

Kemikaliegruppen vid RISE

2019-11-29

Jerker Forssell
Sekreterare Fi 2019:01
Utredningen om skatt på skadliga kemikalier i kläder
och skor
Regeringskansliet

Skatt på skadliga kemikalier i kläder och skor – synpunkter från Kemikaliegruppen vid RISE

Kemikaliegruppen vid RISE har funnits sedan 2005 med syfte att motverka förekomst av oönskade ämnen i kläder, skor och andra konsumentprodukter. I dagsläget har gruppen 142 medlemmar vilket ger en bred kunskapsbas över mode, arbetskläder- och skor, sportkläder- och skor samt profilprodukter. Mer information om Kemikaliegruppen hittas på <https://www.ri.se/sv/vad-vi-gor/natverk/kemikaliegruppen>. Kontakta oss gärna för underlag till resonemangen och mer detaljerad information.

Detta dokument innehåller reflektioner från experterna på RISE samt medlemsföretagen på följande områden:

- Urval av ämnen
- Urval av produktgrupper
- Underlag för avdrag
- Konsekvensanalys
- Förslag på lösningar
- Bilaga med input från företagen (sid 13-23 ej med i denna versionen)

Urval av ämnen

Detta stycke diskuterar först generella aspekter för att sedan diskutera specifika ämnen och ämnesgrupper.

Kriterier för urval

Det är önskvärt att kriterierna för urval är tydliga. Det kan finnas flera sätt att resonera, exempelvis:

- **Urval efter funktion och anledning till förekomst**
Fördelen med detta är att det är verkligt substitutionsdrivande för funktionskemikalier, alltså sådana kemikalier som medvetet tillsätts till varor för att ge en viss funktion, exempelvis biocider. Nackdelen är att man inte fångar

föroreningar och rester av processkemikalier som kan vara nog så farliga, såsom PAH och APEO.

- **Urval efter faroklassning**
Att substituera de farligaste ämnena är önskvärt, dock måste harmoniserad klassificering i så fall användas eftersom egenklassificering varierar inom EU (se längre diskussion nedan). Faroklassning fångar heller inte upp risk för exponering.
- **Frekvens av förekomst**
Att beskatta ämnen som ofta förekommer är mer relevant och kan leda till större acceptans av skatten, som då inte riskerar att uppfattas som enbart en administrativ börda med dokumentation av icke-förekomst av ämnen.
- **Halt i material vid förekomst**
En större koncentration av ett ämne i produkten innebär ofta en större risk för exponering. Ämnen som är medvetet tillsatta (som funktionskemikalier) återfinns i allmänhet i en högre koncentration än föroreningar och restkemikalier från produktion.
- **Möjlighet till substitution**
För att skatten ska vara substitutionsdrivande är möjlighet till substitution relevant. Ur den här aspekten är det viktigt att inte beskatta alternativ som har lägre faroklassning och risk för exponering.
- **Risk för påverkan av människa och miljö**
Då syftet med skatten ska vara att minska förekomsten av eller risken för exponering och spridning av miljö- och hälsofarliga ämnen från kläder och skor, bör detta beaktas vid val av ämnen. Ämnen som inte tas upp genom huden eller tvättas ur under användningsfasen (exempelvis katalysatorer) innebär en låg risk för negativa effekter och kan då undantas.

Det ligger i Kemikaliegruppens intresse att skatten ska vara substitutionsdrivande då syftet med arbetet i gruppen för medlemmarna ända sedan starten har varit att fasa ut oönskade ämnen i deras varor. Vi vill inte lägga någon värdering i kriterier men påvisa att hur man väljer har betydelse för vilka konsekvenser skatten får. Däremot kan det finnas stort intresse att få ta del av argumentation bakom syfte och mål och vi rekommenderar att detta tydliggörs i utredningen.

