

Utvärdering av skatten på kemikalier i viss elektronik, del 2

Redovisning av regeringsuppdrag Fi2019/04008/S2

Förord

Skatteverket och Kemikalieinspektionen har av regeringen fått i uppdrag att utvärdera kemikalieskattens effekter. Uppdraget består av två delar. Den första delen redovisade Skatteverket till regeringen den 1 oktober 2020 (Kemikalieinspektionen & Skatteverket, 2020). Den innehåller en gemensam redovisning av resultaten från:

- analysen av skattens samhällsekonomiska effekter (samt bedömning av måluppfyllelse och kostnadseffektivitet),
- undersökningen av de skattskyldigas upplevda administrativa börda samt Skatteverkets egen administration av skatten,
- utvärderingen av om de olika nivåerna för skatteavdrag fortfarande är relevanta och
- undersökningen av om bilagan till lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik behöver justeras.

Den här rapporten avser del två av uppdraget och redovisar Skatteverkets och Kemikalieinspektionens gemensamma förslag till ändringar avseende administrativ börda och kostnad, vilka kemiska ämnen som bör omfattas av skatten samt hur bilagan till lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik bör utformas. Enligt den första uppdragsbeskrivningen skulle del två av uppdraget redovisas senast den 1 mars 2021 men den 12 januari 2021 lämnade Regeringskansliet besked om förlängd redovisningstid till den 17 maj 2021.

Projektgruppen för arbetet med del två av uppdraget har bestått av medarbetare från både Kemikalieinspektionen och Skatteverket. Skatteverkets projektgrupp bestod av Maaret Saarijärvi (projektledare), Charlotte Berg, Tove Carlén, Åsa Lundgren och Per Kjellson. Kemikalieinspektionens projektgrupp bestod av Åsa Thors (projektledare), Mattias Carlsson Feng, Stefan Gabring, Erik Gravenfors, Magnus Petersson, Camilla Westlund och Tove Åstrand. Camilla Westlund och Tove Åstrand lämnade projektgruppen i mars 2021. Från mars har i stället Helen Eriksson och Mariana Pilenvik ingått i Kemikalieinspektionens projektgrupp.

Innehållsförteckning

FÖRORD	2
ORDLISTA	5
SAMMANFATTNING	8
ENGLISH SUMMARY	11
1 INLEDNING	14
1.1 OM UPPDRAGET	14
1.2 DISPOSITION	16
2 BEHOV AV OCH UTRYMME ATT FÖRÄNDRA SKATTEN	16
2.1 PROBLEM- OCH MÅLFORMULERING	17
2.2 OM MÅLUPPFYLLELSE	18
2.3 REFERENSALTERNATIVET	20
2.4 RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER	30
2.5 MÖJLIGA ALTERNATIV SOM ANALYSERAS I DENNA RAPPORT	32
3 SKATTEVERKETS ÅTGÄRDER FÖR ATT MINSKA DEN ADMINISTRATIVA BÖRDAN ..	33
3.1 UTVECKLING AV E-TJÄNSTER.....	33
3.2 E-LEGITIMATIONER ENLIGT EIDAS - FÖRORDNINGEN	33
3.3 INFORMATION PÅ SKATTEVERKETS WEBBPLATS	33
3.4 ELEKTRONISK FÖRFRÅGNINGSTJÄNST.....	34
3.5 SAMMANFATTNING AV KAPITEL 3	34
4 ÖVERSYN AV BEGREPP OCH DEFINITIONER I LAGEN SAMT BILAGAN TILL LAGEN	34
4.1 TILLSATTA FÖRENINGAR ELLER TILLSATTA FLAMSKYDDSMEDEL	35
4.2 ÄNDRING AV LAGENS DEFINITION AV REAKTIVT TILLSATT SAMT REVIDERING AV BILAGAN	36
4.3 KONSEKVENSANALYS	37
4.4 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER	41
5 ÄNDRING AV AVDRAGSNIVÅN	42
5.1 KONSEKVENSANALYS	43
5.2 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER	46
6 ÄMNEN SOM OMFATTAS	46
6.1 NUVARANDE AVDRAGSKONSTRUKTION BEHÅLLS MEN BEGRÄNSAS TILL VARANS BROM- OCH KLORINNEHÅLL	47
6.2 KOMPLETTERING AV NUVARANDE AVDRAGSKONSTRUKTION	49
6.3 NY AVDRAGSKONSTRUKTION	52
6.4 KONSEKVENSANALYS	54
6.5 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER	63
7 SLUTSATS OCH FÖRSLAG TILL ÄNDRING AV KEMIKALIESKATTELAGEN	64
7.1 SLUTSATS	65
7.2 FÖRSLAG TILL ÅTGÄRDER OCH ÄNDRINGAR AV SKATTEN	67
7.3 IMPLEMENTERING	68
7.4 FÖRFATTNINGSFÖRSLAG – FÖRSLAG TILL LAG OM ÄNDRING I LAGEN (2016:1067) OM SKATT PÅ KEMIKALIER I VISS ELEKTRONIK	68
8 REFERENSER	71

BILAGA 1. UPPDRAG ATT UTVÄRDERA KEMIKALIESKATTENS EFFEKTER (FI2019/04008/S2)	72
BILAGA 2. ANALYS AV EN UTÖKNING AV SKATTEN TILL FLER VAROR	74
2.1 KONSEKVENSANALYS AV ATT INKLUDERA FLER VARUSLAG	76
2.2 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER.....	85
BILAGA 3. SAMRÅD	86
BILAGA 4. AVDRAG PER VARUGRUPP	93
BILAGA 5. ANDRA ÅTGÄRDER SOM IDENTIFIERATS SOM TÄNKBARA MEN SOM INTE ANALYSERATS VIDARE	94
5.1 ADDITIVT OCH REAKTIVT	94
5.2 ÄMNEN SOM OMFATTAS.....	95
5.3 ÖVRIGA TÄNKBARA ALTERNATIV SOM INTE ANALYSERATS VIDARE	96
BILAGA 6. UTKAST TILL LAGTEXT FÖR ÅTGÄRDSALTERNATIV 6.1 OCH 6.2	98

Ordlista

Additionalitet	Den extra effekt som skatten ger upphov till i relation till andra kemikalielagstiftningar och styrmedel som rör kemikalier.
Additivt tillsatt ämne	Att ett ämne har blandats utan en kemisk förening. Ett additivt ämne sitter lösare bundet till materialitet och läcker därmed lättare ut. I lag om skatt på kemikalier i viss elektronik är det definierat som en förening som är tillsatt på ett annat sätt än reaktivt.
Administrativ börda (företag)	Påverkan till följd av krav om att upprätta, lagra eller överföra information till följd av skatten.
Administrativ kostnad (företag)	Ekonomisk påverkan till följd av krav om att upprätta, lagra eller överföra information till följd av skatten. Relaterar ofta till personalkostnader.
Begränsning av ämnen	Ett begränsat ämne behöver inte vara totalförbjudet. Ofta anges en procenthalt vid vilken förbudet börjar gälla. Förbudet omfattar inte heller alla ändamål och applikationer utan endast de som anges i begränsningen.
Bioackumulering	Ämnen som kan ansamlas i levande organismer.
Blandning	Blandning eller lösning som består av två eller flera ämnen.
Bruttoskatt	Med bruttoskatt menas skatten innan eventuella avdrag görs.
Cancerframkallande	Här avses egenskapen hos ett kemiskt ämne att orsaka eller bidra till utvecklingen av cancer (cancerogen).
CAS-nummer	Chemical Abstracts Service (CAS), unika identitetsnummer för kemiska föreningar, polymerer, biologiska sekvenser, blandningar och legeringar.
CLP-förordningen	Klassificering och märkning av ämnen och blandningar (Classification, Labelling and Packaging of substances and mixtures).
Echa	European Chemicals Agency (Europeiska kemikaliemyndigheten).
Exponering	Med exponering avses här hur mycket (koncentration eller mängd) av ett ämne som en människa eller annan organism utsätts för under en definierad tidsperiod.
Fara	Med fara avses här ett kemiskt ämnes potential att orsaka skada på människors hälsa och i miljön. Ett ämnes farlighet avgörs av dess inneboende egenskaper.
Farliga ämnen	Med "farliga ämnen" avses här ämnen med egenskaper som uppfyller kriterierna för klassificering av farliga ämnen inom EU (CLP-förordningen).
GreenScreen	GreenScreen är ett verktyg framtaget av den amerikanska organisationen "Clean Production Action" för att utvärdera och göra jämförande bedömningar av kemiska ämnens hälso- och miljöfarlighet, till exempel med syftet att hitta säkrare alternativ.
Halogenerade ämnen	Ämnen som innehåller fluor, klor, eller brom
Harmoniserad klassificering	För vissa ämnen har ansvariga myndigheter inom EU beslutat om hur ämnena ska klassificeras och märkas, vilket kallas för att ämnena har fått en harmoniserad klassificering och märkning. Det innebär att tillverkare, importörer och nedströmsanvändare måste använda den bestämda klassificeringen för ämnena ifråga. Ett ämne kan dock behöva klassificeras för flera faroklasser än de som ingår i den harmoniserade klassificeringen. För dessa faroklasser ska företagen själva klassificera ämnet med hjälp av kriterierna i CLP. Förteckningen över ämnen med harmoniserad EU-gemensam klassificering och märkning finns i bilaga VI till CLP-förordningen. Det finns idag över 4600 ämnen eller ämnesgrupper förtecknade i bilaga VI. Bilagan uppdateras regelbundet, när nya ämnen tillkommer eller när ämnen får en ändrad harmoniserad klassificering.
Hormonstörande	Här avses egenskapen hos ett kemiskt ämne att kunna påverka hormonsystem och ge skadliga effekter hos människor eller i miljön.

Internalisera	Regleringar så att varje aktör får bära den sociala kostnaden av sina handlingar.
Kandidatförteckningen	Kandidatförteckningen är en lista med drygt 200 särskilt farliga ämnen eller grupper av ämnen. Den är en del av den europeiska kemikalielagstiftningen, Reach. Kandidatförteckningen uppdateras cirka två gånger per år med nya ämnen.
Kemiska produkter	Kemiska ämnen och blandningar
KN-nummer	Den kombinerade nomenklaturen, KN, är ett EU-harmoniserat klassificeringssystem som Tullverket använder då tullen för importerade varor fastställs. KN-nummer är varunummer i nomenklaturen.
Lagerhållare	En godkänd lagerhållare är en fysisk eller juridisk person som fått ett godkännande av Skatteverket att hantera skattepliktiga elektronikvaror utan att skattskyldighet inträder.
Marknadsmisslyckande	Ett marknadsmisslyckande uppstår då marknaden inte leder till en optimal resursanvändning i samhället. En negativ extern effekt är ett exempel på ett marknadsmisslyckande.
Miljö kvalitetsmålet Giffri miljö	Sveriges riksdag har fastställt 16 miljö kvalitetsmål, varav ett är Giffri miljö. Målet handlar om att farliga ämnen som skapats i eller utvunnits av samhället inte ska hota eller skada människors hälsa, ekosystemen eller den biologiska mångfalden.
Negativ extern effekt	En negativ extern effekt (eller extern kostnad) uppstår i de fall då en tredje part som varken är köparen eller säljaren av en vara påverkas negativt av att varan används.
Nettoskatt	Med nettoskatt menas skatten efter eventuella avdrag.
Persistent	Långlivade ämnen, ämnen som är svårnedbrytbara i naturen.
POPs	Persistenta (långlivade, svårnedbrytbara) organiska föroreningar som regleras i POPs-förordningen som baseras på den globala Stockholmskonventionen och konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar.
PRIO	Kemikalieinspektionens substitutionsguide. www.kemi.se/prio
Punktskatt	Punktskatter är konsumtionsskatter som tas ut på specifika varor och tjänster. Exempel på punktskatter är energiskatt och koldioxidskatt.
Reaktivt tillsatt ämne	Ämne som blandats i ett material, en blandning eller en produkt och kemiskt reagerat med detta. I lag om skatt på kemikalier i viss elektronik är det definierat som en förening som är bunden till en stabil polymer genom en kemisk reaktion och bildar kovalenta bindningar.
Reach-förordningen	Reach-förordningen (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals) är en del av den europeiska kemikalielagstiftningen och innehåller regler för registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier, (EG) nr 1907/2006.
Risk	Med risk avses här sannolikheten för att ett ämne orsakar skada. En bedömning av risken för människors hälsa och för miljön görs utifrån information om både fara och exponering.
Stockholmskonventionen	En global konvention som innehåller bestämmelser om persistenta organiska föroreningar (POPs) för att skydda miljön och människors hälsa.
Styrmedel	Med styrmedel avses de instrument som staten använder för att styra samhället och som syftar till att få olika aktörer, som privatpersoner och företag, att vidta åtgärder som minskar utsläppen eller riskerna med användningen av kemiska ämnen.
Substitution	Substitution innebär att man tar bort eller byter ut farliga kemiska ämnen i produkter eller i processer mot mindre farliga eller helt ofarliga ämnen. Det kan också innebära att man använder icke-kemiska alternativ, andra material, nya tekniker eller andra processer.
Synergister	Synergister är kemikalier som förstärker effekten av andra kemikalier, vilket betyder att den sammantagna effekten av synergisten och de kemikalier vars effekt ska förstärkas, blir större än den additiva effekten.
Särskilt farliga ämnen	Särskilt farliga ämnen har egenskaper som gör att ämnena långsiktigt skadar människors hälsa eller miljön så allvarligt att deras användning så långt som möjligt ska upphöra enligt miljö kvalitetsmålet Giffri miljö. Dessa ämnesegenskaper sammanfaller i det närmaste med kriterier i EU:s lagstiftning (artikel 57 i Reach-förordningen). En skillnad är att

miljökvalitetsmålet generellt pekar ut hormonstörande ämnen och kraftigt allergiframkallande ämnen.

Särskilt farliga ämnen har en eller flera av följande egenskaper:

- är hormonstörande,
- är mycket långlivade i miljön och mycket bioackumulerande (så kallade vPvB-ämnen),
- är långlivade i miljön, bioackumulerande och toxiska (så kallade PBT-ämnen),
- är cancerframkallande (kategori 1A eller 1B),
- skadar arvsmassan (könscecellsmutagena i kategori 1A eller 1B),
- stör fortplantningsförmågan (reproduktionstoxiska i kategori 1A eller 1B),
- är kraftigt allergiframkallande, det vill säga orsakar allvarlig hud- eller luftvägsallergi,
- inte uppfyller ovanstående kriterier men har andra egenskaper som bedöms ge upphov till motsvarande allvarlighetsgrad, till exempel högfluorerade ämnen samt kvicksilver, kadmium och bly.

Tulltaxan	EU-gemensam förteckning över tullsatser, varukoder, import- och exportbestämmelser, växelkurser, varuhandböcker med mera
Toxisk	Här avses egenskapen hos ett kemiskt ämne att orsaka skadliga effekter på människors hälsa eller i miljön.
Vara	En vara avser här ett föremål som under produktionen får en särskild form, yta eller design, vilken i större utsträckning än dess kemiska sammansättning bestämmer dess funktion. Med skattepliktig vara avses varor som kan hänföras till de KN-nummer som räknas upp i 3 § i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik.
XRF-instrument	X-Ray fluorescence, röntgenfluorescens. Instrument för att detektera grundämnen i olika material. Används för att bland annat detektera bly och kadmium, men även klor, brom och fosfor i elektronik.
Åtgärd	Med åtgärd menas en fysisk eller beteendemässig förändring som minskar utsläppen eller riskerna med användningen av kemiska ämnen.

Sammanfattning

Regeringen gav den 28 november 2019 Skatteverket och Kemikalieinspektionen i uppdrag att utvärdera effekten av skatten på kemikalier i viss elektronik (kemikalieskattelagen). I uppdraget ingick även att vid behov lämna förslag på ändringar av skattens konstruktion (Fi2019/04008/S2). Skattens syfte är att minska förekomsten av farliga kemiska ämnen i människors hemmiljö, framför allt sådana som används som flamskyddsmedel. Syftet är även att påverka ett användande riktat mot mer miljö- och hälsovänliga alternativ (se prop. 2016/17:1 s. 330–332, 357 och 434).

I den här rapporten redovisas de förslag på ändringar av skattens konstruktion som utvärderingen visat behov av för att uppnå förbättringar med avseende på administration för skattskyldiga och för myndigheter. Förslagen till ändringar avser även vilka kemiska ämnen som bör omfattas av skatten samt hur bilagan till kemikalieskattelagen bör utformas för att ge en ökad styreffekt och måluppfyllelse.

På kort sikt har skatten, med sin nuvarande struktur, inte fått avsedd effekt eller måluppfyllelse. Den nuvarande beskattningen av farliga ämnen och ämnesgrupper har inte heller resulterat i att ämnen med liknande faroegenskaper beskattas lika. På längre sikt kan det inte uteslutas att skatten kan ge vissa positiva samhällsekonomiska effekter eller ge ökade förutsättningar att nå målet. Men för att nå målet med skatten föreslås att den nuvarande avdragskonstruktionen ändras så att gruppindelningen även baseras på de kemiska ämnenas faroegenskaper. Syftet med ändringsförslaget är att göra skatten mer träffsäker så att varor som innehåller ämnen med högre farlighet beskattas mer än ämnen med lägre farlighet.

Förslaget innebär att beskattningen fortfarande baseras på grupper av ämnen men att grupperingen också görs utifrån ämnenas farliga egenskaper enligt kriterierna för klassificering och märkning i CLP¹. Det är också i linje med den så kallade ”generiska metoden för riskhantering” i EU:s nya kemikaliestrategi.

Skattens nuvarande utformning kan leda till att vissa farliga ämnen ersätts av andra farliga ämnen. Detta leder till ökad exponering och negativa hälso- och miljöeffekter (i denna rapport kallad för oönskad substitution). Ett exempel på det är att alla fosforbaserade flamskyddsmedel medges samma skatteavdrag trots att de har mycket olika faroegenskaper.

För att motverka tolknings- och tillämpningsproblem ser Kemikalieinspektionen och Skatteverket ett behov av att se över utformningen av bestämmelserna i kemikalieskattelagen. Av samma anledning behöver bilagan till lagen ses över. Utvärderingen visar att kemikalieskatten är svår att förstå, speciellt vad gäller de nuvarande definitionerna av additivt och reaktivt tillsatta kemiska föreningar. Detta kan medföra en ytterligare administrativ börda för skattskyldiga då de ska ta fram underlag för att yrka om avdrag. Utvärderingen visar också att andra justeringar behövs som att nuvarande skrivning med ”föreningar” byts ut mot ”flamskyddsmedel”. På så sätt blir skatten mer träffsäker och tydlig eftersom den nuvarande skrivningen med ”föreningar” medför att alla material som innehåller ämnen med klor, brom eller fosfor omfattas av skatten oavsett om det finns en flamskyddande funktion eller inte. Det finns också skäl att höja den högsta avdragsnivån från 90 till 95 procent som kan ge ytterligare incitament till att substituera i enlighet med skattens syfte. Kemikalieinspektionen ser därför skäl att höja den högsta avdragsnivån. Skatteverket ser för sin del och utifrån sitt uppdrag, inte skäl att göra en bedömning av vad

¹ CLP= Klassificering och märkning av ämnen och blandningar (Classification, Labelling and Packaging of substances and mixtures).

som är en lämplig avdragsnivå. Skatteverket har därför ingen uppfattning avseende denna del av förslagen i rapporten.

För att minska den administrativa bördan för de skattskyldiga och för att minska risken för omedvetna fel arbetar Skatteverket löpande med förbättringsåtgärder. De åtgärder som för närvarande utreds av myndigheten är utveckling av e-tjänster, e-legitimation enligt eIDAS förordningen², förbättring av information på Skatteverkets webbplats samt möjligheten att införa en elektronisk förfrågningstjänst. Tillsammans bedömer Skatteverket att dessa åtgärder kommer att minska den nuvarande administrativa bördan för de skattskyldiga. Dessa åtgärder genomförs utöver de som berörs i samband med analysen av de alternativa åtgärderna i kapitel 4 till 6.

I uppdragsbeskrivningen stod också att Kemikalieinspektionens nollstudie³ ska användas i analysen av vilken effekt som skatten haft på de varor som omfattas samt om syftet med skatten har uppnåtts. Med stöd av nollstudien och utvärderingen har därmed även en utvidgning av skatten till andra varuslag inkluderats i analysen. Utvärderingen visar att de ämnen i elektronik som skatten syftar till att minska användningen av också är vanligt förekommande i andra elektronikvaror som används i hemmiljö, men som inte omfattas av skatten. Kaffebryggare är ett exempel på en sådan elektronikvara. Kemikalieinspektionens analys om möjligheterna att utöka skattelagen till fler elektronikvaror redovisas i bilaga 2 i denna rapport.

I enlighet med uppdraget föreslår Skatteverket och Kemikalieinspektionen följande:

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG

³ I nollstudien tog Kemikalieinspektionen fram statistik över försäljning samt köpte in ett slumpmässigt urval av elektronik. Studien påbörjades 2017.

Förslag till kombinerad åtgärd att:

- Lagens hänvisning till kemiska föreningar ersätts med en definition i lagen av begreppet flamskyddsmedel.
- Lagens definition av vilka flamskyddsmedel som ska anses vara reaktivt respektive additivt tillsatta ändras.
- Den högsta möjliga avdragsnivån höjs från 90 procent till 95 procent*.
- En ny avdragskonstruktion införs som är baserad på de ingående flamskyddsmedlens bedömda farlighet i de skattepliktiga varorna. Medlen bedöms även utifrån om de är additivt eller reaktivt tillsatta. Placeringen i skatteavdragsnivåerna 50 procent respektive 95 procent görs lagtekniskt genom att nuvarande avdragsbestämmelser kopplas till ämnen som anges i två nya bilagor till lagen. Dessa ersätter den nuvarande bilagan. Bedömningen av vilka flamskyddsmedel som ska ingå i respektive bilaga avgörs utifrån:
 - 1) harmoniserad klassificering enligt CLP eller förekomst på kandidatförteckningen i Reach-förordningen;
 - 2) andra underlag för farobedömning, till exempel egenklassificering enligt CLP eller så kallade GreenScreen-bedömningar som delar av elektronikbranschen använder;
 - 3) förekomst av brom, klor, fluor och/eller fosfor i flamskyddsmedlet.

* Skatteverket gör med hänvisning till sitt myndighetsuppdrag ingen bedömning i denna del av rapporten.

En förutsättning för förslaget genomförande är att Kemikalieinspektionen eller någon annan aktör, med för uppgiften relevant kompetens, ges i uppdrag att ta fram underlag för riksdagens beslut om innehållet i de nya bilagorna med ämneslistor. Uppgiften avser även att löpande lämna förslag till ändringar i bilagorna.

Rekommendationer att:

- Regelbundet se över hänvisningar till KN-nummer i takt med att de revideras. (Den kombinerade nomenklaturen (KN) är ett EU-harmoniserat klassificeringssystem som används för att klassificera importerade varor)
- Genomföra kommunikationsinsatser, vilket kan ske i samverkan mellan berörda myndigheter, för att minska administrationen och öka företagens och övriga skattskyldigas medvetenhet och kunskaper om kemikalieskattelagen.
- Utredda frågan om informativa styrmedel i konsumentledet kan införas som kompletterar kemikalieskatten med syftet att bidra till att förekomsten av farliga flamskyddsmedel i de varor som omfattas av skatten minskar.
- Utredda frågan om att utöka kemikalieskattelagens tillämpningsområde till fler varor eftersom utvärderingen visar att det finns hemelektronik som innehåller farliga ämnen i flamskyddsmedel men som idag inte är skattepliktiga. Analysen i bilaga till denna rapport kan användas som underlag för fortsatt utredning.

English summary

On 28 November 2019, the Swedish Tax Agency and the Swedish Chemicals Agency were commissioned by the Swedish Government to evaluate the effects of the tax on chemicals in certain electronics (the Chemicals Tax Act) and, if necessary, to propose changes to its structure (Fi2019/04008/S2). The aim of the Chemicals Tax is to reduce the presence of hazardous chemical substances in households, especially those used as flame retardants, and to encourage the use of more environmentally and health-friendly alternatives (see Govt Bill 2016/17:1 pp. 330–332, 357 and 434).

This report presents proposals to changes in the tax structure that the evaluation has shown to be necessary in order to achieve administrative improvements to taxpayers and authorities. The proposed amendments also list which chemical substances should be covered by the Chemicals Tax and how the annex to the Chemicals Tax Act should be designed to provide increased control effect and goal achievement.

In the short term, the current tax structure has not provided the intended effect or goal achievement, nor has the current taxation on hazardous chemical substances and groups of substances resulted in equal taxation of chemical substances with similar hazard properties. In the long term, it cannot be ruled out that the Chemicals Tax may have certain positive socio-economic effects or may provide increased conditions for achieving the goal. However, to achieve the goal of the Chemicals Tax it is proposed that the current deduction structure should be changed so that the grouping is based also on the hazard properties of the chemical substances. The purpose of the amendment is to make the Chemicals Tax more accurate so that articles containing chemical substances with a higher hazard level are also levied a higher tax rate than substances with a lower hazard level.

According to the proposal, the Chemicals Tax would still be based on groups of chemical substances, but the grouping would also be performed based on the substances' hazard properties, in accordance with the criteria for classification and labelling in CLP⁴. This is also in line with the so-called "generic risk management method" applied in the EU's new chemicals strategy.

The current form of the Chemicals Tax may lead to certain hazardous chemical substances being replaced by other hazardous chemical substances, which leads to increased exposure and negative health and environmental effects (in this report referred to as unwanted substitution). An example of this is that all phosphorus-based flame retardants receive the same tax deduction even though they have very different hazard properties.

To avoid interpretation and application problems, the Swedish Chemicals Agency and the Swedish Tax Agency see a need to review the design of the provisions of the Chemicals Tax Act. Accordingly, the annex to the law needs to be reviewed. The evaluation shows that the Chemicals Tax is difficult to understand, especially regarding the current definitions of additive and reactive added chemical compounds. This can entail an additional administrative burden for taxpayers as they must provide supportive documentation for a deduction claim. Furthermore, the evaluation shows that other adjustments are needed, such as replacing the current wording "compounds" by "flame retardants". Thus, the tax becomes more accurate and clear because the current wording "compounds" means that all materials containing substances with chlorine, bromine or phosphorus are covered by the Chemicals

⁴ CLP= Classification, Labelling and Packaging of substances and mixtures

Tax, regardless of whether there is a flame retardant function or not. There are also reasons to raise the maximum deduction level from 90 to 95 percent, thus providing additional incentives to substitute in accordance with the purpose of the Chemicals Tax. The Swedish Chemicals Agency finds it therefore advisable to raise the highest deduction level. Based on its assignment, The Swedish Tax Agency, however, finds no reason to assess what an appropriate deduction level would be and has thus no opinion on this part of the proposals in the report.

The Swedish Tax Agency performs measures of continuous improvement to reduce the administrative burden on taxpayers and to reduce the risk of unintentional errors. The measures currently being assessed by the authority are the development of e-services, e-identification in accordance with the eIDAS regulation⁵, the improvement of information on the Swedish Tax Agency's website and the possibility of introducing an electronic inquiry service. Combined, the Swedish Tax Agency considers that the measures will reduce the current administrative burden for taxpayers. These measures are implemented in addition to those referred to in the analysis of the alternative measures in Chapters 4 to 6.

The assignment also stated that the Swedish Chemicals Agency's zero study⁶ should be used in the analysis of what effect the Chemicals Tax had on the articles covered and whether the purpose of the tax has been achieved. With the support of the zero study and the evaluation, an extension of the Chemicals Tax to other kind of articles has thus also been included in the analysis. The evaluation shows that the chemical substances in electronics, the use of which the tax aims to reduce, are also common in other electronic devices used in households that are not covered by the Chemicals Tax. A coffeemaker is an example of such an electronic device. The Swedish Chemicals Agency's analysis of the possibilities of extending the Chemicals Tax Act to further electronic devices is presented in Appendix 2 of this report.

In accordance with the assignment, the Swedish Tax Agency and the Swedish Chemicals Agency present the following proposals:

⁵ Regulation (EU) No 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trusted services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93 / EC

⁶ In the zero study, the Swedish Chemicals Agency produced statistics on sales and purchased a random selection of electronics. The study began in 2017.

Proposed combined measures:

- The Chemicals Tax Act's reference to chemical compounds is replaced by a definition in the law of the term flame retardant.
- The Chemicals Tax Act's definition of which flame retardants are to be considered reactive and additive respectively is changed.
- The highest possible deduction rate is raised from 90 percent to 95 percent*.
- A new deduction structure is introduced which is based on the flame retardants' assessed hazard in the taxable products. The agents are also assessed based on whether they are additive or reactive. The division in tax deduction rates of 50 percent and 95 percent, respectively, is applied by linking the current deduction provisions to substances specified in two new annexes to the law. These annexes replace the current annex. The assessment of which flame retardants are to be included in each appendix is decided based on:
 - 1) harmonized classification in accordance with CLP or occurrence on the Candidate List in the REACH Regulation;
 - 2) other data for hazard assessment, such as self-classification in accordance with CLP or so-called GreenScreen assessments used by parts of the electronics industry;
 - 3) the presence of bromine, chlorine, fluorine and / or phosphorus in the flame retardant.

*With reference to its authority assignment, the Swedish Tax Agency makes no assessment in this part of the report.

A prerequisite for the implementation of the proposal is that the Swedish Chemicals Agency, or another actor with the adequate competence, is assigned to provide a decision basis for the Swedish Parliament (the Riksdag) on the content of the new annexes with subject lists. The assignment would also comprise continuous submission of proposals for amendments to the annexes.

Recommendations:

- Perform regular reviews of references to CN codes as they are revised (The Combined Nomenclature (CN) is an EU harmonized classification system used to classify imported goods).
- Implement information campaigns, in collaboration with relevant authorities, to reduce administration and to increase companies' and other taxpayers' awareness and knowledge of the Chemicals Tax Act.
- Investigate whether information instruments can be introduced at consumer level to supplement the Chemicals Tax with the aim of helping to reduce the presence of hazardous flame retardants in the products covered by the Chemicals Tax.
- Investigate the possibility of extending the scope of the Chemicals Tax Act to additional products, as the evaluation shows that there are consumer electronics that contain hazardous chemical substances in flame retardants but are not currently taxable. The analysis in the appendix to this report can be used as a basis for investigation.

1 Inledning

Sedan 1 juli 2017 tas en punktskatt ut på utvalda grupper av elektronikvaror enligt lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik (kemikalieskattelagen). I budgetpropositionen för 2017 angav regeringen att kemikalieskatten och dess utformning bör ses över och uppdateras med jämna mellanrum (prop. 2016/17:1 s. 322). Regeringen gav den 28 november 2019 Skatteverket och Kemikalieinspektionen i uppdrag att utvärdera effekten av skatten på kemikalier i viss elektronik och att vid behov lämna förslag på ändringar av skattens konstruktion (Fi2019/04008/S2). Den 1 oktober 2020 redovisades resultatet av utvärdering av skatten till Regeringskansliet (Kemikalieinspektionen & Skatteverket, 2020).

I den här rapporten, vilken utgör den andra delen av uppdraget, redovisar Skatteverket och Kemikalieinspektionen de gemensamma förslagen till ändringar av skatten som utvärderingen visar att det finns behov av. Enligt uppdragstexten ska den andra delen av uppdraget lämnas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 1 mars 2021, men den 12 januari 2021 meddelades beslut om förlängd svarstid till den 17 maj 2021.

1.1 Om uppdraget

En utförlig redogörelse om innehållet och omfattningen av uppdraget i sin helhet finns att läsa i bilaga 1 till denna rapport. I detta kapitel återges en sammanfattning utifrån vad uppdraget i del 2 omfattar.

1.1.1 Syfte

Uppdragets övergripande syfte är att utvärdera om skatten nått avsedd effekt samt bedöma skattens samhällsekonomiska effekter. Syftet är även att identifiera om det finns områden där förändringar av skattens struktur kan öka skattens effektivitet.

1.1.2 Uppdragets innehåll

I uppdragstexten anges fyra huvudområden som ska utvärderas. Det är även utifrån dessa områden som förslag till ändringar av skattens struktur kan lämnas (se bilaga 1 för den fullständiga uppdragstexten):

1. Samhällsekonomiska effekter, bedömning av skattens måluppfyllelse och kostnadseffektivitet.
2. Administrativ börda för skattskyldiga och myndigheters administration av skatten.
3. De kemiska ämnen som skatten omfattar.
4. Bilagan till kemikalieskattelagen⁷.

⁷ I den nuvarande bilagan till kemikalieskattelagen finns en lista över de vanligast förekommande brom-, klor- och fosforföreningarna i elektroniken. I lagen anges att de brom-, klor- eller fosforföreningar som finns i bilagan ska anses vara additivt eller reaktivt tillsatta i enlighet med vad som anges i bilagan om inte den skattskyldige eller beskattningsmyndigheten visar att de är tillsatta på annat sätt. Den rätt till skatteavdrag som regleras i lagen grundar sig på hur stor andel reaktivt eller additivt tillsatta brom-, klor- eller fosforföreningar som finns i de skattepliktiga varorna. Det anges inte i lagen vilka dessa föreningar är. Som en hjälp både för de skattskyldiga och för beskattningsmyndigheten anges därför i bilagan till lagen en lista över de vanligast förekommande brom-, klor- respektive fosforföreningarna om de tillsatts additivt eller reaktivt. Den listan är således indikativ i den meningen att den visar hur berörda föreningar

I uppdraget ingår inte att lämna förslag på åtgärder inom andra områden. Men i uppdragsbeskrivningen står också att Kemikalieinspektionens nollstudie⁸ ska användas som underlag samt att myndigheten utifrån den ska analysera vilken effekt som skatten haft på de varor som omfattas samt om syftet med skatten har uppnåtts. Eftersom utvärderingen i del ett visar att de ämnen som skatten syftar till att minska användningen av också är vanligt förekommande i andra elektronikvaror som används i hemmiljö, till exempel kaffebryggare, så har Kemikalieinspektionen även analyserat möjligheten att utöka kemikalieskattelagen till andra elektronikvaror. Kemikalieinspektionens analys av möjligheterna att utöka skattelagen till fler elektronikvaror redovisas i bilaga 2 till denna rapport.

De identifierade och analyserade möjliga åtgärderna bygger på att skatten ska behållas men att dess konstruktion kan förändras och justeras för att uppnå förbättringar med avseende på administration, effekt och måluppfyllelse. Se kapitel 2.2 för mer information om hur måluppfyllelsen definieras och analyseras i denna utvärdering.

1.1.3 Avgränsning

Avgränsningen för uppdraget specificeras med de fyra huvudområdena som redovisats i 1.1.2 och som anges i uppdragstexten. Som redan redogjorts för så har utvärderingen även använt Kemikalieinspektionens nollstudie som underlag varför även en analys av möjligheten att utöka skatten till andra varuslag redovisas i bilaga 2. Under arbetet har samråd löpande förts med olika berörda aktörer. I bilaga 2 redogörs för resultatet av samrådet samt för vilka frågor, yttranden och underlag som lämnats från olika aktörer. De yttranden och underlag som lämnats av dessa aktörer har inte alltid utgått ifrån uppdragets avgränsning. Mer detaljerad information om detta finns registrerat i Kemikalieinspektionens diarium. Ett exempel på yttrande som avser frågor som inte omfattas av denna utvärdering är eventuella konsekvenser för andrahandsmarknaden och för en cirkulär ekonomi som en följd av nuvarande skattekonstruktion. Detta yttrande avser inga nya uppgifter om konsekvenser för andrahandsmarknaden. Det finns bestämmelser om att de varor för vilka skattskyldighet enligt kemikalieskattelagen tidigare inträtt för undantas från beskattning. Detta innebär att dessa varor endast ska beskattas en gång. Samrådet med branschen indikerar att det är svårt för företagen att visa att en vara har beskattats vilket resulterat i att en vara kan beskattas två gånger. Undantaget från beskattning gäller sedan den 1 januari 2019. Före 2019 gällde undantaget endast för lagerhållare⁹, vilket omfattar merparten av de begagnade varor som nu släpps ut på marknaden. Men de varor som släpptes ut på marknaden innan den 1 juli 2017, det vill säga innan kemikalieskattelagen infördes är inte undantagna från beskattning (prop. 2017/18:294 s. 81).

I uppdraget ingick inte att ta fram en kvantitativ miljöekonomisk analys av skattens effekter och uppnådda mål. Uppdraget avser inte heller en utvärdering om kemikalieskattelagen ska behållas eller inte. Utgångspunkten för förslagen till åtgärder är därför att skatten behålls

som utgångspunkt ska anses tillsatta. Eftersom rätten till skatteavdrag i lagen inte har knutits till de föreningar som anges i listan i bilagan innehåller listan alltså inte någon uttömmande redovisning av vilka brom-, klor- och fosforföreningar som kan finnas i en skattepliktig vara eller vars förekomst kan grunda rätten till skatteavdrag.

⁸ Nollstudien är en studie som Kemikalieinspektionen påbörjade 2017 med syfte att förbereda en kommande utvärdering genom att ta fram statistik över försäljning samt köpa in ett slumpmässigt urval av elektronik som sedan analyserats. Denna studie har använts som underlag för att analysera vilken effekt som skatten haft på de varor som omfattas samt om syftet med skatten har uppnåtts. Hur användningen av flamskyddsmedel ändrats sedan kemikalieskattelagen infördes.

⁹ En godkänd lagerhållare är en fysisk eller juridisk person som fått ett godkännande av Skatteverket att hantera skattepliktiga elektronikvaror utan att skattskyldighet inträder.

men att dess konstruktion kan förändras och justeras för att uppnå förbättringar med avseende på administration, styreffekt och måluppfyllelse.

1.2 Disposition

I kapitel 1 ges en kort bakgrund till samt beskrivning av uppdraget och de områden som utvärderingen och analysen av åtgärder avser. För en mer utförlig uppdragsbeskrivning hänvisas läsaren till rapportens bilaga 1 där uppdraget återges i sin helhet.

Kapitel 2 inleds med en problem- och målformulering följt av en bedömning av referensalternativet¹⁰ samt beskrivning av de rättsliga förutsättningarna, en presentation av den nuvarande kemikalieskattelagen samt handlingsutrymmet för att föreslå ändringar av den lagen. Sist i kapitlet redogörs för hur bedömningen av alternativa åtgärder genomförts samt vilka möjliga alternativ som analyseras i denna rapport.

I kapitel 3 redogörs för de åtgärder som Skatteverket identifierat samt arbetar med för att hantera och minska den administrativa bördan utöver vad som berörs i samband med analysen av de möjliga alternativa åtgärderna i kapitel 4 till 6.

I kapitel 4, 5 och 6 analyseras möjliga åtgärdsalternativ för att på olika sätt förbättra kemikalieskattelagen. Kapitel 4 inleds med en analys av begreppen tillsatt förening och tillsatt flamskyddsmedel samt en analys av indelningen i reaktivt och additivt tillsatta ämnen. I kapitel 5 analyseras en höjning av den högsta nivån för skatteavdrag från 90 procent till 95 procent. I kapitel 6 analyseras sedan de åtgärder som berörs i kapitel 4 och 5 i kombination med alternativa åtgärder som berör vilka ämnen som kan omfattas av kemikalieskattelagen. I kapitel 7 presenteras slutsatser, förslag till åtgärder samt rekommendationer.

I bilaga 2 redovisas Kemikalieinspektionens analys av möjligheten att utöka kemikalieskattelagen till ytterligare elektronikvaror.

