel, rättsregler eller regleringar. Gemensamt för dessa styrmedel är att de berör olika slags rättsregler och utfärdas av en lagstiftare eller någon annan aktör som har fått mandat att göra det i dennes ställe. Juridiska styrmedel skiljer sig från andra styrmedel som inte ger tvingande incitament. Juridiska styrmedel kan delas in i:

- **Internationella överenskommelser** innebär konventioner som är bindande för stater i första hand. Utgör därmed ett indirekt styrmedel då staterna sedan tar fram nationella regler i överensstämmelse med den internationella konventionen.
- **EU-rätt** omfattar fördrag, förordningar och direktiv. Är överordnad nationella regler. Ett EU-fördrag anger principerna för EU-samarbetet. Det är utifrån fördragen som EU:s institutioner antar förordningar och direktiv. Förordningarna är direkt tillämpliga i medlemsländerna. Direktiven implementeras i nationell rätt.
- **Nationell rätt** omfattar lagar, förordningar och föreskrifter. Lagar stiftas av riksdagen, förordningar beslutas av regeringen och föreskrifter beslutas av förvaltningsmyndigheter och kommuner med stöd av lag eller förordning. Utöver dessa finns tillstånd och tillsyn som också hör till de juridiska styrmedlen då de är bindande och påverkar aktörers beteenden.

**Ekonomiska styrmedel** är styrmedel som genom ekonomiska incitament eller prissignaler styr marknaden. De syftar till att påverka aktörers beteenden i en för samhället önskad riktning, genom att förändra ekonomins prissignaler och betalningsströmmar. Det blir då billigare eller dyrare för aktörerna att vidta en viss åtgärd. Det finns olika former av ekonomiska styrmedel som kan tillämpas:

- **Skatter** utgör en allmän inkomst till statskassan och statsbudgeten. De finansierar offentlig sektor och offentliga utgifter, omfördelar inkomster samt syftar till att öka effektiviteten genom att internalisera externa effekter<sup>95</sup> i ekonomi.
- **Bonus-malussystem** är ett exempel på ekonomiskt styrmedel där en skatt läggs på de aktörer som betar sig på ett icke-önskvärt sätt. Intäkterna som detta ger används för att ge motsvarande skattelättnad/bidrag till de som betar sig på ett önskvärt sätt.
- **Avgifter** är medel som är öronmärkta för en viss användning och som återförs i någon form till de avgiftsskyldiga. En avgift kräver en motprestation av samhället, som exempelvis myndighetstillsyn. En avgift kan direkt kopplas till exempelvis en förorening eller till en insatsvara<sup>96</sup> som orsakat ett utsläpp.

---

<sup>95</sup> En negativ extern effekt (eller en *extern kostnad*) uppstår i de fall då en tredje part som varken är köparen eller säljaren av en produkt drabbas negativt av att en produkt används. Att internalisera avser att inkludera genom att prissätta effekterna.

<sup>96</sup> En insatsvara är en vara som används och förbrukas i tillverkning av andra varor eller i produktion. En insatsvara kan till exempel vara en råvara, ett halvfabrikat eller/och en konsumtionsvara.

## Bilaga 5 Samråd

Kemikalieinspektionen har under hösten 2020 haft samråd med olika aktörer i Sverige som är verksamma inom e-handeln. Nedan redogörs för dessa olika samråd. De synpunkter som framförts vid samråd har beaktats vid framtagandet av denna rapport.

### Marknadskontrollrådet

Kemikalieinspektionen skickade ut en enkät till de olika myndigheterna i Marknadskontrollrådet om vad de har för erfarenheter av tillsyn av e-handel. Beskrivning av resultaten anges i avsnitt 6.7.1.

I oktober 2020 hade vi ett möte med medlemmar i Marknadskontrollrådet. Syftet var att stämna av resultatet av enkäten och att få synpunkter på olika åtgärdsförslag. Flera av medlemmarna i Marknadskontrollrådet var positiva till en nationell utredning för att belysa e-handel ur ett bredare tillsynsperspektiv. Tullverket ser gärna samarbeten med andra marknadskontrollerande myndigheter.