Haltgränser

Inom materialkemi används inte begreppet "fri" från en specifik kemikalie, utan istället talas det om detektionsgräns (LOD) eller kvantifieringsgräns (LOQ) som ett eventuellt ämne har med en viss analysmetod. Dessa LOD och LOQ förändras över tid när analysmetoder utvecklas och är alltså inte något konstant. Det skiljer även mellan analyslabbs vilken utrustning de har. För vissa ämnen finns standardiserade testmetoder, för andra ämnen saknas sådana, och då är det särskilt varierande vilka LOD och LOQ man har.

Många ämnen förekommer i naturen som bakgrundskontamination. Flera av ämnena på listan som distribuerades av Svensk Handel kan man detektera vid mycket låga halter, exempelvis PFAS, och de hittar man i såväl invattnet till textila beredningsverk som i mycket låga halter då en produkt hängt bredvid en annan produkt i butik och kontaminerats. Lättflyktiga ämnen som lätt transporteras (den kommande klassificeringen M – mobility) förekommer alltså i naturen och i varor på ett okontrollerat sätt. En haltgräns måste alltså specificeras för vad som ska räknas som förekomst av ett ämne i ett material.

Harmoniserad klassificering

Några av ämnena/ämnesgrupperna på listan som distribuerades av Svensk Handel har inte en harmoniserad klassificering enligt CLP-förordningen. För att lagstiftning ska vara rättssäker och baseras på vetenskaplig grund rekommenderar vi starkt att ämnen som saknar harmoniserad klassificering inte omfattas. Det gäller särskilt då man pekar på en grupp av ämnen (t.ex. ftalater) att specificera vilka i gruppen som omfattas och på vilken grund.

Lista på CAS RN-nivå

En lista med de ämnen som omfattas av skatten där CAS RN anges för varje ämne behövs både för efterlevnad och kontroll (revision).

Även då den kemiska kompetensen hos de företag som förväntas ännu ej ha gjort sitt bästa för att fasa ut oönskade ämnen antas vara låg, är det bra att ha en lista över vilka specifika ämnen som triggas skatten för att kommuniceras i leverantörsledet.

Diskussion om specifika ämnen

Substitution gynnas av relevant kommunikation med leverantören. En begränsad lista med relevanta ämnen ger större möjlighet till substitution än en längre lista. En i onödan mycket omfattande lista innebär att resurser läggs på att dokumentera icke-förekomst av irrelevanta ämnen, vilket inte är kostnadseffektivt eller substitutionsdrivande.

Flera av ämnena saknar också relevans för andra material än polymerer, textil och läder, och skatteförslaget bör utformas så att man bevisa icke-förekomst i exempelvis knappar av metall.

- **APEO**
För NPEO har EU gjort en riskbedömning och kommit fram till att en tolerabel haltgräns i varor är 100 ppm.
För APEO med andra kedjelängder är förekomst mycket sällsynt enligt erfarenheter från analys.
- **Biocider**
Detta är en funktionskemikalie som tillsätts medvetet och som det finns stora hälso- och miljövinster med att fasa ut. Flera svenska företags hållning, att biocider inte ska tillsättas annat än för ”essential use”, delas inte i leverantörsledet. Det är ett svårt arbete att fasa ut biocider, då man sällan

informerar om förekomst och de svenska aktörerna står för en liten marknadsandel i världen.

Biocidförordningen är kopplad till påstående om biocidfunktion, vilket i det här fallet kan övervägas som grund för beskattning.

För användningar som kan betraktas som "essential use", exempelvis inom sjukvården bör det beaktas om en beskattning skulle leda till en ökad användning av engångsplagg.

○ **Fosfatestrar**

Denna ämnesgrupp har ingen relevans i kläder och skor utan skyddsfunktion. Det främjar inte substitution att företag som säljer underkläder, mode m.m. ska lägga resurser på att bevisa att flamskyddsmedel inte förekommer i deras varor. Fosforbaserade flamskyddsmedel med lägre faroklassning samt risk för exponering som är framtagna som alternativ till klassiska miljögifter som halogenerade flamskyddsmedel behövs för att säkerställa tillräckligt skydd för människor i arbetskläder och -skor vilket gör generell beskattning problematisk. Om ett urval av fosfatestrar efter harmoniserad faroklassning görs, skulle det finnas miljö- och hälsovinster med att beskatta de sämre alternativen.