Skatteverket har haft huvudansvaret för analys och genomförande av kapitel 3. Kemikalieinspektionen har haft huvudansvaret för analys och genomförande av övriga kapitel. Skatteverket och Kemikalieinspektionen har gemensamt haft ansvar för att de föreslagna åtgärderna är praktiskt och juridiskt genomförbara.

2 Behov av och utrymme att förändra skatten

Kemikalieskattens syfte är att minska förekomsten av farliga kemiska ämnen i människors hemmiljö, framför allt sådana ämnen som används som flamskyddsmedel. I del 1 av uppdraget slår Skatteverket och Kemikalieinspektionen fast att det finns behov av att se över kemikalieskatten och föreslå ändringar för att den ska vara effektiv och nå de uppsatta målen. En annan slutsats är att det finns ett behov av att göra viss information om skatten mer lättillgänglig. Sådan information kan leda till minskad administrativ börda för de skattskyldiga.

Då kemikalieskatten bedömdes förenlig med EU-rätten vid införandet av kemikalieskattelagen finns det inte något behov av att ta fram en analys med avseende på

¹⁰ Med referensalternativet avses ett nuläge där ingen ytterligare justering av kemikalieskatten genomförs. Detta inkluderar även redan genomförda eller beslutade justeringar av skatten. Referensalternativet används som en referens mot vilken de alternativa åtgärderna till justering av skatten jämförs. Det nuläge som används för att definiera referensalternativet i den här analysen är januari 2021.

detta i den här rapporten (jfr. med prop. 2016/17:1 s. 355 f.). De förändringar av kemikalieskatten som analyseras som alternativa åtgärder i den här rapporten ändrar inte den slutsatsen.

Arbetet med att identifiera tänkbara respektive möjliga åtgärder har genomförts i två steg. Först togs en bruttolista fram över tänkbara åtgärder med utgångspunkt från ramarna som ges av regeringsuppdraget. Åtgärdsförslag som framkommit vid samråd med berörda aktörer har också beaktats.

Därefter har Kemikalieinspektionen och Skatteverket bedömt om de tänkbara alternativa åtgärderna också kan genomföras samt om de skulle bidra till att uppfylla kemikalieskattens mål med att minska förekomsten av farliga ämnen i hemmiljön. Utifrån denna bedömning har en nettolista över möjliga åtgärder tagits fram. Konsekvenserna av åtgärderna analyseras i kapitel 4 till 6. För mer information om de identifierade tänkbara åtgärderna som inte analyseras vidare finns i bilaga 5 till denna rapport.

2.1 Problem- och målformulering

Som underlag för analysen av möjliga åtgärdsalternativ presenteras en summering av problem- och målformuleringen. En mer utförlig beskrivning finns att läsa i del 1 som lämnades till Regeringskansliet den 1 oktober 2020 (Kemikalieinspektionen & Skatteverket, 2020). Kemikalieskattens syfte är att minska förekomsten av farliga kemiska ämnen i människors hemmiljö, framför allt sådana ämnen som används som flamskyddsmedel. Syftet är också att påverka användandet riktat mot mer miljö- och hälsovänliga alternativ (se prop. 2016/17:1 s. 330–332, 357 och 434).

I utvärderingen identifieras två marknadsmisslyckanden som orsakar problem, dels förekomsten av negativa externa effekter¹¹ och dels ett informationsproblem. Kemikalieskatten syftar till att i kombination med andra styrmedel hantera det ena marknadsmisslyckandet, nämligen de negativa externa effekterna. Utvärderingen visar att kemikalieskatten inte har internaliserat¹² de negativa externa effekterna, vilket dock är svårt att uppnå fullt ut genom en skatt. Skatten utformades inte för att lösa problemen med informationsmisslyckanden¹³. Även om skatten i teorin har en viss påverkan på informationsöverföringen i leverantörskedjan ger den inte incitament att föra vidare information om förekomsten av farliga flamskyddsmedel i elektronikvaror och de risker de kan medföra, till konsumenterna. Sammanfattningsvis finns således i grunden både informationsproblem samt externa effekter som inte internaliseras vilka medför negativa hälso- och miljöeffekter.

Att utveckla effektiva styrmedel för att minska konsumtionens hälso- och miljöpåverkan är en viktig del i arbetet med att nå de 16 miljö kvalitetsmålen. Det finns även en koppling till mål nummer tolv i Agenda 2030 om hållbar konsumtion och produktion. En av strecksatserna till generationsmålet i Agenda 2030 lyder: ”Konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt”. I Sverige ökar konsumtionen av elektronik. Inom branschen och dess produktionskedja sker en ökad

¹¹ 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 miljörisiker 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.

¹² 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 enligt nationalekonomisk teori. Att internalisera avser att inkludera genom att också prissätta de negativa effekterna.

¹³ Ett informationsmisslyckande uppstår då det finns ett marknadsmisslyckande i form av informationsproblem eller informationsbrist. Detta orsakar ett marknadsmisslyckande då konsumenten och andra aktörer i leverantörskedjan inte kan göra informerade (rationella) val baserat på fullständig information.

globalisering (HUI Research, 2019). Genom användningen av flamskyddsmedel i elektronik byggs farliga ämnen in i produktkedjan, vilket leder till att människor exponeras för ämnena i produktions-, konsumtions- och i avfallsledet. Problemet är således inte bara ett problem för inomhusmiljön eller i hemmiljön.

Utvärderingen av skatten visar att det finns ett behov av att se över utformningen av bestämmelserna i lagen. Åtgärder behövs som leder till:

- Att den administrativa bördan är proportionerlig med skattens förväntade styrande effekt.
- En ökad additionalitet¹⁴ och styrning med positiva effekter för hälsa och miljö på lång sikt.
- Att skatten driver företag till att substituera mer samt undvika oönskad substitution. Detta skulle innebära att företag fortsätter att röra sig uppför den så kallade substitutionstrappan (se figur 5 i del 1) vilket ökar förutsättningarna att nå målet.

2.2 Om måluppfyllelse

Med måluppfyllelse avses kemikalieskattens förmåga att uppnå sitt syfte att minska förekomsten av farliga kemiska ämnen i människors hemmiljö. Det gäller framför allt sådana ämnen som används som flamskyddsmedel. Syftet är också att påverka användandet av dessa ämnen, så att användningen minskar och ersätts av mer miljö- och hälsovänliga alternativ. För att minska förekomsten av farliga kemiska ämnen måste dock marknadens aktörer vidta åtgärder till följd av skatten som leder till att produktionen och konsumtionen av elektronikvaror med farliga kemiska ämnen i flamskyddsmedel minskar.

Bedömningen är att kemikalieskattens huvudsakliga funktion är att vara ett komplement till andra befintliga styrmedel, framför allt till begränsningsreglerna i Reach-förordningen¹⁵, RoHS-direktivet¹⁶ och POPs-förordningen¹⁷. Begränsningsreglerna omfattar dock endast en liten del av de flamskyddsmedel för elektronik som finns på marknaden. Skatten omfattar väsentligt bredare grupper av ämnen som kan användas som flamskyddsmedel i elektronik.

Kemikalieskattens styrkraft består i att den ger marknadsaktörerna ekonomiska incitament att ersätta ämnen som ger högre skatt med ämnen som ger lägre skatt. Den ekonomiska drivkraften för substitution avgörs främst av skillnader i skatteavdragsnivåerna i relation till kostnaden för substitution. Hur starka ekonomiska incitament som behövs för att substitution faktiskt ska ske till följd av skatten är inte klarlagt.

De förändringsalternativ som analyseras i denna rapport kan leda till att den substitution som genomförs med kemikalieskatten som drivkraft i större utsträckning sker i överensstämmelse med kemikalieskattens syfte. En förändring av ämnesgrupperingen bedöms ge starkare incitament för att genomföra önskvärd substitution.

I figur 1 illustreras förhållandet mellan alla skattepliktiga varor, de varor som skattskyldiga begär avdrag för samt de varor som skattskyldiga begär avdrag för till följd av substitution. Storleken på rutorna indikerar inte hur stora de respektive grupperna i realiteten är, utan de

¹⁴ Den extra effekt som skatten ger upphov till i relation till andra kemikalielagstiftningar och styrmedel som rör kemikalier.

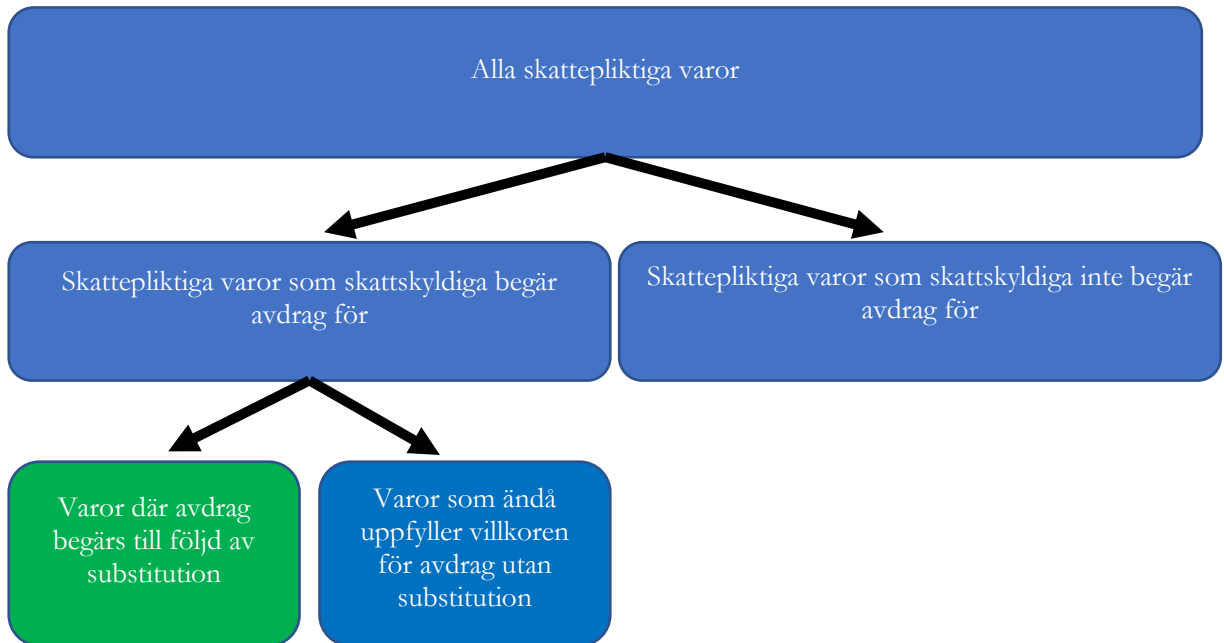
¹⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv (EG) nr 2011/65/EU av den 8 juni 2011 om begränsning av användning av vissa farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning.

¹⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2019/1021 av den 20 juni 2019 om långlivade organiska föreningar.

används enbart för att illustrera resonemanget. De skattepliktiga varor som skattskyldiga begär skatteavdrag för är en delmängd av alla skattepliktiga varor. Vidare är de varor där avdrag begärs till följd av substitution av ämnen i varorna en delmängd av alla varor som det begärs avdrag för. En del skattepliktiga varor uppfyller redan villkoren för avdrag.

Figur 1: Illustrerar förhållandet mellan alla skattepliktiga varor, de varor som skattskyldiga begär avdrag för samt de varor som skattskyldiga begär avdrag för till följd av substitution.



Källa: Skatteverket och Kemikalieinspektionens illustration.

För att bedöma konsekvenserna för måluppfyllelsen av de olika åtgärdsalternativen är det intressant att analysera på vilket sätt dessa grupper kommer att påverkas av en förändring i skattens konstruktion. Med nuvarande utformning av kemikalieskattelagen är det möjligt att de aktörer som betalar skatten utan att begära skatteavdrag har varor som egentligen möjliggör skatteavdrag, men att de upplever att det är för betungande att ta reda på innehållet i varorna och därför hellre betalar full skatt. Med nuvarande utformning finns det även en risk att den substitution som sker till följd av skatten är en oönskad substitution som inte minskar förekomsten av farliga kemiska ämnen i människors hemmiljö.

För att en förändring av skattens konstruktion ska leda till en högre grad av måluppfyllelse krävs med andra ord att den stimulerar till att öka mängden varor i den gröna rutan i figuren, och/eller att den bidrar till att minska risken för att den substitution som sker inom den gröna rutan motverkar målet att minska förekomsten av farliga kemiska ämnen i människors hemmiljö.

Bedömningen är att potentialen för ökad måluppfyllelse och substitution är större för företag inom vitvarubranschen än för de övriga elektronikvarorna som omfattas av skatten. Detta beror på att företag inom vitvarubranschen inte substituerat farliga ämnen i flamskyddsmedel i lika stor omfattning som inom IT- och Telekombranschen. Detta visar bland annat resultatet av nollstudien. Det avgörande är hur långt företagen kommit i sitt eget substitutionsarbete och huruvida ett systematiskt substitutionsarbete bedrivits över längre tid.

2.3 Referensalternativet

I detta kapitel beskrivs och analyseras effekterna av om ingen justering av kemikalieskatten genomförs, det vill säga referensalternativet. Konsekvenserna av redan genomförda eller beslutade justeringar av skatten berörs också i analysen. Referensalternativet används som en referens mot vilken de alternativa åtgärderna till justering av skatten jämförs. Det nuläge som används för att definiera referensalternativet i den här analysen är januari 2021.

I rapporten som presenterades den 1 oktober 2020 redogörs för övriga gällande styrmedel, befintliga regler och redan införda åtgärder som syftar till att hantera användningen av farliga ämnen som kan användas som flamskyddsmedel i bland annat elektronik. I referensalternativet i denna rapport berörs endast en beskrivning och analys av om ingen ändring av kemikalieskatten genomförs. Övriga befintliga styrmedel och åtgärder inkluderas inte.

2.3.1 Måluppfyllelse och effekter för miljö och hälsa

Regeringen har inte uttalat i vilken storleksordning kemikalieskatten förväntas minska förekomsten av farliga kemiska ämnen i människors hemmiljö. Det går därför inte att utvärdera skattens grad av måluppfyllelse utifrån hur väl den uppnått ett kvantifierat mål. Det går däremot att undersöka om användningen av farliga kemiska ämnen har minskat eller ökat sedan skatten infördes. I dagsläget rör det sig om i storleksordningen 100 olika halogenerade eller fosforbaserade flamskyddsmedel som kan användas i hemelektronik och som kemikalieskatten kan tillämpas på. Detta kan jämföras med nuvarande begränsningsregler inom EU som styr användningen av i storleksordningen ett tiotal flamskyddsmedel (ämnen eller ämnesgrupper) som kan användas i elektronik. Till dessa räknas flamskyddsmedel innehållande brom och klor (halogenerade flamskyddsmedel) samt flamskyddsmedel innehållande fosfor.

Ämnena i flamskyddsmedel har i många fall miljö- och hälsofarliga egenskaper. En del misstänks vara hormonstörande. Spridningen av flamskyddsmedel är omfattande och sker både till utomhus- och inomhus miljön. Historiskt har halogenerade flamskyddsmedel varit dominerande på marknaden och en del av dessa ämnen är fastställda som persistenta organiska miljögifter (Persistent Organic Pollutants, POPs) inom ramen för det globala konventionsarbetet i Stockholmskonventionen eller har fastställts som PBT/vPvB eller PBT/vPvB-kandidater inom EU-arbetet (Reach-förordningen). Gemensamt för de bromerade flamskyddsmedlen är att de är svårnedbrytbara (långlivade) och många återfinns i både vatten, luft, sediment och djur. Fosforbaserade flamskyddsmedel har i stor utsträckning ersatt många halogenerade flamskyddsmedel, men även i denna grupp finns det ämnen med negativa hälso- och miljöegenskaper. I del 1 var slutsatsen att de fosforbaserade flamskyddsmedlen ur farosynvinkel är en heterogen grupp. I den gruppen har vissa ämnen en farlighetsgrad som är i nivå med den för de halogenerade flamskyddsmedlen, medan andra har relativt låg grad av farlighet. Detta innebär att den nuvarande skatten kan leda till oönskad substitution. Vidare visade analysen att det i den grupp av alternativa flamskyddsmedel som med nuvarande skattekonstruktion medges fullt avdrag finns exempel på ämnen med liknande grad av farlighet som de halogenerade flamskyddsmedlen. Båda dessa aspekter gör att måluppfyllelsen begränsas av nuvarande skatteutformning. Gemensamt för de hälso- och miljöekonomiska studier som värderat hälso- och miljöeffekter är att de visat att tiden mellan exponering och att en negativ effekt uppstår är lång. Exempelvis kan miljögifter ge omfattande kostnader för samhället på grund av bland annat sjukdom och föroreningar av olika slag.

När skatten infördes förväntades den leda till en minskad försäljning av elektronikvaror som omfattas av kemikalieskatten samt en substitution till mindre farliga flamskyddande ämnen. I utvärderingen av skatten har det inte kunnat fastställas om, eller i vilken utsträckning, detta syfte uppnåtts. Utvärderingen visar däremot på en ökad försäljning av elektronikvaror som omfattas av kemikalieskatten trots att resultatet också tyder på att företagens kostnader har lagts på konsumenterna genom ökade priser på de varor som omfattas av skatten. Då företagens utvecklingscykler är långa, cirka 18 till 24 månader, är det troligt att resultatet av det substitutionsarbete som bedrivits sedan skatten infördes inte kan mätas än. På sikt kan det vara så att skatten leder till att användningen och därmed exponeringen för farliga ämnen som används som flamskyddsmedel minskar i takt med att varumodeller med mindre farliga ämnen når marknaden. Utan ytterligare styrning bedöms effekten bli begränsad. En osäkerhet och svårighet är också att det inte går att mäta eller utläsa den exakta kopplingen mellan miljö- och hälsoeffekter och användningen av flamskyddsmedel i varor.

Att inte justera eller ändra skatten skulle innebära att någon betydande minskning av halterna av klor- och bromföreningar inte sker i hemmiljö genom skattens styrning. Det är också osäkert i vilken mån skatten på sikt skulle öka styrningen mot en minskning av farliga fosforföreningar. Detta medför fortsatta kostnader för samhället som exempelvis sjukvårdskostnader och hälsoekonomiska kostnader då vissa sjukdomar inte kan förhindras. Exempel på sjukdomar är sköldkörtelpåverkan och ökad risk för cancer. Givet den tid det tar att se effekter i miljön eller för människors hälsa så är det inte i nuläget möjligt att bedöma om och i så fall i vilken utsträckning som de negativa hälso- och eller miljöeffekterna minskat under perioden som ett resultat av att skatten tillämpats eller vilken den faktiska effekten av att inte göra någon ytterligare förändring av skatten skulle bli.

Utvärderingen har inte visat på att målet med skatten har uppfyllts under perioden som utvärderingen avser. Huruvida målet med skatten kan uppnås på längre sikt utan att ytterligare åtgärder genomförs går inte att bedöma i detta skede. Utvärderingen visar dock att ytterligare måluppfyllelse kan väntas från det påbörjade arbetet med substitution samt i förhållande till var flertalet berörda företag befinner sig på den så kallade substitutionstrappan (se figur 5 i del 1). Den eventuella måluppfyllelse som detta kan innebära bedöms dock inte som tillräcklig för att uppnå skattens syfte.

2.3.2 Praktisk tillämpning

Myndigheter

För kontrollmyndigheterna Skatteverket och Tullverket avses med praktisk tillämpning, för arbetet med kemikalieskattelagen, till exempel hantering av lämnade deklARATIONER samt bedömning och säkerställande av att de underlag för skatteavdrag som skattskyldiga inkommer med är riktiga samt styrker rätten till yrkade om avdrag.

Inga problem har identifierats för kontrollmyndigheterna med den praktiska tillämpningen av den nuvarande konstruktion av kemikalieskattelagen då det är den skatteskyldige som ska visa att de är berättigade till avdrag.

Företag

Med praktisk tillämpning för företagen avses all hantering kopplat till bestämmelserna i kemikalieskattelagen. Till exempel hur företagen kan säkerställa och visa att de skattepliktiga varorna inte innehåller brom-, klor- eller fosforföreningar vars förekomst i nuläget påverkar rätten till avdrag för den skatt som ska betalas för de skattepliktiga varorna.

Avdragets storlek beror på nuvarande lydelse i bilagan till kemikalieskattelagen och om brom-, klor- eller fosforföreningar tillsatts additivt eller reaktivt. I bilagan anges hur de vanligast förekommande föreningarna i de aktuella varorna tillsätts. De brom-, klor- eller fosforföreningar som finns angivna i bilagan ska anses tillsatta på det sätt som anges i bilagan om inte den skattskyldige eller beskattningsmyndigheten visar att de är tillsatta på annat sätt.

Bilagan kan tillämpas under förutsättning att de skattskyldiga företagen har tillgång till information om vilka ämnen (inklusive dess CAS-nummer) som finns i de skattepliktiga varor de saluför. Skattskyldiga kan få information om förekomst av ämnen och dess CAS-nummer från sina leverantörer. Civilrättsliga leverantörsavtal och certifieringssystem kan underlätta och i viss mån kvalitetssäkra informationen. Dessa avtal kan dock behöva kvalitetssäkras med XRF-mätningar (se nedan) och kemiska analyser av varuprover. Företagen har redan krav från ett flertal lagstiftningar, till exempel RoHS, Reach och POPs, på att vissa begränsade ämnen inte får förekomma över en viss halt i deras varor. Hur företagen ska gå till väga för att uppfylla dessa krav finns inte beskrivet i nämnda lagstiftningar. En ofta använd lösning som även rekommenderas av tillsynsmyndigheter är att ställa krav på leverantören genom avtal som sedan följs upp med stickprovskontroller. I många fall är det mycket svårt att få reda på exakt vilka ämnen en vara innehåller. Det kan bland annat bero på att varans innehåll är en affärshemlighet men även på långa och komplexa leverantörskedjor med många underleverantörer. Det vanliga är därför att företagen i stället ställer krav genom begränsningslistor över ämnen som inte får förekomma i varorna enligt exempelvis gällande lagstiftning. För företag som helt litat på sina leverantörer och inte har några system för att ställa specifika krav på ämnesinnehåll krävs en större arbetsinsats för att hantera ämnena som omfattas av skatten än för dem som redan arbetar aktivt med krav mot leverantörer.

Utöver de regler som finns för begränsade ämnen finns krav på informationsöverföring i leverantörskedjan avseende de särskilt farliga ämnen som tagits upp på Reach-förordningens kandidatförteckning. Om en vara innehåller mer än 0,1 viktprocent av ett ämne som finns på kandidatförteckningen ska en leverantör av varan lämna information så att mottagaren kan använda varan på ett säkert sätt. Informationskravet gäller för alla led i distributionskedjan, inklusive återförsäljare.

Större företag har ofta bättre förutsättningar att ställa ämneskrav och att följa upp dessa. Det beror dels på att det kostar att ha utpekad personal med rätt kompetens för detta, dels på att leverantörer är mer benägna att lyssna och tillgodose önskemål för större beställningsorder. Att ha ett inarbetat kvalitetssystem och följa upp avtal med kemiska analyser kostar också.

För att göra uppföljning av avtal och certifieringar kan stickprovskontroller av innehållet av klor-, brom-, och fosforföreningar göras med ett XRF-instrument. En XRF mäter dock bara grundämnena och kan inte tala om vilken klor-, brom- eller fosforförening det rör sig om. Därför behövs även mera noggranna kemiska analyser för att fastställa ämnenas identitet för att kunna differentiera mellan additivt och reaktivt¹⁸ tillsatta ämnen. XRF-mätning är en icke-förstörande testmetod men vid mätningar av komponenter innanför varans hölje, till exempel kretskort, kan varan dock eventuellt behöva kasseras efter provtagning. Det beror på om varan skadas vid uttagandet av den komponent som ska testas.

¹⁸ Reaktiva flamskyddsmedel tillsätts under polymerisationsprocessen och reagerar kemiskt med andra tillsatta ämnen och blir därmed en integrerad del av polymeren. Additiva flamskyddsmedel blandas in i polymeren före, under eller allt som oftast efter polymerisation.

Utvärderingen i del 1 av uppdraget och de samråd med berörda aktörer som genomförts inom ramen för uppdraget (se bilaga 3) visar att det finns påtagliga skillnader mellan de skattskyldiga företagen avseende den information de har om förekomsten av farliga ämnen i de skattepliktiga varorna. Dels så har större företag och de företag som deklarerar för relativt stora belopp i regel tillgång till bättre information än mindre företag och företag som deklarerar relativt små belopp, dels så finns det skillnader mellan olika branscher. Samrådet indikerar att IT- och telekombranschen har tillgång till bättre information än de företag som saluför vitvaror och hushållsapparater. Detta innebär att det finns avsevärda skillnader i den praktiska tillämpningen av skatten mellan olika företag.

Fortsatta skillnader i tillämpning kan förväntas. Om skatten inte förändras eller justeras kvarstår behovet av att se över vilka grupper av ämnen som ska omfattas av skatten samt att hantera de skillnader i tillämpning som uppstår till följd av vad som är additivt respektive reaktivt tillsatt. Genomgången av bilagans innehåll har i utvärderingen visat att det är cirka 60 procent av ämnena som anges vara reaktivt tillsatta som egentligen ska vara additivt tillsatta.

2.3.3 Antal skattskyldiga

Antalet företag som är skattskyldiga har ökat svagt mellan 2018 och 2021, från 729 till 752 företag.¹⁹ De skattskyldiga kan redovisa kemikalieskatt per händelse eller ansökan om att bli godkänd som lagerhållare, registrerad mottagare eller registrerad EU-handlare (ny typ av godkänd aktör fr.o.m. hösten 2020) beroende på vilken verksamhet de bedriver. De godkända aktörerna redovisar skatten per redovisningsperiod. Antalet företag som redovisar skatten per händelse har minskat kraftigt från 217 företag under andra halvåret 2017 till 46 företag under andra halvåret 2020. Detta innebär att merparten av de skattskyldiga numera är godkända som lagerhållare, registrerad mottagare eller registrerad EU-handlare.

I referensalternativet antas att antalet skattskyldiga företag kommer att öka från den nivå som gällde i januari 2021. Detta antagande bygger främst på att lagändringen som infördes den 1 oktober 2020, och som innebär att skatten även omfattar försäljning till konsumenter där varan levereras direkt från ett annat EU-land, kommer att fortsätta att öka antalet skattskyldiga under 2021. Det största problemet är att nå ut till de utländska företagen eftersom de inte är kända för Skatteverket. Informationen om skatten tar därför längre tid att nå denna kategori av skattskyldiga.

Efter lagändringen den 1 oktober 2020 är även konsumenter som köper skattepliktiga elektronikvaror från tredjeland skattskyldiga. Dessa ska betala skatten till Tullverket i samband med importen. Under perioden oktober till december 2020 var det drygt 2 000 privatpersoner som deklarerade kemikalieskatt per månad. Eftersom efterfrågan på elektronik fluktuerar över året är bedömningen i referensalternativet att cirka 19 000 privatpersoner kommer att deklarerera kemikalieskatt vid import från tredje land årligen.

2.3.4 Skatteintäkter och avdrag

Skatteintäkterna från kemikalieskatten var 1 439 och 1 597 miljoner kronor 2019 respektive 2020.²⁰ Genom att använda de uppgifter som lämnas i deklARATIONERNA kan man få mer detaljerad information om skatten, exempelvis vilka avdrag som har gjorts och hur skatten fördelas på olika varugrupper. Beskattningsbesluten som fattats med anledning av lämnade

¹⁹ Gäller de skatteintäkter där Skatteverket är beskattningsmyndighet.

²⁰ Skatteverkets årsredovisning 2020 och Tullverkets årsredovisning 2020.

deklarationer kan senare ha omprövats. Dock ändras inte lämnade deklara-tionsuppgifter vid ett sådant tillfälle. I de fallen går det således inte att automatiskt se vilka uppgifter som har ändrats. Resterande delen av detta kapitel baseras på inlämnade deklara-tionsuppgifter. Det innebär att de resultat som presenteras kan innehålla vissa felaktigheter på grund av senare ändringar.²¹

Skatteintäkternas fördelning mellan de två huvudgrupperna vitvaror och övriga elektronikvaror har under perioden 2018 till 2020 varit relativt konstant. Övriga elektronikvaror står för 62 procent av de deklarerade skatteintäkterna medan vitvaror står för 38 procent. Kemikalieskatten för vitvaror kännetecknas av få avdrag på 90 procent, se Tabell 1. Däremot har andelen av bruttoskatteintäkter med avdrag på 50 procent ökat från 25 procent till 54 procent från 2017 till andra halvåret 2020.

Kemikalieskatten för övriga elektronikvaror har ett högre genomsnittligt avdrag jämfört med vitvaror vilket främst beror på högre andel avdrag med 90 procent. Hur fördelningen av avdragen för olika vitvaror respektive övriga elektronikvaror har utvecklats under perioden 2017–2020 återfinns i bilaga 4.

Tabell 1 Andel av bruttoskatteintäkter som deklarerats med avdrag och genomsnittligt avdrag från bruttoskatt, procent.

Typ av vara	Avdragsnivå	2017 juli-dec	2018 jan-juni	2018 juli-dec	2019 jan-juni	2019 juli-dec	2020 jan-juni	2020 juli-dec
Vitvaror	Inget avdrag	74	69	57	54	50	47	43
	50 % avdrag	25	29	40	44	47	50	54
	90 % avdrag	1	2	2	2	2	3	3
	Genomsnittligt avdrag	14	16	22	24	26	28	30
Övriga elektronikvaror	Inget avdrag	31	26	24	21	19	20	23
	50 % avdrag	55	60	58	58	60	60	58
	90 % avdrag	14	14	17	21	21	20	19
	Genomsnittligt avdrag	40	43	45	48	49	48	46

Anm: Uppgifterna baseras på företagens deklara-tionsuppgifter.

Källa: Skatteverkets informationslager.

Utvecklingen av kemikalieskatteintäkter påverkas av ett flertal faktorer eftersom omfattningen av skatten och skattenivån förändras. Kemikalieskattens nivå eller skattebelopp justeras varje år utifrån den allmänna prisnivån som mäts genom konsumentprisindex (KPI). En omräkning utifrån KPI innebär att skatten förblir reall oförändrad jämfört med andra priser och skatter i ekonomin. Därmed bedöms en sådan justering av skattenivån inte påverka skattens styreffekt eller intäktsnivå.

Utöver de årliga justeringarna av skattenivån höjdes skattebeloppen i augusti 2019 med cirka 30 procent. Höjningen bedömdes öka skattens styreffekt samt driva på utvecklingen mot en giftfri hemmiljö (prop. 2018/19:99 s. 82). Utvärderingen visar att denna höjning av skatten till stor del bidrog till den 7,5 procentiga ökningen av skatteintäkterna mellan 2018 och 2019. Hur skatteintäkterna förändras över tid påverkas också av vilken typ av varor som säljs, dess vikt och försäljningsnivå samt hur många skatteavdrag som görs.

²¹ I genomsnitt avvek den beslutade skatten från deklarerad nettoskatt med cirka 0,6 procent under 2019.

Under hösten 2020 utökades skatten till att även omfatta skattepliktiga varor som säljs direkt till konsumenter och transporteras från ett annat EU-land, så kallad distansförsäljning. Detta har inneburit ökade skatteintäkter.

De skatteintäkter som med anledning av distansförsäljning till Sverige inkom via de aktörer som är godkända som registrerade EU-handlare var mellan den 1 oktober 2020 och 31 december 2020 9,2 miljoner kronor, vilket motsvarar cirka två procent av de totala beslutade skatteintäkterna för samma period. Dessa skatteintäkter behöver dock inte utgöra samtliga intäkter från distansförsäljning då möjlighet finns att deklarerat distansförsäljning vid varje enskild händelse. Skatteintäkter från distansförsäljning kan också under vissa förutsättningar deklarerat av aktörer som är godkända som lagerhållare. Skatteverket bedömer även att det finns en fördröjning i att nå ut med information om skatten till de utländska aktörerna. Den 1 oktober 2020 ändrades också bestämmelsen om skattskyldighet vid import till att omfatta import som är yrkesmässig för någon av parterna. Det innebär att även skattepliktiga varor som konsumenter köper från tredjeland ska beskattas. Dessa intäkter administreras av Tullverket som under oktober till december 2020 registrerat att cirka en miljon kronor har deklarerats vid importtillfället för denna typ av införsel.²²

I referensalternativet antas inga skattesatsförändringar utöver de årliga omräkningarna utifrån KPI, inte heller antas några beteendeförändringar hos de skattskyldiga och hos de slutliga konsumenterna. Detta innebär att efterfrågan på elektronikvaror antas oförändrad i förhållande till försäljningsnivåerna för 2020 samt att andelen av bruttoskatteintäkterna som deklarerat med de olika avdragsnivåerna antas vara på samma nivåer som under andra halvåret 2020. Skatteintäkterna antas dock öka något som en följd av implementeringen av lagändringen från den 1 oktober 2020. Det finns två orsaker till detta. Dels påverkade reformen endast de tre sista månaderna av 2020 och därmed måste effekten på skatteintäkterna justeras utifrån detta. Dels antas att det är svårt att nå ut med informationen till rätt aktör, vilket gör att reformen tidigast under 2021 kommer att få fullt genomslag.

Skatteintäkterna antas därför öka i referensalternativet med sammanlagt tre procent. Två procentenheter motsvarar justeringen av helårsintäkterna givet att lagförändringen infördes i oktober 2020. En procentenhet härrör till en justering av dessa intäkter då det finns en viss fördröjning av implementering av lagen. Detta antagande ligger i linje med vad som antogs i konsekvensanalysen inför införandet av lagändringen (prop. 2019/20:99 s. 84).

2.3.5 Administrativa bördor och kostnader för företag

I detta kapitel berörs de nuvarande identifierade administrativa bördorna och kostnaderna för företag som uppstår vid administration av kemikaliskatten. 87 procent av de skattskyldiga företagen deklarerat för mindre än en miljon kronor per år. Dessa företag står för fyra procent av de totala skatteinbetalningarna.

De skattskyldigas administrativa kostnader, som uppkommer till följd av skatten i form av krav om att upprätta, lagra eller överföra information, har inte kvantifierats i utvärderingens första del (Kemikalieinspektionen & Skatteverket, 2020). I stället gjordes en kvalitativ bedömning av hur de skattskyldiga företagen upplever den administrativa bördan och vilka moment i administrationen av skatten som ansågs vara administrativt problematiska.

²² I uppgifterna tas ingen hänsyn till att ärenden kan ha omprövats och den debiterade avgiften kan därmed ha ändrats i efterhand.

Intervjuerna visade att den administrativa bördan för de skattskyldiga upplevdes som betungande av många företag. Det var i huvudsak två faktorer som företagen uppgav bidrog till att de upplevde administrationen som betungande. Dels hanterades en stor del av de administrativa rutinerna kring skatten i manuella processer, dels utgjorde arbetet med att få fram information om varans kemiska innehåll en tidskrävande och kostsam process. Det sistnämnda berör också kostnader för företagens kontroller av varor.

I ett försök att kvantifiera de administrativa kostnaderna för kemikalieskatten tillfrågades företagen om de kunde uppskatta tidsåtgången för de administrativa momenten. Av de företag som intervjuats och som deklarerar mindre än en miljon var den genomsnittliga administrativa kostnaden 58 öre per inbetald skattekrone. För de företag som deklarerat mer än en miljon var den administrativa kostnaden 0,1 öre per inbetald skattekrone.

Tidsåtgången inkluderade inte den tid som går åt för att ta fram information för att styrka avdrag då det har varit svårt att uppskatta tidsåtgången för detta moment. Dessa siffror ska dock tolkas med försiktighet eftersom intervjuerna endast inkluderade ett fåtal företag och det finns även en risk att bedömningen av den administrativa bördan har tolkats på olika sätt av olika respondenter. En person med bra överblick över momenten kopplade till skatten kan exempelvis räkna med administration som görs i andra delar av organisationen för att möjliggöra att varorna redovisas korrekt i företagets system. Vid ett större företag är många avdelningar involverade både direkt och indirekt i kemikalieskatten, både IT- och ekonomiavdelning samt avdelningar som arbetar med produktspecifikationer och inköp. Detta ger en osäkerhet om vilka administrativa moment som räknats in och riskerar leda till en underskattning av den administrativa bördan.

Administrationen för berörda företag bedöms i referensalternativet vara relativt oförändrad. Bedömningen är dock att företagets administration i ett längre tidsperspektiv kan upplevas som något mindre betungande i takt med att förståelse och kunskap om kemikalieskattelagen och dess tillämpning har ökat och företagets interna system har anpassats. Att den administrativa bördan anses lätta något med tiden har framkommit både i utvärderingens första del (Kemikalieinspektionen & Skatteverket, 2020) samt i en rapport framtagen av magisterstudenter vid Chalmers tekniska högskola (Andersson & Larsson, 2020).

2.3.6 Administration för myndigheter

I detta kapitel berörs de nuvarande administrativa bördorna och kostnaderna för myndigheter som uppstår vid administration av kemikalieskatten.

Skatteverket och Tullverket administrerar kemikalieskatten. Skatteverket administrerar cirka 98 procent av alla skatteintäkter medan Tullverket administrerar de skatteintäkter som uppkommer när företag och privatpersoner som inte är godkända lagerhållare importerar varor från tredje land. I uppdragets första del (Kemikalieinspektionen & Skatteverket, 2020) uppskattades myndighetens administrativa kostnad för skatten till cirka 22 öre per 100 kronor skatteintäkt för 2019. Myndigheternas löpande administrativa kostnader för skatten inkluderar bland annat hantering av deklarationer, kontroller och stöd till företag.

En del av Skatteverkets administrationskostnader härrör från kontroller. Målet med kontrollerna är att rätt skatt ska betalas, och kontrollen kan därför medföra att företaget antingen får tillbaka eller ska betala mer skatt. Arbetet med kontroller genomförs på flera olika sätt. Alla deklarationer som lämnas in kontrolleras inledningsvis maskinellt. Vissa deklarationer kan sedan väljas ut för vidare kontroll där Skatteverket ställer frågor om

deklarationens underlag. Skatteverket kontrollerar exempelvis att förutsättningar finns att medge de avdrag som yrkats i deklarationen. Det är den skattskyldige som har bevisbördan för yrkade avdrag och denne ska, vad gäller kemikalieskatten, således visa att varorna inte innehåller de i kemikalieskattelagen angivna ämnena.

Skatteverket kan också välja att göra skatterevisioner som innebär en mer ingående kontroll av företagets bokföring och underlag. Inom vissa områden, där risken för fel²³ är särskilt stor, gör Skatteverket så kallade riktade kontroller. Erfarenheterna från kontrollerna ger också kunskap om vilka fel som görs. Kunskap som sedan kan användas för att exempelvis förbättra information.

Administrationen för myndigheter, främst Skatteverket, bedöms bli oförändrad framöver för den administration som inte berör distansförsäljning. Administrationen i form av hantering av deklarationer, information till skattskyldiga och kontroller av distansförsäljning som blir följden av utvidgningen av kemikalieskattens tillämpningsområde till varor som köps från tredje land har uppskattats till en miljon kronor per år i rörliga administrativa kostnader för Skatteverket (prop. 2019/20:99 s.86). Tullverkets administrativa kostnader för hantering bedöms inte öka jämfört med tidigare administrativa kostnader för kemikalieskatten. Sammantaget innebär detta att administrationskostnaderna per skattekrona i referensalternativet kommer att öka till cirka 26 öre per 100 kronor skatteintäkt jämfört med tidigare beräkningar som avsåg 2019 års administrationskostnader.