Vid samrådet framkom att Läkemedelsverket, Livsmedelsverket, Skatteverket och Konsumentverket tillsammans arbetar för att införa åtgärder som kan minska olagliga läkemedel i e-handeln. Gruppen<sup>97</sup> har erfarenheter av utmaningarna med att hitta relevant aktör och hur man kan agera gentemot utländska aktörer. Ett samarbete mellan marknadskontrollrådet, som har liknande erfarenheter, och denna grupp vore önskvärt.

De nya marknadskontrollbestämmelserna anses kunna förbättra vissa förhållanden, till exempel angående anonyma köp och att globala marknadsplatser måste ha en ansvarig ekonomisk aktör inom EU. De kommer dock inte lösa problemet med att marknadsplatser inte är ansvariga för de produkter som de förmedlar.

### Kommerskollegium

I oktober 2020 träffades Kemikalieinspektionen och Kommerskollegium för att diskutera e-handel och problembild samt möjliga åtgärder. Kommerskollegium framhöll att en revidering av e-handelsdirektivet kommer att ske i samband med översynen av *Digital Services Act*.

Kommerskollegium delade synen på att det finns möjlighet till ytterligare samarbete i framtida förhandlingar om frihandelsavtal för att förstärka hållbarhetskriterier och kemikalieperspektivet.

Marknadshämmande insatser samt vikten av att värna harmoniserade förhållanden på den inre marknaden diskuterades också.

### Företag, branschorganisationer och fackförbund, konsumentorganisationer

Kemikalieinspektionen träffade i november 2020 Svensk Handel (som även förde Svensk Digital handels talan), KTF, Handelsanställdas riksförbund, Fyndiq, CDON, Wish och Sveriges Konsumenter för att diskutera e-handel, problembild och möjliga åtgärder.

Mötet var konstruktivt och öppnade för möjlighet till framtida dialog och samarbete. Gruppen var eniga om att flera olika åtgärder behövs för att adressera kemikalierelaterade problem som kan följa av e-handel.

---

<sup>97</sup> Centrum mot olagliga läkemedels arbetsgrupp för tillsynsmetodik vid kontroll av e-handel.



## Amazon

Kemikalieinspektionen hade ett samrådsmöte med Amazon i november 2020. Amazon höll med om problembilden och hade inga invändningar mot de åtgärder som presenterades vid mötet. Amazon bidrar med synpunkter på revideringen av *Digital Services Act* som de bedömer kommer att ge tydligare regleringar om vad som gäller för ett ”fulfillment center”. Amazon har även lämnat synpunkter på den reviderade marknadskontrollförordningen.

## Statistiska centralbyrån (SCB)

En tänkbar åtgärd som Kemikalieinspektionen har utvärderat i denna rapport är att SCB tillhandahåller företagsinformation kostnadsfritt till de statliga tillsynsmyndigheterna. SCB har gjort följande yttrande till Kemikalieinspektionen om detta<sup>98</sup>:

Enligt förordningen om det allmänna företagsregistret (1984:692) så ska avgifter tas ut vid utlämnade av uppgifter från det allmänna företagsregistret och arbetet med registret finansieras genom avgifter.

Att tillhandahålla uppgifterna kostnadsfritt till andra myndigheter skulle innebära en markant minskning av intäkterna och om denna inte kompenseras av en anslagsförstärkning så får det till följd att en minskad registervård kan bedrivas och därmed att kvaliteten i registret försämras.

I övrigt hänvisar SCB till övriga pågående utredningar kring denna fråga, dels utredningen kring öppna data-direktivet samt regeringsuppdraget kring grunddata. I det kommande öppna data-direktivet pekas företagsuppgifter ut som särskild värdefull data som bör tillgängliggöras avgiftsfritt.