○ **Ftalater**

Denna ämnesgrupp har ingen relevans i flera av produktgrupperna som diskuteras i förslaget. Det främjar inte substitution att företag som säljer varor utan tryck och trims i PVC ska lägga resurser på att bevisa att ftalater inte förekommer i deras varor.

Flera av ftalaterna på listan som distribuerades av Svensk Handel saknar harmoniserad klassificering, och en inkludering av dessa i skatteförslaget skulle sakna vetenskaplig grund.

○ **PFAS**

Denna ämnesgrupp har ingen relevans i flera av produktgrupperna som diskuteras i förslaget. Det främjar inte substitution att företag som säljer varor utan smuts- och vattenavvisning (DWR), fluorerade polymerer eller tryck ska lägga resurser på att bevisa att PFAS inte förekommer i deras varor.

Ovan har diskuterats kring bakgrundskontamination i fallet PFAS.

Vi hänvisar även till ovan diskussion under punkten biocider kring "essential use", där exempelvis sjukvårdskläder för att skydda från blodsmitta behöver beaktas.

När det gäller skyddskläder och -skor som faller under PPE-direktivet ställs tekniska krav på smutsavvisning där substitution av PFAS i dagsläget innebär att kraven inte kan uppfyllas.

○ **Klorparaffiner**

Kortkedjiga klorparaffiner (SCCP) är idag reglerade i Stockholmskonventionen och kommer då som vi förstår det inte att omfattas av skatteförslaget. SCCP som är i flytande form vid rumstemperatur hittas trots detta idag vid tillsyn, främst i PVC i elektronik och leksaker. Mellan- och långkedjiga klorparaffiner

är i fast form vid rumstemperatur och har därmed andra applikationer. Det är för oss oklart om klorparaffiner har relevans i skatteförslaget.

- **Siloxaner**
Siloxaner är en bred grupp av ämnen och det är viktigt att specificera vilka som ingår i skatteförslaget samt att hålla sig till harmoniserat klassificerade ämnen. För D4, D5 och D6 finns idag ingen standardiserad testmetod för att kvantifiera halten i vare sig textila material eller läder.
- **Färgämnen**
Färgämnen är en bred grupp av ämnen och det är viktigt att specificera vilka som ingår i skatteförslaget samt att hålla sig till harmoniserat klassificerade ämnen.
Färgämnen hör också starkt samman med olika materialtyper. Man skulle därför inte behöva bevisa att exempelvis dispersionsfärgämnen inte förekommer i cellulosamaterial.

Urval av produktgrupper

Relevanta produktgrupper enligt KN-nomenklaturen

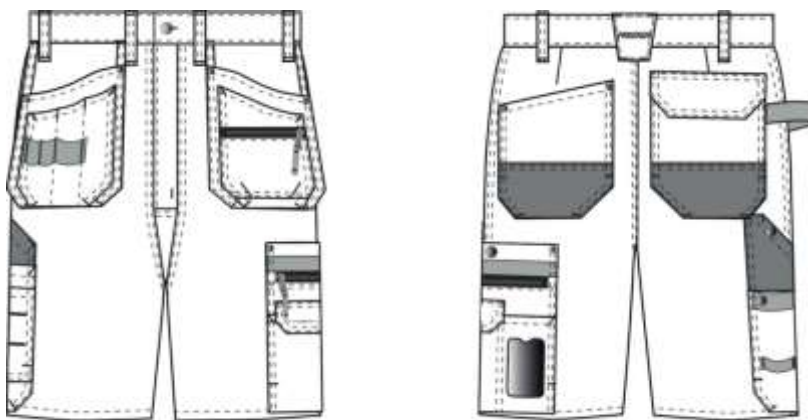
Den administrativa bördan hos Skatteverket måste vägas mot den administrativa bördan hos ett litet eller medelstort företag som ska bevisa att exempelvis flamskyddsmedel inte förekommer i deras barnunderkläder.

Vi föreslår därför att skatteförslaget gör en urskiljning på produktgruppsnivå.