Även Kemikalieinspektionen utför arbetsuppgifter som kan kopplas till kemikalieskatten. Dessa kostnader är förhållandevis små och avser bland annat ett regelbundet arbete med utvärdering av skatten. Myndighetens upplysningstjänst har sedan 2016 tagit emot 44 skriftliga frågor (de muntliga frågorna som ställts diarieförs inte) om kemikaliskatten ställda till myndighetens upplysningstjänst. Flest frågor inkom under 2017. Majoriteten av frågorna ställdes av företag, men ett visst intresse har även funnits hos konsumenter.

- 14 frågor avsåg generell information om kemikalieskattelagen samt efterfrågan om information om lagen på engelska. Ett flertal av dessa frågeställare representerar utländska företag.
- 12 frågor från företagare avsåg information om hur kemikalieskatten ska tillämpas som till exempel vilka ämnen och varor som omfattas och hur skatteavdraget fungerar.
- Ungefär 10 av frågeställarna ställde frågor om hur skattereglerna tillämpas i förhållande till reglerna i Reach och RoHS förordningen och om styrningen av ämnen överlappar eller inte.
- Dessa företag ställde också frågor om vilken dokumentation som krävs enligt kemikalieskattelagen respektive Reach och RoHS förordningen och om det påverkar beskattningen om man uppfyller kraven i Reach eller RoHS förordningen.
- Resterande frågor avsåg information om skatteavdrag samt vilka varor som omfattas av kemikalieskattelagen.

2.3.7 Företagens utveckling med nuvarande skatt

Företagens utveckling i referensalternativet påverkas till viss del av lagändringen som infördes hösten 2020 och som inte inkluderades i utvärderingens första del

²³ Fel, eller skattefel, är skillnaden mellan den skatt som skulle ha blivit fastställd om alla redovisade sina verksamheter och transaktioner korrekt och den skatt som fastställs efter Skatteverkets kontroller.

(Kemikalieinspektionen & Skatteverket, 2020). Lagändringen innebär att undantaget för försäljning direkt från utländska säljare till svenska konsumenter tagits bort. Därmed omfattas även de varor som säljs direkt till konsumenter och som transporteras från ett annat EU-land, så kallad distansförsäljning eller e-handel²⁴ samt varor som av konsumenter importeras från tredjeland och som i normalfallet ska beskattas. Bedömningen av denna utvidgning av skatten är att förändringen främst kommer att innebära positiva konsekvenser för berörda företag i Sverige. Eftersom konkurrensvillkoren för företag på den svenska marknaden blir mer jämlika gentemot de utländska företagen (som bedriver försäljning till svenska konsumenter via e-handel eller på annat sätt) då elektronikvaror numera beskattas i Sverige oavsett om inköpen görs i Sverige eller från ett annat land. De utländska företagen bedöms få en ökad administration i ett inledande skede. Detsamma gäller för de svenska företag som inte tidigare varit skattskyldiga. Denna administrativa börda för de utländska företagen motsvarar troligen den som de svenska företagen upplevde initialt efter att skattelagen trätt i kraft. I utvärderingens första del framkom att en majoritet av de tillfrågade ansåg att det blivit lättare att deklarerat kemikalieskatt under åren som gått sedan införandet av skatten och att den administrativa bördan därmed minskat allt eftersom. Minskningen uppgavs framför allt bero på att den interna processen utvecklades och förbättrades.

För små- och medelstora företag (SME) tas ingen särskild hänsyn i den nuvarande strukturen eller tillämpningen av skattelagen. Kunskapen om vilka flamskyddsmedel och andra kemiska ämnen som förekommer i varorna är oftare lägre hos SME än hos stora företag, det visar bland annat Kemikalieinspektionens erfarenheter från tillsynsverksamheten. Detta lyfts även som ett grundläggande problem av företagen själva i dialoger och samråd med myndigheten. Bristen på kunskap om förekomsten av olika kemiska ämnen i de skattepliktiga varorna medför att det sannolikt är svårare för SME att styrka rätt till skatteavdrag än vad det är för större företag. I referensalternativet kommer dessa problem kvarstå.

2.3.8 Utvecklingen med nuvarande skatt utifrån ett konsumentperspektiv

I del 1 av utvärderingen gjordes bedömningen att kostnaderna för kemikalieskatten har överförs på den slutliga användaren av elektronikvaror (Kemikalieinspektionen & Skatteverket, 2020). Detta bedöms även gälla för elektronikvaror som säljs via distansförsäljning inom EU av både svenska och utländska företag. Vissa av dessa företag var i tidigare analys inte skattskyldiga. Priset på elektronikvaror för konsumenter på varor som handlas på distans kan därmed antas öka i förhållande till situationen innan distansförsäljare inom EU blev skattskyldiga. Den prisskillnad som troligen fanns mellan köp från inhemska- och distansförsäljare kommer sannolikt att jämnas ut som en följd av den genomförda ändringen av kemikalieskattelagen.

För direktimport av elektronik från tredjeland som skickas direkt till konsumentet är det den enkilde som är skattskyldig från och med den 1 oktober 2020. Konsumenter kommer även att kunna begära avdrag på skatten för de elektronikvaror som ger rätt till skatteavdrag med antingen 50 eller 90 procent. Enligt lagens förarbeten kan de utländska företagen som informerar sina konsumenter om detta också få en konkurrensfördel gentemot konkurrenter som inte aktivt arbetar med motsvarande informationsöverföring (prop. 2019/20:99 s. 85). De företag som väljer att informera sina kunder om skatten och dess tillämpning antas också komma att bli de företag som konsumenterna i första hand väljer att handla av. Detta gäller

²⁴ Med e-handel avses alla slags transaktioner som inte är traditionell butiksförsäljning och där internet i något avseende utnyttjas. Därmed inkluderas och beskattas även e-handel och försäljning via e-handelsplattformar och marknadsplatser.

även för de företag som redan omfattades av skatten innan ändringen utländska företag infördes.

Utvärderingen indikerar att skatten har överförts på konsumenterna. Konsumenter kommer fortsatt att köpa varor som omfattas av skatteplikt eller som har beskattats utan att ha information eller kännedom om detta vid inköpstillfället. I referensalternativet finns inte någon anledning att anta att prisutvecklingen skulle vända nedåt framöver för de varor som omfattas av skatteplikt. Detsamma gäller för de varor som handlas på distans som nu också antas få ett fullt prisgenomslag av skatten, vilket kan leda till att priset för konsumenter även på de varor som handlas från de utländska företagen ökar. Den prisskillnad som kan ha funnits mellan köp från inhemska och utländska företag kommer troligen därför att jämnas ut mer och mer.

2.3.9 Sammanfattande bedömning av referensalternativet

Beskattningen av de ämnen och ämnesgrupper som omfattas av kemikalieskatten har inte resulterat i en enhetlig beskattning på ämnesnivå utifrån ämnenas faroegenskaper. Ett exempel på detta är att i den nuvarande skatteutformningen behandlas alla fosforämnen likvärdigt trots att de har väldigt olika faroegenskaper. Ett annat exempel är att vissa av de ämnen som idag medges fullt avdrag har faroegenskaper som är allvarliga.

Utvärderingen visar att skatten på kort sikt, med sin nuvarande struktur, inte fått avsedd effekt eller måluppfyllelse. Det kan samtidigt inte uteslutas att den skulle kunna ge vissa positiva samhällsekonomiska effekter på längre sikt eller ge ökade förutsättningar att nå målet. För att nå målet fullt ut och uppnå syftet bedöms att ytterligare åtgärder behöver genomföras. Konsekvenserna av att inga ytterligare åtgärder genomförs kan sammanfattas enligt följande punkter:

Administration

- Den administrativa bördan för skattskyldiga antas fortsatt upplevas som betungande.
- De administrativa kostnaderna för berörda myndigheter bedöms bli oförändrade.
- Den administrativa bördan av kemikalieskatten kommer fortsatt att upplevas som relativt hög av de skattskyldiga i jämförelse med andra styrmedel. En kvantifiering har inte kunnat tas fram av den faktiska bördan för företagen inom ramen för detta uppdrag. Det kan dock antas att den fortsatta tillämpningen av skatten kan leda till en fortsatt betydande administration för berörda skattskyldiga företag.

Styreffekt

- Skatten kommer fortsatt inte att vara ett kostnadseffektivt styrmedel.
- Bedömningen är att kostnaderna för skatten fortsatt kommer att föras över på konsumenterna i form av högre pris på elektronikvaror. Konsumenter kommer fortsatt inte få information om vad varorna de köper innehåller eller om ett högre pris är en följd av kemikalieskatten och inte av högre kvalitet, prestanda eller design.
- Beskattningen av ämnen blir fortsatt ojämn utifrån ämnenas faroegenskaper.
- Det är osäkert om förekomsten av farliga flamskyddsmedel i elektronik som används i hemmiljö minskar på grund av kemikalieskatten.

- Det är osäkert om halterna av skadliga flamskyddsmedel kommer att minska i hemmiljön.
- Att mäta skattens faktiska miljö- och hälsoeffekter bedöms vara möjligt först cirka tio år efter det att skatten infördes. Det blir dock svårt även då att särskilja skattens effekter på hälsa och miljö från andra styrmedel och åtgärder.
- Vid genomgången av bilagan till kemikalieskattelagen, i den första delen av uppdraget, visade det sig att cirka 60 procent av de ämnen som där anges vara reaktivt tillsatta egentligen har tillsatts additivt enligt lagens definition. Felet kommer troligen av den otydliga definitionen i lagen av ”reaktivt tillsatt”. Eftersom vägledning i bilagan därmed i ett flertal fall är missvisande kan det leda till felaktiga skatteavdrag ur miljö- och hälsöhänseende.

Måluppfyllelse

- Alternativa ämnen som kan användas som flamskydd av elektronik finns på marknaden, om än i begränsad omfattning. Utan ytterligare åtgärder bedöms inte substitutionen ske i den omfattning som krävs för att uppnå en högre måluppfyllelse och styrande effekt av skatten.
- Förekomsten av klor, brom och fosfor i flamskyddsmedel bedöms till stora delar bli oförändrad i referensalternativet på kort sikt och inte leda till någon betydande minskning av de halter som konsumenter exponeras för i hemmiljön. Den eventuella minskning och effekt som skulle kunna följa på längre sikt på grund av de substitutionsaktiviteter som initierats av enskilda företag under utvärderingsperioden bedöms bli små.
- Den nuvarande konstruktionen av kemikalieskattelagen och bilagan till lagen är otydlig för skattskyldiga, vilket försvårar möjligheterna att nå målet.
- Det finns elektronikvaror som inte omfattas av kemikalieskatten men som har motsvarande eller likartad exponering i hemmiljö och motsvarande användning av samma ämnen som kemikalieskatten syftar till att styra bort ifrån. Detta indikeras bland annat av de kemiska analyserna som togs fram som underlag till utvärderingen i detta regeringsuppdrag. För att läsa mer om detta se bilaga 2.

2.4 Rättsliga utgångspunkter

I detta kapitel redogörs för de rättsliga utgångspunkterna för att föreslå justeringar och ändringar av kemikalieskattelagen. Kapitlet inleds med en presentation av den nu gällande kemikalieskatten följt av en redogörelse av de rättsliga förutsättningarna för att ändra lagen samt en presentation av de möjliga åtgärder som analyseras i denna rapport.

2.4.1 Nu gällande reglering av kemikalieskatten

Skatten på kemikalier i viss elektronik är i dag konstruerad så att samtliga varor inom bestämda kategorier är skattepliktiga med möjligheter till avdrag. Varorna avser elektronik som finns i människors hemmiljö och avdragsrätten bygger på att den skattskyldige kan visa att vissa farliga ämnen inte förekommer i varan. I 3 § kemikalieskattelagen anges vilka varor som omfattas av skatten genom hänvisning till vissa s.k. KN-nummer enligt tulltaxan. Av samma bestämmelse framgår också att det är olika skattesatser för vitvaror respektive för

övrig elektronik samt vilket som är det högsta skattebeloppet som ska tas ut för en vara. Av 3 a § framgår att skattebeloppen årligen ska omräknas utifrån den allmänna prisutvecklingen. För år 2021 har beloppen fastställts genom förordningen (2020:943) om fastställande av omräknade belopp för skatt på kemikalier i viss elektronik för 2021. Skattesatsen för vitvaror är 11 kronor per kilogram och för övrig elektronik 164 kronor per kilogram. Skatt ska inte betalas med ett högre belopp än 451 kronor per vara.

Enligt 4 § första stycket kemikalieskattelagen får avdrag göras med 50 procent av den skatt som ska betalas för varor enligt 3 § som uppfyller villkoren i 5 §. Enligt 4 § andra stycket får avdrag göras med 90 procent för varor som uppfyller villkoren i både 5 och 6 §§.

I 5 § kemikalieskattelagen anges att rätt till avdrag för skatt föreligger om varan inte innehåller någon additivt tillsatt brom- eller klorförening som utgör en högre andel än 0,1 viktprocent av det homogena materialet i

1. ett kretskort, med undantag för kortets komponenter, eller
2. en plastdel som väger mer än 25 gram.

I 6 § lagen anges att rätt till avdrag för skatt föreligger om varan inte innehåller

1. någon additivt tillsatt fosforförening som utgör en högre andel än 0,1 viktprocent av det homogena materialet i
 - a) ett kretskort, med undantag för kortets komponenter, eller
 - b) en plastdel som väger mer än 25 gram, eller
2. någon reaktivt tillsatt brom- eller klorförening som utgör en högre andel än 0,1 viktprocent av det homogena materialet i
 - a) ett kretskort, med undantag för kortets komponenter, eller
 - b) en plastdel som väger mer än 25 gram.

Av 7 § kemikalieskattelagen framgår att vid tillämpning av lagen ska de brom-, klor- och fosforföreningar som anges i bilagan till lagen anses vara additivt eller reaktivt tillsatta i enlighet med vad som anges i bilagan om inte den skattskyldige eller beskattningsmyndigheten visar att de är tillsatta på annat sätt.

2.4.2 Rättsliga förutsättningar för att ändra nu gällande reglering av kemikalieskatten

Alla förändringar i kemikalieskattelagen som övervägs i denna rapport måste förhålla sig till vissa grundläggande principer för skattelagstiftningen. Av legalitetsprincipen följer att uttag av skatt måste ha stöd i lag. Lagkravet innebär också att bindande skatteregler normalt måste beslutas av riksdagen, som inte kan delegera sin makt i denna fråga till Skatteverket eller någon annan. Lagkravet innebär vidare att lagens innehåll inte får fyllas ut i förordningar och myndighetsföreskrifter. Skattskyldighet och rätt till avdrag måste framgå direkt i lag. Andra rättskällor kan utgöra ett stöd för tolkningen men kan inte utgöra grund för att utvidga innehållet i lagregeln. Sådana rättskällor kan vara lagförarbeten (propositioner, betänkanden som publiceras i Statliga offentliga utredningar, SOU, promemorior som publicerats i Departementsserien, Ds, och andra promemorior som upprättats inom Regeringskansliet), rättspraxis samt doktrin²⁵. Regler som ger stort utrymme för olika tolkningar är emellertid

²⁵ En doktrin är en egen rättskälla men den har inte lika stark juridisk ställning som ett förarbete eller som en rättspraxis. Med doktrin avses juridisk litteratur såsom böcker, avhandlingar, juridiska artiklar och lagkommentarer.

olämpliga som grund för beskattning. Det är inte heller möjligt att i lag utse något organ eller någon aktör att fastställa bindande tolkningar.

Även om bestämmelser om skattskyldighet måste finnas i lag så kan lagen få delar av sitt innehåll från en annan rättskälla. Det kan göras på olika sätt. Ett sätt kan vara att föra in texten i lagen så att texten direkt utgör en del av lagen. Ett annat kan vara genom en hänvisning till en annan rättsakt. När det görs är det som regel en hänvisning till rättsakten i dess utformning vid en viss tidpunkt. Senare ändringar i det dokument som hänvisas till kommer inte att bli en del av lagen om det inte sker genom en lagändring.

Det nyss sagda sätter gränser för vilka ändringar av kemikalieskattelagen som är möjliga. Grunderna för skattskyldighet och rätt till avdrag måste klart framgå i lagen och får inte vara beroende av kriterier som framgår i någon annan rättsakt och som i sin tur förutsätter tolkning. De åtgärder som analyseras i denna rapport ska ses mot denna bakgrund och mot bakgrund av intresset att skapa en mer träffsäker skattekonstruktion som bättre skulle kunna bidra till att uppnå syftet med lagen utan att samtidigt åstadkomma ett administrativt mer betungande system.

2.5 Möjliga alternativ som analyseras i denna rapport

I kapitel 2 redogörs för varför det bedöms finnas behov av att förändra och justera skatten för att uppnå en ökad effekt och måluppfyllelse samt för att minska de administrativa bördorna och kostnaderna där så är möjligt. I kapitel 4 till 6 beskrivs och analyseras de möjliga alternativa åtgärder som enskilt eller i kombination bedöms kan bidra till detta. I Tabell 2 listas de möjliga och genomförbara alternativa åtgärderna som bedöms kan bidra till ökad effektivitet och måluppfyllelse samt minskad administration.

Tabell 2: Möjliga alternativ utifrån utpekade områden i uppdraget som analyseras i kapitel 4 till 6 samt i bilaga 2.

Område	Åtgärder
Administrativ börda	- Parametern analyseras för respektive alternativ åtgärd i kapitel 4 till 6 samt i bilaga 2.
Ämnen som omfattas	- Förenklat system där bara gruppen klorerade och bromerade flamskyddsmedel beskattas. - Komplettering av nuvarande avdragskonstruktion. - Ny avdragskonstruktion.
Lagen och bilagan till kemikalieskattelagen	- Uppdelning i reaktivt och additivt tillsatta ämnen. - Ändrad definition av additivt och reaktivt. - Översyn av kategoriseringen av ämnen som reaktivt eller additivt tillsatta i bilagan. - Ny definition av flamskyddsmedel som ersätter begreppet tillsatt förening. - Ändring av avdragsnivå.
Varuslag	- Att inkludera fler varuslag ⁽¹⁾ .

Not (1) Analyseras i bilaga 2

Källa: Kemikalieinspektionen

De möjliga alternativa åtgärderna analyseras enskilt men också i kombination för att nå en högre effekt och måluppfyllelse samt minskad administrativ börda.

3 Skatteverkets åtgärder för att minska den administrativa bördan

I detta kapitel redogörs för de åtgärder som Skatteverket identifierat samt arbetar med för att hantera och minska den administrativa bördan. Dessa åtgärder genomförs utöver de som berörs i samband med analysen av de alternativa åtgärderna i kapitel 4 till 6.

I regeringsuppdragets första del intervjuades skattskyldiga kring hur de upplevde den administrativa bördan. Där framkom att de skattskyldiga efterfrågar bättre och mer lättillgänglig information om kemikalieskatten, bland annat gällande skattesatsförändringar och om vilka som är godkända lagerhållare. Sedan 2019 pågår inom Skatteverket ett projekt för att förbättra och förenkla hanteringen av punktskatterna både för aktörer och för Skatteverkets personal. Som en del i detta intervjuades ett antal aktörer och vad som framkom i den analysen är också en del av underlaget för den utveckling som sker. Nedan presenteras de förslag och aktiviteter som pågår på Skatteverket inom hanteringen av kemikalieskatten. Förändringarna bedöms underlätta administrationen för de skattskyldiga och Skatteverket.

3.1 Utveckling av e-tjänster

Som beskrivits under referensalternativet i kapitel 2 är kemikalieskatten administrativt betungande på grund av lagens utformning och att det är många uppgifter som ska lämnas i deklarationen. Att det är många uppgifter som ska redovisas beror på hur lagstiftningen är utformad och det är alltså uppgifter som behöver tas fram för att kunna redovisa korrekt skatt. En utvecklad och förbättrad e-tjänst för att elektroniskt lämna deklarationen skulle kunna möta upp önskemålet om förenkling. Den tänkta förbättringen av e-tjänsten som är under utredning på Skatteverket ger också möjligheter till en tydligare deklaration med inbyggd beräkningshjälp, information om beslutad skatt samt en bekräftelse på att deklarationen har kommit in vilket är en information som idag bara kan fås genom att kontakta Skatteverket.

3.2 E-legitimationer enligt eIDAS - förordningen

Införande av möjlighet att använda e-legitimationer anmälda enligt eIDAS-förordningen²⁶ vid inloggning till e-tjänster kommer att underlätta för företag i de medlemsstater inom EU som är anslutna till eIDAS. eIDAS innebär att vissa elektroniska identitetshandlingar som utfärdats i andra medlemsstater ska godtas av svenska myndigheter. Utländska aktörer som inte kan använda sig av eIDAS behöver utse ett svenskt deklaraationsombud för att kunna lämna deklaration via e-tjänst. Skatteverket har i tidigare lämnade remissvar framfört att möjligheten att införa ett obligatoriskt krav på deklaraationsombud för utländska skattskyldiga bör utredas.

3.3 Information på Skatteverkets webbplats

Informationen på Skatteverkets webbplats ska ses över och omarbetas under 2021 för att bli mer anpassad till den information som efterfrågas. Informationen i Skatteverkets Rättslig vägledning uppdateras löpande vid lagändringar och när det sker klaggöranden genom exempelvis domstolsavgöranden och ställningstaganden i olika frågeställningar. Om

²⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG.

informationen klargörs på ett tydligt sätt ökar förutsättningarna att minska den administrativa bördan. Skattesatserna för kemikalieskatten finns redan att ladda ner på Skatteverkets webbplats²⁷.

3.4 Elektronisk förfrågingstjänst

Skatteverket undersöker möjligheten att införa en elektronisk tjänst som ska kunna användas av företag som behöver veta om en aktör som de avser genomföra en transaktion med, är godkänd som godkänd som lagerhållare eller skattebefriad förbrukare avseende vissa punktskatter. Syftet med tjänsten är att frågeställaren ska kunna genomföra sina beskattningsåtgärder på ett korrekt sätt. Tjänsten skulle bland annat omfatta kemikalieskatt. Tjänsten skulle innebära ett elektroniskt utlämnande av uppgifter från beskattningsdatabasen till enskild vilket kräver ny författningsreglering. Den elektroniska tjänsten skulle medföra möjlighet till en viss administrativ lättnad för både Skatteverket och de aktörer som i dag ställer frågor av detta slag via telefon och e-post.

3.5 Sammanfattning av kapitel 3

De åtgärder som redogörs för i detta kapitel bedömer Skatteverket kunna bidra till att möta den efterfrågan som lyfts från skattskyldiga om bättre och mer lättillgänglig information om kemikalieskatten. Dessa åtgärder bedöms därmed minska den nuvarande administrativa bördan för de skattskyldiga.

4 Översyn av begrepp och definitioner i lagen samt bilagan till lagen

I kapitel 4 och 6 analyseras möjliga åtgärdsalternativ för att förbättra lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik med avseende på:

- Begreppet tillsatt förening eller tillsatt flamskyddsmedel
- Indelningen i reaktivt eller additivt tillsatta ämnen
- Ämnen som omfattas

Kapitel 4 inleds med en analys av de två första punkterna i listan ovan för att sedan i kapitel 6 analysera kombinerade åtgärder som även inkluderar den sista punkten. I kapitel 5 analyseras en höjning av den högsta nivån för avdrag från skatten från 90 procent till 95 procent.

Utvärderingen visar att skatten, så som den är konstruerad, är svår att förstå, speciellt vad gäller definitionerna av additivt och reaktivt tillsatta föreningar. Myndigheterna ser därför behov av att se över utformningen av bestämmelserna i kemikalieskattelagen och i bilagan till lagen för att motverka tolknings- och tillämpningsproblem.

De alternativa åtgärder som identifierats som möjliga beskrivs i kapitel 4.1 och 4.2.

²⁷ <https://www7.skatteverket.se/portal/apier-och-oppna-data/utvecklarportalen>

4.1 Tillsatta föreningar eller tillsatta flamskyddsmedel

Åtgärdsalternativ: Att ersätta begreppet ”föreningar” i kemikalieskattelagen med ”flamskyddsmedel” och göra skatten mer träffsäker och tydligare.

I elektronikvaror förekommer användning av bromerade, klorerade-, och fosforinnehållande flamskyddsmedel som kan vara hälso- eller miljöskadliga. I del 1 av utvärderingen konstaterades att syftet med skatten är att minska tillförseln av dessa ämnen till människors hemmiljö och att påverka användandet mot mer miljö- och hälsovänliga alternativ. Under arbetet med utvärderingen konstaterades också att begreppet ”flamskyddsmedel” inte används i lagens definitioner utan i stället används begreppet (kemiska) ”föreningar” som innehåller klor, brom eller fosfor och som antingen är additivt eller reaktivt tillsatta till elektroniken. Det medför att alla material som innehåller ämnen med klor, brom eller fosfor omfattas av skatten oavsett om det finns en flamskyddande funktion eller inte. Utifrån skattens användning av begreppet ”föreningar” i kombination med begreppet ”reaktivt tillsatt” skapas det också en oklarhet kring vad som är tillsatt till vad vid tillverkning av de polymerer som ska ingå i elektroniken. Alla utgångsämnen som i tillverkningsprocessen av en stabil polymer senare ingår som en integrerad del i polymeren kan sägas vara reaktivt tillsatta.

Ett vanligt klorinnehållande material som används i elektronikvaror är polyvinylklorid (PVC), vilket används till gummilister och annan inredning i exempelvis kylskåp och andra vitvaror. Vid tillverkningen av PVC tillsätts vinylklorid reaktivt för att bilda polyvinylklorid. Det färdiga PVC-materialet, till exempel tätningslister av PVC, monteras sedan in i elektroniken och begrepp som ”additivt” och ”reaktivt” tillsatt blir i det sammanhanget mindre relevant.

En möjlig åtgärd som identifierats är därför att byta ut begreppet ”föreningar” mot ”flamskyddsmedel”. Flamskyddsmedel föreslås då definieras som kemiska ämnen som om de tillsätts till ett material försvårar antändningen av materialet eller minskar spridningen av en brand. Syftet med flamskyddsmedel är således att på olika sätt avbryta eller fördröja en förbränningsprocess. Flamskyddsmedel representerar en stor grupp kemikalier som huvudsakligen består av oorganiska eller organiska föreningar baserade på brom, klor, fosfor, kväve, kisel, bor, metalloxider eller hydroxider. Denna grupp inkluderar också ämnen som förstärker de flamskyddande ämnenas effekter, så kallade synergister. Vanliga exempel på synergister är antimontrioxid och zinkborat som tillsätts tillsammans med det egentliga flamskyddsmedlet för att förstärka detta.²⁸

Kemiska flamskyddsmedel är antingen additivt eller reaktivt tillsatta till de polymerer som ska flamskyddas. Reaktiva flamskyddsmedel tillsätts under polymerisationsprocessen och reagerar kemiskt med andra tillsatta ämnen och blir därmed en integrerad del av polymeren. Additiva flamskyddsmedel blandas in i polymeren före, under eller allt som oftast efter polymerisation. De är inte kemiskt bundna till polymeren utan endast fysikaliskt tillsatta i polymerstrukturen. Uppgifter om vilka flamskyddsmedel som är reaktivt respektive additivt tillsatta finns till exempel hos flamskyddsmedelsindustrins branschorganisationer.

²⁸ Se även del 1, kapitel 3.1 ”Ämnen som används som flamskyddsmedel”.

4.2 Ändring av lagens definition av reaktivt tillsatt samt revidering av bilagan

Åtgärdsalternativ: Åtgärden innebär att definitionen av begreppet ”reaktivt tillsatt” förtydligas i skatten samt att bilagan till lagen revideras så att reaktivt respektive additivt tillsatta flamskyddsmedel fortsatt ingår i bilagan men att nuvarande felaktigheter rättas till.

Utvärderingen i del 1 visade att det förekommer otydligheter och felaktigheter i bilagan till kemikalieskattelagen som troligen beror på otydligheter i lagens definition av ”reaktivt tillsatt förening”. I lagen definieras vad som skattemässigt avses med att ett ämne är reaktivt respektive additivt tillsatt. Dessa definitioner skiljer sig något från den vedertagna betydelsen av begreppen. Ett flertal kemiska ämnen som i bilagan anges vara reaktivt tillsatta är i själva verket i cirka 60 procent av fallen additivt tillsatta. Det saknas också flera fosforbaserade ämnen i bilagan som används i elektronik idag.

I del 1 av uppdraget konstaterades att det finns en grupp flamskyddsmedel som utgörs av oligomerer/polymerer²⁹ som tillsätts additivt till den polymer som ska flamskyddas. Dessa polymera flamskyddsmedel förväntas ha en lägre mobilitet och flyktighet än icke polymera additivt tillsatta flamskyddsmedel, vilket resulterar i lägre exponeringsnivåer under användningsfasen.

En del flamskyddsmedel kan dessutom användas både reaktivt och additivt. Ett typiskt exempel är Tetrabrombisfenol-A (TBBP-A) som har sin huvudsakliga användning som reaktivt tillsatt ämne i epoxilaminerade kretskort³⁰ samt i inkaplade komponenter på kretskortet.

I 7 § kemikalieskattelagen anges följande. ”De brom-, klor- och fosforföreningar som anges i bilagan till denna lag ska vid tillämpning av lagen anses vara additivt eller reaktivt tillsatta i enlighet med vad som anges i bilagan om inte den skattskyldige eller beskattningsmyndigheten visar att de är tillsatta på annat sätt.” Ändringen av vilka ämnen som ska anses additivt eller reaktivt tillsatta kan därmed göras genom att felaktiga uppgifter i bilagan korrigeras för vissa ämnen samt att även komplettera bilagan med saknade ämnen. Därtill bör definitionen i 2 § ändras. Det som behövs för att ta fram ett lagförslag är således ett förslag på en ny definition av vad som avses med reaktivt tillsatta flamskyddsmedel samt en reviderad bilaga.

Definitionen av 2 § i kemikalieskattelagen lyder:

- **Reaktivt tillsatt förening:** en förening som är bunden till en stabil polymer genom en kemisk reaktion och bildar kovalenta bindningar.

Åtgärdsalternativet innebär följande ändring av definitionen av reaktivt tillsatt:

- **Reaktivt tillsatt flamskyddsmedel:** Flamskyddsmedel som via kemiska reaktioner blir en integrerad del av den polymer i elektroniken som ska flamskyddas.

²⁹ Oligomer är en molekyl som består av ett fåtal identiska repeterade enheter – monomerer. Polymer är en molekyl som består av ett stort antal identiska repeterande enheter, ofta tusentals eller flera miljoner.

³⁰ Kretskort som är inplastade i epoxi. Vid tillverkning av kretskort (mönsterkort) utgår man från ett så kallat laminat av epoxiharts med kopparfolie på ena eller bägge sidor. I kopparfolien på laminatet etsas ett ledningsmönster fram. De flesta laminat är förstärkta genom att epoxin är armerad med glasfiberväv.

En förutsättning för att genomföra detta åtgärdsalternativ är att en definition av flamskyddsmedel införs i kemikalieskattelagen.

4.3 Konsekvensanalys

I följande konsekvensanalys analyseras åtgärdsalternativet att tillsatta föreningar ersätts med skrivningen tillsatta flamskyddsmedel, att ändra definitionen av reaktivt tillsatt samt att revidera bilagan till kemikalieskattelagen.

4.3.1 Åtgärdsalternativet tillsatta föreningar eller tillsatta flamskyddsmedel

I detta kapitel identifieras möjliga konsekvenser av att begreppet ”flamskyddsmedel” definieras samt ersätter begreppet ”föreningar”.

Måluppfyllelse och effekter för hälsa och miljö

Åtgärden innebär att förutsättningarna för måluppfyllelse ökar. Om åtgärden genomförs blir syftet med skatten tydligare utskrivet, det vill säga att det är användningen av vissa farliga ämnen som används i flamskyddsmedel som ska styras bort ifrån med hjälp av skattelagen. De ekonomiska incitamenten för att substituera till flamskyddsmedel som medger ett större skatteavdrag ökar. I den nuvarande skatten begränsas de ekonomiska incitamenten till substitution av flamskyddsmedel om den skattepliktiga varan innehåller något annat brom-, klor- eller fosforbaserat ämne. Till exempel så kan en skattepliktig vara som innehåller PVC i nuläget inte få mer än 50 procent avdrag på skatten. Om åtgärden införs innebär det att samma vara i stället kan få det högsta avdraget, såvida den inte innehåller brom-, klor-, eller (additivt tillsatta) fosforbaserade flamskyddsmedel. Detta ger ökade förutsättningar att minska de negativa hälsoeffekterna av farliga flamskyddsmedel.

Praktisk tillämpning

Att skrivningen om tillsatta ämnesföreningar ersätts med skrivningar om tillsatta flamskyddsmedel underlättar förståelsen och tillämpningen av kemikalieskattelagen. Bilagan i dess nuvarande form innehåller idag 140 poster. Alla poster utom två är flamskyddsmedel men de definieras eller anges inte som sådana. De två posterna som inte är flamskyddsmedel omfattar PVC³¹, neopren och andra halogenerade material. Att avgränsa skatten till flamskyddsmedel förväntas underlätta de skatteskyldigas tillämpning genom en ökad tydlighet och tillämpning enligt syftet med skattelagen.

Antal skattskyldiga

Åtgärden antas inte förändra antalet skattskyldiga företag utan blir densamma som andelen skattskyldiga som redovisats i referensalternativet.

Skatteintäkter och avdrag

Möjligheten för skattskyldiga att uppfylla villkoren för avdrag ökar som en följd av denna åtgärd. Detta gäller för den del av de skattepliktiga varor som innehåller klor-, brom-, eller fosforbaserade ämnen som inte är flamskyddsmedel. Till exempel så kan en skattepliktig vara som inte innehåller något klorerat, bromerat eller additivt tillsatt fosforbaserat flamskyddsmedel, men som innehåller PVC, i nuläget endast få upp till 50 procent avdrag på skatten. I och med den föreslagna åtgärden så kan samma vara uppfylla villkoren för den högsta avdragsnivån. Åtgärden innebär därmed att avdragen kan förväntas öka – och skattebetalningarna minska – relativt referensalternativet. Denna utvärdering har dock inte

³¹ PVC, polyvinylkorid.

resulterat i ett underlag som möjliggör en bedömning av i vilken omfattning åtgärden kommer att leda till ökade avdrag.

Konsekvenser för företag

Åtgärden berör de företag som är skattskyldiga enligt den nuvarande skattekonstruktionen.

De skattskyldiga bedöms få något minskade administrativa kostnader. Skillnaden bedöms dock vara marginell jämfört med den nuvarande kemikalieskattelagen eftersom företagen även fortsättningsvis måste utföra samma administrativa moment som med den nuvarande skattekonstruktionen.

Marknaden och företagen har anpassat sig till den nuvarande skattekonstruktionen utifrån förståelsen och avsikten att det är de farliga ämnena som omfattas av kemikalieskatten. En annan förståelse är att skatten inte omfattar annan användning av de farliga ämnena än som flamskyddsmedel. Under samrådet lyftes vikten av att justera skatten för att förtydliga att den kan tillämpas utifrån det ursprungliga syftet att minska förekomsten av farliga kemiska ämnen i människors hemmiljö, framför allt sådana som används som flamskyddsmedel. Om åtgärden genomförs så innebär det att det tydliggörs i skattelagen att den endast är avsedd att tillämpas på flamskyddsmedel, att en definition för vad som avses med flamskyddsmedel vid tillämpning av skattelagen införs och i och med detta så exkluderas exempelvis PVC från de material som omfattas av skatten. PVC är kategoriserat som reaktivt tillsatt klor (Cl) enligt den befintliga bilagan och omfattas därmed. En tydligare och mer riktad styrning som överensstämmer med skattens syfte får enligt företag inom exempelvis IT- och Telekombranschen betydande positiva konsekvenser för befintliga företag på marknaden. Detta har lyfts under samrådet och arbetet med detta uppdrag.

Konsekvenser för myndigheter

De initiala administrativa kostnaderna för Skatteverket av att ändra skrivningarna avseende tillsatta föreningar till tillsatta flamskyddsmedel, bedöms som små. Denna typ av regelförändring kräver främst informationsinsatser från myndigheten i ett initialt skede. Detta bör ske i form av både riktad information till de skattskyldiga och även allmän information på Skatteverkets webbplats. En förändring skulle troligen också innebära ett ökat antal frågor från skattskyldiga till Skatteverket i anslutning till ikraftträdandet.

Skatteverkets löpande kostnader bedöms i stort sett bli oförändrade under förutsättningen att definitionen av flamskyddsmedel inte leder till tolknings- och tillämpningsproblem. Tullverkets administrativa kostnader bedöms påverkas på motsvarande sätt.

Om förändringen skulle leda till tolknings- och tillämpningsproblem kan Skatteverket få betydligt högre löpande administrationskostnader i form av både mer inkommande förfrågningar kring tillämpning samt mer arbete kopplat till kontrollverksamheten då Skatteverket i större utsträckning skulle behöva ha tillgång till kompetens inom kemi. Bedömningen är dock att de skattskyldiga har kunskap inom kemi och att tydligheten som åtgärden medför kommer att minska tillämpningsproblemen för företagen och därmed minska inkommande förfrågningar om tillämpning till kontrollmyndigheter.

För Kemikalieinspektionen kan åtgärden inledningsvis innebära en ökning av frågor om användning av flamskyddsmedel i elektronik, framför allt från småföretagare. Andra frågor kan beröra styrningen genom skattelagen i förhållande till Reach -, och RoHS-förordningarna. Vid direkta frågor avseende kemikalieskattelagen brukar myndighetens upplysningstjänst annars hänvisa till Skatteverket. Kemikalieinspektionen har inte identifierat

några konsekvenser för det löpande arbetet. Myndigheten har heller inte identifierat andra administrativa kostnader än de som redovisat för referensalternativet.

Konsekvenser för konsumenter

För konsumenter har inga direkta eller betydande konsekvenser identifierats. Att skrivningarna om tillsatta föreningar ändras till tillsatta flamskyddsmedel bedöms inte få konsekvenser för konsumenter, varken på kortare eller längre sikt. De får fortsatt ingen information via skattetillämpningen om förekomst av farliga ämnen eller flamskyddsmedel i beskattade varor.

Att endast flamskyddsmedel kommer att omfattas av skatten, och inga andra tillsatsämnen, bedöms inte leda till en ökad exponering från mjukgörare i PVC, ämnen i neopren eller från andra halogenerade material. Användningen av exempelvis farliga ämnen i PVC begränsas av juridiska styrmedel inom EU och även Internationellt.

Övriga konsekvenser

Inga övriga konsekvenser har identifierats som en följd av att åtgärdsalternativet genomförs.

4.3.2 Åtgärdsalternativet att ändra definitionen av reaktivt tillsatt samt revidera bilagan

I detta kapitel identifieras möjliga konsekvenser av att ändra definitionen av reaktivt tillsatt samt att revidera bilagan så att även vissa fosforbaserade ämnen omfattas.

Måluppfyllelse och effekter för miljö och hälsa

Att korrekta avdrag kan göras som överensstämmer med skattens syfte ger positiva konsekvenser för samtliga berörda. Detta bidrar till en ökad måluppfyllelse genom att den substitution som genomförs utgår från risk och därmed inte resulterar i en oönskad substitution med ökad exponering och negativa hälso- och miljöeffekter som följd.

Åtgärden medför att vissa fosforinnehållande polymera flamskyddsmedel som är additivt tillsatta, som i nuvarande bilaga betecknas som reaktivt tillsatta, kommer att flyttas till en nivå med lägre skatteavdrag. Sådana flamskyddsmedel kan på grund av sina egenskaper, storlek och struktur, i olika grad vara mindre rörliga i den flamskyddade polymeren än icke polymera flamskyddsmedel. Därmed också, i olika grad, ha lägre potential för exponering. Potentialen för exponering är emellertid tydligt högre för de polymera flamskyddsmedlen jämfört med reaktivt tillsatta flamskyddsmedel, som via kemiska reaktioner blir en integrerad del av den flamskyddade polymeren. Genom att indelningen i additivt och reaktivt tillsatta flamskyddsmedel blir tydlig och korrekt kan åtgärden bidra till en ökad och mer medvetet riktad styrning av farliga ämnen i flamskyddsmedel, vilket på sikt kan få positiva effekter för människors exponering i hemmiljö.