SCB har även i sitt budgetäskande lagt in om en anslagsförstärkning för att göra det möjligt att tillgängliggöra uppgifterna i det allmänna företagsregistret avgiftsfritt.

---

<sup>98</sup> Jessica Kühne, SCB, mejlkonversation den 18 december 2020

## Bilaga 6 Bedömning av möjliga åtgärder efter konsekvensutredning

Alla åtgärdsförslag som listas i tabellen nedan och i tabellen i avsnitt 9.2 bedömer Kemikalieinspektionen vara möjliga att genomföra. De bedöms också till olika grad kunna vara samhällsekonomiskt effektiva åtgärder, det vill säga att resurserna används där de ger mest nytta för samhället. Med effekter på kort respektive lång sikt avses i tabellen nedan effekter för människors hälsa och/eller miljön. Med stöd av bedömningen av åtgärderna i tabellen kan en sortering utifrån uppsatta mål, ökad regelbundenhet och effekt göras. En åtgärd kan bedömas som effektiv även om det tar något längre tid för åtgärden att resultera i mätbara effekter.

*I tabellen bedöms de alternativa åtgärderna var för sig\*. För en optimal och effektivare styrning är en kombination av åtgärder oftast bättre.*

Förslag till åtgärder	Bidrar till måluppfyllelse	Ökad efterlevnad	Effekt på kort sikt	Effekt på lång sikt
Globala system för att öka information om och fasa ut särskilt farliga ämnen i e-handel.	Ja (+++)	Ja (+++)	Nej (-)	Ja (+++)
Utökat stöd från Kemli till arbetet med hållbarhetsfrågor inom handelspolitiken.	Ja (++)	Ja (++)	Ja (-)	Ja (++)
E-handel med kemikalieperspektiv på agendan vid FN:s miljökonferens 2022.	Ja (++)	Ja (+)	Nej (-)	Ja (++)
Påverka EU-regleringar relaterade till e-handel.	Ja (+++)	Ja (+++)	Ja (++)	Ja (+++)
Kravet på en ansvarig ekonomisk aktör inom EU omfattar fler kemikalielagstiftningar.	Ja (++)	Ja (++)	Nej (-)	Ja (+++)
Gemensam EU-strategi för e-handel.	Ja (++)	Ja (++)	Nej (-)	Ja (++)
Information om möjliga risker med produkter köpta på internet.	Ja (+)	Ja (+)	Ja (++)	Ja (+)
Kommunikation och samarbeten med branscher som är aktörer inom e-handel.	Ja (++)	Ja (++)	Ja (+)	Ja (++)
Initiera dialog med branschorganisationer och med andra aktörer inom innovations- eller substitutionsfrågor.	Ja (++)	Ja (++)	Nej (-)	Ja (++)
Öka tillsynssamarbetet med Tullverket.	Ja (++)	Ja (++)	Ja (+++)	Ja (++)

Marknadskontrollmyndigheterna formaliserar samarbetet om e-handel.	Ja (++)	Ja (+)	Ja (+)	Ja (++)
En utredning om e-handels särskilda utmaningar ur ett tillsynsperspektiv inkl. förslag på åtgärder.	Ja (++)	Ja (+)	Nej (-)	Ja (++)
En utredning för att analysera gränserna för svensk jurisdiktion för tillsyn av utländska aktörer.	Ja (++)	Ja (+++)	Nej (-)	Ja (++)
Nationellt centrum för samordning och stöd av e-handelsfrågor.	Ja (++)	Ja (++)	Nej (-)	Ja (++)

\* Bedömningarna har gjorts enligt följande:

(+++) Mycket hög effektivitet

(++) Hög effektivitet

(+) Effektiv

(-) Mindre effektiv

# **KEMI**

**Kemikalieinspektionen**

Box 2, 172 13 Sundbyberg  
08-519 41 100

**Besöks- och leveransadress**  
Esplanaden 3A, 172 67 Sundbyberg

kemi@kemi.se  
[www.kemikalieinspektionen.se](http://www.kemikalieinspektionen.se)