Del av vara eller hela varan

Det behöver utredas vad innehåll av farliga kemikalier i ett plagg eller ett par skor betyder. Kläder och skor är en komplex vara och består av en mängd komponenter i de flesta fall, se Figur 1. Vissa farliga kemikalier är kopplade till vissa materialtyper men är inte relevanta för andra materialtyper. Exempelvis är textila färgämnen relevanta för tygdelar, medan de är helt irrelevanta för metalldelar på skor.

Vid utformning av underlag för avdrag behöver skatteförslaget således hantera att alla ämnen inte alltid är relevanta för alla komponenter.



Figur 1. Ett exempel på en komplex vara enligt REACH-förordningen. Varje avgränsad del räknas som en vara, för vilken lagstiftning ska vara uppfylld gällande kemikaliekra.

Det behöver klargöras huruvida förekomst av ett ämne behöver ligga under en viss haltgräns (viktsprocent) i varje del av varan för att avdrag ska få göras, eller om det räcker att ämnet ligger under haltgränsen sett till hela varans vikt.

Underlag för avdrag

Vår ingång i detta stycke är att underlag för avdrag ska kunna tas fram på ett kostnadseffektivt sätt, kunna revideras av Skatteverket på ett rättssäkert sätt samt vara substitutionsdrivande.

Medlemmarnas erfarenhet av skatten på flamskyddsmedel i elektronik är att för att göra avdrag krävs endast egenförsäkran, vilket gör att oseriösa aktörer kan göra avdrag utan att ha ett underlag bakom.

Systematiskt arbete

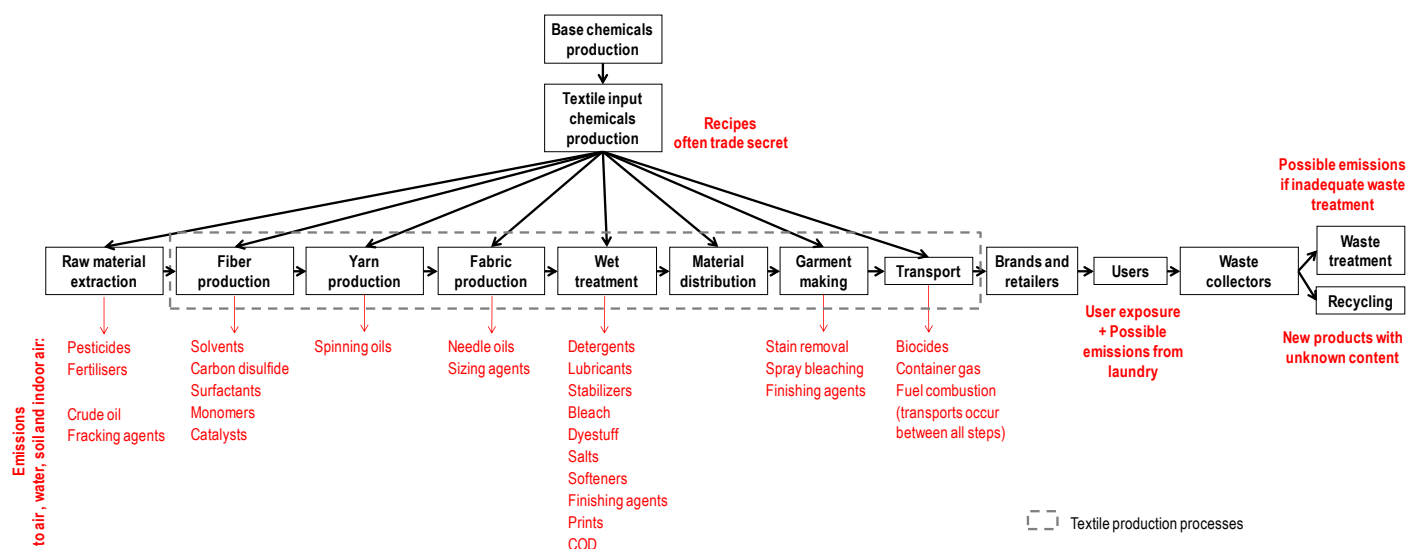
Kemikaliegruppens medlemmar har under snart 15 år byggt upp ett systematiskt arbetssätt som inkluderar bl.a. kontraktsskrivning med leverantörer, specifika kemikaliekra (RSL) för olika produktgrupper samt stickprovskontroll utifrån det behov man har identifierat vid sin riskbedömning. Man har också samarbetat mellan företagen på ett unikt sätt med delning av erfarenheter från implementeringen av arbetssättet i leverantörskedjan.