Ett flamskyddsmedel vars kemiska egenskaper gör att det kan tillsättas under polymerisationsprocessen och kemiskt reagera så att det blir en integrerad del av den flamskyddade polymeren. I och med det får flamskyddsmedlet mindre potential för exponering jämfört med flamskyddsmedel som tillsätts utan att kemiskt bindas. Att gynna flamskyddsmedel med sådana egenskaper innebär en drivkraft för användning av ämnen med mindre potential för exponering och därmed mindre risk. Det är i linje med skattens syfte att minska riskerna med flamskyddsmedel i elektronik om den gynnar användning av reaktivt tillsatta ämnen när så är möjligt.

En relativt stor andel, cirka 60 procent, av de flamskyddsmedel som i den nuvarande bilagan anges vara reaktivt tillsatta, kommer i stället att anges vara additivt tillsatta i det här alternativet. Det ligger därför nära till hands att anta att betydelsen av låg potential för exponering som drivkraft för att byta till eller utveckla mindre farliga ämnen därmed skulle minska. Dessa flamskyddsmedel är emellertid additivt tillsatta och det är osäkert hur låg potential för exponering de har, samtidigt som den tidigare indelningen upplevts som felaktig och svårbegriplig. Med en tydlig indelning i additivt och reaktivt tillsatta flamskyddsmedel kan drivkraften för användning av flamskyddsmedel med låg potential för exponering behållas och på sikt öka.

Genom att behålla bilagan och revidera den för att underlätta och tydliggöra tillämpning och efterlevnad av denna så kan drivkraften i enlighet med skattens syfte bibehållas. Detta kan ge fortsatta förutsättningar att med tiden nå en högre måluppfyllelse.

Att ett ämne är reaktivt tillsatt är en faktor som minskar potentialen för exponering avsevärt jämfört med om ämnet är additivt tillsatt. Det är i linje med skattens syfte att driva på för användning av ämnen med mindre potential för exponering och därmed risk. Det är också i linje med hållbarhet och cirkulär ekonomi att minska spridning av kemikalier till omgivningen. Det är därför motiverat att behålla indelningen i reaktivt och additivt i skattelagen.

Praktisk tillämpning

Åtgärden innebär inga större förändringar i den praktiska tillämpningen. Precis som i referensalternativet har företag och kontrollmyndigheter en indikativ lista i bilagan som stöd för tillämpningen. Åtgärden innebär att lagens definition av reaktivt tillsatt flamskyddsmedel blir mer överensstämmande med den definition och tillämpning/tolkning som sedan tidigare används av företag inom de berörda branscherna. Genom att åtgärden genomförs bedöms därför skattelagen bli enklare att förstå för de berörda företagen.

Om åtgärden genomförs bedöms det bli lättare att yrka om avdrag eftersom bilagens indelning i reaktivt och additivt då kommer att stämma överens med branschens nomenklatur. I övrigt har ingen skillnad identifierats i förhållande till referensalternativet. Det är fortfarande samma tekniska dokumentationskrav eller kemiska analys som informerar om vilka flamskyddsmedel som ingår i elektroniken som krävs som underlag för att yrkande om avdrag.

Antal skattskyldiga

Åtgärden bedöms inte medföra en förändring av antalet skattskyldiga.

Skatteintäkter och avdrag

Branschens nomenklatur kommer att överensstämma med den som skattelagen använder. Det bör göra det lättare för skattskyldiga, att veta hur de ska göra avdrag. Utvärderingen har dock inte visat om avdragen kan antas minska eller öka som en följd av denna åtgärd. Men en ökad styreffekt skulle på sikt i teorin kunna leda till att fler yrkanden om avdrag lämnas in.

Konsekvenser för företag

De företag som berörs av åtgärden är de företag som idag är skattskyldiga. Vissa av företagen som i den nuvarande skattelagskonstruktionen kunnat beviljas 90 procent avdrag för sina varor kommer nu endast kunna yrka 50 procents avdrag. En del av de befintliga

skatteskyldiga bedöms också vara företag som nu även blir skatteskyldiga med avseende på användningen av vissa fosforbaserade ämnen. De företag som idag betalar kemikalieskatt och som har kunskap om ämnesinnehållet i sina varor är redan bekanta med nuvarande utformning av bilagan och bedöms därmed kunna anpassa sina administrativa rutiner till den omskrivna definitionen och reviderade bilagan. För de företag som precis som i referensalternativet har sämre kunskap och information om ingående ämnen blir det även med detta åtgärdsalternativ svårt att styrka rätten till avdrag.

Genom att bilagan behålls och revideras bedöms administrationen för berörda företag underlättas då problemen med nuvarande indelning av additivt och reaktivt tillsatta ämnen hanteras. Däremot kommer stora delar av administrationen med skatten att bibehållas både för myndigheter och företag. Men då många företag inte längre befinner sig i en implementeringsfas av tillämpningen av skatten är bedömningen att efterlevnaden av skatten kan komma att upplevas som mindre betungande med tiden. En ökad tydlighet i bilagan medför också en förenkling för företagen om definitionen i skattelagen är densamma som den som används inom branschen.

För små- och medelstora företag bedöms de negativa konsekvenserna minska genom att den nuvarande indelningen av additivt och reaktivt tillsatta ämnen revideras och förtydligas. I och med det underlättas viss del av administrationen. Åtgärden bedöms inte medföra några betydande konsekvenser för berörda företag oavsett dess storlek.

Konsekvenser för myndigheter

Tillämpningen av den reviderade bilagan skulle troligen inte påverka myndigheternas administrativa kostnader jämfört med den nuvarande bilagan. Se ytterligare identifierade konsekvenser för berörda myndigheter och företag i kapitel 4.3.1, vilka även är möjliga konsekvenser av denna åtgärd.

Skatteverkets och Tullverkets initiala administrativa kostnader som en följd av åtgärden bedöms som små. En ny utformning kräver information till de skattskyldiga, både riktad och allmän information på Skatteverkets webbplats. Förändringen förväntas innebära ett ökat antal frågor från de skattskyldiga till Skatteverket i anslutning till ikraftträdandet.

Kemikalieinspektionen kan behöva ge stöd till Skatteverket i kommunikationen med berörda företag för att klargöra vad den förändrade definitionen innebär.

Konsekvenser för konsumenter

Inga övriga konsekvenser än de som redan berörts med avseende på exponering, hälsoeffekter och måluppfyllelse har identifierats för konsumenter.

Övriga konsekvenser

Återkommande revideringar skulle behövas för att göra uppdateringar avseende ny kunskap om ämnens egenskaper och utveckling av nya flamskyddande ämnen. Detta innebär främst en konsekvens för lagstiftaren och skiljer sig inte från arbetet med den nuvarande bilagan.

4.4 Sammanfattande slutsatser

Åtgärderna innebär att förutsättningarna för måluppfyllelse ökar. Om åtgärderna genomförs blir syftet med skatten tydligare utskrivet, att det är användningen av vissa farliga ämnen som används i flamskyddsmedel som ska styras bort ifrån med hjälp av skattelagen. De ekonomiska incitamenten för att substituera till flamskyddsmedel som medger ett större

skatteavdrag ökar. Detta ger ökade förutsättningar att minska de negativa hälsoeffekterna av farliga flamskyddsmedel.

Bedömningen är att det är genomförbart att behålla bilagan men revidera den. Åtgärden medför dock även fortsättningsvis återkommande behov av revidering och uppdatering för att omhänderta ny kunskap om ämnens egenskaper och utveckling av nya flamskyddsmedel.

Åtgärderna i kapitel 4 bedöms bidra till bättre effekt och ökad måluppfyllelse om de kombineras med ytterligare åtgärder. I kapitel 6 analyseras därför konsekvenserna av alternativet att ändra definitionerna av reaktivt och additivt samt att revidera bilagan i kombination med övriga åtgärdsalternativ i kapitel 6.

5 Ändring av avdragsnivån

Åtgärdsalternativ: Åtgärden innebär att den högsta nivån för avdrag från skatten höjs från 90 procent till 95 procent. *

* Skatteverket har inga synpunkter på detta ändringsalternativ. Med hänvisningen till sitt myndighetsuppdrag ställer myndigheten sig neutral till frågan om ändring av avdragsnivåer och skattesatser.

I dag har den skattskyldige möjlighet att yrka om avdrag med upp till 90 procent om den skattskyldige kan visa att den skattepliktiga varan inte innehåller någon brom- eller klorförening eller någon additivt tillsatt fosforförening. Därmed kvarstår 10 procent av bruttoskatten även om varan inte innehåller något av de ämnen som skatten syftar till att minska förekomsten av i människors hemmiljö.

Regeringens motivering till att inte medge 100 procents avdrag var att de varuslag som omfattas av skatten både innehåller flamskyddsmedel och andra farliga ämnen som alla har mer eller mindre negativa hälso- och miljöegenskaper och som riskerar att spridas i människors hemmiljö (se prop. 2016/17:1 s. 341).

Det finns även skattetekniska skäl för att inte medge fullt avdrag från skatten. Skatten måste i praktiken fungera inom de förutsättningar som skatteförfarandelagen ställer upp. Det gäller både då en skatteskyldig lämnar en deklARATION med ett yrkande om avdrag, och då Skatteverket gör en skönsmässigt³² bestämd beskattning när den skatteskyldige inte lämnat in deklARATIONEN. Möjligheterna att kunna kontrollera att skatt betalas på rätt sätt måste också beaktas. Skatteverket har, utifrån sitt uppdrag, som regel inte synpunkter på skattenivåer, i detta fall reglerade genom avdrag från skatten, utan ser detta som en politisk fråga. Skatteverket har därför ingen uppfattning om vad som är en lämplig nivå för avdraget.

Beskattningen är utformad som en kompromiss mellan olika ändamål (exempelvis mellan lagens syfte och möjligheten att kunna tillämpa densamma). Metodiken att först beskatta

³² Att skatten bestäms skönsmässigt innebär att skatten bestäms till vad som framstår som skäligt med hänsyn till uppgifterna i ärendet, jämfört i kapitel 57 i skatteförfarandelagen.

varan och sedan göra avdrag från skatten när vissa ämnen inte använts, i stället för att direkt beskatta förekomsten av ämnen är ett exempel på detta.

Två motiv till att höja den högsta nivån för avdrag som identifierats är att:

1. I nuläget betalar den skatteskyldige skatt även för varor som inte innehåller något av de ämnen som skatten syftar till att minska förekomsten av. Det kan ses som godtyckligt och skadligt för skattens legitimitet. Det argumentet lyftes också av flera remissinstanser inför kemikalieskattelagens införande (se prop. 2016/17 s. 333–339) och även inom samrådet för det här regeringsuppdraget (se bilaga 3).

2. Incitamenten för substitution till mindre farliga alternativ stärks om skillnaden mellan avdragsnivåerna ökar.

Sammantaget är bedömningen att en höjning av den högsta nivån för skatten från 90 procent till 95 procent är motiverad och genomförbar. Åtgärden innebär en ändring av 4 § kemikalieskattelagen.

5.1 Konsekvensanalys

I denna konsekvensanalys analyseras konsekvenserna av att höja den högsta avdragsnivån från 90 till 95 procent.

5.1.1 Måluppfyllelse och effekter för miljö och hälsa

En höjning av den högsta avdragsnivån från 90 till 95 procent ger ökade incitament till substitution, från ämnen som inte ger rätt till den högsta avdragsnivån, till ämnen som ger rätt till den högsta avdragsnivån. Förändringen ger även ökade incitament att ta reda på varornas kemikalieinnehåll, vilket i sin tur kan stimulera substitution. I förlängningen skulle det kunna innebära en minskad förekomst av de oönskade ämnena i människors hemmiljö, med positiva hälsoeffekter som följd. Att redogöra för omfattningen av dessa positiva effekter är dock inte möjligt med nuvarande kunskapsunderlag.

Bedömningen är att en höjning av den högsta avdragsnivån förmodligen ger ett begränsat bidrag till en ökad måluppfyllelse. De positiva konsekvenserna bedöms inte bli betydande utan att åtgärden kombineras med andra ytterligare åtgärder.

5.1.2 Praktisk tillämpning

Möjligheten att kontrollera varor och huruvida de innehåller de aktuella ämnena påverkas inte av en höjning från 90 till 95 procent. Inte heller påverkas kontrollen av om yrkanden om avdrag görs på korrekt grund.

5.1.3 Antal skattskyldiga

Antalet skattskyldiga förändras inte om åtgärden genomförs.

5.1.4 Skatteintäkter och avdrag

Den offentligfinansiella effekten av att höja den högsta avdragsnivån från 90 procent till 95 procent beräknas här utifrån skattebetalningar och avdrag för 2020. Då dessa skattebetalningar och avdrag gäller för nuvarande utformning av skatten kan omfattningen av de skattskyldigas möjlighet att begära avdrag inte beräknas. Det går inte heller att beräkna i vilken omfattning dessa möjligheter faktiskt skulle påverkas vid en höjning.

Beräkningen nedan ska därför endast ses som en ungefärlig uppskattning av vilken påverkan en höjning av den högsta skatteavdragsnivån kan förväntas ha på skattebetalningarna.

Om den högsta avdragsnivån år 2020 hade varit 95 procent i stället för 90 procent så hade avdragen varit 20,6 miljoner kronor högre och de offentligfinansiella intäkterna därmed lika mycket lägre (Tabell 3). Detta motsvarat 1,2 procent av nettoskatten 2020. De tre varugrupper³³ som beräknas stå för de största ökningarna av avdragen är; Telefoner m.m., TV m.m., och Datorer m.m. Tillsammans står de för 87 procent av avdragen. De största ökningarna i avdrag som andel av nettoskatten förväntas i de varugrupper (Telefoner m.m., DVD-spelare m.m., och Radioapparater) som år 2020 hade de största andelarna av respektive varugrups bruttoskatt i den högsta avdragskategorin (se bilaga 4).

Tabell 3: Ökning av avdrag (miljoner kr/år) samt (i parentes) andel av nettoskatt för respektive varugrupp vid högsta avdragsnivå 95 procent i stället för 90 procent.

Varugrupp	Ökning av avdrag
Kyl, frys diskmaskin, tvättmaskin & torktumlare	0,6 (0,1%)
Dammsugare	0,0 (0,1%)
Spisar, ugnar, mikrovågsugnar, grillar m.m.	0,7 (0,4%)
Datorer m.m.	3,1 (1,2%)
Telefoner m.m.	9,1 (3,7%)
CD-spelare m.m.	0,1 (0,2%)
DVD-spelare m.m.	0,3 (3,7%)
Radioapparater	0,9 (2,7%)
TV m.m.	5,6 (1,4%)
Spelkonsoler m.m.	0,0 (0,1%)
Totalt	20,6 (1,2%)

Not (1)

Anm:

Källa: Egna beräkningar utifrån Skatteverkets informationslager 2020.

5.1.5 Konsekvenser för myndigheter

Skatteverket bedömer att de initiala administrativa kostnaderna för åtgärdsalternativet är små. Den förändrade utformningen skulle dock innebära att deklARATIONEN måste justeras för att vara i linje med åtgärdens utformning samt att motsvarande e-tjänst måste justeras. Förändringen föranleder även vissa justeringar i datorstödet från Skatteverket. En ny utformning kräver också information till de skattskyldiga, både riktad och allmän information på Skatteverkets webbplats. Skatteverket förväntar sig också fler frågor i anslutning till ikraftträdandet. Skatteverket bedömer att det löpande arbetet kommer att vara oförändrat jämfört med nuvarande skatteutformning.

De löpande administrativa kostnaderna bedöms därmed inte påverkas av höjningen varken för Skatteverket, Tullverket eller Kemikalieinspektionen. I övrigt har inga konsekvenser för myndigheter identifierats.

³³ Uppdelningen i varugrupper här följer samma uppdelning som i redovisningen av skattebetalningar och avdrag i bilaga 4.

5.1.6 Konsekvenser för företag

De ökade möjligheterna till avdrag leder till lägre skattebetalningar från företagen. En slutsats från den första delredovisningen av uppdraget (Kemikalieinspektionen & Skatteverket, 2020) var att kostnaderna för skatten överförs från företagen till konsumenterna i form av högre priser. Det är därför sannolikt att de lägre skattebetalningar som följer av denna åtgärd kommer att leda till lägre priser för konsumenter och därmed inte kommer företagen till del.

En annan uppgift från den första delredovisningen är att företag som deklarerar relativt små belopp i många fall uppger att de inte yrkar avdrag. De bedömer att kostnaden för att ta reda på kemikalieinnehållet i varorna är för hög i jämförelse med de avdrag de kan förväntas göra. Det är rimligt att anta att dessa företag till övervägande del även fortsättningsvis kommer att avstå från möjligheten att yrka avdrag. Detta åtgärdsalternativ kommer därmed att främst gynna de företag som deklarerar relativt stora belopp. Det är möjligt att små- och medelstora företag missgynnas av förslaget i de fall då konkurrerande större företag sannolikt har tillgång till mer information om varornas kemikalieinnehåll och därmed större möjligheter att yrka och få avdrag på skatten.

Bedömning är att åtgärdens påverkan på företagens administrativa kostnader inte blir betydande. Företag inom vitvarubranschen bedöms beröras olika i jämförelse med företag inom IT- och telekombranschen. Inom IT- och telekombranschen finns redan uppbyggda system för information i leverantörskedjan. Inom vitvarubranschen har man inte lika ofta underlag som möjliggör yrkanden om avdrag från skatten. För detta krävs en ytterligare insats för att samla information och kunskap om vilka ämnen som förekommer i varan.

5.1.7 Konsekvenser för konsumenter

Som nämnts i föregående kapitel förväntas de ökade möjligheterna till avdrag leda till lägre skattebetalningar från företagen, som i sin tur överför motsvarande belopp till konsumenterna i form av lägre priser. Denna överföring är dock marginell i förhållande till värdet av den inhemska konsumtionen av de varor som omfattas av skatten, vilken har beräknats till 42 miljarder kronor år 2018 (Kemikalieinspektionen & Skatteverket, 2020). De beräknade ökade avdragen i **Tabell 3** motsvarar 0,05 procent av värdet av den inhemska konsumtionen av de varor som omfattas av skatten. Som nämnts i föregående kapitel förväntas de ökade möjligheterna till avdrag leda till lägre skattebetalningar från företagen, som i sin tur överför motsvarande belopp till konsumenterna i form av lägre priser. Denna överföring är dock marginell i förhållande till värdet av den inhemska konsumtionen av de varor som omfattas av skatten, vilken har beräknats till 42 miljarder kronor år 2018 (Kemikalieinspektionen & Skatteverket, 2020). De beräknade ökade avdragen i **Tabell 3** motsvarar 0,05 procent av värdet av den inhemska konsumtionen av de varor som omfattas av skatten.

5.1.8 Övriga konsekvenser

Inga övriga konsekvenser har identifierats.

5.1.9 Implementering

En höjning av den högsta avdragsnivån bedöms kunna genomföras med en relativt kort övergångstid och med ett ikraftträdande datum inom ett år efter att ett beslut tagits om ändring av skatten. I samband med beslut samt ikraftträdande finns behov av riktade informationsinsatser till berörda företag. Dessa insatser bedöms inte vara mer krävande än vid andra mindre justeringar och ändringar av skattelagen. Insatserna kan utföras inom

Skatteverkets informationsverksamhet alternativt i samverkan med andra berörda myndigheter.

5.2 Sammanfattande slutsatser

Åtgärden innebär att den högsta nivån för avdrag från skatten höjs från 90 procent till 95 procent. Den innebär en ändring av 4 § i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik.

En höjning av den högsta avdragsnivån ger ökade incitament till substitution, från ämnen som inte ger rätt till den högsta avdragsnivån, till ämnen som ger rätt till den högsta avdragsnivån. Åtgärdens bidrag till ökad måluppfyllelse är förmodligen begränsad och dess positiva konsekvenser bedöms inte vara betydande utan att den kombineras med andra åtgärder. Åtgärden analyseras därför vidare i kombination med övriga möjliga åtgärder i kapitel 6.

Om den högsta avdragsnivån år 2020 hade varit 95 procent i stället för 90 procent så hade avdragen varit 20,6 miljoner kronor högre och de offentligfinansiella intäkterna därmed lika mycket lägre. Detta motsvarar 1,2 procent av nettoskatten 2020. De minskade skattebetalningarna från företagen till följd av ökade möjligheter till avdrag kommer förmodligen att medföra marginellt lägre konsumentpriser.

Bedömning är att åtgärdens påverkan på företagens administrativa kostnader inte blir betydande samt att antalet skattskyldiga företag inte kommer att påverkas.

6 Ämnen som omfattas

I uppdraget ingår att utvärdera om nivåerna för skatteavdrag är relevanta för ämnena brom, klor och fosfor som är de ämnen som omfattas av skatten. Enligt uppdragsbeskrivningen så kan ändringar föreslås vid behov. En åtgärd kan vara att lägga till ytterligare ämnen. I den första delen av uppdraget utvärderades om nivåerna för skatteavdrag fortfarande är relevanta utifrån forskningsläget kring brom, klor och fosfor. Utvärderingen gav följande resultat:

- Brom- och klorinnehållande flamskyddsmedel (halogenerade flamskyddsmedel) har som grupp generellt egenskaper som gör att de bör betraktas som särskilt farliga och därför fasas ut.
- Fosforinnehållande flamskyddsmedel utgör en mer diversifierad grupp med avseende på miljö- och hälsofarlighet. Från särskilt farliga kemiska ämnen som bör fasas ut, till ämnen med lägre grad av farlighet som därför borde utgöra bättre alternativ.
- Alternativa flamskyddsmedel som inte innehåller vare sig klor, brom eller fosfor uppvisar också stor variation med avseende på hälso- och miljöegenskaper. Den övergripande bilden är dock att de som grupp betraktat generellt har mindre hälso- och miljöfarliga egenskaper än de fosforbaserade flamskyddsmedlen. Det bör dock noteras att kunskapsläget kan vara bristfälligt för många av de alternativa flamskyddsmedlen.

Det är viktigt att ämnen som är farligare inte beskattas lägre än ämnen som är mindre farliga. Slutsatsen är därför att ämnesindelning behöver ses över för att rätta till bristerna med nuvarande indelning.

6.1 Nuvarande avdragskonstruktion behålls men begränsas till varans brom- och klorinnehåll

Åtgärdsalternativ: En rätt till avdrag medges för skattepliktiga varor som inte innehåller brom- och klorinnehållande flamskyddsmedel i högre andel än vad som anges i lagen. Avdragsrätten påverkas i fortsättningen inte av om det förekommer flamskyddsmedel som innehåller fosfor i varan. Precis som hittills påverkas nivån på avdraget av om flamskyddsmedlet har tillsatts reaktivt eller additivt. Avdrag enligt den lägsta avdragsnivån medges för varor som inte innehåller något additivt tillsatt brom- och klorinnehållande flamskyddsmedel i en högre andel än vad som anges i lagen. Avdrag enligt den högre avdragsnivån medges för varor som vare sig innehåller något additivt eller reaktivt tillsatt brom- och klorinnehållande flamskyddsmedel i högre andel än vad som anges i lagen. Ändringen kombineras med de åtgärder som avses i avsnitten 4.1, 4.2 och 5 och som innebär:

- att lagens definition av vilka ämnen som ska anses reaktivt respektive additivt tillsatta ändras,
- att kategoriseringen av den indelning av ämnen som antingen reaktivt eller additivt tillsatta i bilagan till lagen ses över,
- att begreppet brom-, klor- och fosforföreningar ersätts med begreppet flamskyddsmedel som innehåller brom, klor och fosfor,
- att det införs en definition i lagen av begreppet flamskyddsmedel och
- högsta avdragsnivån höjs från 90 till 95 procent.

Lagtekniskt bör åtgärden genomföras på så sätt att kopplingen till fosfor i 6 och 7 §§ lagen stryks och den nuvarande bilagan till lagen behålls men ses över. Eftersom åtgärden förutsätter ett genomförande av åtgärderna i avsnitten 4.1, 4.2 och 5 behöver ändringar göras även i 2, 4 och 7 §§ i lagen, avseende definitionerna, avdragsnivåerna och hänvisningen till bilagorna.

Utvärderingen i del 1 av uppdraget visade att flamskyddsmedel som innehåller brom och klor (halogenerade flamskyddsmedel) från farosynpunkt bör betraktas som en enhetlig grupp som bör fasas ut. Ett sätt att skapa incitament för en utfasning av halogenerade flamskyddsmedel är att det ska vara möjligt att göra avdrag från skatten endast för flamskyddsmedel som inte innehåller mer än den i lagen angivna andelen brom och klor. Detta skulle betyda att den skatteskyldige har rätt till avdrag om den skattepliktiga varan inte innehåller mer än 0,1 viktsprocent flamskyddsmedel innehållande brom och klor av det homogena materialet i ett kretskort, med undantag för kortets komponenter, eller i en plastdel som väger mer än 25 gram. Nivån på avdraget ska, precis som hittills, vara beroende av om flamskyddsmedlet tillsatts additivt eller reaktivt.

Åtgärden behöver kombineras med en översyn av kategoriseringen av ämnen som antingen additivt eller reaktivt tillsatta i bilagan till lagen och av lagens definition av vad som avses med additivt och reaktivt tillsatta flamskyddsmedel. Åtgärden bör också kombineras med införandet av en definition i lagen av flamskyddsmedel och en höjning av den högsta avdragsnivån från 90 till 95 procent.

En avdragskonstruktion enligt ovanstående överväganden skulle se ut enligt följande:

- Rätt till 50 procent avdrag föreligger om varan inte innehåller något additivt tillsatt flamskyddsmedel innehållande som innehåller brom- eller klor som utgör mer än 0,1 viktprocent av det homogena materialet i
 - a) ett kretskort, med undantag för kortets komponenter, eller
 - b) en plastdel som väger mer än 25 gram.

- Rätt till 95 procent avdrag föreligger om varan inte innehåller vare sig något additivt eller reaktivt tillsatt flamskyddsmedel innehållande som innehåller brom- eller klor som utgör mer än 0,1 viktprocent av det homogena materialet i
 - a) ett kretskort, med undantag för kortets komponenter, eller
 - b) en plastdel som väger mer än 25 gram.

Lagtekniskt bör åtgärden genomföras på så sätt att kopplingen till fosfor i 6 och 7 §§ lagen stryks och den nuvarande bilagan till lagen behålls men ses över. Eftersom åtgärden förutsätter att åtgärderna i kapitel 4.1, 4.2 och 5 genomförs så behöver ändringar göras även i 2, 4 och 7 §§ i lagen. Ändringarna gäller definitionerna, avdragsnivåerna och hänvisningen till bilagorna.

Avdragsrätten ska precis som hittills bero på om ämnet tillsatts additivt eller reaktivt. Flera av de ämnen som i bilagan till lagen i dag angetts vara reaktivt tillsatta ska i stället anges vara additivt tillsatta. De brom- och klorinnehållande flamskyddsmedel som anges i bilagan till lagen ska, precis som hittills, vid tillämpning av lagen anses vara additivt eller reaktivt tillsatta i enlighet med vad som anges i bilagan om inte den skattskyldige eller beskattningsmyndigheten visar att de är tillsatta på annat sätt. Därmed blir bilagan inte en uttömmande redogörelse för alla brom- och klorinnehållande flamskyddsmedel som kan grunda rätt till avdrag.

6.2 Komplettering av nuvarande avdragskonstruktion

Åtgärdsalternativ: Nuvarande avdragskonstruktion som bygger på att avdrag medges beroende på förekomsten av additivt och reaktivt tillsatta brom-, klor- och fosforföreningar i de skattepliktiga varorna utvidgas till att innefatta även fluorföreningar. Konstruktionen ändras också på så sätt att den begränsas till att gälla enbart flamskyddsmedel som innehåller brom, klor, fluor eller fosfor som inte omfattas av en harmoniserad klassificering enligt bilaga VI till CLP-förordningen. Flamskyddsmedlen får heller inte vara uppförda på kandidatförteckningen enligt artikel 59 i Reach-förordningen. För dessa ämnen gäller att nivån på avdraget beror på de skattepliktiga varornas innehåll av additivt och reaktivt tillsatta brom-, klor-, fluor- och fosforinnehållande flamskyddsmedel.

En kompletterande rätt till avdrag införs för flamskyddsmedel som omfattas av harmoniserad (EU-gemensam) klassificering eller är uppförda på kandidatförteckningen. För dessa flamskyddsmedel gäller en rätt till antingen ett högt avdrag eller ett lägre avdrag beroende på hur farliga de ämnen som ingår i de skattepliktiga varorna bedöms vara. Den bedömningen görs enligt kriterier i CLP-förordningen med stöd av Kemikalieinspektionens substitutionsguide, PRIO.

Ändringen kombineras med de åtgärder som avses i avsnitten 4.1, 4.2 och 5 och som innebär:

- att lagens definition av vilka ämnen som ska anses reaktivt respektive additivt tillsatta ändras,
- att kategoriseringen av den indelning av ämnen som antingen reaktivt eller additivt tillsatta i bilagan till lagen ses över,
- att begreppet brom-, klor- och fosforföreningar ersätts med begreppet flamskyddsmedel som innehåller brom, klor och fosfor,
- att det införs en definition i lagen av begreppet flamskyddsmedel och
- högsta avdragsnivån höjs från 90 till 95 procent.

Placeringen i antingen den högsta eller lägsta avdragskategorin (det vill säga 50 eller 95 procent) görs lagtekniskt genom ändring av nuvarande avdragsbestämmelser i 5, 6 och 7 §§ lagen och genom att det införs två nya bilagor som kopplas till bestämmelserna om avdrag i 5 och 6 §§. De två nya bilagorna anger uttömmande vilka flamskyddsmedel som inte i högre andel än den i lagen angivna ska förekomma i de skattepliktiga varorna för att avdrag ska kunna medges. Den nuvarande bilagan behålls och kommer även fortsättningsvis att vara indikativ, dvs. flamskyddsmedlen som anges där ska anges vara tillsatta på det sätt som anges i bilagan bara om den skattskyldige eller beskattningsmyndigheten inte kan visa annat. Ett genomförande av detta åtgärdsalternativ innebär således att det kommer att finnas totalt tre bilagor till lagen.

Utvärderingen av kemikalieskatten har visat att det finns anledning att se över vilka ämnen som rätten till skatteavdrag är kopplad till för att skatten bättre ska bidra till sitt syfte. Ett sätt att bidra till detta är att koppla rätten till avdrag även till föreningar innehållande fluor. Enligt en konsultrapport³⁴ från 2017 som finansierades av norska Naturvårdsverket (Miljödirektoratet) används perfluorbutansulfonsyra (PFBS) som flamskyddsmedel i elektronik. Ämnet finns också redovisat bland de alternativa flamskyddsmedlen i KemI PM 1/2020. PFBS tillhör gruppen PFAS, vilket är ett samlingsnamn för högfluorerade ämnen. PFAS-ämnen bryts inte ner fullständigt i miljön utan delar av ämnet finns alltid kvar. PFAS-ämnen kopplas till skadliga effekter som allt från olika cancerformer till påverkan på

³⁴ <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/M759/M759.pdf>

immunförsvaret och kolesterolhalter i blodet samt påverkan på födelsevikt hos nyfödda. För flertalet PFAS-ämnen saknas kunskap om deras effekter på hälsan, men det finns starka skäl att betrakta gruppen PFAS som hälsoskadliga.³⁵ En justering av vilka ämnen som omfattas av skatten bör kombineras med de åtgärder som föreslås i kapitel 4.1, 4.2 och 5 som innebär

- att lagens definition av vilka ämnen som ska anses reaktivt respektive additivt tillsatta ändras,
- att kategoriseringen av den indelning av ämnen som antingen reaktivt eller additivt tillsatta i bilagan till lagen ses över,
- att begreppet brom-, klor- och fosforföreningar ersätts med begreppet flamskyddsmedel som innehåller brom, klor och fosfor och
- att det införs en definition i lagen av begreppet flamskyddsmedel.

I referensalternativet fångas inte vissa farliga flamskyddsmedel upp eller får för lite eller för mycket avdrag i förhållande till hur farligt ämnet är. Det beror på att skatten bara omfattar flamskyddsmedel som innehåller brom, klor eller fosfor, att gruppen fosforinnehållande ämnen är faromässigt heterogen samt att endast ha en indelning i additivt respektive reaktivt tillsatt har lett till att ämnet kan hamna i ”fel” avdragskategori. Det finns därför anledning att koppla rätten till avdrag även till ämnen som på grund av sin bedömda farlighet omfattas av en harmoniserad klassificering³⁶ enligt bilaga VI till CLP-förordningen eller är uppförda på kandidatförteckningen i Reach-förordningen.

Avdrag bör göras med antingen 50 eller 95 procent beroende på ämnenas bedömda farlighet. Genom en sådan koppling ökar skattens funktion som kompletterande styrmedel till EU:s kemikalielagstiftning. Åtgärdsalternativet innebär att beskattningen fortfarande baseras på grupper av ämnen men att grupperingen också görs utifrån ämnenas farliga egenskaper enligt kriterierna i CLP. Det är också i linje med den så kallade ”generiska metoden för riskhantering” i EU:s nya kemikaliestrategi³⁷. Eftersom endast ett begränsat antal flamskyddsmedel på marknaden omfattas av en harmoniserad klassificering bedöms det emellertid inte vara tillräckligt att basera avdragsrätten på kopplingen till ämnen som omfattas av en harmoniserad klassificering eller som är uppförda på kandidatförteckningen. För flamskyddsmedel som saknar harmoniserad klassificering eller inte är uppförda på kandidatförteckningen bör avdragsrätten för de skattepliktiga varorna därför fortsatt baseras på förekomsten av additivt och reaktivt tillsatta brom-, klor- och fosforföreningar, samt fortsättningsvis även fluorföreningar.

En avdragskonstruktion baserad på ovanstående överväganden skulle kunna konstrueras på följande sätt:

- Rätt till 50 procent avdrag föreligger om varan inte innehåller:
 - a) något additivt tillsatt flamskyddsmedel som är uppfört på kandidatförteckningen,
 - b) något additivt tillsatt flamskyddsmedel med en harmoniserad klassificering som motsvarar utfasningsämnena i Kemikalieinspektionens substitutionsguide PRIO³⁸

³⁵ [Högfluorerade ämnen, PFAS, i vardagsvaror - Kemikalieinspektionen](#).

³⁶ För vissa ämnen har ansvariga myndigheter inom EU beslutat om hur ämnena ska klassificeras och märkas, vilket kallas för att ämnena har fått en harmoniserad klassificering och märkning. En mera utförlig förklaring finns i ordlistan.

³⁷ Kemikaliestrategi för hållbarhet – På väg mot en giftfri miljö, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/ALL/?uri=COM:2020:667:FIN>

³⁸ PRIO är ett verktyg för substitution som hjälper verksamhetsutövare att hitta och byta ut farliga ämnen i varor eller kemiska produkter. Grunden i PRIO är de prioriteringsnivåer som är framtagna utifrån kemiska ämnens hälso- och miljöegenskaper. ”Utfasningsämnena” är

- c) något additivt tillsatt flamskyddsmedel innehållande brom- klor- eller fluor i de fall flamskyddsmedlen saknar harmoniserad klassificering eller inte är uppförda på kandidatförteckningen,

som utgör mer än 0,1 viktsprocent av (i) det homogena materialet i ett kretskort, med undantag för kortets komponenter, eller (ii) en plastdel som väger mer än 25 gram.

- Rätt till 95 procent avdrag föreligger om varan i tillägg till punkten ovan inte heller innehåller:
 - a) något additivt tillsatt flamskyddsmedel med en harmoniserad klassificering som motsvarar ”prioriterade riskminskningsämnen enligt Kemikalieinspektionens substitutionsguide PRIO,
 - b) något additivt tillsatt flamskyddsmedel innehållande fosfor eller reaktivt tillsatt flamskyddsmedel innehållande brom- klor- eller fluor i de fall flamskyddsmedlen saknar harmoniserad klassificering eller inte är uppförda på kandidatförteckningen,

som utgör mer än 0,1 viktsprocent av (i) det homogena materialet i ett kretskort, med undantag för kortets komponenter, eller (ii) en plastdel som väger mer än 25 gram.

Även de skattepliktiga varor som inte innehåller flamskyddsmedel alls är berättigade till 95 procents avdrag.

Skattepliktiga varor som inte uppfyller ovanstående kriterier är inte berättigade till något avdrag. Lagtekniskt bör den kompletterade avdragskonstruktionen regleras genom ändringar i 5, 6 och 7 §§ lagen. Eftersom denna avdragskonstruktion är komplex blir också ändringarna tekniskt invecklade.

I 5 § bör ett nytt första stycke införas som anger att rätt till avdrag föreligger för varor som inte innehåller additivt tillsatta flamskyddsmedel som anges i en ny bilaga till lagen, betecknad bilaga 1, i en högre andel än 0,1 viktprocent av det homogena materialet i ett kretskort, med undantag för kortets komponenter, eller i en plastdel som väger mer än 25 gram. I ett andra stycke i samma paragraf bör det anges att rätt till avdrag föreligger om varan inte innehåller något additivt tillsatt flamskyddsmedel innehållande brom, klor eller fluor i en högre andel än den ovan angivna. I ett tredje stycke i paragrafen bör det anges att avdrag enligt andra stycket endast gäller för flamskyddsmedel som inte avses i första stycket.

På samma sätt bör 6 § ändras så att där införas ett nytt första stycke som anger att rätt till avdrag föreligger om varan inte innehåller något additivt tillsatt flamskyddsmedel som anges i en ny bilaga till lagen, betecknad bilaga 2. I ett andra stycke i samma paragraf bör det anges att rätt till avdrag föreligger om varan inte innehåller något additivt tillsatt flamskyddsmedel innehållande fosfor eller reaktivt tillsatt flamskyddsmedel innehållande brom- klor- eller fluor i den ovan angivna andelen. I ett tredje stycke i paragrafen bör anges att avdrag enligt andra stycket gäller endast för flamskyddsmedel som inte avses i första stycket.

För avdrag med 95 procent bör, precis som hittills, gälla att villkoren i både 5 och 6 §§ ska vara uppfyllda.

den högsta prioriteringsnivån och motsvarar särskilt farliga ämnen enligt miljö kvalitetsmålet ”Giftfri Miljö”. Den lägre prioriteringsnivån kallas för ”Prioriterade riskminskningsämnen”, <https://www.kemi.se/prioguiden/start/prios-kriterier-for-utfasningsamnen-och-prioriterade-riskminskningsamnen>.

I 7 § bör det anges att de flamskyddsmedel innehållande brom, klor, fluor och fosfor som inte avses i bilaga 1 eller bilaga 2 vid tillämpning av lagen anses vara additivt eller reaktivt tillsatta i enlighet med vad som anges i en bilaga betecknad bilaga 3 om inte den skattskyldige eller beskattningsmyndigheten visar att de är tillsatta på annat sätt. Bilaga 3 motsvarar lagens nuvarande bilaga. Eftersom bilagan nämns i 7 § första gången blir det logiskt att beteckna den bilagan som bilaga 3.

Totalt kommer ett genomförande av detta åtgärdsalternativ innebära att det blir tre bilagor till lagen. Eftersom den kompletterade avdragskonstruktionen förutsätter ett genomförande av åtgärderna i kapitel 4.1, 4.2 och 5 behöver ändringar göras även i 2, 4 och 7 §§ i lagen, avseende definitionerna, avdragsnivåerna och hänvisning till bilagorna.

6.3 Ny avdragskonstruktion

Åtgärdsalternativ: Nuvarande avdragskonstruktion ersätts av en ny avdragskonstruktion som innebär att antingen ett högt avdrag eller ett lägre avdrag medges beroende på hur farliga ämnena i de skattepliktiga varorna är.

Bedömningen av vilka ämnen som ska anges i bilagorna ska i första hand utgå från sådana ämnen som omfattas av en harmoniserad klassificering enligt bilaga VI till CLP-förordningen eller är uppförda på kandidatförteckningen i Reach-förordningen.

Vid bedömningen av ämnen som saknar harmoniserad klassificering och som inte är uppförda på kandidatförteckningen ska hänsyn tas till annat underlag. Underlaget kan vara så kallad egenklassificering. Bedömning av ämnens farlighetsgrad kan också göras med hjälp av GreenScreen-metoden.

När farlighetsdata inte finns så avgörs avdragsnivån av förekomsten av vissa grundämnen i flamskyddsmedel.

Ändringen kombineras med de åtgärder som avses i avsnitten 4.1, 4.2 och 5 och som innebär

- att lagens definition av vilka ämnen som ska anses reaktivt respektive additivt tillsatta ändras,
- att kategoriseringen av den indelning av ämnen som antingen reaktivt eller additivt tillsatta i bilagan till lagen ses över,
- att begreppet brom-, klor- och fosforföreningar ersätts med begreppet flamskyddsmedel som innehåller brom, klor och fosfor,
- att det införs en definition i lagen av begreppet flamskyddsmedel och
- högsta avdragsnivån höjs från 90 till 95 procent.

Placeringen i antingen den högsta eller lägsta avdragskategorin (det vill säga 50 eller 95 procent) görs lagtekniskt genom att nuvarande avdragsbestämmelser kopplas till flamskyddsmedel som anges i två nya bilagor till lagen. De två nya bilagorna ersätter den nuvarande bilagan till lagen.

Utvärderingen av kemikalieskatten har visat att det finns anledning att se över vilka ämnen som rätten till skatteavdrag är kopplad till för att skatten bättre ska bidra till sitt syfte. Ett sätt att bidra till syftet är att ersätta nuvarande avdragskonstruktion med en avdragskonstruktion som baseras på hur farliga ämnena som ingår i de skattepliktiga varorna är. I

lagen bör alltför komplexa villkor för avdrag undvikas. En avdragsrätt som utgår från att varan innehåller endast en begränsad andel av farliga flamskyddsmedel skulle kunna konstrueras genom att kriterier för farlighet anges i lagen. En sådan konstruktion skulle bli mycket komplex. Det bedöms därför vara lämpligare att ange i bilagor till lagen vilka flamskyddsmedel som avdragsrätten ska kopplas till. Åtgärdsalternativet innebär att beskattningen fortfarande baseras på grupper av ämnen men att grupperingen också görs utifrån ämnens farliga egenskaper enligt kriterierna i CLP, vilket också är i linje med den så kallade ”generiska metoden för riskhantering” i EU:s nya kemikaliestrategi.

Bedömningen av vilka flamskyddsmedel som ska föranleda högst avdrag och vilka som ska föranleda ett lägre avdrag bör utgå från följande:

1. harmoniserad klassificering av ämnen enligt bilaga VI till CLP-förordningen, eller att flamskyddsmedlet är ett ämne som är uppfört på kandidatförteckningen i Reach-förordningen.
2. när harmoniserad klassificering saknas, andra underlag för farobedömning. Underlagen kan utgöras av egenklassificering enligt CLP-förordningen eller motsvarande bedömningar av ämnens farlighetsgrad som gjorts av elektronikbranschen, till exempel genom GreenScreen-metoden³⁹.
3. när farlighetsdata inte finns eller är otillräckliga, förekomsten av flamskyddsmedel som innehåller klor, brom, fluor eller fosfor.

Närmare bestämt bör avdragsrätten konstrueras på följande sätt:

- Skattepliktiga varor som innehåller *additivt tillsatta* flamskyddsmedel med hög grad av farlighet och som motsvarar kategorin utfasningsämnen i Kemikalieinspektionens substitutionsguide PRIO bör inte berättigas till skatteavdrag. Dessa utfasningsämnen motsvarar ”särskilt farliga ämnen” i miljökvalitetsmålet Giftfri miljö. Motsvarande bedömning enligt GreenScreen är benchmark 1.
- Varor som innehåller *additivt tillsatta* flamskyddsmedel med lägre grad av farlighet motsvarande prioriteringsnivån ”Prioriterade riskminskningsämnen” i Kemikalieinspektionens substitutionsguide, PRIO bör berättigas till 50 procent avdrag. Motsvarande bedömning enligt GreenScreen är benchmark 2. Samma avdrag kan göras för varor som innehåller *reaktivt tillsatta* flamskyddsmedel med hög grad av farlighet som motsvarar kategorin utfasningsämnen i Kemikalieinspektionens substitutionsguide PRIO, vilket också motsvarar ”särskilt farliga ämnen” i miljökvalitetsmålet Giftfri miljö. Motsvarande bedömning enligt GreenScreen är benchmark 1.
- Varor som innehåller *additivt tillsatta* flamskyddsmedel med en klassificering enligt CLP-förordningen som vare sig kan kategoriseras som särskilt farligt ämne eller prioriterat riskminskningsämne är berättigade till 95 procents avdrag. Motsvarande bedömning enligt GreenScreen är benchmark 3 eller 4. Samma avdrag kan göras för varor som innehåller *reaktivt tillsatta* flamskyddsmedel med lägre grad av farlighet motsvarande prioriteringsnivån ”Prioriterade riskminskningsämnen” i Kemikalieinspektionens substitutionsguide, PRIO. Motsvarande bedömning enligt

³⁹ GreenScreen är ett verktyg framtaget av den amerikanska organisationen ”Clean Production Action” för att utvärdera och göra jämförande bedömningar av kemiska ämnens hälso- och miljöfarlighet, till exempel med syftet att hitta säkrare alternativ. GreenScreen omfattar fyra bedömningsnivåer (benchmark 1 – 4), där nivå 4 är den bästa nivån med utgångspunkt från en bedömning av farligheten. En mera utförlig beskrivning finns i del 1 av uppdraget.

GreenScreen är benchmark 2. Även de skattepliktiga varor som inte innehåller flamskyddsmedel alls är berättigade till 95 procents avdrag.

För skattepliktiga varor som innehåller flamskyddsmedel som innehåller brom, klor, fluor eller fosfor och där farlighetsdata saknas eller är otillräckliga för att bedöma avdragsnivån bör följande principer för placering i olika avdragsnivåer gälla:

- Skattepliktiga varor som innehåller *additivt tillsatta* flamskyddsmedel som innehåller klor, brom eller fluor är inte berättigade till något avdrag.
- Varor som innehåller *additivt tillsatta* flamskyddsmedel som innehåller fosfor är berättigade till 50 procents avdrag. Varor som innehåller *reaktivt tillsatta* flamskyddsmedel som innehåller klor, brom eller fluor är också berättigade till 50 procents avdrag.
- Varor som innehåller *reaktivt tillsatta* flamskyddsmedel som innehåller fosfor samt varor som innehåller flamskyddsmedel som inte innehåller klor, brom eller fluor är berättigade till 95 procents avdrag. Även de skattepliktiga varor som inte innehåller flamskyddsmedel alls är berättigade till 95 procents avdrag.

Lagtekniskt bör de nya avdragsmöjligheterna regleras på så sätt att 5 § i lagen ändras så att det där anges att rätt till avdrag föreligger om varan inte innehåller flamskyddsmedel som anges i en ny bilaga till lagen, betecknad bilaga 1, i en högre andel än 0,1 viktprocent av det homogena materialet i ett kretskort, med undantag för kortets komponenter, eller i en plastdel som väger mer än 25 gram. 6 § i lagen bör på samma sätt ändras så att rätten till avdrag gäller om varan inte innehåller flamskyddsmedel i en ny bilaga till lagen, betecknad bilaga 2, i en högre andel än den ovan angivna. För avdrag med 95 procent bör, precis som hittills, gälla att villkoren i både 5 och 6 §§ ska vara uppfyllda. De nya bilagorna ersätter lagens nuvarande bilaga och anger uttömmande vilka flamskyddsmedel som ska beaktas vid bedömning av om rätt till avdrag föreligger.

Eftersom den kompletterade avdragskonstruktionen förutsätter ett genomförande av åtgärderna i kapitel 4.1, 4.2 och 5 behöver ändringar göras även i 2 och 4 och 7 §§ i lagen, avseende definitionerna, avdragsnivåerna och hänvisning till bilagorna.

6.4 Konsekvensanalys

I det här avsnittet identifieras konsekvenserna av de tre åtgärdsalternativen i 6.1, 6.2 och 6.3. De tre åtgärdsalternativen inkluderar även de förändringar som analyserats i kapitel 4 och 5. För konsekvenserna av åtgärderna i kapitel 4 och 5 hänvisas till konsekvensanalyserna i de kapitlen.

Av de tre alternativa åtgärderna som analyseras i kapitel 6 berörs främst skattskyldiga företag. Det kan vara tillverkare, importörer, partihandlare eller företag som bedriver e-handel. Övriga företag inom leverantörskedjan berörs också indirekt. Alltså inkluderas i stort sett alla företag i leverantörskedjan från tillverkning, via ett antal grossister till detaljhandeln. Allt beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet.

Efter lagändringen den 1 oktober 2020 är även konsumenter som köper skattepliktiga elektronikvaror från utlandet skattskyldiga. Förutsättningarna för denna grupp av skattskyldiga att uppfylla villkoren för avdrag på skatten bedöms inte påverkas av de åtgärdsalternativ som analyseras här.

För de tre alternativen förväntas inga nya skattskyldiga tillkomma eftersom ingen av åtgärderna berör skattskyldigheten utan endast vilka villkor som gäller för avdrag. Det är

fortsatt den som är skattskyldig som ska styrka rätten till avdrag. Det gäller även konsumenter som importerar direkt från utlandet. Därmed innebär åtgärdsalternativen som analyseras i kapitel 6 ingen skillnad jämfört med referensalternativet.

Konsumenter bedöms även fortsatt beröras genom att de skattskyldigas skatteinbetalningar fullt ut överförs till dem i form av högre priser. Samhället i stort berörs genom en ökad möjlighet till minskning av de negativa hälso- och miljöeffekterna som åtgärderna syftar till att styra bort ifrån.

6.4.1 Konsekvensanalys av åtgärdsalternativ där avdragskonstruktionen behålls men begränsas till varans brom- och klorinnehåll

Måluppfyllelse och effekter för miljö och hälsa

Förslaget innebär att skattepliktiga varor som innehåller fosforbaserade flamskyddsmedel (men inte bromerade eller klorerade flamskyddsmedel) uppfyller villkoren för högsta möjliga skatteavdrag.

Vissa fosforbaserade flamskyddsmedel har faroegenskaper av liknande allvarlighetsgrad som bromerade och klorerade flamskyddsmedel. Att ta bort skattens ekonomiska incitament för substitution från dessa fosforbaserade flamskyddsmedel innebär en försvagning av måluppfyllelsen och negativa konsekvenser för miljö och hälsa.

En del fosforbaserade flamskyddsmedel har lägre farlighet. Att medge fullt avdrag för dem är troligtvis positivt för måluppfyllelsen då det tar bort incitamentet för substitution till alternativ med mer allvarliga faroegenskaper.

Den relativa enkelheten som detta åtgärdsalternativ medför kan potentiellt ha en positiv inverkan på måluppfyllelsen. Den blir dock mer avgränsad avseende på de ämnen som omfattas. Skatteverkets erfarenhet är att en enklare avdragsreglering kan leda till att aktörerna i större utsträckning väljer att faktiskt tillämpa avdragen.

Den sammantagna bedömningen är att det är osäkert om detta åtgärdsalternativ får en positiv eller negativ påverkan på måluppfyllelsen. Oavsett vilket så är påverkan på måluppfyllelsen förmodligen relativt liten. Bedömningen är därför att de andra två åtgärdsalternativen i detta kapitel medför en högre måluppfyllelse än detta åtgärdsalternativ.

Praktisk tillämpning

Åtgärden bedöms vara något lättare att tillämpa för skattskyldiga än de två andra alternativen som analyseras i kapitel 6.

För att underlätta efterlevnad, testning och kontroll av lagen kan analysmetoden XRF⁴⁰ användas. För att kunna använda metoden för att utesluta innehåll av klor och brom i varorna så behöver varorna monteras isär och kretskorten friläggas. Även om analysmetoden endast kommer att användas för stickprov, så finns möjligheten att använda den för att minska osäkerheten.

För kontrollmyndigheter bedöms genomförandet av denna åtgärd inte påverka tillämpningen av skattelagen.

⁴⁰ XRF står för X-ray Fluorescence och är ett screeninginstrument som med hjälp av röntgenfluorescens kan mäta ungefärliga koncentrationer av ett grundämne i ett material. Instrumentet mäter endast grundämnena och inte föreningar.

Skatteintäkter och avdrag

Åtgärden innebär att det blir lättare för företag att uppnå förutsättningarna för att få skatteavdrag eftersom det finns fler alternativ som medför fullt avdrag tillgängliga på marknaden. Detta kommer att innebära att skattebetalningarna minskar. Utvärderingen har dock inte givit något underlag för att bedöma i vilken omfattning detta kommer att ske.

Konsekvenser för företag

Att det blir enklare för skattskyldiga att uppfylla villkoren för att få avdrag på skatten innebär att skattebetalningarna minskar. Det finns dock inget underlag för att bedöma i vilken omfattning detta kommer att ske. Givet slutsatsen i utvärderingen är det dock troligt att denna kostnadsminskning för företagen till stor del förs vidare till konsumenterna i form av lägre priser.

Åtgärdsalternativet innebär en regelförenkling som kan ge positiva konsekvenser för vissa företag som berörs. Befintlig struktur i den gällande skattelagen behålls, liksom till viss del gruppindelningen. Genom det åstadkoms en igenkänning och med den minskar de praktiska konsekvenserna för att ställa om verksamheten utifrån den ändrade lagstiftningen.

Åtgärdsalternativet innebär en del omkostnader för förändringar av de berörda företagens administrativa system och rutiner, till exempel för att revidera avtal och kvalitetssäkra information i leverantörskedjan. Denna konsekvens är dock sannolikt mindre i det här åtgärdsalternativet än i de två andra åtgärdsalternativen (6.2 och 6.3).

För de företag som redan har substituerat fosforföreningar kan åtgärden vara negativ ur konkurrenssynpunkt eftersom de redan bekostat en sådan substitution som deras konkurrenter inte längre behöver göra. Men om det är fosforföreningar med relativt allvarliga faroegenskaper som de har substituerat från så är det troligt att det innebär att de i god tid har fasat ut ämnen som så småningom kommer att omfattas av begränsningsregler.

Det finns en relativt stor acceptans hos aktörerna för att substituera bromerade och klorerade flamskyddsmedel (halogenerade). Under samrådet har bland annat TCO development och branschorganisationen IT& Telekomföretag (ITOT) givit stöd för detta åtgärdsalternativ.

Konsekvenser för myndigheter

Skatteverkets initiala administrativa kostnader för införandet av åtgärden bedöms som små. Den förändrade utformningen innebär att deklarationen måste justeras för att vara i linje med åtgärdens utformning samt att motsvarande e-tjänst måste justeras. Förändringen föranleder även vissa justeringar i datorstödet från Skatteverket. Kostnaderna för detta skulle dock vara marginella för myndigheten eftersom förändringarna inte är omfattande. En ny utformning av skatten kräver även information till de skattskyldiga, både riktad och allmän information på Skatteverkets webbplats. En förändring skulle troligen också innebära ett ökat antal frågor från skattskyldiga till Skatteverket i anslutning till ikraftträdandet vilket också påverkar de initiala kostnaderna. Skatteverkets löpande kostnader bedöms bli i stort sett oförändrade då åtgärden precis som för nuvarande skattekonstruktion lägger bevisbördan för rätt till avdrag på den skattskyldige. Då åtgärden möjliggör för de skattskylda att använda en standardiserad analysmetod så underlättas deras administration.

Tullverkets administrativa kostnader bedöms påverkas på motsvarande sätt som redovisats för Skatteverket. För Kemikalieinspektionen har inga ytterligare konsekvenser identifierats utöver de som berörts i bedömningen av referensalternativet.

Konsekvenser för konsumenter

Den sammantagna bedömningen är att det är oklart om detta åtgärdsalternativ har positiv eller negativ påverkan på måluppfyllelsen och därigenom för konsumenters exponering för farliga ämnen i hemmiljön.

Att det blir enklare för skattskyldiga att uppnå förutsättningarna för att få avdrag på skatten vilket innebär att antalet skattebetalningar kan minska. Det är dock troligt att denna kostnadsminskning för företagen till stor del förs vidare till konsumenterna i form av lägre priser. Att förutsättningarna för att få avdrag ökar innebär också att konsumenter som direktimporterar varor från tredjeland, och därmed själva ska redovisa och betala skatten till Tullverket, har större möjligheter att yrka avdrag. Detta kan resultera i att fler yrkanden om avdrag lämnas in av konsumenter. Denna utvärdering har dock inte resulterat i ett underlag för att bedöma i vilken omfattning detta kommer att ske.

Övriga konsekvenser

Inga övriga konsekvenser har identifierats.

6.4.2 Konsekvensanalys av komplettering av nuvarande avdragskonstruktion

Måluppfyllelse och konsekvenser för miljö och hälsa

Åtgärden bedöms ge en bättre förutsättning (än referensalternativet) att nå måluppfyllelse eftersom legalt bindande farobedömningar (harmoniserade klassificeringar och upptag på kandidatförteckningen) får genomslag i graderingen av ämnen i olika skattenivåer. Därmed åtgärdas också en del av de brister som identifierats i utvärderingen. De incitament för att substituera till ämnen med högre farlighet som finns i nuvarande skatt åtgärdas till viss del. Vissa flamskyddsmedel med harmoniserad klassificering som indikerar hög farlighet är i nuläget berättigade till den högsta avdragsnivån, i detta åtgärdsalternativ introduceras ekonomiska incitament för att substituera bort från dessa ämnen. Därigenom innebär åtgärdsalternativet att förutsättningarna för ökad måluppfyllelse stärks relativt referensalternativet.

Uppskattningsvis finns i storleksordningen 100 till 150 olika ämnen som kan användas som flamskyddsmedel i hemelektronik. Av dessa har cirka 20 ämnen en harmoniserad klassificering medan 5 av dessa ämnen finns på kandidatförteckningen i Reach-förordningen⁴¹. En stor del av den bristande träffsäkerheten som identifierades i utvärderingen kvarstår därmed eftersom andelen av de ämnen som används som flamskyddsmedel i elektronik som har en harmoniserad klassificering eller är upptagna på kandidatförteckningen i Reach är relativt liten.

Förutsättningarna för ökad måluppfyllelse är generellt större för vitvaror än för de övriga elektronikvaror som omfattas av skatten. Detta beror på att det för elektronikvaror har skett ett mer systematiskt substitutionsarbete över längre tid. Dock bedöms inkluderingen av åtminstone ett av de fluorerade ämnena i den högsta skattekategori (inget avdrag) leda till ökade förutsättningar att nå målet inom både vitvaror- och IT-telekombranschen.

⁴¹ Av dessa 7 ämnen på kandidatförteckningen omfattas 2 av begränsningsregler (i POPs-förordningen respektive RoHS-direktivet) medan 3 andra ämnen har harmoniserade klassificeringar. Inkludering av ämnen på kandidatförteckningen i avdragsbestämmelserna medför därför att endast 2 ämnen tillkommer utöver de som redan omfattas av harmoniserade klassificeringar.

Som kombinerad åtgärd ger också revideringen av additivt och reaktivt tillsatta ämnen samt tydliggöranden av syftet med styrningen utifrån användningen av ämnen i flamskyddsmedel som berörts i kapitel 4 ytterligare förutsättningar för en ökad måluppfyllelse. Detsamma gäller höjningen av den högsta avdragsnivån som bidrar till ökade incitament till önskad substitution.

Praktisk tillämpning

Jämfört med referensalternativet så ökar kraven på specifik information om vilka ämnen som förekommer i de skattepliktiga varorna för att styrka rätten till avdrag på skatten i detta åtgärdsalternativ. Detta eftersom åtgärden innebär att ämnen som har en harmoniserad klassificering enligt CLP eller som finns på kandidatförteckningen i Reach-förordningen i vissa fall (se tabell 4) hamnar i en annan avdragsnivå än om indelningen i stället gjorts utifrån förekomst av grundämne (som i referensalternativet).

Det är främst skattskyldiga som påverkas av denna förändring i arbetet med yrkande av avdrag från skatten. För kontrollmyndigheterna bedöms åtgärden inte medföra några betydande konsekvenser för arbetet med den praktiska tillämpningen.

Tabell 4: Preliminär bedömning av hur flamskyddsmedel med harmoniserad klassificering eller förekomst på kandidatförteckningen i åtgärdsalternativ 6.2 fördelas i olika avdragsnivåer jämfört med referensalternativet (indelning baserad på innehåll av klor, brom, fosfor).

Flamskyddsmedel med klor eller brom, avdrag 0%		Flamskyddsmedel med fosfor, utan klor och brom, avdrag 50%		Alternativt flamskyddsmedel utan klor, brom, och fosfor, avdrag 90%	
Eventuellt förändrad avdragsnivå	Antal	Eventuellt förändrad avdragsnivå	Antal	Eventuellt förändrad avdragsnivå	Antal
Kvar med avdrag 0 %	2	Till avdrag 0%	1	Till avdrag 0%	3 ⁽¹⁾
Till avdrag 50%	3	Kvar med avdrag 50%	3	Till avdrag 50%	2
Till avdrag 95 %	0	Till avdrag 95%	4	Kvar ⁽²⁾ med avdrag 95%	1
Summa	5	Summa	8	Summa	6

Not (1) Här ingår det fluorinnehållande ämnet PFBS som finns på kandidatförteckningen.

Not (2) Den högsta avdragsnivån 90% i referensalternativet ändras till 95% i åtgärdsalternativ 6.2.

Källa: Kemikalieinspektionen

Skatteintäkter och avdrag

Åtgärdsalternativets påverkan på skatteavdragen är inte entydig och därför kan det inte dras någon säker slutsats för om de kan förväntas öka eller minska. Vissa ämnen får högre skatteavdrag på grund av att harmoniserad klassificering inkluderas som bedömningsgrund. Andra får ett lägre skatteavdrag. Tillägget av fluor i den högsta avdragsnivån kan göra att det i teorin blir svårare att uppfylla förutsättningarna för att få avdrag.

Under anpassningsperioden och på kort sikt kan skattskyldiga uppleva att det är svårare att uppfylla förutsättningarna för att få avdrag. Dessa konsekvenser kan begränsas med hjälp av valet av implementeringsperiod. Ju kortare implementeringsperiod, desto mer betydande konsekvenser för företagets möjligheter att få fram underlag för att styrka avdrag innan förändringen träder i kraft.

Konsekvenser för företag

Åtgärdsalternativet innebär initialt en del omkostnader för förändringar av de berörda företagens administrativa system och rutiner, till exempel för att revidera avtal och kvalitetssäkra information i leverantörskedjan. Under samrådet har vissa aktörer inom branschen framfört att alla ändringar av vilka ämnen som ingår i de olika skatteavdragsnivåerna kommer att medföra omfattande administrativa kostnader och att en stor del av de administrativa anpassningar som har gjorts till den nuvarande skatten behöver göras om. Konsekvenserna i form av anpassningskostnader bedöms kunna bli något högre i detta åtgärdsalternativ än som en följd av förändringarna av skatteavdragskriterierna i 6.1.

Genom denna kombinerade åtgärd får skattelagens konstruktion med dess skatteavdragskriterier en närmare koppling till de befintliga juridiska styrmedlen inom kemikalieområdet. De befintliga juridiska styrmedlen bör de berörda företagen redan känna till och efterleva.

Precis som i referensalternativet behöver berörda företag ha information om vilka ämnen som ingår i varan. Krav på kunskap om förekomst av ämnen på kandidatförteckningen finns redan i befintlig lagstiftning och ännu mer efter att SCIP-databasen⁴² infördes. För att kunna yrka avdrag behöver de även ha information om att ett antal ämnen inte ingår i varan. Om man vet att ett visst antal ämnen inte får ingå i en vara så kan XRF analysen utföras specifikt för att leta efter dessa ämnen, dock måste varan demonteras för att frilägga kretskortet. Sådana analyser kan utföras även i ett senare led av distributionskedjan om företaget inte fått fram informationen från sin leverantör. Denna analys ger däremot ingen information om ämnet har tillsatts additivt eller reaktivt.

Utvärderingen har inte visat några skillnader mellan olika branschers konsekvenser för att anpassa verksamheten utifrån detta åtgärdsalternativ. Som nämnts tidigare är förutsättningarna inom vitvarubranschen och IT- och telekombranschen olika beroende på var i substitutionstrappan de befinner sig. Detta påverkar även hur stora substitutionskostnader som kan drivas fram av detta åtgärdsalternativ. Gemensamt för samtliga berörda branscher är att små- och medelstora företag mer sällan har information eller kunskap om vilka flamskyddsmedel som ingår i deras varor, vilket påverkar deras förutsättningar att yrka om avdrag. Detta är dock ingen skillnad mot hur dessa förutsättningar ser ut i referensalternativet. Det är därför oklart om åtgärden kan innebära någon faktisk konsekvens för små företags möjligheter att begära avdrag från skatten.

Konsekvenser för myndigheter

De initiala administrativa kostnaderna för Skatteverket bedöms bli små. Den förändrade utformningen skulle innebära att deklARATIONEN måste justeras för att vara i linje med förslagets utformning samt att motsvarande e-tjänst måste justeras. Förändringen föranleder även vissa justeringar i datorstödet. Kostnaderna för detta arbete skulle dock vara marginella. En ny utformning kräver även information till de skattskyldiga, både riktad och allmän information på Skatteverkets webbplats. Åtgärden skulle troligtvis också innebära ett ökat antal frågor från de skattskyldiga till Skatteverket i anslutning till ikraftträdandet.

Eftersom den kompletterande avdragskonstruktionen kommer att åstadkommas genom att knyta avdragsrätten till förekomsten av flamskyddsmedel som uttömmande anges i två nya bilagor bedöms Skatteverkets löpande kostnader i stort sett bli oförändrade. Bilagorna med

⁴² SCIP databasen är framtagen av Echa (Europeiska kemikaliemyndigheten) dit leverantörer av varor ska anmäla förekomst av särskilt farliga ämnen i varorna.

ämneslistorna skulle dock behöva uppdateras kontinuerligt. Vid dessa tidpunkter behöver Skatteverket gå ut med både riktad och allmän information till de skattskyldiga.

Tullverkets administrativa kostnader bedöms påverkas på motsvarande sätt, det vill säga ingen större skillnad för de administrativa kostnaderna.

För Kemikalieinspektionen innebär åtgärdsalternativet inga betydande långsiktiga konsekvenser. Precis som för övriga alternativa åtgärder och referensalternativet finns det ett löpande behov att bistå Skatteverket. Liksom i referensalternativet innebär den här åtgärden förutom den kompletterande lagkonstruktionen att nuvarande lagkonstruktion med indikativa ämneslistor bibehålls men ges en lite annan inriktning. Listorna kommer att innehålla en redovisning av flamskyddsmedel innehållande brom, klor, fluor och fosfor och hur de är tillsatta. De ska anses tillsatta i enlighet med bilagan om inte beskattningsmyndigheten eller den skattskyldige kan visa att de har tillsatts på annat sätt. Det kommer fortsatt att finnas ett behov av att uppdatera ämneslistorna. Skulle den uppgiften ges till Kemikalieinspektionen så innebär det behov av ytterligare resursinsatser för myndigheten. Insatserna behöver göras initialt men även löpande i form av bedömning och uppdatering av ämneslistor i bilaga. Initialt kan det även finnas behov av att komplettera listorna med uppgifter om de harmoniserat klassificerade ämnena är additivt eller reaktivt tillsatta.

Konsekvenser för konsumenter

Övervältring av kostnader för substitution. I övrigt ger utvärderingen inget underlag för att analysera konsekvenser med avseende på eventuella prisförändringar. Detta åtgärdsalternativ bedöms kunna ge ökade förutsättningar till att nå målet med skatten. En minskad exponering i hemmiljö för farliga ämnen i elektronik ger också positiva konsekvenser för konsumenters hälsa på sikt.

Övriga konsekvenser

Inga övriga konsekvenser har identifierats.

6.4.3 Konsekvensanalys av ny avdragskonstruktion

Måluppfyllelse och effekter för miljö och hälsa

Bedömningen är att detta alternativ hanterar en stor del av bristerna avseende måluppfyllelse och träffsäkerhet som identifierats i utvärderingen. Incitamenten för att substituera till ämnen med högre farlighet åtgärdas till stor del. Vissa flamskyddsmedel med klassificering som indikerar hög farlighet är i nuläget berättigade till den högsta avdragsnivån, i detta åtgärdsalternativ introduceras ekonomiska incitament för att substituera bort från dessa ämnen. Åtgärdsalternativet innebär att förutsättningarna för ökad måluppfyllelse stärks relativt referensalternativet.

Som i det åtgärdsalternativ som presenterats i kapitel 6.2, bedöms åtgärden ge en bättre förutsättning än referensalternativet att nå måluppfyllelse eftersom legalt bindande farobedömningar (harmoniserade klassificeringar och upptag på kandidatförteckningen) får fullt genomslag i graderingen av ämnen i olika skattenivåer. Att fluorerade flamskyddsmedel inte längre medges avdrag bedöms även det leda till en bättre måluppfyllelse. En brist med alternativet i 6.2 är att få ämnen som används som flamskyddsmedel i elektronik har harmoniserad klassificering eller finns på kandidatförteckningen. Denna brist åtgärdas till stor del i detta alternativ genom inkluderingen av andra underlag för farobedömning, till exempel egenklassificering enligt CLP och GreenScreen-bedömningar. Bedömningen är att

en stor del av de ämnen som används som flamskyddsmedel i elektronik saknar harmoniserade klassificeringar men har andra underlag för farobedömning. Den huvudsakliga skillnaden mellan detta alternativ och alternativet i 6.2 är att dessa ämnen träffas av detta alternativ. Därigenom kommer skatteavdragskategorierna i detta alternativ att stämma bättre överens med ämnernas faroegenskaper än alternativet i 6.2. Bedömningen är att åtgärdsalternativet därför innebär bättre förutsättningar för måluppfyllelse än i det alternativ som presenterats i kapitel 6.2.

Negativt för måluppfyllelsen är att nytillkomna flamskyddsmedel medges högsta möjliga avdrag innan ämnet bedömts och eventuellt förts upp på en av bilagorna. Det gäller även eventuella flamskyddsmedel som bör ingå i bilagorna men vars användning eller farliga egenskaper inte uppmärksammats och därför saknas i bilagorna med ämneslistor. Det är därför av vikt att bilagorna uppdateras tillräckligt ofta för att omfatta så stor del av de på marknaden förekommande och relevanta flamskyddsmedlen som möjligt.

Praktisk tillämpning

Genom att åtgärden genomförs blir det tydligare för både företag och myndigheter vilka ämnen som omfattas av skattelagen. För myndigheterna innebär det i praktiken inte någon större skillnad i tillämpningen mot referensalternativet. Även om det är andra ämneslistor som ska tillämpas än i dagens konstruktion så kan samma arbetssätt tillämpas.

För företagen innebär det till viss del samma tillämpning som i referensalternativet. De ämneslistor som biläggs lagen kan användas i civilrättsliga leverantörsavtal och certifieringssystem som kan underlätta och i viss mån kvalitetssäkra informationen om de skattepliktiga varornas innehåll av flamskyddsmedel. Liksom i referensalternativ behöver dessa avtal dock kvalitetssäkras med XRF-mätningar och kemiska analyser av varuprover. En skillnad mot referensalternativet är att XRF-analys blir mindre användbar då flamskyddsmedlens grundämnesinnehåll inte ger lika tydlig vägledning om möjligheterna att begära avdrag som i referensalternativet.

Skattepliktiga varor som inte innehåller flamskyddsmedel eller endast innehåller flamskyddsmedel som inte omnämns i någon av bilagorna är berättigade till högsta möjliga avdrag i detta åtgärdsalternativ.

Skatteintäkter och avdrag

Konsekvenserna avseende förutsättningarna för skattskyldiga att yrka om avdrag, som kan följa av att åtgärden genomförs, kan begränsas med valet av tid för implementering. Ju kortare implementeringsperiod, desto större effekt på företagens möjligheter att ta fram underlag för att yrka avdrag innan förändringen träder i kraft.

Hur skatteintäkterna och avdragen påverkas av att åtgärdsalternativet genomförs är svårt att förutse. På grund av att harmoniserad klassificering inkluderas som bedömningsgrund kommer vissa ämnen att ges möjlighet till högre skatteavdrag medan andra ges lägre nivåer. Tillägget av fluorföreningar till den högsta avdragsnivån gör också att det (i teorin) blir svårare att uppfylla förutsättningarna för att få avdrag. Det är därför svårt att utläsa någon entydig förändring av skatteavdrag.

Konsekvenser för myndigheter

Skatteverkets initiala administrativa kostnader för åtgärden bedöms som små. Den förändrade utformningen skulle innebära att både e-tjänsten och pappersdeklarationen måste justeras för att vara i linje med åtgärden utformning. Kostnaderna skulle dock vara marginella då exempelvis inga nya fält behöver programmeras. En ny utformning kräver

även information till de skattskyldiga, både riktad och allmän information på Skatteverkets webbplats. Åtgärden skulle troligtvis också innebära ett ökat antal frågor från de skattskyldiga till Skatteverket i anslutning till ikraftträdandet.

Skatteverkets löpande kostnader bedöms bli i stort sett oförändrade av åtgärden. Skatteverket skulle i stället för den nuvarande bilagan ta stöd av nya bilagor med fullständiga listor av ämnen som omfattas av skatten. Bilagorna med ämneslistorna skulle dock behöva uppdateras kontinuerligt. Vid dessa tidpunkter måste Skatteverket gå ut med både riktad och allmän information till de skattskyldiga.

Tullverkets administrativa kostnader bedöms påverkas på motsvarande sätt som Skatteverket.

Konsekvenserna för Kemikalieinspektionen eller annan aktör som får uppdraget att regelbundet uppdatera ämneslistorna för att de ska vara aktuella avser:

- Resurser till att farokategorisera de flamskyddsmedel som varken har en harmoniserad klassificering eller finns på kandidatförteckningen. Det innebär en relativt stor initial arbetsinsats samt en mindre omfattande insats för löpande revideringar. Den initiala insatsen behöver ges i ett riktat uppdrag för vilket det behöver avsättas och fördelas resurser.
- Eventuellt behov initialt av att komplettera med uppgifter om de harmoniserade klassificerade ämnena är additivt eller reaktivt tillsatta.
- Eventuellt ytterligare uppgift att ta fram underlag för löpande revidering av ämneslistor i skattelagen (eller bilaga).

Utöver de eventuella konsekvenserna som nämnts ovan så finns även fortsatt ett löpande behov att avsätta resurser för att bistå Skatteverket med kunskap i kemiska frågor. Precis som i referensalternativet finns ett visst behov av att ge stöd och information till skattskyldiga om hur styrningen via skattelagen förhåller sig till andra styrmedel inom kemikalieområdet.

Konsekvenser för företag

Åtgärdsalternativet innebär initialt en del omkostnader för förändringar av de berörda företagens administrativa system och rutiner, till exempel för att revidera avtal och kvalitetssäkra information i leverantörskedjan. Åtgärdsalternativet innehåller – till skillnad från alternativ 6.1, 6.2 och referensalternativet – uttömmande ämneslistor som kan underlätta kravställande och kommunikation i leverantörskedjan.

Under samrådet har vissa aktörer inom branschen framfört att ändringar av vilka ämnen som ingår i de olika skatteavdragsnivåerna kommer att medföra omfattande administrativa kostnader och att en stor del av de administrativa anpassningar som har gjorts till den nuvarande skatten behöver göras om. Detta skiljer sig dock inte enligt utredningens bedömning från andra ändringar av punktskatter och bedöms inte heller innebära mer betydande konsekvenser för skattskyldiga i detta fall. I stället bedöms de som mindre betydande än vid många andra förändringar eftersom skatteavdragskriterierna nu får en närmare koppling till de befintliga juridiska styrmedlen inom kemikalieområdet. Dessa styrmedel antas redan vara kända samt efterlevs av de berörda företagen. I befintlig lagstiftning finns även krav på kunskap om förekomst av exempelvis ämnen på kandidatförteckningen i Reach-förordningen.

De skattskyldiga behöver precis som i referensalternativet ha information om de ämnen som ingår i varan. De behöver också inhämta information om att vissa ämnen inte finns i varan för att kunna yrka avdrag från skatten.

Denna utvärdering har inte kunnat fastställa om detta åtgärdsalternativ kan komma att påverka små- och medelstora företags möjligheter att begära avdrag från skatten. Som tidigare nämnts i denna rapport har små och medelstora företag sällan tillräcklig information och kunskap om vilka flamskyddsmedel som ingår i varor vilket försvårar möjligheterna till att beviljas avdrag. Det finns skäl att tro att detta inte kommer att förändras utan kvarstå som den nu gällande situationen i referensalternativet.

Inom IT- och telekombranschen finns en upparbetad vana att arbeta med GreenScreen-bedömningar. Under arbetet med denna utvärdering har det lämnats förslag från delar av branschen att GreenScreen-bedömningar skulle kunna utgöra ett underlag för att avgöra skatteavdragsnivåerna. Företag som redan arbetar systematiskt med substitution utifrån GreenScreen-bedömningar gynnas av en sådan konstruktion medan företag inom exempelvis vitvarubranschen som inte arbetat med GreenScreen sen tidigare behöver mer tid för omställning.

Konsekvenser för konsumenter

Även i detta åtgärdsalternativ kan företagens kostnad för att substituera de farliga ämnena antas överföras på konsumenterna i form av högre priser. I övrigt har utvärderingen inte resulterat i ett underlag som möjliggör en bedömning av konsekvenser i form av eventuella prisförändringar.

I övrigt kan även detta åtgärdsalternativ precis som i analysen i kapitel 6.4.4 ge ökade förutsättningar till att nå målet med skatten. En minskad exponering i hemmiljö för farliga ämnen i elektronik ger också positiva konsekvenser för konsumenters hälsa och hemmiljö på sikt.

Övriga konsekvenser

Inga övriga konsekvenser har identifierats.

6.5 Sammanfattande slutsatser

Utvärderingen har visat på behovet av en ny ämnesindelning för att skapa förutsättningar för ökad måluppfyllelse. De olika nivåerna för skatteavdrag i nuvarande kemikalieskattelag är delvis fortsatt relevanta att tillämpa men det föreslås att den högsta avdragsnivån höjs till 95 procent (se kapitel 5). Det finns också behov att se över vilka ämnen som ger vilket skatteavdrag. I kapitel 4 konstaterades att skatten bör inriktas specifikt mot flamskyddsmedel, snarare än mot kemiska ämnen i stort, samt att lagens definitioner av reaktivt respektive additivt tillsatta ämnen bör revideras. I detta kapitel presenteras en analys av tre olika alternativ för hur ämnen som används som flamskyddsmedel i elektronikvaror kan placeras i de olika skatteavdragsnivåerna. Dessa alternativ bedöms vara lagtekniskt genomförbara och praktiskt tillämpbara. De tre åtgärdsalternativen innebär att beskattningen fortfarande baseras på grupper av ämnen.