Det systematiska arbetssättet har visat sig vara ett effektivt verktyg för att undvika förekomst av oönskade ämnen, vilket flera tillsynsmyndigheter har vittnat om. I Norge finns ett krav på internkontroll under Produktsikkerhetsloven, som innebär ett lagkrav på ett systematiskt arbetssätt, och som har haft positiv effekt enligt myndigheterna.

Vad som vore önskvärt att förändra är de företag som av kostnadsskäl inte prioriterar att implementera ett systematiskt arbetsätt för att säkerställa efterlevnad av existerande lagkrav på kemikalieområdet.

Kemikalieinspektionen i Sverige och Miljødirektoratet i Norge har under sina tillsynsprojekt de senaste åren sett en mycket låg frekvens av brister i kläder och skor, när det gäller oönskade kemiska ämnen och tillskriver Kemikaliegruppens spridning av det systematiska arbetsättet en stor roll.

Stickprovskontroller och certifiering är en naturlig del av ett systematiskt arbetsätt, men måste kombineras med en effektiv kommunikation i leverantörskedjan för att en lyckad substitution ska kunna ske. Den textila värdekedjan har flera led och först i tier 3 ligger syfabrikerna, som i sin tur behöver ställa krav på sina underleverantörer: färgerierna, där de flesta av kemikalierna tillsätts, se Figur 2. Utöver svårigheten med kommunikation i de många leden tillkommer att de kläder och skor som sätts på den svenska marknaden i mycket stor grad tillverkas i borte Asien¹. Att arbeta med substitution i det textila leverantörsledet innebär alltså ett stort behov av rutiner och ett långsiktigt samarbete med leverantörer, som inte bör underskattas.



Figur 2. Riskkemikalier i den textila värdekedjan. Från Roos, S., (2016) Advancing life cycle assessment of textile products to include textile chemicals. Inventory data and toxicity impact assessment. Doctoral thesis, serie 4202, ISSN: 0346-718X, ISBN 978-91-7597-521-4, Chalmers University of Technology, Gothenburg, Sweden.

¹ Roos, S., Larsson, M. (2018) Klimatdata för textilier. Uppdragsrapport för Naturvårdsverket. [Climate data on textiles. Report on commission from the Swedish EPA.] <https://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/uppdelat-efter-omrade/hallbar-konsumtion/rapport-klimatdata-for-textilier-swerea-2018.pdf>

Tillsyn

Ett av medlemsföretagen i Kemikaliegruppen har delat med sig av sina erfarenheter från revision av Skatteverket gällande Kemikalieskatten på elektronik. Skatteverket skriver på sin hemsida att intyg från tillverkaren ska kunna användas som verifierat (<https://www.skatteverket.se/foretagochorganisationer/skatter/punktskatter/kemikalieskatt/avdrag.4.5c1163881590be297b5175c5.html>), det kom dock ett annat besked under revisionen, då enbart testrapporter dög som underlag.

Man behöver även ta i beaktande att kemisk analys av ämnena på listan som distribuerades av Svensk Handel innebär förstörande provning. Då konfektionsindustrin i många fall jobbar med så små batcher som 200 stycken plagg i en kollektion ser vi ett stort problem med att alltför tungt luta sig mot kemisk analys inte bara av kostnadsskäl utan även av miljöskäl. Kemikaliegruppen anser därför att beskrivning av företagets systematiska kemikaliearbete borde väga tungt som underlag för avdrag.

Rimlig bevisbörda

Det måste finnas en rimlighet i vilken bevisbörda som krävs. I vissa fall är det orimligt att misstänka att vissa funktionskemikalier, exempelvis flamskyddsmedel skulle förekomma i underkläder inom modesegmentet, som beskrivits ovan.