Åtgärdsalternativet 6.1 innebär en förenklad avdragskonstruktion som förmodligen innebär relativt låga administrativa kostnader för företagen. Bedömningen är dock att det alternativets bidrag till måluppfyllelse är osäker jämfört med referensalternativet och väsentligt svagare än i de två andra åtgärdsalternativen. Därför förordas inte alternativ 6.1.

Åtgärdsalternativ 6.2 bedöms ge bättre förutsättningar än referensalternativet och alternativ 6.1 att nå måluppfyllelse eftersom legalt bindande farobedömningar (harmoniserade klassificeringar och upptag på kandidatförteckningen) får genomslag i graderingen av ämnen i olika skattenivåer. Andelen av de ämnen som används som flamskyddsmedel i elektronik som omfattas av sådana farobedömningar är dock relativt liten. Därför kvarstår en stor del av den bristande träffsäkerheten som identifierades i utvärderingen.

Åtgärdsalternativ 6.3 innebär att en stor del av bristerna avseende måluppfyllelse och träffsäkerhet åtgärdas. Utöver de förbättringar för måluppfyllelsen som ges av alternativ 6.2 så innebär alternativ 6.3 att även andra underlag för farobedömning än harmoniserade klassificeringar enligt CLP och kandidatförteckningen i Reach-förordningen kan användas som grund för placering av ämnen i olika skatteavdragsnivåer. Därigenom kommer en större del av de ämnen som används som flamskyddsmedel att vara farobedömda och skatteavdragsnivåerna i alternativ 6.3 kommer att stämma ännu bättre överens med ämnens faroegenskaper än i alternativ 6.2. Bedömningen är därför att åtgärdsalternativ 6.3 ger bättre förutsättningar för måluppfyllelse än i alternativ 6.2. Av detta skäl förordas åtgärdsalternativ 6.3.

Åtgärdsalternativ 6.3 innebär att de ämneslistor som skatteavdragen ska grundas på behöver tas fram. I kapitel 6.3 identifieras de kriterier som listorna ska baseras på, men det kvarstår ett arbete med att ta fram listorna. Det innebär ett relativt omfattande utredningsarbete initialt, och sedan mindre omfattande löpande kompletteringar i takt med att marknaden utvecklas.

Genom att åtgärden genomförs blir det tydligare för både företag och myndigheter vilka ämnen som omfattas av kemikalieskattelagen. För kontrollmyndigheterna innebär det i praktiken dock inte någon större skillnad i tillämpningen mot referensalternativet. Även om det är andra ämneslistor som ska tillämpas än i dagens konstruktion så kan samma arbetssätt tillämpas. För företagen innebär det i praktiken också samma tillämpning bara det att nya och ytterligare ämneslistor ska tillämpas.

Denna analys har inte resulterat i en entydig bedömning av hur det föreslagna alternativet kommer att påverka skatteintäkterna.

I bilaga 6 redovisas utkast till lagtexter för åtgärdsalternativ 6.1 och 6.2. Utkast till lagtext för åtgärden i 6.3 kan läsas i kapitel 7.4.

7 Slutsats och förslag till ändring av kemikalieskattelagen

I fokus för denna utvärdering har varit följande områden;

- samhällsekonomiska effekter (inklusive måluppfyllelse och kostnadseffektivitet),
- administration för myndigheter respektive skattskyldiga,
- ämnen som omfattas av kemikalieskattelagen och
- utformningen av och innehållet i bilagan till kemikalieskattelagen.

Förslag till ändringar ska också enligt uppdragsbeskrivningen lämnas med avseende på dessa områden. Kemikalieinspektionen har därför i samverkan med Skatteverket vid behov föreslagit förändringar avseende vilka ämnen som bör omfattas. Detta avser även tillägg av ytterligare ämnen som minskar möjligheterna till avdrag. En beskattning baserat på grupper av ämnen snarare än på enskilda ämnen har beaktats. I uppdraget ingick även att utreda om bilagan till kemikalieskattelagen med dess information om huruvida olika flamskyddsmedel

normalt tillsätts additivt eller reaktivt fortfarande är aktuellt eller om den behöver justeras och då vid behov förslå ändringar.

7.1 Slutsats

Utvärderingen har visat på behovet av en ny ämnesindelning för att bland annat skapa förutsättningar för ökad måluppfyllelse.

De olika nivåerna för skatteavdrag i nuvarande kemikalieskattelag är delvis fortsatt relevanta att tillämpa men det föreslås att den högsta avdragsnivån höjs till 95 procent (se kapitel 5), för att stärka de ekonomiska incitamenten för substitution till mindre farliga flamskyddsmedel och därigenom skapa bättre förutsättningar för måluppfyllelse.

I kapitel 4 konstaterades att skatten bör inriktas specifikt mot flamskyddsmedel, snarare än mot kemiska ämnen i stort, samt att lagens definitioner av reaktivt respektive additivt tillsatta ämnen bör revideras. Bedömningen är att båda dessa förändringar gör skatten tydligare och mer träffsäker och att de ger stärkta förutsättningar för måluppfyllelse.

Behov finns också att se över vilka flamskyddsmedel som ger rätt till vilket skatteavdrag. I kapitel 6 presenteras en analys av tre olika alternativ för hur ämnen som används som flamskyddsmedel i elektronikvaror kan placeras in i de olika skatteavdragsnivåerna. Alla dessa alternativ bedöms vara lagtekniskt genomförbara och praktiskt tillämpbara. Bedömningen är dock att åtgärdsalternativ 6.3 ger de bästa förutsättningarna för måluppfyllelse och därför är att föredra av följande skäl:

- Det blir tydligare för de skattskyldiga vilka ämnen som omfattas av skattelagen samt att åtgärden ger mer stöd för tillämpningen från de uppdaterade och kompletterande bilagorna.
- En stor del av bristerna avseende måluppfyllelse och träffsäkerhet som identifierats i utvärderingen av den nuvarande skatten åtgärdas. Förutsättningarna för måluppfyllelsen i 6.3 bedöms därför bli väsentligt bättre än i referensalternativet.
- Förutsättningarna för måluppfyllelse är bättre än i alternativ 6.1 eftersom detta alternativ, till motsats mot det förenklade systemet i 6.1, omfattar fosforinnehållande flamskyddsmedel. De brister i måluppfyllelse som kommer av indelningen i ämnesgrupper i 6.1 är också åtgärdade med detta alternativ genom kompletteringen med indelningen i farorelaterade grupper.
- Förutsättningarna för måluppfyllelse är bättre än i alternativ 6.2 då det för de ämnen som saknar harmoniserad klassificering enligt CLP, och som inte finns på kandidatförteckningen i Reach-förordningen, ska kunna användas andra underlag för farobedömning. Skatteavdragsnivåerna kommer därför att stämma bättre överens med ämnens faroegenskaper än i alternativ 6.2.
- Åtgärdsalternativ 6.2 skulle innebära en mer komplex avdragsrätt som kan vara svår att förstå och tillämpa och därmed ge en ökad administration initialt men också löpande.
- Åtgärdsalternativ 6.3 innebär att beskattningen fortfarande baseras på grupper av ämnen men att grupperingen i första hand görs utifrån ämnens farliga egenskaper enligt kriterierna i CLP och i andra hand utifrån eventuellt innehåll av klor, brom och fluor samt fosfor. Åtgärden är därmed också i linje med den så kallade ”generiska metoden för riskhantering” i EU:s nya kemikaliestrategi.

Åtgärd 6.3 innebär att de ämneslistor som skatteavdragen ska grundas på behöver tas fram. I kapitel 6.3 identifieras de kriterier som listorna ska baseras på, men det kvarstår ett arbete med att utifrån dessa kriterier ta fram listorna. Det innebär ett relativt omfattande utredningsarbete initialt, men därefter mindre omfattande löpande kompletteringar i takt med att marknaden utvecklas.

I redovisningen av del 1 av uppdraget konstaterades att de ämnesgrupper som den nuvarande skatten inriktas mot är vanligt förekommande i en annan varugrupp, kaffebruggare (KN 851671), som inte omfattas av skatten men som också är vanlig i hemmiljö. Detta indikerar att även andra typer av elektriska- och elektroniska varor som inte omfattas av skatten idag och som är vanliga i hemmiljö också kan förväntas innehålla farliga flamskyddsmedel.

I uppdraget ingick att Kemikalieinspektionen skulle använda nollstudien som underlag för utvärderingen samt att myndigheten utifrån den skulle analysera vilka effekter som skatten haft på de varor som omfattas samt om syftet med skatten har uppnåtts. Efter avstämning med Regeringskansliet klargjordes att frågan om det finns skäl att utvidga skatten till ytterligare varuslag kan analyseras inom ramen för detta uppdrag. Frågan om att utvidga området för beskattning till ytterligare varugrupper har därför analyserats av Kemikalieinspektionen med stöd av nollstudien, statistik från Tullverket samt svar som lämnats under samrådet av branschorganisationer och enskilda företag. Den analysen finns att läsa i bilaga 2.

En förutsättning för att arbeta med substitution är att information om farliga kemiska ämnen finns tillgänglig. De nya bilagorna kan bidra till bättre informationsöverföring i leverantörskedjan men de löser inte alla problem. Vid samråd med företag som berörs av kemikalieskatten har behovet av bättre och mer lättillgänglig information lyfts bland annat om skattesatsförändringar, vilka som är godkända lagerhållare och förändringar av KN-nummer. Sådan information kan leda till minskad administrativ börda för de skattskyldiga. Myndigheterna ser därför ett behov att se över om det är möjligt att införa åtgärder för att göra viss information om kemikalieskatten mer lättillgänglig.

Även om skatten i teorin har en viss påverkan på informationsöverföringen i leverantörskedjan ger den inte incitament att föra vidare information om förekomsten av farliga flamskyddsmedel i elektronikvaror eller om de risker de kan medföra för konsumenterna. Informationsbrister kan också leda till att förekomsten av farliga ämnen inte påverkar konsumentens val av en vara. Ändringen av lagen från 1 oktober 2020 innebär att konsumenterna som direktimporterar blir skattskyldiga vilket också medför behov av information till den nya gruppen av skattskyldiga. Åtgärder behövs därmed för att höja medvetenheten och för att skatten ska bli ett effektivare styrmedel som hanterar problemet med både externa effekter och information.

I utvärderingen konstaterades att skatten i sig inte syftar till och därmed inte kan åtgärda de identifierade informationsproblemen. För att åtgärda denna brist i marknadsfunktionssätt behövs en annan typ av styrmedel. Myndigheterna ser därför ett behov att se över om det är möjligt att införa ett informativt styrmedel som på ett effektivt sätt kan bidra till att förekomsten av farliga flamskyddsmedel i de varor som omfattas av skatten minskar.

7.2 Förslag till åtgärder och ändringar av skatten

Förslag till kombinerad åtgärd:

- Lagens hänvisning till kemiska föreningar ersätts med en definition i lagen av begreppet flamskyddsmedel. (kapitel 4.1)
- Lagens definition av vilka flamskyddsmedel som ska anses vara reaktivt respektive additivt tillsatta ändras. (kapitel 4.2)
- Den högsta möjliga avdragsnivån höjs från 90 procent till 95 procent*. (kapitel 5)
- En ny avdragskonstruktion införs som är baserad på de ingående flamskyddsmedlens bedömda farlighet i de skattepliktiga varorna. Medlen bedöms även utifrån om de är additivt eller reaktivt tillsatta. (kapitel 6.3)
Placeringen i skatteavdragsnivåerna 50 procent respektive 95 procent görs lagtekniskt genom att nuvarande avdragsbestämmelser kopplas till ämnen som anges i två nya bilagor till lagen. Dessa ersätter den nuvarande bilagan. Bedömningen av vilka flamskyddsmedel som ska ingå i respektive bilaga avgörs utifrån:
 - i första hand, harmoniserad klassificering enligt CLP eller förekomst på kandidatförteckningen i Reach-förordningen;
 - i andra hand, andra underlag för farobedömning, till exempel egenklassificering enligt CLP eller så kallade GreenScreen-bedömningar som delar av elektronikbranschen använder;
 - i tredje hand, förekomst av brom, klor, fluor och/eller fosfor i flamskyddsmedlet.

* Skatteverket gör med hänvisning till sitt myndighetsuppdrag ingen bedömning i denna del av rapporten.

En förutsättning för förslaget genomförande är att Kemikalieinspektionen eller någon annan aktör, med för uppgiften relevant kompetens, ges i uppdrag att ta fram underlag för riksdagens beslut om innehållet i de nya bilagorna med ämneslistor. Uppgiften avser även att löpande lämna förslag till ändringar i bilagorna.

Konsekvenserna av hela förslaget har analyserats i kapitel 6.4.3.

Rekommendationer:

- Att regelbundet se över hänvisningar till KN-nummer i takt med att de revideras.
- Genomföra kommunikationsinsatser, vilket kan ske i samverkan mellan berörda myndigheter, för att minska administrationen och öka företagens och övriga skattskyldigas medvetenhet och kunskaper om skattelagen.
- Utredda frågan om informativa styrmedel i konsumentledet kan införas som kompletterar kemikalieskatten med syftet att bidra till att förekomsten av farliga flamskyddsmedel i de varor som omfattas av skatten minskar.
- Utredda frågan om att utöka kemikalieskattelagens tillämpningsområde till fler varor eftersom utvärderingen visar att det finns hemelektronik som innehåller farliga ämnen i flamskyddsmedel men som idag inte är skattepliktiga. Analysen i rapportens bilaga 2 kan användas som underlag för fortsatt utredning.

7.3 Implementering

Bedömningen är att de föreslagna förändringarna av skatten medför ett behov av en implementeringstid på åtminstone två år – från beslut till införande – för att ge de berörda företagen möjlighet att revidera leverantörsavtal och andra administrativa rutiner samt för att påbörja en anpassning av produktsortimentet till de nya förutsättningarna.

I samrådet har APPLiA (branschorganisation för tillverkare och importörer av elektriska hushållsapparater) framfört att i avtal mellan företag behövs information om vilka ämnen som omfattas i olika skatteavdragsnivåer mer än 3 månader innan förändring. IT& Telekomföretagens europeiska branschorganisation DIGITALEUROPE har framfört att de behöver en implementeringstid på minst två år för alla större förändringar av skatten för att kunna genomföra de anpassningar som behövs. En liknande synpunkt har framförts från ett enskilt företag.

Under implementeringsperioden kan de informations- och kommunikationsinsatser som riktar sig mot berörda företag som rekommenderas i 7.2 genomföras.

7.4 Författningsförslag – Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik dels att 2, 4, 5 och 6 §§ och bilagan till lagen samt rubriken till bilagan ska ha följande lydelse dels att det ska införas en ny bilaga, bilaga 2, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

2 §

I denna lag avses med

- bromförening: sådan kemisk förening som innehåller grundämnet brom,
- klorförening: sådan kemisk förening som innehåller grundämnet klor,
- fosforförening: sådan kemisk förening som innehåller grundämnet fosfor,
- homogent material: ett material som har samma fysikaliska egenskaper i hela materialet och som på mekanisk väg inte kan sönderdelas i olika material,
- CAS-nummer: sådan unik numerisk identifiering av kemisk förening som tilldelas av The American Chemical Society genom dess avdelning Chemical Abstracts Service (CAS),
- reaktivt tillsatt förening: en förening som är bunden till en stabil polymer genom en kemisk reaktion och bildar kovalenta bindningar,
- additivt tillsatt förening: en förening som är tillsatt på annat sätt än reaktivt,

Föreslagen lydelse

I denna lag avses med

- flamskyddsmedel: en kemisk förening som när den har tillsatts ett material kan försvåra antändning eller minska spridningen av en brand i materialet,
- homogent material: ett material som har samma fysikaliska egenskaper i hela materialet och som på mekanisk väg inte kan sönderdelas i olika material,
- CAS-nummer: sådan unik numerisk identifiering av kemisk förening som tilldelas av The American Chemical Society genom dess avdelning Chemical Abstracts Service (CAS),
- reaktivt tillsatt flamskyddsmedel: ett flamskyddsmedel som har

– yrkesmässig aktivitet: sådan aktivitet som utförs av

1. en juridisk person, eller
2. en fysisk person och avser varor som inte är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk,

– EU-land: områden som tillhör Europeiska unionens punktskatteområde,

– tredjeland: länder och områden utanför Europeiska unionens punktskatteområde,

– distansförsäljning: försäljning där varorna transporteras till Sverige från ett annat EU-land av säljaren eller av någon annan för säljarens räkning och där köpet inte är yrkesmässigt för köparen,

– undantagen säljare: en säljare som inte är godkänd som lagerhållare enligt 10 §, registrerad mottagare enligt 10 a § eller registrerad EU-handlare enligt 10 b § och vars årliga försäljning av skattepliktiga varor till Sverige inte överskrider 100 000 kronor för innevarande eller föregående kalenderår,

– import: såväl att en skattepliktig vara förs in till Sverige från tredjeland under förutsättning att varan inte omfattas av sådant suspensivt tullförfarande eller suspensivt tullarrangemang som avses i artikel 4.6 i rådets direktiv 2008/118/EG av den 16 december 2008 om allmänna regler för punktskatt och om upphävande av direktiv 92/12/EEG, som att varan frisläpps från ett sådant förfarande eller arrangemang.

tillsattas under polymerisationsprocessen och reagerat kemiskt med andra tillsatta ämnen och därmed blivit en integrerad del av den polymer i elektroniken som ska flamskyddas,

– *additivt tillsatt flamskyddsmedel: ett flamskyddsmedel som har tillsatts på annat sätt än reaktivt,*

– yrkesmässig aktivitet: sådan aktivitet som utförs av

1. en juridisk person, eller
2. en fysisk person och avser varor som inte är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk,

– EU-land: områden som tillhör Europeiska unionens punktskatteområde,

– tredjeland: länder och områden utanför Europeiska unionens punktskatteområde,

– distansförsäljning: försäljning där varorna transporteras till Sverige från ett annat EU-land av säljaren eller av någon annan för säljarens räkning och där köpet inte är yrkesmässigt för köparen,

– undantagen säljare: en säljare som inte är godkänd som lagerhållare enligt 10 §, registrerad mottagare enligt 10 a § eller registrerad EU-handlare enligt 10 b § och vars årliga försäljning av skattepliktiga varor till Sverige inte överskrider 100 000 kronor för innevarande eller föregående kalenderår,

– import: såväl att en skattepliktig vara förs in till Sverige från tredjeland under förutsättning att varan inte omfattas av sådant suspensivt tullförfarande eller suspensivt tullarrangemang som avses i artikel 4.6 i rådets direktiv 2008/118/EG av den 16 december 2008 om allmänna regler för punktskatt och om upphävande av direktiv 92/12/EEG, som att varan frisläpps från ett sådant förfarande eller arrangemang.

Vid beräkningen av den årliga försäljningen för undantagna säljare enligt första stycket ska inte mervärdesskatt beaktas, och inte heller fraktkostnader till den del de går att särskilja.

4 §

För skattepliktig vara som uppfyller de villkor som framgår av 5 § får den skattskyldige göra avdrag för skatt med 50 procent av den skatt som ska betalas enligt 3 §.

För skattepliktig vara som uppfyller villkoren i både 5 och 6 §§ får den skattskyldige i stället göra avdrag för skatt med 90 procent av den skatt som ska betalas enligt 3 §.

För en skattepliktig vara som uppfyller de villkor som framgår av 5 § får den skattskyldige göra avdrag för skatt med 50 procent av den skatt som ska betalas enligt 3 §.

För en skattepliktig vara som uppfyller villkoren i både 5 och 6 §§ får den skattskyldige i stället göra avdrag för skatt med 95 procent av den skatt som ska betalas enligt 3 §.

5 §

Rätt till avdrag för skatt föreligger om varan inte innehåller någon additivt tillsatt brom- eller klorförening som utgör en högre andel än 0,1 viktprocent av det homogena materialet i

1. ett kretskort, med undantag för kortets komponenter, eller
2. en plastdel som väger mer än 25 gram.

Rätt till avdrag för skatt föreligger om varan inte innehåller något av de flamskyddsmedel som anges i bilaga 1 till denna lag och som utgör en högre andel än 0,1 viktprocent av det homogena materialet i

- a) ett kretskort, med undantag för kortets komponenter, eller
- b) en plastdel som väger mer än 25 gram.

6 §

Rätt till avdrag för skatt föreligger om varan inte innehåller

1. någon additivt tillsatt fosorförening som utgör en högre andel än 0,1 viktprocent av det homogena materialet i

- a) ett kretskort, med undantag för kortets komponenter, eller
- b) en plastdel som väger mer än 25 gram, eller

2. någon reaktivt tillsatt brom- eller klorförening som utgör en högre andel än 0,1 viktprocent av det homogena materialet i

- a) ett kretskort, med undantag för kortets komponenter, eller
- b) en plastdel som väger mer än 25 gram.

Rätt till avdrag för skatt föreligger om varan inte innehåller något av de flamskyddsmedel som anges i bilaga 2 till denna lag och som utgör en högre andel än 0,1 viktprocent av det homogena materialet i

- a) ett kretskort, med undantag för kortets komponenter, eller
- b) en plastdel som väger mer än 25 gram.

Denna lag träder i kraft den xxx.

Bilaga 1 till lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik

CAS-nummer	Grundämne	Engelskt namn	Svenskt namn	Reaktivt/Additivt	Kommentar
------------	-----------	---------------	--------------	-------------------	-----------

Bilaga 2 till lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik

CAS-nummer	Grundämne	Engelskt namn	Svenskt namn	Reaktivt/Additivt	Kommentar
------------	-----------	---------------	--------------	-------------------	-----------

8 Referenser

Andersson, I. & Larsson, S., 2020. *Taxation of Hazardous Chemicals as a substitution measure. An interview study on companies affected by the Swedish tax on chemicals in certain electronics. Master's thesis in Industrial Ecology & Management and Economics of Innovation*, Gothenburg Sweden: Chalmers University of Technology.

HUI Research, 2019. *Prisbildning på hemelektronik i digitaliseringens tidsålder. Svensk konkurrenskraft i en global värld.*, u.o.: Elektronikbranschen.

Kemikalieinspektionen & Skatteverket, 2020. *Utvärdering av skatten på kemikalier i viss elektronik. Redovisning av regeringsuppdrag Fi2019/040008/S2*, Sundbyberg: Skatteverket.

Prop 2016/17:1, u.d. *Budgetproposition för 2017*. u.o.:u.n.

Prop. 2019/20:99, u.d. *Vårändringsbudet för 2020*. u.o.:u.n.

SCB, 2021a. *Industrins produktion efter varugrupp enligt KN och lönebearbetning. År 1996 - 2019*. [Online]

Available at:

https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_NV_NV0119/IVPKNLonAr/

[Använd 25 01 2021].

SCB, 2021b. *Varuimport och varuexport efter varugrupp KN 2,4,6-nivå, bortfallsjusterat, sekretessrensad. År 2000 - 2020*. [Online]

Available at:

https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_HA_HA0201_HA0201B/ImpExpKNTotAr/

[Använd 25 01 2021].

Bilaga 1. Uppdrag att utvärdera kemikalieskattens effekter (Fi2019/04008/S2)

Regeringsbeslut

Regeringen uppdrar åt Skatteverket och Kemikalieinspektionen att utvärdera kemikalieskattens effekter i enlighet med vad som anges nedan.

Skatteverket ska lämna en gemensam redovisning av resultatet av analysen till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 1 oktober 2020. Om förslag till ändringar ska lämnas (se nedan under ”Administrativ börda”, ”Omfattade ämnen” och ”Bilagan till lagen”) ska dessa redovisas senast den 1 mars 2021. Om Skatteverket och Kemikalieinspektionen gör olika bedömningar kan dessa redovisas separat.

Uppdraget omfattar endast de nedan angivna områdena. Om Skatteverket eller Kemikalieinspektionen under uppdragets gång kommer fram till att något ytterligare område bör inkluderas i uppdraget ska det stämmas av med Finansdepartementet.

Bakgrund

Lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik trädde i kraft den 1 april 2017 och skatt enligt lagen började tas ut från och med den 1 juli 2017. I förarbetena till lagen angav regeringen att skatten och dess utformning bör ses över och uppdateras med jämna mellanrum (prop. 2016/17:1 förslag till statens budget, finansplan och skattefrågor s. 333). Behovet av utvärdering har därefter även uppmärksammats av skatteutskottet, som i betänkandet 2017/18: SkU10 ansåg att det var angeläget att regeringen följer utvecklingen på området och att det görs en utvärdering av samhällsekonomiska och andra effekter av kemikalieskatten. Utskottet föreslog att riksdagen skulle ställa sig bakom det som utskottet anförde om att genomföra en utvärdering av kemikalieskatten och tillkännage detta för regeringen. Riksdagen biföll den 28 mars 2018 skatteutskottets förslag (riksdagsskrivelse 2017/18:199).

Närmare om uppdraget

Samhällsekonomiska effekter

Skatteverket ska, tillsammans med Kemikalieinspektionen, analysera de samhällsekonomiska effekterna av skatten och, i den mån det är möjligt, bedöma måluppfyllelse och kostnadseffektivitet.

Som en del av det arbetet ska Skatteverket sammanställa och utvärdera hur intäkterna från skatten har utvecklats under den tid som kemikalieskatten varit i kraft. En sammanställning över utvecklingen av de olika varugruppernas (utifrån de grupper av KN-nummer som anges i 3 § lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik) nivåer av skatteavdrag under den tid kemikalieskatten varit i kraft ska göras för att kunna analysera om eventuella förändringar i nivåerna har skett av skatteavdragen. Om förändringar går att se ska detta kommenteras, analyseras och om möjligt ska det presenteras slutsatser över möjliga förklaringar. Skatteverket ska även sammanställa och analysera vilka varugrupper utifrån KN-nummer som står för största andelen avdrag och hur detta har utvecklats.

Ett ytterligare underlag till den samhällsekonomiska analysen utgörs av den så kallade nollstudie som Kemikalieinspektionen påbörjade 2017, med syfte att förbereda inför kommande utvärdering. I denna ingick bland annat att ta fram statistik över försäljning och att köpa in ett slumpmässigt urval av elektronik som kan användas som referens vid den

senare utvärderingen. Kemikalieinspektion ska, med utgångspunkt i den genomförda nollstudien, analysera och kommentera vilken effekt kemisklieskatten har haft på de varor som omfattas. En bedömning av om skatten har uppfyllt sitt syfte att minska förekomsten av farliga ämnen i människors hemmiljö ska om möjligt göras.

Administrativ börda

Skatteverket ska undersöka och sammanställa dels myndigheternas egen administration av skatten, dels hur de skattskyldiga upplever den administrativa bördan. Effekterna av ändringarna som trädde i kraft den 1 januari 2019 ska om möjligt beaktas. Om den administrativa bördan i någon del upplevs som betungande ska det i redovisningen särskilt anges vilka delar detta avser. Om Skatteverket bedömer att administrationen är ovanligt betungande ska myndigheten komma med förslag på åtgärder för att underlätta administrationen för myndigheten eller de skattskyldiga i de aktuella delarna.

Avstämning bör ske med Kemikalieinspektionen om myndighetens erfarenheter av skattens administration.

Omfattade ämnen

Kemikalieinspektion ska utvärdera om de olika nivåerna för skatteavdrag fortfarande är relevanta utifrån forskningsläget kring de ämnen som omfattas (brom, klor och fosfor). Kemikalieinspektionen ska vid behov komma med förslag på förändringar, vilket även kan inkludera att lägga till ytterligare ämnen som minskar möjligheten till avdrag. Vid utvärderingen och eventuella förslag ska skattesystemets uppbyggnad, där beskattningen baseras på grupper av ämnen snarare än individuella ämnen, beaktas.

Avstämning ska ske med Skatteverket kring skattesystemets uppbyggnad och hur eventuella förslag påverkar Skatteverkets arbete.

Bilagan till lagen

Kemikalieinspektionen ska undersöka om bilagan till lagen, med information om huruvida olika flamskyddsmedel normalt tillsätts additivt eller reaktivt, fortfarande är aktuell eller om den behöver justeras. Vid behov ska Kemikalieinspektionen komma med förslag på ändringar.

Avstämning ska ske med Skatteverket om hur eventuella förslagna förändringar kan påverka Skatteverkets arbete.

Bilaga 2. Analys av en utökning av skatten till fler varor

I denna bilaga redovisar Kemikalieinspektionen sin analys av möjligheten att utöka skatten till andra varuslag. Där det står vi eller vår i texten i bilaga 2 så avses Kemikalieinspektionen. Vi redovisar analysen i denna bilaga som ett underlag till utvärderingens rekommendation om att det finns skäl att titta vidare på en utökning av skattelagen till fler varuslag.

Åtgärdsalternativ: Åtgärdsalternativet innebär att antalet skattepliktiga varor utökas till att omfatta även andra elektriska och elektroniska varor som inte omfattas av skatten idag men som är vanliga i hemmiljö och som kan anges med KN-nummer.

Åtgärden innebär en ändring av 3 § lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik (2016:1067). Kemikalieskatten utökas till fler varuslag genom att fler KN-nummer läggs till. Åtgärden kan framför allt motiveras utifrån skälet att minska förekomsten av farliga flamskyddsmedel i fler grupper av elektronikvaror som är vanliga i hemmiljö.

I delredovisningen av uppdraget (Kemikalieinspektionen & Skatteverket, 2020) konstaterades att de ämnesgrupper (brom-, klor- och fosforinnehållande ämnen) som den nuvarande skatten inriktas mot är vanligt förekommande i varugruppen kaffebyggare för hushållsbruk (KN 851671). Varugruppen omfattas inte av skatten men är vanlig i hemmiljö. Det kan förväntas att även andra typer av elektriska och elektroniska varor som inte omfattas av skatten idag och som är vanliga i hemmiljö kan innehålla farliga flamskyddsmedel.

I dag behandlas varugrupper som är näraliggande substitut till varandra olika i skattehänseende beroende på hur de paketeras. För att motverka strategisk paketering av varor finns det därför även skäl att se över varuindelningen med avseende på detta. Ett exempel på problemet är att stationära datorer som säljs separat (KN 847150) inte omfattas av skatten medan stationära datorer som säljs i paket tillsammans med skärm med mera (KN 847141 samt KN847149) samt bärbara datorer (KN 847130) omfattas av skatten.

Vid en genomgång av Tulltaxan har Kemikalieinspektionen identifierat ett flertal grupper av elektronikvaror som förekommer i hemmiljön som i nuläget inte omfattas av skatten. En utmaning är att omfatta alla väsentliga varuslag samtidigt som varor som inte används i hemmiljö inte omfattas i alltför stor utsträckning. Det är även viktigt att inte inkludera varor som inte kan kategoriseras som elektriska eller elektroniska varor. Kemikalieinspektionen haft stöd av handläggare på Tullverket⁴³ för att identifiera vilka varugrupper som omfattas av vilka KN-nummer för att få en så träffsäker lista som möjligt inom ramen för detta uppdrag.

En annan aspekt att beakta är att skatten inte bör omfatta varor där kemiska flamskyddsmedel vanligtvis inte förekommer. Enligt handläggare på Elsäkerhetsverket⁴⁴ finns det inga bestämda krav om flamskyddsmedel i elektriska eller elektroniska varor. Tekniska standarder anger i regel endast vilka tester som ska klaras, men de anger inte hur. Förmodligen är det i många fall branschföreträdare som har bäst kunskap om ifall flamskyddsmedel används eller inte i olika varugrupper. Branschorganisationen IT&Telekomföretagen har inom samrådet (se bilaga 3 till denna rapport) framfört att många varor i två av de varugrupper (KN847160 och KN847170) som Kemikalieinspektionen har identifierat inte behöver tillföras kemiska flamskyddsmedel för att uppnå kraven i tekniska

⁴³ Personlig kommunikation, januari-februari 2021.

⁴⁴ Personlig kommunikation, mars 2021.

standarder. Kemikalieinspektionen har inte kunnat verifiera denna information och har valt att ändå behålla dessa varor i den analys som redovisas nedan.

En preliminär lista över KN-nummer att utöka 3 § i skattelagen redovisas i Tabell 5. Det är viktigt att notera att listan är preliminär och att den bör granskas och kvalitetssäkras av relevanta expertmyndigheter (till exempel Tullverket och Elsäkerhetsverket) för att säkerställa att den uppfyller de kriterier som nämns i föregående stycket. KN-numren i Tabell 5 omfattar varor som är vanligt förekommande i människors hemmiljö. Flera av dem omfattar dock även varor som i stor utsträckning används yrkesmässigt.⁴⁵

Tabell 5: Preliminär lista över KN-nummer för varuslag att utöka skatten med.

KN-nummer	Beskrivning av KN-nummer	Exempel på varor som omfattas
844331	Apparater som utför minst två av arbetsuppgifterna utskrift, kopiering och telefaxöverföring och kan anslutas till en maskin för automatisk databehandling eller till ett nätverk	Kombinationer av skrivare, kopiator och/eller fax
844332	Apparater som endast utför en av arbetsuppgifterna utskrift, kopiering och telefaxöverföring och som kan anslutas till en maskin för automatisk databehandling eller till ett nätverk	Skrivare, kopiator eller fax
847150	Bearbetningsenheter till maskiner för automatisk databehandling, även sådana som innehåller en eller två av följande enheter inom samma hölje, nämligen: minnen, inorgan och utorgan (exkl. maskiner för automatisk databehandling enligt nr 8471.41 eller 8471.49 och kringutrustning)	Stationära datorer som säljs för sig utan något tillhörande in- eller utorgan (t.ex. skärm, tangentbord, mus).
847160	Inorgan och utorgan till maskiner för automatisk databehandling, även innehållande minnen inom samma hölje	Tangentbord, mus.
847170	Minnesenheter till maskiner för automatisk databehandling	Alla typer av minnesenheter till en dator, till exempel interna och externa hårddiskar, interna DVD-läsare, samt RAID ⁴⁶ lagringsplatser.
851010	Rakapparater med inbyggd elektrisk motor	
851020	Hårklipningsmaskiner med inbyggd elektrisk motor	
851030	Hårborttagningsmaskiner med inbyggd elektrisk motor	
851631	Hårtorkar, elektriska ⁽¹⁾	
851632	Elektriska värmeapparater för hårbehandling (exkl. hårtorkar) ⁽¹⁾	Locktänger
851640	Elektriska stryk- och pressjärn ⁽¹⁾	
851671	Kaffe- eller tebryggare, elektriska, för hushållsbruk	
851672	Brödrostar, elektriska, för hushållsbruk	
851679	Elektriska värmeapparater, för hushållsbruk	Fritöser

⁴⁵ I samrådet inom detta regeringsuppdrag har det framförts att vissa tekniska standarder kan användas för att särskilja varor som är tillgängliga för användning i hushåll från andra varor. Till exempel standard EN 50561-1:2013 om elektromagnetisk kompatibilitet för informationsteknisk utrustning. Enligt handläggare på Elsäkerhetsverket (personlig kommunikation, mars 2021) är det främst uppdelningar mellan elektronikvaror för industriell användning å ena sidan och varor för kontors- och hushållsanvändningen å den andra, som görs genom den här typen av elektromagnetiska klassificeringar. Kemikalieinspektionen har inom arbetet med uppdraget inte analyserat detta ytterligare.

⁴⁶ RAID = Redundant Array of Independent Disks, ungefär "feltolerant uppsättning av oberoende hårddiskar".

852862	Projektörer av sådana slag som kan anslutas direkt till och är avsedda att användas tillsammans med en maskin för automatisk databehandling enligt nr 8471 (exkl. med inbyggd televisionsmottagare)	Projektörer som endast kan användas med en dator, men inte med andra källor (som t ex en mediaspelare eller en DVD-spelare).
852869	Projektörer (exkl. med inbyggd televisionsmottagare samt som kan anslutas direkt till och är avsedda att användas tillsammans med en maskin för automatisk databehandling)	Övriga projektörer, det vill säga sådana projektörer som inte endast kan anslutas till en dator.
85437005	Bärbar, batteridriven elektronisk läsare för att registrera och återge text, stillbild eller ljud	Läsplattor

Not (1): Det är möjligt att dessa KN-nummer i hög grad omfattar varor som främst används yrkesmässigt.

Källa: SCB (www.cnwwebb.scb.se) samt personlig kommunikation med Tullverket under januari-februari 2021.

Att utvidga skattens tillämpningsområde till att även omfatta de varugrupper som anges i Tabell 5 skulle kunna vara en lämplig åtgärd som stärker skattens måluppfyllelse. Kemikalieinspektionens bedömning är att en sådan utökning av skattebasen bör övervägas efter det (eller i samband med) att andra åtgärder (se kapitel 7.2 Förslag till åtgärder) som stärker skattens måluppfyllelse har införts (eller införs). Yttranden från branschaktörer som inkommit under samrådet talar för att inte utöka skatten till fler varugrupper innan andra förändringar som åtgärdar de brister som har identifierats i den nuvarande utformningen av skatten har genomförts.

Om utökningen av skattepliktiga varor är förenlig med EU:s statsstödsregler har inte analyserats i denna rapport. I övrigt har Kemikalieinspektionen inte identifierat några lagtekniska hinder mot att utöka kemikalieskatten så att flera varuslag inkluderas.

Kemikalieinspektionen har inte analyserat eller tagit ställning till vilka skattesatser som bör gälla för dessa varugrupper vid en eventuell inkludering i skattelagen.

2.1 Konsekvensanalys av att inkludera fler varuslag

I den här bilagan analyseras konsekvenserna av att utöka skatten till de varuslag som anges i Tabell 5.

2.1.1 Måluppfyllelse och effekter för miljö och hälsa

Åtgärden innebär att fler varugrupper omfattas av skatten. För de varugrupper som i dag omfattas av skatten finns det ett incitament till substitution – från ämnen som det inte medges fullt avdrag för, till ämnen som medger avdrag i högre grad. Med detta åtgärdsalternativ kommer det incitamentet även finnas för de tillkommande varugrupperna. Åtgärden ger även incitament för de skatteskyldiga företagen att ta reda på kemikalieinnehållet i varorna som finns i de varugrupper som tillkommer.

Det innebär förmodligen en minskad förekomst av de flamskyddsmedel som inte ger rätt till den högsta avdragsnivån i de tillkommande varugrupperna. Tillsammans med förslagen till ändrad utformning av skatten i kapitel 7 så innebär denna åtgärd att farliga flamskyddsmedel förmodligen blir mindre vanligt förekommande i människors hemmiljö. Detta medför i sin tur minskade risker för negativa hälsoeffekter. Det är dock inte möjligt att med nuvarande kunskapsunderlag kvantifiera dessa effekter.

Tillsammans med de förslag till förändringar av skattens utformning som redovisas i kapitel 7 innebär en utökning av skatten till att omfatta fler varuslag att förutsättningarna för ökad måluppfyllelse stärks.

2.1.2 Praktisk tillämpning

Ett företag har inom samrådet (se bilaga 3) framfört att det för skrivare och multifunktionsprodukter (KN 844331 & 844332) det uppstår ett tillämpningsproblem vid försäljning till yrkesmässig verksamhet. Dessa varor består av olika delar som sätts ihop till en kundanpassad lösning. Varje del väger så mycket att det maximala bruttoskattebeloppet per vara uppnås. Skattebeloppet kommer att skilja sig åt beroende på om delarna definieras som enskilda varor eller om alla delar tillsammans definieras som en vara.

För övriga varugrupper är bedömningen att den praktiska tillämpningen inte påverkas av denna åtgärd, annat än genom att ytterligare skattepliktiga varor och nya skattskyldiga tillkommer. I övrigt är det samma konsekvenser som för respektive utformning av skatteavdragen (kapitel 6).

2.1.3 Antal skattskyldiga

En utökning till fler varugrupper kommer att medföra en ökning av antalet skattskyldiga företag och privatpersoner.

För att få en uppfattning om antalet tillkommande skattskyldiga företag har ett riktat samråd med tre branschorganisationer samt en analys av utdrag ur Tullverkets register över varuimport genomförts.

Underlag från samråd med branschorganisationer

Branschorganisationerna tillfrågades om i vilken utsträckning en eventuell utökning av skatten till nya varugrupper innebär att fler företag än i dagsläget blir skattskyldiga, och om det även inkluderar småföretag.

Branschorganisationen för tillverkare och importörer av elektriska hushållsapparater (APPLiA) svarar att utökningen till fler varugrupper medför att fler företag av typen importör omfattas. Det kommer i huvudsak vara mindre företag och återförsäljare med egen import, men framför allt kommer flera företag med distansförsäljning baserad utanför Sverige att bli berörda.

Elektronikbranschen svarar att antalet skattskyldiga kommer att öka men att de inte kan bedöma i vilken utsträckning. En butikskedja som är medlem i Elektronikbranschen anger att andelen av deras sortiment och leverantörer som omfattas av skatten uppskattningsvis kommer att öka från cirka 50 procent av sortimentet och leverantörerna till 65–70 procent av sortimentet och 70–80 procent av leverantörerna.

IT & Telekommunikationsföretagen (ITOT) bedömer att åtgärden innebär att ytterligare minst 170 varumärken kommer att beröras av skatten. Bedömningen ska enligt ITOT ses som en minimiuppskattning och att det kan finnas fler tillkommande skattskyldiga företag inom respektive varugrupp.

Tabell 6: IT & Telekommunikationsföretagens bedömning av minsta antalet nytillkommande varumärken för vissa varuslag vid en utvidgning av skatten till fler varugrupper

KN-nummer för varuslag	Minsta antal ytterligare skattskyldiga företag
847150	15
847160	55
847170	40
852862 & 852869	10

844331	15
844332	15
85437005	20
Totalt	170

Källa: IT & Telekomföretagen

Analys av registerutdrag från Tullverket

Tullverket för register över all import av varor från tredjeland (länder utanför EU). För varje registerpost anges bland annat deklarentens namn, organisationsnummer och KN-nummer.⁴⁷ I denna analys gjorde vi ett uttag av alla registrerade poster under helåret 2020 för de KN-nummer som i nuläget omfattas av skatten samt för de KN-nummer som anges i den preliminära listan över tillkommande varugrupper i Tabell 5.

Under år 2020 importerade 6 392 unika deklaranter⁴⁸ av varor inom de KN-nummer som redan omfattas av skatten. I detta ingår såväl företag som andra organisationer och privatpersoner.⁴⁹ Antalet är väsentligt större än antalet företag som är skattskyldiga hos Skatteverket (752 stycken, se avsnitt 2.3.3 i rapporten). En förklaring till den skillnaden är att det är vanligt att den här typen av varor importeras från tredje land och huvudregeln är att skatten vid import ska betalas till Tullverket (enda undantaget är om varorna importeras av en aktör som är godkänd som lagerhållare). En ytterligare förklaring är sannolikt att merparten av deklaranterna är konsumenter (privatpersoner, företag och andra organisationer) som har importerat varor för eget bruk. Varor som privatimporteras ska sedan den 1 oktober 2020 beskattas. År 2020 var det 2 619 unika deklaranter som importerade varor inom något av de KN-nummer som anges i den preliminära listan över tillkommande varugrupper i Tabell 5 (se Tabell 7). Av dessa importerade 1245 deklaranter varor inom de KN-nummer som redan omfattas av skatten medan övriga 1347 inte gjorde det. Om även dessa KN-nummer hade omfattats av skatten så hade antalet deklaranter som importerade varor inom skattens område varit omkring 20 procent (1347/6392) högre. Det enskilda KN-nummer som bidrar mest till ökningen av antalet unika organisationsnummer är KN847160, närmast följt av KN847170 och KN847150 (för beskrivning av respektive KN-nummer, se Tabell 5).

Tabell 7: Antal deklaranter som registrerats för import av varor i olika KN-nummer.

Varugrupp (KN-nummer)	Antal deklaranter ⁽¹⁾	Antal deklaranter som även importerar varor som redan omfattas av skatten	Antal deklaranter som inte importerar varor som redan omfattas av skatten	Andel nya deklaranter ⁽²⁾
844331 & 844332	373	191	182	2,8 %
847150	621	394	227	3,6 %

⁴⁷ Även varuvikt och antal varor registreras. Denna information används för en annan analys i avsnittet 'Skatteintäkter och avdrag' i denna bilaga.

⁴⁸ I denna sammanställning har privatpersoner som i registret registrerats med ett organisationsnummer bestående av endast nollor exkluderats.

⁴⁹ I denna sammanställning har privatpersoner som i registret registrerats med ett organisationsnummer bestående av endast nollor exkluderats. I övrigt har inte Kemikalieinspektionen haft möjlighet att med en rimlig arbetsinsats sortera ut hur många av deklaranterna som är privatpersoner. Bedömning är att det är en mindre del av det totala antalet unika organisationsnummer för såväl de KN-nummer som redan omfattas av skatten som för de KN-nummer som anges i Tabell 5.

847160	925	556	369	5,8 %
847170	640	361	279	4,4 %
851010, 851020 & 851030	190	93	97	1,5 %
851631	85	33	52	0,8 %
851632	88	36	52	0,8 %
851640	51	30	21	0,3 %
851671	140	79	61	1,0 %
851672	58	48	10	0,2 %
851679	281	146	135	2,1 %
852862 & 852869	96	67	29	0,5 %
85437005	11	8	3	0,0 %
Alla KN- nummer ovan (3)	2619	1245	1374	21,5 %

Not (1). Exklusive privatpersoner som i registret registrerats med ett organisationsnummer bestående av endast nollor.

Not (2). Antalet deklaranter i föregående kolumn dividerat med antalet unika deklaranter som importerade varor inom de KN-nummer som redan omfattas av skatten (6392).

Not (3). Eftersom en deklarat kan importera varor från flera varugrupper så är summan av de ovanstående raderna större än antalet deklaranter som importerat varor från någon av varugrupperna.

Källa: Tullverkets importregister samt egna beräkningar

Denna kartläggning och analys ger en viss indikation för hur mycket antalet skattskyldiga kommer att öka om åtgärden genomförs. Men det går inte att dra alltför långtgående slutsatser av resultatet i detta skede av utvärderingen. Två aspekter att ta hänsyn till vid tolkningen av resultatet är dels att Tullverkets uppgifter endast omfattar import från tredjeland och inte införsel från andra EU-länder eller inhemsk varuproduktion, dels att Kemikalieinspektionen endast har analyserat antalet deklaranter på en aggregerad nivå. På denna aggregerade nivå ingår såväl företag som importerar för att sälja varorna vidare som andra organisationer och privatpersoner.

I nuläget ger dock denna analys förmodligen den bästa uppskattningen över hur antalet skattskyldiga skulle påverkas av en utökning av skatten till varugrupperna i den preliminära listan i Tabell 5. Uppskattningen är att antalet deklaranter ökar med cirka 20 procent.

2.1.4 Skatteintäkter och avdrag

Den utökning av skattebasen som detta åtgärdsalternativ innebär leder till att skattskyldigas skattebetalningar (netto) ökar med uppskattningsvis 391 miljoner kronor per år (Tabell 8)). Här följer en redogörelse för hur detta har beräknats.

Utifrån SCBs uppgifter om levererade (SCB, 2021a), importerade och exporterade (SCB, 2021b) mängder av varor har den inhemska konsumtionen (i ton) per KN-nummer för 2018 beräknats. År 2018 är det senaste året som det finns fullständiga tillgängliga data.

För varorna betalas skatt per viktenhet eller per styck. I de här beräkningarna av brutto- och nettoskatt antas skattesatserna för hushållsapparater (KN 8510 och KN8516) vara den samma som för vitvaror i nuvarande lagstiftning, det vill säga 11 kronor per kg vara⁵⁰. Skattesatsen för övriga varor som skatten föreslås utökas till antas vara den samma som för övriga elektronikvaror i nuvarande lagstiftning, 164 kronor per kg vara. I skattelagen finns

⁵⁰ Samtliga skattesatser här avser år 2021.

även en maximal skatt per vara som är 451 kronor. För de varor som beskattas med den högre skattesatsen gäller att varor som väger mindre än 2,75 kg beskattas per viktenhet medan tyngre varor beskattas per styck.

Andelen av varuvikten som beskattas per vikt respektive per styck för de varugrupper som antas beskattas med den högre skattesatsen har uppskattats. I arbetet har vi utgått från Tullverkets register över varor som importerats från länder utanför EU under år 2020. Här antar vi att varor inom ett KN-nummer som importerats från länder utanför EU (och som därmed registreras hos Tullverket) är representativa för alla varor inom samma KN-nummer på den svenska marknaden. Dessa andelar har sedan multiplicerats med konsumerad varuvikt per KN-nummer enligt SCBs data för att (per KN-nummer) få en varuvikt som beskattas per viktenhet och en varuvikt som beskattas per styck (se Tabell 8). Varuvikten per styck har sedan dividerats med genomsnittlig vikt per vara⁵¹ i respektive KN-nummer enligt uppgifter i Tullverkets register för att beräkna antal varor som beskattas per styck.

Tabell 8: Beräknad konsumtion per år och varugrupp samt beräknade delar av konsumtionen som beskattas per viktenhet respektive per vara.

Varugrupp (KN-nummer)	Konsumtion ⁽¹⁾ (ton)	Andel av varuvikt som beskattas per vikt	Andel av varuvikt som beskattas per antal	Varuvikt som beskattas per vikt (ton)	Varuvikt som beskattas per antal (ton)	Vikt per vara för de varor som beskattas per antal (kg/styck)	Antal varor som beskattas per antal (styck)
844331 & 844332	7 886	1,6%	98,4%	127	7760	18,5	419 165
847150	1 922	9,2%	90,8%	177	1746	9,2	190 747
847160	1 863	87,2%	12,8%	1626	238	6,1	39 021
847170	419 ⁽²⁾	80,5%	19,5%	338	82	11,0	7 466
851010, 851020 & 851030	618	100%	0%	618	0		0
851631 & 851632	814	100%	0%	814	0		0
851640	304	100%	0%	304	0		0
851671	2 605	100%	0%	2605	0		0
851672	685	100%	0%	685	0		0
851679	4 087	100%	0%	4087	0		0
852862 & 852869	256	8,4%	91,6%	21	235	7,3	32 295
85437005	12	100%	0%	12	0		0

Not (1): Konsumtion har beräknats som Leveranser + Import – Export från SCBs uppgifter. Leveranser anges hos SCB endast i kronor. Leveranser i ton har uppskattats genom uppgifter om ton per krona i exportvärde för respektive KN-nummer. Data är bortfallsjusterade om inget annat anges (Företagen har en uppgiftsskyldighet för handel över 1,5 miljoner kr på årsbasis. SCB gör en bortfallsjustering för KN på 6-siffrig nivå.). Uppgifter från 2018 om inget annat anges.

Not (2): Uppgift om tonnage saknas för 2018, tonnage för 2017 används här i stället.

Källa: SCB (2021a & 2021b), Tullverket importregister och egna beräkningar.

⁵¹ Den genomsnittliga vikten per vara enligt Tullverkets register gäller endast de varor som väger mer än 2,75 kg/styck.

Utifrån beräkningarna av varuvikt som beskattas per viktenhet, antal varor som beskattas per styck och de antagna skattesatserna beräknas en årlig bruttoskatt per varugrupp. Den totala bruttoskatten uppskattas till 788 miljoner kronor per år. De skattskyldiga förväntas begära avdrag från bruttoskatten i samma utsträckning som för likartade varugrupper som redan omfattas av skatten (se not 3 i Tabell 9). Efter avdrag återstår nettoskatten, som totalt uppskattas till 391 miljoner kronor per år beräknat på alla de varugrupper som vi föreslår ska tillföras skatteunderlaget. Detta motsvarar 5 procent av det totala monetära konsumtionsvärdet av dessa varugrupper.

Tabell 9: Beräknad årlig konsumtion, bruttoskatt och nettoskatt per varuslag.

Varugrupp (KN-nummer)	Konsumtion (tkr) ⁽¹⁾	Bruttoskatt (tkr) ⁽²⁾	Avdrag (andel av bruttoskatt) ⁽³⁾	Nettoskatt (tkr) ⁽⁴⁾	Nettoskatt (andel av konsumtionsvärde) ⁽⁵⁾
844331 & 844332	1 190 471	209 806	47%	111 197	9,3%
847150	3 069 600	115 003	47%	60 951	2,0%
847160	948 214	284 208	47%	150 630	16%
847170	1 359 011	58 741	47%	31 133	2,3%
851010, 851020, & 851030	88 457	6 798	73%	1 835	2,1%
851631 & 851632	89 029	8 954	73%	2 418	2,7%
851640	46 259 ⁽⁶⁾	3 344	73%	903	2,0%
851671	392 922	28 655	73%	7 737	2,0%
851672	52 583	7 535	73%	2 034	3,9%
851679	305 216	44 958	73%	12 139	4,0%
852862 & 852869	346 016	18 072	48%	9 397	2,7%
85437005⁽⁷⁾	14 644	1 968	47%	1 043	7,1%
Totalt	7 902 422	788 041	50 %	391 417	5,0%

Not (1): Konsumtion har beräknats som Leveranser + Import – Export från SCBs uppgifter. Leveranser hos SCB anges endast i kronor. Leveranser i ton har uppskattats genom uppgifter om ton per krona i exportvärde för respektive KN-nummer. Data är bortfallsjusterade om inget annat anges (Företagen har en uppgiftsskyldighet för handel över 1,5 miljoner kr på årsbasis. SCB gör en bortfallsjustering för KN på 6-siffrig nivå.). Uppgifter från 2018 om inget annat anges.

Not (2): Bruttoskatt har beräknats genom att multiplicera uppgiften om konsumtion i ton med de föreslagna skattesatserna.

Not (3): Antagna avdrag från bruttoskatt utifrån uppgifter om genomsnittliga avdrag (andra halvåret 2020) för närliggande varugrupper som omfattas av skatten (se bilaga 4). För skrivare, kopiatorer, faxar, datorer, datortillbehör och läsplattor antas samma genomsnittliga avdrag som för varugruppen Datorer, surfplattor m.m. (KN 8471). För varorna inom KN 8510 och 8516 antas samma genomsnittliga avdrag som för varugruppen Spisar och ugnar m.m. (KN 8516). För projektorer antas samma genomsnittliga avdrag som för varugruppen TV-apparater, skärmar m.m. då de ingår i samma KN-familj (8528).

Not (4): Nettoskatt har beräknats som bruttoskatt multiplicerat med (1-Avdrag).

Not (5): Nettoskatt i tkr delat med konsumtionsvärdet i tkr.

Not (6): Uppgift om konsumtionsvärde saknas för 2018, konsumtionsvärde för 2017 används här i stället.

Not (7): SCBs uppgifter om 8-siffrig KN är ej bortfallsjusterade (se även not 1).

Källa: SCB (2021a & 2021b) och egna beräkningar.

Skrivare, kopiatorer och faxar – enskilt (KN 844332) eller i kombinationer av minst två av dessa (KN 844331) – stationära datorer (KN 847150) samt in- och utorgan till datorer (KN 847160) står tillsammans för 82 procent av den beräknade nettoskatten.

Skatteintäkter i relation till antal importdeklaranter

Utfallen i Tabell 7 och Tabell 9 kan användas för att identifiera de varugrupper (KN-nummer) som kan medföra relativt höga administrativa kostnader per skatteinbetalning. En relativt låg beräknad skatteinbetalning per organisation som deklarerat import av varor i respektive varugrupp indikerar att de administrativa kostnader (per skatteinbetalning) som en inkludering av denna varugrupp medför är relativt hög, och vice versa.

Resultaten i Tabell 10 indikerar att de administrativa kostnaderna per nettoskatteinbetalning kan förväntas bli relativt höga för rakapparater m.m. (KN 851010, 851020 & 851030), hårtorkar m.m. (KN 851631 & 851632) och strykjärn (KN851640). Medan de administrativa kostnaderna för skrivare m.m. (KN 844331 & 844332) däremot kan förväntas bli relativt lägre per nettoskatteinbetalning.

Tabell 10: Beräknad skatt dividerat med antal deklaranter som importerat varor inom respektive varugrupp (1000-tals kronor per deklarat).

Varugrupp (KN-nummer)	Bruttoskatt per deklarat som importerar varor ⁽¹⁾ (tkr)	Nettoskatt per deklarat som importerar varor ⁽¹⁾ (tkr)	Bruttoskatt per nytillkommande deklarat ⁽²⁾ (tkr)	Nettoskatt per nytillkommande deklarat ⁽²⁾ (tkr)
844331 & 844332	562	298	1153	611
847150	185	98	507	269
847160	307	163	770	408
847170	92	49	211	112
851010, 851020 & 851030	36	10	70	19
851631 & 851632	52	14	86	23
851640	66	18	159	43
851671	205	55	470	127
851672	130	35	754	203
851679	160	43	333	90
852862 & 852869	188	98	623	324
85437005	179	95	656	348
Alla ovan	301	149	574	285

Not (1). Deklaranter som registrerats för import av varor i respektive varugrupp. Antalet deklaranter är exklusive privatpersoner som i registret registrerats med ett organisationsnummer bestående av endast nollor.

Not (2). Deklaranter som registrerats för import av varor i respektive varugrupp, men som inte registrerats för import av varor i någon av de varugrupper som i nuläget omfattas av skatten. Antalet deklaranter är exklusive privatpersoner som i registret registrerats med ett organisationsnummer bestående av endast nollor.

Källa: Egna beräkningar.

Två aspekter att ta hänsyn till vid tolkningen av resultaten i Tabell 10 är dels att Tullverkets uppgifter endast omfattar import från tredjeland och inte införsel från andra EU-länder eller inhemsk varuproduktion, dels att Kemikalieinspektionen endast har analyserat antalet deklaranter på en aggregerad nivå. På denna aggregerade nivå ingår såväl företag som importerar för att sälja varorna vidare som andra organisationer och privatpersoner. De beräknade värden som redovisas här ska därför endast ses som indikativa för vilka varugrupper som kan tänkas medföra relativt höga administrativa kostnader.

2.1.5 Konsekvenser för myndigheter

Skatteverkets initiala administrativa kostnader för införandet av åtgärden bedöms som relativt små. Förändringen skulle innebära att deklarationen måste justeras för att vara i linje med åtgärdens utformning samt att motsvarande e-tjänst måste justeras. Kostnaden för det förändrade datorstödet kommer i stor utsträckning bero på hur de nya varorna grupperas. En ny utformning kräver också information till de skattskyldiga, både riktad och allmän information på Skatteverkets webbplats.

Ökningen av antalet skattepliktiga varor leder troligen till fler skattskyldiga. Detta innebär att Skatteverket kommer behöva hantera fler deklarationer än med nuvarande utformning av skatten. Den maskinella granskningen av deklarationerna gör dock att den löpande kostnaden för hanteringen inte ökar nämnvärt. Däremot kan kostnaderna för kontroller öka då behovet av kontroller ökar med antalet skattskyldiga. Ett ökat antal skattskyldiga ökar troligen behovet av att kontakta Skatteverket - speciellt initialt.

Ökningen av antalet skattskyldiga kommer troligtvis även leda till att fler företag ansöker om godkännande som exempelvis lagerhållare. För de företag som har ett sådant godkännande har Skatteverket ett löpande åtagande att kontrollera att de uppfyller kraven för godkännande (både avseende typ av verksamhet och avseende lämplighet).

Bedömningen är att Tullverkets administrativa kostnader påverkas på motsvarande sätt. Eftersom beslut om och löpande kontroll av godkända aktörer enbart hanteras av Skatteverket kommer inte Tullverkets kostnader att påverkas av ett ökat antal godkända aktörer.

I övrigt har inga konsekvenser för berörda myndigheter identifierats.

2.1.6 Konsekvenser för företag

En slutsats från den första delredovisningen av uppdraget (Kemikalieinspektionen & Skatteverket, 2020) var att företagens kostnader för skatten läggs på konsumenterna i form av prisökningar. Det är därför troligt att den beräknade nettoskatten till övervägande del kommer att belasta konsumenterna snarare än de skattskyldiga företagen.

De skattskyldiga företagen (och andra företag i leverantörskedjan) drabbas dock om prisökningarna leder till att de försålda kvantiteterna till konsumenter minskar. En sådan minskning kan förväntas utifrån nationalekonomisk teori. I delredovisningen kunde någon minskning av konsumtionen till följd av skatten inte fastställas. De prisökningar som följer för vissa varugrupper i detta åtgärdsalternativ är dock relativt omfattande, vilket talar för att de försålda kvantiteterna till konsumenter minskar i någon omfattning. Den beräknade nettoskattens andel av konsumtionsvärdet (se Tabell 9) är störst för in- och utorgan till datorer⁵² (16 procent), för skrivare, kopiatorer och faxar (9 procent) samt för läsplattor (7 procent). För övriga varuslag är andelen 2 till 4 procent.

Vissa företag kommer att gynnas av att skatten utökas till fler varugrupper. Det handlar om företag som saluför varor som redan omfattas av skatten och som är substitut till någon av de varugrupper som här föreslås omfattas av skatten. I nuläget finns en ojämn konkurrenssituation mellantill exempel stationära datorer som säljs i paket och stationära

⁵² Till exempel tangentbord och data mus.

datorer som säljs separat. Den kommer att jämnas ut om även den senare varutypen omfattas av skatten.

För företag som redan är skattskyldiga tillkommer initialt en administrativ kostnad för att anpassa kontrakt med leverantörer och andra administrativa rutiner och system till att omfatta fler varugrupper. Bedömning är att kostnaden för detta är väsentligt lägre än de administrativa kostnader som uppkom med att skatten infördes. Även de löpande administrativa kostnaderna kommer att öka något då fler varor blir föremål för beskattning.

Utökning av skatten till fler varuslag kommer att leda till att antalet skattskyldiga ökar. Som konstaterats i avsnitt 2.1.3 i denna bilaga så är det oklart i vilken omfattning, men den bästa uppskattningen vi kan ge är att antalet skattskyldiga ökar med cirka 20 procent. För nytillkomna skattskyldiga är de initiala administrativa kostnaderna sannolikt högre eftersom de behöver lägga resurser på att sätta sig in i hur skatten fungerar, säkerställa att rätt skatt betalas och att eventuella underlag för avdrag tas fram. Hur stora dessa kostnader är har vi väldigt bristfällig information om, men ett av medlemsföretagen i Elektronikbranschen anger att deras kostnader för administrativa anpassningar i samband med att skatten infördes var cirka 800 000 kronor. Denna kostnad varierar förmodligen avsevärt mellan företag beroende på företagets storlek och hur många skattepliktiga varor de hanterar.

En slutsats från uppdragets första del (Kemikalieinspektionen & Skatteverket, 2020) var att företag som deklarerar för små belopp kommer att ha en högre relativ administrativ börda jämfört med de företag som deklarerar för stora belopp. Detta gäller sannolikt även för detta åtgärdsalternativ.

2.1.7 Konsekvenser för konsumenter

Huvudsyftet med att utöka skatten till fler varugrupper är att minska förekomsten av farliga flamskyddsmedel i dessa varugrupper. De incitament till substitution som i referensalternativet finns för de varugrupper som omfattas av skatten kommer med detta åtgärdsalternativ även att finnas för de tillkommande varugrupperna. Åtgärden ger även incitament till de skattskyldiga företagen att ta reda på kemikalieinnehållet i varorna i de tillkommande varugrupperna. Tillsammans med förslagen till ändrad utformning av skatten i kapitel 7.2 så innebär denna åtgärd förmodligen en minskad förekomst av farliga flamskyddsmedel i de tillkommande varugrupperna och därmed även i människors hemmiljö. Detta medför i sin tur minskade risker för negativa hälsoeffekter. Det är dock inte möjligt att med nuvarande kunskapsunderlag kvantifiera dessa effekter.

Liksom konstaterats i avsnitt 2.1.6 i denna bilaga så är det troligt att den beräknade nettoskatten till övervägande del kommer att belasta konsumenterna.

2.1.8 Implementering

Kemikalieinspektionens bedömning är att en utökning av skattebasen till fler varugrupper bör övervägas efter det (eller i samband med) att andra åtgärder (se kapitel 7.2) som stärker skattens måluppfyllelse har införts (eller införs).

En utökning av skattebasen till fler varugrupper bedömer vi kan behöva en implementeringstid om två år. Detta för att ge de skattskyldiga företagen möjlighet att samla in och sammanställa nödvändiga underlag för eventuella avdrag innan skatten införs samt för att upprätta eller modifiera andra internadministrativa system. Branschaktörer har inom samrådet framfört att en implementeringstid om minst två år behövs för alla större förändringar av skatten.

I samband med beslut samt ikraftträdande finns behov av riktade informationsinsatser till berörda företag även om flertalet av de berörda företagen redan är bekanta med skattelagen.

2.2 Sammanfattande slutsatser

Åtgärden skulle innebära en ändring av 3 § i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik (2016:1067). Kemikalieskatten utökas till fler varuslag genom att fler till KN-nummer läggs till.

Syftet med att utöka skatten till att omfatta fler varuslag är framför allt att minska förekomsten av farliga flamskyddsmedel i fler grupper av elektronikvaror som är vanliga i hemmiljö. De incitament till substitution, från ämnen som det inte medges fullt avdrag för till ämnen som medger avdrag i högre grad, kommer med denna åtgärd även att finnas för de tillkommande varugrupperna.

Tillsammans med de förslag till förändringar av skattens utformning som redovisas i kapitel 7 innebär en utökning av skatten till att omfatta fler varuslag att förutsättningarna för ökad måluppfyllelse stärks.

En preliminär lista över varugrupper (definierade genom KN-nummer) att utöka skatten med har tagits fram, men den bör granskas och kvalitetssäkras av relevanta expertmyndigheter och genom ytterligare samråd med berörda branschaktörer. Särskild vikt bör läggas vid att säkerställa att de grupper av elektronikvaror som innehåller kemiska flamskyddsmedel och som i störst utsträckning används i hemmiljö inkluderas i skatten. Det är även av stor vikt att inte bygga in några nya komplicerade gränsdragningsproblem eller andra problem i skattelagen. En prioriterad insats i ett eventuellt fortsatt utredningsarbete bör vara att identifiera om varorna i någon av varugrupperna i den preliminära listan vanligtvis inte innehåller kemiska flamskyddsmedel.

Om utökningen av skattepliktiga varor är förenlig med EU:s statsstödsregler har inte analyserats i denna rapport. I övrigt har Kemikalieinspektionen inte identifierat några lagtekniska hinder mot att utöka kemikalieskatten så att flera varuslag inkluderas. Den utökning av skattebasen som denna åtgärd innebär leder till att skattskyldigas skattebetalningar (netto) ökar med uppskattningsvis 391 miljoner kronor per år. Huvuddelen av skattebördan antas överföras från företagen till konsumenterna i form av prisökningar.

Utökning av skatten till fler varuslag kommer att leda till att antalet skattskyldiga ökar. För nytillkomna skattskyldiga är de initiala administrativa kostnaderna sannolikt högre än för de skattskyldiga som redan omfattas av skatten eftersom de behöver lägga resurser på att sätta sig in i hur skatten fungerar och upprätta de administrativa rutiner som behövs för att säkerställa att rätt skatt betalas och att eventuella underlag för avdrag tas fram.

Det är oklart hur många ytterligare skattskyldiga som tillkommer. Den bästa tillgängliga uppskattningen över hur antalet skattskyldiga påverkas är att antalet importdeklarationer bedöms öka med cirka 20 procent. Denna uppskattning är dock osäker och en mer djupgående analys av denna fråga bör vara prioriterad i ett eventuellt fortsatt utredningsarbete. Även de administrativa kostnaderna för nytillkommande skattskyldiga behöver analyseras mer ingående, förslagsvis med utgångspunkt från vilka kostnader för administration som nuvarande skattskyldiga hade initialt och har löpande.

Bilaga 3. Samråd

Den 8 december 2020 anordnades ett samrådsmöte med representanter för branschorganisationer, enskilda företag, återbrukare, frivilliga organisationer och forskning. Mötet arrangerades som ett Teamsmöte på grund av den pågående pandemin. För mer information om vilka som aktivt deltagit i samrådet se tabell 12. Mötet leddes av Kemikalieinspektionen. Skatteverkets medarbetare och projektmedlemmar deltog också i mötet för att delta i diskussionen samt för att svara på frågor om skatten och utvärderingen.

Vid mötet presenterades resultatet av arbetet med utvärderingen och den första delen av uppdraget därefter diskuterades tänkbara förslag på åtgärder. Bruttolistan över tänkbara åtgärder som diskuterades vid samrådsmötet var följande:

1. Åtgärder som minskar den administrativa bördan för företag och myndigheter.
2. Ta bort uppdelning i reaktivt och additivt
3. Se över lagens definition av additivt/reaktivt och se över bilagan
4. Utöka skatten till fler varuslag
5. Nya avdragsnivåer
6. Se över vilka grupper av ämnen som beskattas tex.:
 - a) Inkludera även andra flamskyddsmedel än brom-/klor-/fosforbaserade?
 - b) Endast gruppen klorerade och bromerade beskattas
 - c) Gruppen klorerade och bromerade plus undergrupp till fosfor beskattas
 - d) Även beskattning av enskilda ämnen (eller grupper som ex. borater)
 - e) Beskattning utifrån klassificering enligt CLP
 - f) Beskattning utifrån GreenScreen eller liknande

I samband med samrådsmötet gavs möjlighet att både framföra synpunkter och ytterligare information såväl muntligt som skriftligt. Ett fåtal skriftliga kompletterande svar på de frågor som diskuterades under mötet mottogs också efter mötet. Information som lämnats i samband med samrådsmötet samt vid andra tidpunkter under utredningsarbetet har beaktats i färdigställandet av denna rapport, för mer information se sammanställning och redogörelse i tabell 11.

Under mötet diskuterades följande frågor:

1. Vilka tänkbara åtgärder i bruttolistan anser ni är mest intressanta att analysera och varför?
2. Hur ser ni på olika alternativa åtgärder som avser vilka ämnen som omfattas inklusive uppdelningen i additivt och reaktivt?
 - i. Hur bedömer ni att berörda företagsadministrativa kostnader påverkas i de olika alternativen (jämfört med nuvarande utformning av skatten)?

3. Vilka positiva eller negativa konsekvenser ser ni med de olika åtgärderna för er verksamhet? Har ni data och underlag?
4. Har ni data, analyser eller annat underlag som kan utgöra information för arbetet med regeringsuppdraget?
5. Har ni förslag på ytterligare åtgärder som kan analyseras och som ryms inom regeringsuppdraget?

Direkt kontakt togs i februari 2021 även med El-kretsen, som är ett branschägt företag som hjälper producenter att uppfylla de lagstadgade kraven på producentansvar för elektronik. Frågan som ställdes var om de har eller avser att införa differentierade avgifter baserat på förekomster av flamskyddsmedel i varorna? El-kretsen har i nuläget en differentierad prislista på så sätt att olika varor har olika avgifter, beroende på deras kostnader för hantering och återvinning. Men dessa avgifter tar inte hänsyn till vilka flamskyddsmedel som ingår i varorna. El-kretsen har heller inga planer på att i närtid införa en sådan differentiering av avgifterna.

Under arbetet togs även riktade samrådskontakter med branschorganisationer samt Tullverket och Elsäkerhetsverket under mars - april 2021 för att komplettera samrådet i december 2020. De frågor som då ställdes var följande:

1. *(Till branschorganisationer endast)* Vi ser över förutsättningar för och konsekvenser av att utöka skatten till fler varugrupper. (En preliminär lista över tänkbara KN att utöka med bifogas till frågan)
 - a. Innebär en eventuell utökning av skatten till de varugrupper som anges i bifogad tabell att fler företag än i dagsläget blir skattskyldiga? I vilken utsträckning? Inkluderar det även småföretag?
 - b. Vilka övriga väsentliga positiva och negativa konsekvenser (t.ex. för substitution och för konkurrens mellan varuslag) ser ni med en utökning av skatten till dessa varugrupper?
2. *(Till medlemsföretag)* Hur stora är ert företags administrativa kostnader för skatten? Med administrativa kostnader avses de kostnader som uppkommer till följd av skatten i form av krav om att upprätta, lagra eller överföra information. Endast de administrativa moment som tillkommer till följd av skatten avses. Administration som ändå behöver genomföras till följd av annan lagstiftning ingår inte.
 - a. Hur stora var de initiala administrativa kostnaderna i samband med skattens införande?
 - b. Hur stora är de löpande årliga administrativa kostnaderna?
3. På en skala från ett till fem, hur bedömer ni att de administrativa kostnaderna förändras om skattens avdragskonstruktion ändras så att den utgår från specifika ämneslistor i stället för de ämnesgrupper som finns i nuvarande skatt?
 - 1 = Betydligt lägre administrativa kostnader
 - 2 = Något lägre administrativa kostnader
 - 3 = Likvärdiga administrativa kostnader
 - 4 = Något högre administrativa kostnader
 - 5 = Betydligt högre administrativa kostnader
4. Om annat svar än 3, varför bedömer ni att de administrativa kostnaderna förändras?

Som underlag bifogades en tabell med en lista över KN-nummer att eventuellt utöka skatten med. Denna tabell var i stort sett identisk med Tabell 5 i bilaga 2 till denna rapport.

Tabell 11: Sammanställning och sammanfattning av frågor, synpunkter och yttranden som lämnats under perioden november 2020-april 2021. Dessa har beaktats i utvärderingen i den mån som varit möjligt inom ramarna och avgränsningen för detta uppdrag.

Sakområden	Frågor/yttrande
Alternativa flamskyddsmedel	Av de 43 ämnen som nämns som alternativ är det endast 19 som används i elektroniska produkter och endast 2 av dem uppfyller GreenScreen nivå 2 eller 3.
Analysmetod	One of the key criticisms of the tax is that there are no analytical methods identified.
Att utöka skatten till fler varuslag	Under samrådet lyftes åsikter emot att utöka skatten till fler varuslag innan det har säkerställts att den nuvarande skatten ger den styrning som det var tänkt.
Avdragsnivåer	Det behöver också finnas ett nollskattealternativ.
Avskaffa skatten	Det finns behov av att avskaffa skatten helt. Detta alternativ bör också analyseras i denna utvärdering eftersom resultatet visar att skatten inte haft någon betydande styrande effekt under den korta perioden som utvärderingen avser. Eftersom ni visar på stora problem med skatten. Varför ställer ni er då inte frågan om den utgör ett lämpligt styrmedel i detta fall?
Beaktande av "risk" vid utformandet av skatten	The purpose of the Tax to reduce the presence of hazardous substances in home environment, exposure/emission risk should also be considered when taxed substances are determined and/or when tax deduction rate is considered.
Beskattning utifrån CLP	Using CLP hazard criteria / phrases would base the taxation on an established European legal system (vs. GreenScreen third-party proprietary). However, the relevant hazard phrases need to be defined in consultation with all stakeholders. This approach has been used in ecolabel criteria and could be combined with established hazard assessment schemes like Green-Screen, where e.g. a benchmark 2 achievement gets you in a better tax category. This approach requires the one-time selection of hazard phrases and incorporation of assessment schemes, possibly in a new Annex of the tax law. A regular update and revision should be foreseen. Suggested taxation categories: 100% (FRs of high concern), 50% (FRs of intermediate concern), 0% (no FR of concern present) Although this option may lead to more harmonisation with other EU legislation since CLP is an EU-wide classification of substances, we cannot support this option because, if this option is taken, the current table in the appendix would be replaced by a completely new/different table and companies would need to make changes in their strategies for finding alternatives. In addition, it requires tax calculation from the beginning, which will be quite burdensome for all companies. If this option is going to be taken, an indicative list including as many FR as possible would be a prerequisite for KEMI to introduce such Tax. A sufficient industry consultation as well as at least a two-year transition period should be provided for companies to share their views and to adapt themselves to this type of amendment.
Beskattning utifrån GreenScreen	Green Screen is a good point of reference, this is still true and should be reiterated (if not already done). Preferred option, giving FRs with a BenchMark (BM) of 2 or higher a favourable tax break. Available data indicate that this is a viable approach: - The ToxServices report [January 12th, 2017] lists 26 phosphorus based substances with Green Screen BenchMark 2 or better.