Därför bör kunskap kring riskkemikalier kopplat till material vara ett verktyg vid bedömning av verifiering till avdrag. Vi noterar att detta anses av Miljødirektoratet i Norge vara ett effektivt tillvägagångssätt.

Testmetoder

Det är viktigt för rättssäkerheten att man refererar till standardiserade testmetoder vid policyutveckling. För flera av ämnena på listan som distribuerades av Svensk Handel finns inte standardiserade testmetoder tillgängliga.

Där standardiserade testmetoder saknas bör skatteförslaget peka på andra möjliga standarder att använda vid verifiering genom stickprovskontroll.

Skattenivå som motiverar substitution

Beroende på hur förslaget utformas kring ämnesgrupper, produktgrupper, haltgränser och vilket krav på underlag som krävs för avdrag finns en risk att kostnaden för att administrera dokumentationen som krävs för att ta fram de underlag som krävs för att kunna göra avdrag överstiger vinsten av att göra avdrag. Detta innebär att ett ekonomiskt incitament för substitutionsarbete uteblir.

Konsekvensanalys

Vi ser en risk att företag tvingas till att lägga resurser på att dokumentera icke-innehåll utan relevans, och på så vis tvingas minska på arbetet med att säkerställa laguppfyllnad och utfasning av oönskade ämnen.

Risk för att oseriösa aktörer gynnas

Beroende på hur skatteförslaget utformas kan det få konsekvensen att företag som redan har kommit långt i sitt substitutionsarbete får en stor börda med att administrera underlag för att bevisa icke-förekomst av ämnen i varor som de redan fasat ut. Samtidigt kan oseriösa aktörer gynnas genom att de uppsåtliga eller på grund av kunskapsbrist gör avdrag utan att ha de underlag som krävs.

Sämre produkter

Flera funktionskemikalier är tillsatta till varor för att leverera funktion. Om substitution görs i syfte att undvika skatt utan att hänsyn tas till produktens kvalitet finns det risk att ur ett miljöperspektiv sämre produkter sätts på marknaden. En produkt av sämre kvalitet som har en kortare livslängd ger större miljöpåverkan. Även utbyte mot engångsprodukter (som inte omfattas av skatten) är i flera fall ett sämre alternativ ur miljösynpunkt.

Konsekvenser för företagen

Företagen i Kemikaliegruppen har bidragit med konsekvensbeskrivningar och synpunkter som sammanfattas nedan, se bilaga för input per företag. Det bör betonas att det är väldigt svårt att ange ekonomiska konsekvenser så länge man inte vet hur skatten kommer att utformas.

- Jackor, skidhandskar, skor är exempel på produkter som innehåller många beståndsdelar. Det är inte ovanligt att en vara innehåller 5-10 olika komponenter, eller fler, se Figur 1. En total testkostnad på 50-100 000 SEK per artikelnummer upplevs som ohållbart för en produkt som produceras i små mängder, såsom 300-500 stycken. Det skulle innebära en testkostnad på 300 SEK per styck för en vante som i butik kostar 100-200 SEK.
- Den administrativa kostnaden är svårt att sätta en siffra på och redan idag är det svårt för ett SME-företag att kunna fördjupa sig i allt som handlar om REACH och övrig lagstiftning. Bördan omfattar både:
 - Arbetstimmar administration egna varumärken, samt
 - Arbetstimmar för externa varumärken där man är första lagerhållaren.
- Syftet med skatten är enligt Finansdepartementet att minska förekomsten av eller risken för exponering och spridning av miljö- och hälsofarliga ämnen på ett kostnadseffektivt sätt. Om svenska bolag beläggs med ännu en administrativ börda och skattebörda, kan detta resultera i att kund av prisskäl vänder sig till handel med tredje land mha av webportaler (Wish, Amazon, Furniturebox etc.),

som dagsläget ur legalt perspektiv inte belastas med några administrativa kostnader alls för att tillgodose Produktsäkerhetsaspekter. Detta scenario har Svensk Handel lyft fram avseende elektronikkatten och det faktum att liknande så kallade ”miljöskatter” inte bara riskerar att skapa en snedvriden konkurrens utan undergräva hela syftet med beskattningen.

- Det är viktigt med tydlig information gällande de olika aktörernas ansvar gällande skatten. Hur påverkar skatten t.ex. företag som är en mellanhand som endast säljer B2B och som inte sätter ut några produkter på marknaden eller säljer direkt till konsument?
- För alla företag som jobbar med kontinuerlig leverantördialog idag är det svårt att lägga order då det inte är bestämt hur ett icke-innehåll ska verifieras.
- För företag som producerar skor är det i dagsläget särskilt svårt att lägga order då det inte är bestämt vilka kemikalier som ska hamna i skatteförslaget eller hur ett icke-innehåll ska verifieras.
- Företag med lager i Sverige kan drabbas mycket hårt av förslaget och en konsekvens kan då bli att företag flyttar.
- Företag kan få utebliven försäljning på grund av inväntande av testresultat.
- Företag kan få fördröjd produktion på grund av inväntande av tester. Det är långa ledtider redan idag i textilproduktionen.

Förslag på lösningar

Kemikaliegruppen anser att det är viktigt att skatteförslaget är substitutionsdrivande. Vi har nedan listat ett antal förslag för att säkerställa detta.

- Utforma skatteförslaget så att det inte undergräver incitamenten för ett systematiskt arbetssätt hos företagen för att uppfylla kemikalielagstiftningen, utan tvärtom rekommenderar vi just ett dokumenterat systematiskt arbetssätt som underlag för avdrag. Det kan innebära:
 - Vara uppdaterade på aktuell lagstiftning
 - Ställa skriftliga krav på sina leverantörer
 - Välja pålitliga och kunniga leverantörer
 - Sätta specifika kemikaliekrav (RSL) för olika produktgrupper
 - Välja bort riskmaterial/ämnen på kandidatförteckningen
 - Stickprovskontroll utifrån det behov man har identifierat vid sin riskbedömning
 - Begära in och granska testrapporter från leverantörer

Kemikaliegruppen vid RISE

2019-11-29

- Samordna skatteförslaget med kemikaliekraV som ställs i offentlig upphandling, exempelvis med Upphandlingsmyndighetens rekommendationer. Det skulle underlätta den administrativa bördan för de företag som redan idag samlar in underlag till upphandlingar och som berörs av skatten.
- I motsats till skatten på flamskyddsmedel i elektronik så rekommenderar vi att man ska skicka in underlag för att för att få göra avdrag. Det skulle minska risken för att gynna oseriösa aktörer.
- Ett undantag för kläder och skor som omfattas av PPE-direktivet skulle vara positivt ur det perspektivet att man då inte riskerar att människor inte får ett fullgott skydd.
- Vi anser att det är mycket viktigt att e-handel inkluderas, så att alla produkter som säljs på den svenska marknaden får en rättvis beskattning.
- KN-nomenklaturen, vi rekommenderar att göra urskiljning mellan produktgrupper för att framförallt minska bördan för små och medelstora företag.
- Utbilda personalen på Skatteverket i kemikaliefrågorna i värdekedjan för kläder och skor samt bedömning av underlagen för avdrag.
- Vidare stod det i den tidigare utredningen att det behövs mer resurser till tillsyn, detta tror vi skulle vara ett mycket mer effektivt sätt att höja kunskapen om och minska förekomsten av oönskade kemikalier i varor. Även om det ligger utanför scopet så upplevs en höjd moms vara ett mer kostnadseffektivt sätt att få in skatt, jämfört med den administrativa bördan på företag (framförallt småföretag) som denna kemikalieskatt skulle innebära.

Med vänlig hälsning

Kemikaliegruppen vid RISE

Sandra Roos, Mikael Larsson, Christina Jönsson, Elisabeth Olsson och Anne-Charlotte Hanning

Kemikaliegruppen vid RISE

2019-11-29

Bilaga med input från företagen

Ej med i denna versionen