	<p>- The Danish 2019 report [No 1823 2016] list 19 phosphorus-based substances with GreenScreen BenchMark 2 or bet-ter.</p> <p>- The TCO Development list of acceptable alternatives [14th August 2020] list 16 non halogenated substances, Benchmark 2 or better, 13 phosphorus and 3 other alternatives.</p> <p>Suggested taxation categories: 100% (BM1 or no data), 50% (BM2), 0% (BM3 or no FR of concern present)</p> <p>Although we understood that GreenScreen methodology reflects hazards of substances based on scientific knowledge and evidence, we cannot support this option. Because a substance list developed based on GreenScreen would become an open-ended list with more substances to be added in the future when GreenScreen benchmark becomes available, it will put companies in a situation where uncertainty remains in finding alternatives among non-assessed substances.</p> <p>The requests regarding a stakeholder consultation as well as a transition period are also applicable here if this option is taken.</p>
Beskattning vid sampaketering	<p>Saknar i rapporten en tolkning av vad som ska beskattas vid sampaketering. Detta behöver förtydligas vad som gäller då. Står Skatteverket bakom utfallet i Skatterättsnämnden? Där tydliggjordes att varor med olika KN-nummer som paketeras tillsammans ska anses utgöra två separata varor och att det är kemikalieinnehållet i de respektive varorna som avgör vilket avdrag som kan bli aktuellt.</p>
Efterlevnaden	<p>Viktigt att säkerställa att efterlevnaden av skatten kan kontrolleras. Om en ändring ska genomföras måste den också gå att mäta samt uppföljning och kontroller kunna genomföras.</p> <p>Om myndigheterna ser ett problem med efterlevnaden av skatten så skulle en ökad öppenhet underlätta.</p>
Enbart beskattning av halogenerade (klor och brom)?	<p>Halogenerade flamskyddsmedel beskattas full ut och andra ämnen beskattas inte alls. Förutom att den skulle bli ett styrmedel som kan få verklig effekt att få bort de halogenerade från fler produkter, så är den enkel att förstå och inga kemiska experter kommer att tycka att den är ologisk som de anser att dagens skatt är när kända "bättre" kemikalier kan beskattas högre än kända "sämre". Med denna lösning skulle dessutom kontrollen (kemikalieanalysen) bli enklare för företagen.</p> <p>This straightforward approach would bring clarity, reward the transition to halogen-free flame retardants, make the Annex redundant and compliance control simple and actionable on practical terms: an analysis of plastics parts whether they contain bromine or chlorine is easily possible by x-ray fluorescence, a non-destructive test method. Further simplify by applying only two taxation categories: 100% and 0%.</p> <p>Endast produkter med brom och klor beskattas. Ta bort uppdelningen i reaktivt/additivt tillsatta ämnen i kombination med att samtidigt ta bort fosfor ur skatten. Stöd att ta bort uppdelning i reaktivt/additivt samt att inte ha kvar fosfor i skatten. Då det torde skapa nya problem med hur produkter ska beskattas och bedömas.</p>
Fosforbaserade flamskyddsmedel	<p>The P-based and the alternatives should be next to each other. But since they have very wide internal variations, averages do not say much.</p> <p>We see phosphorus and other non-halogenated FRs as on the same (generally low) level of concern with large variation within each group. Therefore, including all flame retardants in the scope makes sense, based on scientific criteria. It is also important to mention that of the 43 identified" alternatives" (= non-Br, -Cl, -P) FRs in the KEMI report PM 1/20, only 19 are suitable in polymer applications found in electric and electronic products. Phosphorus based FRs are needed as alternatives to halogenated flame retardants.</p>

Förändringar i skatteutformningen kan leda till högre skatt för företag som anpassat sina varor till den nuvarande utformningen	If changes were to be made in additive/reactive types in the appendix, it would create huge confusion among companies those who have been referencing current appendix to the law and making changes in their use of substances due to a market pressure. If the partition was going to be removed, tax deduction rate and conditionality should be determined in a way that companies which have benefited from current tax deduction would not be put in a situation where they can no longer benefit from any of tax deduction rate according to a revised tax.
Helhetsanalys och bedömning av skatten	Utvärderingen behöver inkludera en helhetsbedömning av skatten. Om inte Skatteverket och Kemikalieinspektionen genomför en sådan analys, vem ska då göra det? I utvärderingen och rapporten är det viktigt att myndigheterna även lyfter frågor som ligger utanför uppdraget, dvs visa på resultatet från arbetet. Att skriva på detaljerna löser inte huvudfrågan, dvs att skatten inte löser det problem som den var tänkt att lösa.
Marknad för återanvänd elektronik	Skatten medför negativa konsekvenser för marknaden för återanvänd elektronik. Detta bör beaktas i utvärderingen. Det går inte att bevisa att en vara har beskattats då den återanvänds. Branschen kan inte ta fram sådana uppgifter. Skatten påverkar (begränsar möjligheten att utveckla) nya affärsmodeller för återanvändning. Detta får indirekta konsekvenser för möjligheterna till cirkulär ekonomi.
Miljöekonomisk analys av problemet samt en analys av direktimport	Efterlyser en miljöekonomisk analys av problemet samt en analys av direktimport.
Ska utgångspunkten i skatten vara kemiska ämnen eller flamskyddsmedel?	a) Specify in the tax law that it only applies to flame retardants b) add a scientifically agreed definition of flame retardants. c) Exclude PVC from taxation. As an overall comment we strongly suggest that the Tax should target FRs only as the law initially intended. When the focus of chemical tax is on FRs, it should not target materials that are not FRs but just having inherently low flammability. For example, PVC (CAS NO: 9002-86-2) is categorised as reactive type Cl according to the current appendix and thus it is taxed. Compounds that are polymers in accordance with the definition in Regulation (EC) No 1907/2006 (REACH) and classified as basic polymers in accordance with ISO 1043-1 should not be targeted by the Tax. In terms of groups of substances subject to the Tax, we would like to maintain current framework of the Tax (Br/Cl/P) but target only FRs, because this is how it got started and industries have already made some changes due to a market pressure.
Skatteverkets kontroller	Hur många kontroller av kemikalieskatten har Skatteverket genomfört? Skatteverket måste hjälpa företagen att göra rätt och se till att skatten tillämpas rättvist. Increased compliance control needed. We found a competitor's product that had 90% deduction, but our tests showed that it contained Br/Cl. Is it possible to make tax declarations publicly available?
Ta bort beskattningen av fosfor	Argumentet för detta är att liknande drivkraft ges som för det internationella arbetets riktning och substitutionsarbete. Detta skulle ge mer jämlik konkurrens och ytterligare påverkan från skatten på den internationella marknaden.
Ta bort den fasta avgiften för vitvaror samt styrningen via vikt	Att ta bort den fasta avgiften för vitvaror, skulle minska administrationen. Om styrningen via vikten (på gramnivå) togs bort skulle den administrativa bördan för företagen också gå ner. Produkterna beskattas utifrån styck och inte vikt. Det är idag svårt att beräkna vikten för produkten inklusive tillbehör. Vikten utgör ingen grund för mängden kemikalier t.ex har en tvättmaskin en stor cirkulationssvikt som inte ökar kemikalieinnehållet gentemot en diskmaskin.
Uppdelningen i additivt och reaktivt	Tydliggör om uppdelningen i additivt och reaktivt baseras på ämnens inneboende faroegenskaper eller ta bort uppdelningen i additivt och reaktivt.

Utgå från farobedömningen vid beskattningen i stället för den kemiska gruppen	Branschen finner att det är ett intressant alternativa att utgå från farobedömningen vid beskattningen i stället för den kemiska gruppen. Som ex. baserat på Green Screen. För aktörer inom branschen är det en viktig fråga huruvida alla aktörer betalar skatt idag eller om det finns många fri-åkare.
Utvidgning av skatten till skrivare och multifunktionsprodukter (KN 844331 & 844332) kan leda till vissa tillämpningsproblem	Skrivare och multifunktionsprodukter kan bestå av olika delar som sätts ihop till en kundanpassad lösning. De enskilda delarna väger så mycket att de omfattas av maxskatt. Minst två lösningar finns vid försäljning. Antingen köps delar köps in och förvaras i lager i Sverige eller så beställs en färdig kundanpassad lösning direkt från fabrik och importeras direkt till kund. Företaget ser att de två olika försäljningslösningar kan innebära olika skattesatser utifrån separata tolkningar av skattemyndigheten av lagstiftning. I ett av fallen kan skatten behöva betalas för varje ingående del och i det andra alternativet blir det en skatt utifrån en komplett vara bestående av alla olika delarna tillsammans. Dessa olika tolkningar kan väsentligt påverka slutpriset till kund och kan vid en upphandling variera mellan olika leverantörer.
Varugrupper som främst används yrkesmässigt bör inte omfattas av skatten	As originally intended by the government, the tax should only apply to home consumer products to reduce the risk of hazardous substances in the home environment and the suggested new categories are mainly sold to companies B2B. We believe that these products should continue to be exempted from tax. Som vi förstår finns det även en teknisk möjlighet att klassificera produkter utifrån den så kallade EMC klassificeringen och genom den skilja på konsument och företagsprodukter. Vi anser därför att det är av yttersta vikt att arbeta fram ett regelverk som kan särskilja produkter som kan användas i människors hemmiljö och produkter som absolut inte kan det. Detta är viktigt för att upprätthålla trovärdigheten för denna typ av miljöskatter på produkter.
Vilka positiva eller negativa konsekvenser ser ni med de olika åtgärderna för er verksamhet?	The current tax law has two major negative consequences: a) The wrong incentives for the substitution of problematic flame retardants are set, which may lead to no substitution at all or regrettable substitution, because FRs with good environmental and health properties are penalized, and those with negative effects are not targeted. OEMs with pro-active chemical policies who have been phasing out halogenated flame retardants and scrutinizing the non-halogenated alternatives are not rewarded. Flame retardant manufacturers developing and offering safer alternatives are also not recognized. b) Compliance control is currently not possible and apparently does not take place to any significant extent.
Övrigt	Utvärderingen och dess resultat är vägledande för andra skatter inom andra områden. Resultaten och osäkerheter är tydligt beskrivna i rapporten. Lite tveksamheter i slutsatserna kring påverkan på omsättning och antal anställda. Hur har ni resonerat kring prispåverkan av skatten? Är ni så säkra på dessa slutsatser?

Not (1)

Anm:

Källa: Kemikalieinspektionen 2021.

Tabell 12 Aktörer och intressenter som aktivt deltagit i samrådsarbetet.

Företag & Organisation
Applia
Cefic
Chalmers Tekniska Högskola
Chemsec ⁽¹⁾
Electrolux
El-kretsen
Elsäkerhetsverket
Göteborgs universitet

Hestra
Home Appliances Sweden
IKEA
IKEM ⁽²⁾
IT-konsult
IT & Telekomföretagen (ITOT)
Inrego
Konsult Stefan Posner
Lenovo
LG electronics
PINFA
Rise
Samsung
Sharp
Statistiska centralbyrån
Svanen
Svensk handel
TCO-development
Teknikföretagen
Telenor
Tullverket

Not (1) The International Chemical Secretariat.

Not (2) Branschföreningen innovations- och Kemiindustrierna.

Källa: Kemikalieinspektionen.

Bilaga 4. Avdrag per varugrupp

Tabell 13 Avdrag, miljoner kronor.

Typ av vara	Avdragsnivå	2017 juli- dec	2018 jan- juni	2018 juli- dec	2019 jan- juni	2019 juli- dec	2020 jan- juni	2020 juli- dec
Kyl, frys diskmaskin, tvättmaskin & torktumlare⁽¹⁾	50 % avdrag	35,7	36,3	54,4	55,9	76,9	78,4	98,8
	90 % avdrag	0,4	0,9	2,0	1,8	2,8	4,6	6,8
	Totala avdrag	36,2	37,2	56,4	57,6	79,7	83,0	105,6
Dammsugare	50 % avdrag	2,74	4,35	5,30	4,06	6,61	5,23	7,28
	90 % avdrag	0,09	0,13	0,15	0,14	0,33	0,32	0,48
	Totala avdrag	2,84	4,48	5,45	4,20	6,94	5,55	7,77
Spisar, ugnar, mikrovågsugn ar, grillar m.m.	50 % avdrag	3,0	4,5	8,0	8,6	16,8	18,9	23,9
	90 % avdrag	3,7	3,9	4,6	4,4	6,4	5,8	6,9
	Totala avdrag	6,6	8,4	12,5	13,0	23,1	24,7	30,8
Datorer m.m.	50 % avdrag	76,6	62,8	80,5	65,9	104,8	81,6	106,4
	90 % avdrag	20,8	19,0	33,5	24,7	42,5	24,6	31,8
	Totala avdrag	97,3	81,8	114,0	90,7	147,3	106,2	138,2
Telefoner m.m.	50 % avdrag	26,08	23,42	23,54	21,94	36,20	28,52	35,01
	90 % avdrag	44,73	40,57	56,96	56,65	76,29	72,88	90,95
	Totala avdrag	70,80	64,00	80,50	78,58	112,49	101,40	125,95
CD-spelare m.m.	50 % avdrag	1,3	1,3	0,9	0,6	0,9	1,1	2,5
	90 % avdrag	1,0	1,1	1,7	1,0	4,5	0,7	1,1
	Totala avdrag	2,4	2,4	2,6	1,5	5,4	1,8	3,7
DVD-spelare m.m.	50 % avdrag	1,6	1,8	1,8	1,0	1,5	1,4	1,9
	90 % avdrag	0,8	0,6	1,1	1,7	3,8	2,7	3,3
	Totala avdrag	2,4	2,4	2,9	2,7	5,3	4,2	5,1
Radioapparat er	50 % avdrag	2,3	1,7	1,9	2,3	3,5	5,8	2,6
	90 % avdrag	4,4	3,2	5,0	4,7	10,0	8,0	7,4
	Totala avdrag	6,6	5,0	6,9	7,0	13,5	13,8	9,9
TV m.m.	50 % avdrag	90,8	103,8	109,1	97,2	156,0	125,2	155,6
	90 % avdrag	21,1	19,1	29,8	35,9	60,9	42,8	58,8
	Totala avdrag	111,9	122,9	138,9	133,1	216,9	168,0	214,4
Spelkonsoler m.m.	50 % avdrag	5,0	5,9	19,8	4,8	17,0	8,3	15,5
	90 % avdrag	0,0	0,1	0,3	0,1	1,3	0,2	0,3
	Totala avdrag	5,1	6,1	20,2	4,9	18,3	8,5	15,9
Totala avdrag	50 % avdrag	245,2	245,9	305,2	262,3	420,4	354,7	449,4
	90 % avdrag	97,0	88,8	135,1	131,1	208,6	162,7	207,9
	Totala avdrag	342,2	334,6	440,4	393,4	629,0	517,3	657,3

Not (1): På grund av sekretessbestämmelser måste resultaten för kyl, frys, diskmaskin, tvättmaskin och torktumlare m.m. presenteras på en aggregerad nivå.

Anm: Uppgifterna baseras på företagens deklarationsuppgifter till Skatteverket.

Källa: Skatteverkets informationslager.

Bilaga 5. Andra åtgärder som identifierats som tänkbara men som inte analyserats vidare

I denna bilaga redogörs för de andra tänkbara åtgärder som identifierats under arbetet men som inte bedömts vara möjliga att genomföra eller som av andra skäl inte funnits intressanta att analysera vidare.

5.1 Additivt och reaktivt

- Ett alternativ som identifierats är att **utveckla indelningen i additivt/reaktivt med ytterligare en kategori av additivt tillsatta flamskyddsmedel** som sannolikt har lägre potential för exponering jämfört med andra additivt tillsatta eftersom de är polymerer. Additivt tillsatta polymerer har generellt sett en lägre rörlighet i polymermatrisen samt en lägre grad av biotillgänglighet.

Med den här åtgärden skulle skatten bli mer differentierad genom att ytterligare en avdragsnivå införs. Åtgärden skulle också resultera i en starkare betoning av ämnens egenskaper när det gäller graden av potential för exponering som drivkraft för att styra användningen mot mindre farliga flamskyddsmedel. Tillämpningen av bilagan bedömes bli administrativt lika eller mer krävande jämfört med nuvarande bilaga. Återkommande revideringar skulle, liksom för nuvarande bilaga, behövas för att uppdatera avseende ny kunskap om ämnens egenskaper och utveckling av nya flamskyddande ämnen.

Det har inte varit möjligt att under det här uppdraget ta fram tillräckligt underlag för att göra en tillförlitlig bedömning av de olika additivt tillsatta oligo- och polymerernas olika grad av potential för exponering som grund för en lämplig kategori-indelning och därmed differentierade avdrag i skatten. Ett mer omfattande underlag och fördjupad utredning behövs för att åstadkomma en träffsäkrare indelning. Bedömningen är att det i dagsläget inte är möjligt att gå vidare med ett sådant alternativ. Det kräver ytterligare dataunderlag och utredning om huruvida det reellt går att genomföra och i så fall skulle kunna utgöra ett alternativ.

- **Ta bort indelningen i reaktivt och additivt**

Åtgärden innebär att indelningen i reaktivt och additivt tillsatta flamskyddsmedel tas bort från skatten, vilket även betyder att bilagan tas bort. Detta innebär också att egenskaper hos flamskyddsmedlen som direkt påverkar ämnens potential för exponering inte längre kommer att påverka nivån på eventuellt skatteavdrag.

Som en följd av detta kan avdragsrätten inte differentieras beroende på om ett ämne tillsatts additivt eller reaktivt. Bestämmelserna som reglerar detta behöver därför tas bort. Definitionen av additivt och reaktivt tillsatta föreningar samt hänvisningen till bilagan som anger vilka föreningar som ska anses additivt eller reaktivt tillsatta om inte den skattskyldige eller beskattningsmyndigheten kan visa annat och själva bilagan måste också tas bort. Eftersom det fortsättningsvis inte ska vara möjligt att ha olika avdragsnivåer beroende på hur ämnet tillsatts måste bestämmelsen som reglerar avdragsrätt ändras så att det bara finns en avdragsnivå. Ändringarna kräver att 5, 6 och 7 §§ och bilagan till lagen ska upphöra att gälla och att 2 och 4 §§ ges en annan lydelse.

I denna utvärdering har det inte identifierats några lagtekniska hinder mot att ta bort indelningen i additivt och reaktivt tillsatta ämnen. Administrationen bedöms till följd av om åtgärden införs bli mindre krävande och enklare både för myndigheter och för företag i och med att styrningen utifrån om ämnet är reaktivt eller additivt tillsatt försvinner. Bilagan

behövs inte längre av den anledningen och kan tas bort. Återkommande revideringar för att uppdatera skulle i sådana fall inte heller behövas. Att ta bort indelningen i reaktivt och additivt i skattelagen innebär att egenskaper hos flamskyddsmedlen som direkt påverkar ämnens potential för exponering inte längre kommer att påverka nivån på eventuellt skatteavdrag. Detta åtgärdsalternativ innebär också att de flamskyddsmedlen som idag har en lägre skattesats, på grund av att de är reaktivt tillsatta, inte längre kommer att vara berättigade till skatteavdrag. Detta gäller i första hand reaktivt tillsatt TBBPA som är mycket vanlig i kretskort.

Ett reaktivt tillsatt ämne är en faktor som minskar potentialen för exponering avsevärt jämfört med additivt tillsatt. Det är i linje med skattens syfte att driva på för en ökad användning av ämnen med mindre potential för exponering och därmed risk. Det är också i linje med hållbarhet och cirkulär ekonomi att minska spridning av kemikalier till omgivningen. Om åtgärden genomförs försvinner den drivkraften. Åtgärden bedöms ge en försämrad drivkraft i förhållande till skattens syfte och därmed minskade förutsättningar att nå målet. Att utveckla varorna och aktivt arbeta med substitution för att ersätta de farliga ämnena i flamskyddsmedel som idag är beskattade kommer inte längre vara ett arbete som delvis styrs av skatten.

Att ta bort indelningen i reaktivt och additivt stöds av IT& Telekomföretagen samt Pinfa⁵³ (Cefic) om åtgärden kompletteras med att ge alla fosforbaserade flamskyddsmedel fullt avdrag.

Att ta bort indelningen i additivt och reaktivt är lagtekniskt genomförbart men tar bort drivkraft för substitution och är därmed inget åtgärdsalternativ som bedöms som möjligt för att åstadkomma en ökad effekt och måluppfyllelse.

5.2 Ämnen som omfattas

- Ett försök har gjorts att hitta en mer träffsäker **gruppering utifrån kemisk tillhörighet för den diversifierade gruppen fosforföreningar**. I den danska miljömyndighetens utvärdering av fosforbaserade flamskyddsmedel 2016⁵⁴ noteras det i sammanfattningen att undergruppen arylfosfater ofta får en låg GreenScreen-bedömning och därmed skulle kunna utgöra en mera homogen grupp utifrån en farlighetsbedömning. Inom ramen för uppdraget har dessa uppgifter studerats närmare samt kompletterats med ytterligare bedömningar av andra fosforbaserade flamskyddsmedel. Slutsats är att undergruppen arylfosfater alltså är diversifierad även om det finns många ämnen med en låg GreenScreen-bedömning. Likaså förekommer det ämnen i andra fosforbaserade undergrupper som har en låg GreenScreen-bedömning och därmed borde bedömas lika som arylfosfaterna. Åtgärden med undergruppen arylfosfater är därmed ingen lösning på problemet utan diversifieringen när det gäller faroegenskaperna kvarstår, om än i något mindre omfattning.
- **Skapa ytterligare ämnesgrupper som i likhet med brom-, klor- och fosforämnena inte ska medges fullt skatteavdrag**. Vid genomgången av tillgängliga alternativa flamskyddsmedel i del ett att uppdraget gjordes bedömningen

⁵³ Pinfa är en branschorganisation för fosforbaserade, kvävebaserade och oorganiska flamskyddsmedel, vilket utgör alternativ till de halogenerade flamskyddsmedlen. Det finns också en branschorganisation för alla flamskyddsmedel, EFRA, som inte har kontakt under arbetet med utvärderingen. Både Pinfa och EFRA är medlemmar i Cefic som är kemiindustrins branschorganisation

⁵⁴ The Danish Environmental Protection Agency (2016). *Environmental and health screening profiles of phosphorous flame retardants*, Environmental project No. 1823.

att några av alternativen har negativa miljö- och hälsoegenskaper. Det gäller till exempel vissa antimonföreningar och borföreningar. Denna åtgärd valdes inte för vidare analys eftersom det är oklart i vilken utsträckning dessa alternativ används på marknaden samt för att systemet skulle bli ännu mera komplext. Åtgärden med utgångspunkt från ämnenas klassificering omfattar även alternativen och är enligt bedömningen ett bättre alternativ för att åtgärda denna brist.

- I denna utvärdering har det också övervägts **ett system som inkluderar individuella riskbedömningar av varje enskilt ämne**. Systemet skulle kunna uppnå hög kvalitet och rättvisa bedömningar av skattenivåer men skulle bli mycket kostsamt, medför ytterligare administrativa kostnader samt vara omständligt. För att garantera kvaliteten skulle en ansvarig myndighet behöva utses för att ansvara för genomförandet av riskbedömningarna. Detta skulle innebära att ansvaret för riskbedömningarna flyttas över från tillverkare och importörer av flamskyddsmedel som används i hemelektronik till en ansvarig myndighet. Detta bedöms inte vara i linje med hur arbetet med kemikaliekontrollen och tillämpningen av kemikalier regelverken avses fungera eller fördelas.
- Ytterligare överväganden har gjorts såsom att **basera en ny gruppindelning på befintliga standardiserade farosystem**, till exempel GreenScreen men eftersom grunden för dessa system nästan uteslutande är klassificering enligt CLP-förordningen så bedöms att en hänvisning direkt till motsvarande faronivå i stället för till systemet blir tydligare och därmed enklare att tillämpa och efterleva.

5.3 Övriga tänkbara alternativ som inte analyserats vidare

I detta kapitel berörs övriga tänkbara alternativa åtgärder och aktiviteter som enskilt eller i kombination med varandra eller tillsammans med de åtgärder som analyserats som möjliga i rapporten skulle kunna bidra med ökad måluppfyllelse, effekt och minskad administrativ börda. Gemensamt för dessa tänkbara alternativa åtgärder är att de inte direkt omfattas av avgränsningen för detta uppdrag men då de ändå identifierats under arbetet med utvärdering och analys så ville vi även kort nämna dessa. De legala förutsättningarna för att genomföra dessa åtgärder och aktiviteter har inte analyserats.

- **Ta fram en standard för kemikalieskatten**

Som komplement till kemikalieskatten skulle man kunna ta fram en standard med hjälp av svenska institutet för standarder där till exempel kriterier för vilka ämnen som ska ingå eller inte ingå i skatten tas fram. En sådan styrande åtgärd skulle likna hur kombinationen av EU-lagstiftning och standarder som redan tillämpas på flera områden. Kemikalieskatten skulle sätta de övergripande kraven men det är i standarden den detaljerade kravspecifikationen tas fram. Denna konstruktion skulle kunna bidra med ytterligare styrning för att initiera substitutionsarbete och ge företagen stabilitet och jämlika konkurrensvillkor. Genom att de aktörer, det vill säga branschorganisationer, myndigheter och labb, som direkt berörs gemensamt i grupp tillsammans kan ta fram kriterierna så får de också ökad delaktighet, insyn och kontroll. Det kan också underlätta samtliga berörda arbete med analys och testning. Arbetet med att ta fram en standard är dock tidskrävande varför vi inte bedömer att den kan underlätta tillämpningen av skatten vid en eventuell justering av skatten i detta skede.

- **Dialog om skattens tillämpning**

Berörda kontroll och expertmyndigheter skulle kunna initiera en gemensam och löpande dialog med berörda branschorganisationer och deras medlemsföretag. Detta för att föra en löpande följa skattens tillämpning avseende administration för berörda företag och myndigheter men även för att samla ett underlag inför framtida utvärderingar av skatten. Syftet kan också vara att fånga upp eventuella utmaningar eller hinder för skattensstyrande effekt. Kemikalieinspektionen har goda exempel från tidigare dialoger med olika branscher där man mötts för att diskutera och fånga upp frågor vilket varit till nytta för båda parter.

- **Frivilliga initiativ**

Berörda kontroll- och expertmyndigheter kan gemensamt verka för att ytterligare frivilliga initiativ och överenskommelser tas fram inom berörda branscher för att exempelvis bidra till ökad måluppfyllelse och minskad administration.

- **Information kan lämnas till konsumenter, exempelvis vid köptillfället**

Konsumenter skulle kunna bli informerade om att en vara är beskattad eller inte vid inköpstillfället. Om varan är beskattad så kan även information om vilken skatteavdragsnivå som gäller för varan framgå. Informationen skulle kunna finnas på varan, på förpackningen eller på hyllkanten i butiken. Informationen skulle på ett enkelt sätt synliggöra för konsumenten hur mycket skatt som betalas för varan och nivån av farlighet för de kemiska ämnen som förekommer i varan. Syftet med den här typen av informationsbaserat styrmedel är att korrigera för (en del av) de informationsmisslyckanden som identifierades i utvärderingen (Kemikalieinspektionen & Skatteverket, 2020). Skatten skulle synliggöras på ett enkelt sätt och därmed bli mer styrande även vid konsumtionstillfället.

Bilaga 6. Utkast till lagtext för åtgärdsalternativ 6.1 och 6.2

Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik (kapitel 6.1 i rapporten)

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik att 2, 4, 5, 6 och 7 §§ och bilagan till lagen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

I denna lag avses med

- bromförening: sådan kemisk förening som innehåller grundämnet brom,
- klorförening: sådan kemisk förening som innehåller grundämnet klor,
- fosforförening: sådan kemisk förening som innehåller grundämnet fosfor,
- homogent material: ett material som har samma fysikaliska egenskaper i hela materialet och som på mekanisk väg inte kan sönderdelas i olika material,
- CAS-nummer: sådan unik numerisk identifiering av kemisk förening som tilldelas av The American Chemical Society genom dess avdelning Chemical Abstracts Service (CAS),
- reaktivt tillsatt förening: en förening som är bunden till en stabil polymer genom en kemisk reaktion och bildar kovalenta bindningar,
- additivt tillsatt förening: en förening som är tillsatt på annat sätt än reaktivt,
- yrkesmässig aktivitet: sådan aktivitet som utförs av
 1. en juridisk person, eller
 2. en fysisk person och avser varor som inte är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk,
- EU-land: områden som tillhör Europeiska unionens punktskatteområde,
- tredjeland: länder och områden utanför Europeiska unionens punktskatteområde,
- distansförsäljning: försäljning där varorna transporteras till Sverige från ett annat EU-land av säljaren eller av någon annan för säljarens räkning och där köpet inte är yrkesmässigt för köparen,
- undantagen säljare: en säljare som inte är godkänd som

Föreslagen lydelse

2 §

I denna lag avses med

- flamskyddsmedel: en förening som efter att den har tillsatts ett material kan försvåra antändning eller minska spridningen av en brand i materialet,
- homogent material: ett material som har samma fysikaliska egenskaper i hela materialet och som på mekanisk väg inte kan sönderdelas i olika material,
- CAS-nummer: sådan unik numerisk identifiering av kemisk förening som tilldelas av The American Chemical Society genom dess avdelning Chemical Abstracts Service (CAS),
- reaktivt tillsatt flamskyddsmedel: ett flamskyddsmedel som har tillsatts under polymerisationsprocessen och reagerat kemiskt med andra tillsatta ämnen och därmed blivit en integrerad del av den polymer i elektroniken som ska flamskyddas,
- additivt tillsatt flamskyddsmedel: ett flamskyddsmedel som har tillsatts på annat sätt än reaktivt,
- yrkesmässig aktivitet: sådan aktivitet som utförs av
 1. en juridisk person, eller
 2. en fysisk person och avser varor som inte är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk,

lagerhållare enligt 10 §, registrerad mottagare enligt 10 a § eller registrerad EU-handlare enligt 10 b § och vars årliga försäljning av skattepliktiga varor till Sverige inte överskrider 100 000 kronor för innevarande eller föregående kalenderår,
– import: såväl att en skattepliktig vara förs in till Sverige från tredjeland under förutsättning att varan inte omfattas av sådant suspensivt tullförfarande eller suspensivt tullarrangemang som avses i artikel 4.6 i rådets direktiv 2008/118/EG av den 16 december 2008 om allmänna regler för punktskatt och om upphävande av direktiv 92/12/EEG, som att varan frisläpps från ett sådant förfarande eller arrangemang.

– EU-land: områden som tillhör Europeiska unionens punktskatteområde,
– tredjeland: länder och områden utanför Europeiska unionens punktskatteområde,
– distansförsäljning: försäljning där varorna transporteras till Sverige från ett annat EU-land av säljaren eller av någon annan för säljarens räkning och där köpet inte är yrkesmässigt för köparen,
– undantagen säljare: en säljare som inte är godkänd som lagerhållare enligt 10 §, registrerad mottagare enligt 10 a § eller registrerad EU-handlare enligt 10 b § och vars årliga försäljning av skattepliktiga varor till Sverige inte överskrider 100 000 kronor för innevarande eller föregående kalenderår,
– import: såväl att en skattepliktig vara förs in till Sverige från tredjeland under förutsättning att varan inte omfattas av sådant suspensivt tullförfarande eller suspensivt tullarrangemang som avses i artikel 4.6 i rådets direktiv 2008/118/EG av den 16 december 2008 om allmänna regler för punktskatt och om upphävande av direktiv 92/12/EEG, som att varan frisläpps från ett sådant förfarande eller arrangemang.

Vid beräkningen av den årliga försäljningen för undantagna säljare enligt första stycket ska inte mervärdesskatt beaktas, och inte heller fraktkostnader till den del de går att särskilja.

4 §

För skattepliktig vara som uppfyller de villkor som framgår av 5 § får den skattskyldige göra avdrag för skatt med 50 procent av den skatt som ska betalas enligt 3 §.

För skattepliktig vara som uppfyller villkoren i både 5 och 6 §§ får den skattskyldige i stället göra avdrag för skatt med 90 procent av den skatt som ska betalas enligt 3 §.

För *en* skattepliktig vara som uppfyller de villkor som framgår av 5 § får den skattskyldige göra avdrag för skatt med 50 procent av den skatt som ska betalas enligt 3 §.

För *en* skattepliktig vara som uppfyller villkoren i både 5 och 6 §§ får den skattskyldige i stället göra avdrag för skatt med 95 procent av den skatt som ska betalas enligt 3 §.

5 §

Rätt till avdrag för skatt föreligger om varan inte innehåller

1. ett kretskort, med undantag för kortets komponenter, eller

2. en plastdel som väger mer än 25 gram.

Rätt till avdrag för skatt föreligger om varan inte innehåller något additivt tillsatt

flamskyddsmedel innehållande brom eller klor som utgör en högre andel än 0,1 viktprocent av det homogena materialet i

a) ett kretskort, med undantag för kortets komponenter, eller

b) en plastdel som väger mer än 25 gram.

6 §

Rätt till avdrag för skatt föreligger om varan inte innehåller

1. någon additivt tillsatt fosforförening som utgör en högre andel än 0,1 viktprocent av det homogena materialet i

a) ett kretskort, med undantag för kortets komponenter, eller

b) en plastdel som väger mer än 25 gram, eller

2. någon reaktivt tillsatt brom- eller klorförening som utgör en högre andel

än 0,1 viktprocent av det homogena materialet i

a) ett kretskort, med undantag för kortets komponenter, eller

b) en plastdel som väger mer än 25 gram.

Rätt till avdrag för skatt föreligger om varan inte innehåller något reaktivt tillsatt flamskyddsmedel innehållande brom eller klor som utgör en högre andel än 0,1 viktprocent av det homogena materialet i

a) ett kretskort, med undantag för kortets komponenter, eller

b) en plastdel som väger mer än 25 gram.

Denna lag träder i kraft den xxx.

Bilaga till lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik

CAS-nummer	Grundämne	Engelskt namn	Svenskt namn	Reaktivt/Additivt	Kommentar
------------	-----------	---------------	--------------	-------------------	-----------

Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik (kapitel 6.2 i rapporten)

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik

dels att 2, 4, 5, 6 och 7 §§ och bilagan till lagen samt rubriken till bilagan ska ha följande lydelse

dels att det ska införas två nya bilagor till lagen, bilaga 1 och 2, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

2 §

I denna lag avses med
– bromförening: sådan kemisk förening som innehåller grundämnet brom,
– klorförening: sådan kemisk förening som innehåller grundämnet klor,

Föreslagen lydelse

I denna lag avses med
– flamskyddsmedel: en kemisk förening som när den har tillsatts ett material kan försvåra antändning eller minska spridningen av en brand i materialet,

– fosforförening: sådan kemisk förening som innehåller grundämnet fosfor,

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

– CAS-nummer: sådan unik numerisk identifiering av kemisk förening som tilldelas av The American Chemical Society genom dess avdelning Chemical Abstracts Service (CAS),

– reaktivt tillsatt förening: en förening som är bunden till en stabil polymer genom en kemisk reaktion och bildar kovalenta bindningar,

– additivt tillsatt förening: en förening som är tillsatt på annat sätt än reaktivt,

– yrkesmässig aktivitet: sådan aktivitet som utförs av

1. en juridisk person, eller
2. en fysisk person och avser varor som inte är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk,

– EU-land: områden som tillhör Europeiska unionens punktskatteområde,

– tredjeland: länder och områden utanför Europeiska unionens punktskatteområde,

– distansförsäljning: försäljning där varorna transporteras till Sverige från ett annat EU-land av säljaren eller av någon annan för säljarens räkning och där köpet inte är yrkesmässigt för köparen,

– undantagen säljare: en säljare som inte är godkänd som lagerhållare enligt 10 §, registrerad mottagare enligt 10 a § eller registrerad EU-handlare enligt 10 b § och vars årliga försäljning av skattepliktiga varor till Sverige inte överskrider 100 000 kronor för innevarande eller föregående kalenderår,

– import: såväl att en skattepliktig vara förs in till Sverige från tredjeland under förutsättning att varan inte omfattas av sådant suspensivt tullförfarande eller suspensivt tullarrangemang som avses i artikel 4.6 i rådets direktiv 2008/118/EG av den 16 december 2008 om allmänna regler för

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

– CAS-nummer: sådan unik numerisk identifiering av kemisk förening som tilldelas av The American Chemical Society genom dess avdelning Chemical Abstracts Service (CAS),

– reaktivt tillsatt flamskyddsmedel: ett flamskyddsmedel som har tillsattas under polymerisationsprocessen och reagerat kemiskt med andra tillsatta ämnen och därmed blivit en integrerad del av den polymer i elektroniken som ska flamskyddas,

– additivt tillsatt flamskyddsmedel: ett flamskyddsmedel som har tillsatts på annat sätt än reaktivt,

– yrkesmässig aktivitet: sådan aktivitet som utförs av

1. en juridisk person, eller
2. en fysisk person och avser varor som inte är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk,

– EU-land: områden som tillhör Europeiska unionens punktskatteområde,

– tredjeland: länder och områden utanför Europeiska unionens punktskatteområde,

– distansförsäljning: försäljning där varorna transporteras till Sverige från ett annat EU-land av säljaren eller av någon annan för säljarens räkning och där köpet inte är yrkesmässigt för köparen,

– undantagen säljare: en säljare som inte är godkänd som lagerhållare enligt 10 §, registrerad mottagare enligt 10 a § eller registrerad EU-handlare enligt 10 b § och vars årliga försäljning av skattepliktiga varor till Sverige inte överskrider 100 000 kronor för innevarande eller föregående kalenderår,

– import: såväl att en skattepliktig vara förs in till Sverige från tredjeland under förutsättning att varan inte omfattas av sådant suspensivt tullförfarande eller suspensivt tullarrangemang som avses i artikel 4.6 i rådets direktiv 2008/118/EG av den 16 december 2008 om allmänna regler för punktskatt och om upphävande av direktiv 92/12/EEG, som att varan frisläpps från ett sådant förfarande eller arrangemang.

punktskatt och om upphävande av direktiv 92/12/EEG, som att varan frisläpps från ett sådant förfarande eller arrangemang.

Vid beräkningen av den årliga försäljningen för undantagna säljare enligt första stycket ska inte mervärdesskatt beaktas, och inte heller fraktkostnader till den del de går att särskilja.

4 §

För skattepliktig vara som uppfyller de villkor som framgår av 5 § får den skattskyldige göra avdrag för skatt med 50 procent av den skatt som ska betalas enligt 3 §.

För skattepliktig vara som uppfyller villkoren i både 5 och 6 §§ får den skattskyldige i stället göra avdrag för skatt med 90 procent av den skatt som ska betalas enligt 3 §.

För *en* skattepliktig vara som uppfyller de villkor som framgår av 5 § får den skattskyldige göra avdrag för skatt med 50 procent av den skatt som ska betalas enligt 3 §.

För *en* skattepliktig vara som uppfyller villkoren i både 5 och 6 §§ får den skattskyldige i stället göra avdrag för skatt med 95 procent av den skatt som ska betalas enligt 3 §.

5 §

Rätt till avdrag för skatt föreligger om varan inte innehåller någon additivt tillsatt brom- eller klorförening som utgör en högre andel än 0,1 viktprocent av det homogena materialet i

1. ett kretskort, med undantag för kortets komponenter, eller

2.) en plastdel som väger mer än 25 gram, eller

Rätt till avdrag för skatt föreligger om varan inte innehåller någon additivt tillsatt brom- eller klorförening som utgör en högre andel än 0,1 viktprocent av det homogena materialet i

a) ett kretskort, med undantag för kortets komponenter, eller

b) en plastdel som väger mer än 25 gram.

Rätt till avdrag för skatt föreligger om varan inte innehåller

1. något av de additivt tillsatta flamskyddsmedel som anges i bilaga 1 till denna lag och som utgör en högre andel än 0,1 viktprocent av det homogena materialet i

a) ett kretskort, med undantag för kortets komponenter, eller

b) en plastdel som väger mer än 25 gram.

2. något additivt tillsatt flamskyddsmedel innehållande brom, klor eller fluor som utgör en högre andel än 0,1 viktprocent av det homogena materialet i

a) ett kretskort, med undantag för kortets komponenter, eller

b) en plastdel som väger mer än 25 gram.

Avdragsrätten enligt första stycket 2 gäller endast flamskyddsmedel som inte avses i första stycket 1.

6 §

Rätt till avdrag för skatt föreligger om varan inte innehåller

1. någon additivt tillsatt fosforförening som utgör en högre andel än 0,1 viktprocent av det homogena materialet i

Rätt till avdrag för skatt föreligger om varan inte innehåller

1. något av de reaktivt tillsatta flamskyddsmedel som anges i bilaga 3 till denna lag och som utgör en högre andel än 0,1 viktprocent av det homogena materialet i

- a) ett kretskort, med undantag för kortets komponenter, eller
 b) en plastdel som väger mer än 25 gram, eller
 2. någon reaktivt tillsatt brom- eller klorförening som utgör en högre andel än 0,1 viktprocent av det homogena materialet i
 a) ett kretskort, med undantag för kortets komponenter, eller
 b) en plastdel som väger mer än 25 gram.

- a) ett kretskort, med undantag för kortets komponenter, eller
 b) en plastdel som väger mer än 25 gram.

2. något reaktivt tillsatt flamskyddsmedel innehållande brom, klor, fluor eller additivt tillsatt flamskyddsmedel innehållande fosfor som utgör en högre andel än 0,1 viktprocent av det homogena materialet i

- a) ett kretskort, med undantag för kortets komponenter, eller
 b) en plastdel som väger mer än 25 gram.

Avdragsrätten enligt första stycket 2 gäller endast för flamskyddsmedel som inte avses i första stycket 1.

7 §

De brom-, klor- och fosforföreningar som anges i bilagan till denna lag ska vid tillämpning av lagen anses vara additivt eller reaktivt tillsatta i enlighet med vad som anges i bilagan om inte den skattskyldige eller beskattningsmyndigheten visar att de är tillsatta på annat sätt.

De flamskyddsmedel som anges i bilaga 3 till denna lag ska vid tillämpning av lagen anses vara additivt eller reaktivt tillsatta i enlighet med vad som anges i bilagorna om inte den skattskyldige eller beskattningsmyndigheten visar att de är tillsatta på annat sätt.

Denna lag träder i kraft den xxx.

Bilaga 1 till lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik

CAS-nummer	Grundämne	Engelskt namn	Svenskt namn	Reaktivt/ Additivt	Kommentar
------------	-----------	---------------	--------------	--------------------	-----------

Bilaga 2 till lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik

CAS-nummer	Grundämne	Engelskt namn	Svenskt namn	Reaktivt/ Additivt	Kommentar
------------	-----------	---------------	--------------	--------------------	-----------

Bilaga 3 till lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik

CAS-nummer	Grundämne	Engelskt namn	Svenskt namn	Reaktivt/ Additivt	Kommentar
------------	-----------	---------------	--------------	--------------------	-----------