

Konsekvensanalys av föreslagen kemikalieskatt på kläder och skor

Modehandeln – En medveten bransch i stark förändring

HUI Research på uppdrag av Svensk Handel

September 2020

Sammanfattning

HUI har på uppdrag av Svensk Handel utrett de samhällsekonomiska konsekvenserna av den föreslagna kemikalieskatten på kläder och skor som föreslås enligt SOU 2020:20. Utöver att ha räknat på de ekonomiska effekterna har ett antal intervjuer genomförts med företrädare för företag inom kläd- och skobranschen.

De intervjuade branschföretagen uttrycker en samstämmig bild av att ambitionen bakom lagstiftningen, det vill säga att eliminera farliga kemikalier, är lovvärd och okontroversiell, men att det finns avgörande brister i skatteförslagets ändamålsenlighet.

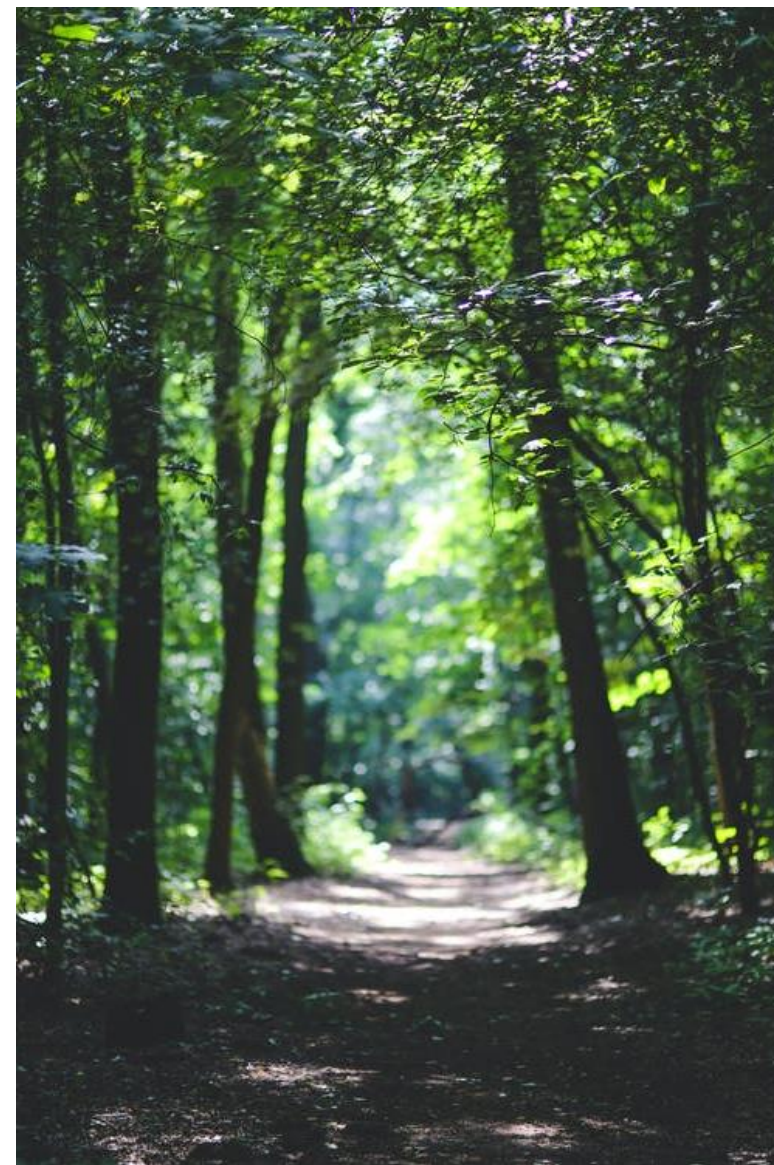
Skatten tar sikte på ämnen som företagen i princip redan fasat ut och det omfattande hållbarhetsarbete som pågår i modeföretagen riskerar att bromsas upp, eftersom man måste överföra interna resurser från ett proaktivt och riskbaserat förhållningssätt till vad som upplevs som onödig administration och omotiverad testverksamhet. Beräkningar visar att en tredjedel av de skatteintäkter som förväntas uppstå om förslaget träder i kraft förväntas komma från varor som inte innehåller några kemikalier. Företagen betraktar skatteförslaget som kontraproduktivt och lyfter istället fram en rad alternativa åtgärder för att påskynda utfasningen av skadliga kemikalier.

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv finns det en problematik i att det är okänt huruvida eventuella vinster av att införa skatten skulle uppväga de stora kostnader som uppstår för företag och konsumenter. Därmed saknas en robust samhällsekonomisk motivering.

Osäkerheten är dessutom mycket stor för företagen eftersom Skatteverkets framtida tillämpning av lagstiftningen blir avgörande för de ekonomiska konsekvenserna. Det är emellertid tydligt att skatten kan komma att bli betydligt mer kostnadsdrivande än vad SOU 2020:20 räknar med. Det exakta utfallet beror inte minst på vilka beviskrav som tillämpas för att påvisa att varorna som säljs är fria från de kemikalier som lagstiftaren avser reglera.

Om den svenska klädhandeln, skohandeln respektive sporthandeln lyckas övervältra de ökade kostnaderna på konsumenterna förväntas detta få effekten att exempelvis ett genomsnittligt par skor kan komma att bli 40 kronor dyrare än de annars hade varit, oberoende av om de innehåller skadliga kemikalier eller ej. Sett till sysselsättningseffekter förväntas 900 arbetstillfällen försvinna om skatten införs i sin nuvarande föreslagna form. Erfarenheten från kemikalieskatten på elektronikvaror visar också att det finns risk för att skatten blir ett statsfinansiellt nollsummespel och att jobb och stora värden går förlorade utan påvisbar miljönytta.

Sammantaget råder det mycket stora frågetecken kring skatteförslagets ändamålsenlighet, då konstruktionen är trubbig och rättsosäker. Vikten av att värna om ett effektivt, framåtlutande och riskbaserat hållbarhetsarbete – ett arbete inom vilka de svenska modeföretagen idag ligger i framkant – bör vara av hög prioritet för beslutsfattare, företag och alla andra som vill minska förekomsten av skadliga kemikalier.





Innehåll

- 01** Läget i modehandeln
- 02** Modeföretagens kemikaliearbete
- 03** Bakgrund till skatteförslaget
- 04** Samhällsekonomisk analys
- 05** Konsekvenser för handlarna
- 06** Erfarenheter från elektroniskatten
- 07** Slutsatser

01 | Läget i modehandeln

En medveten bransch i stark förändring

Modehandeln i stark förändring

Klädhandeln och skohandeln, ofta sammanslagna till att kallas modehandeln, är inne i en ekonomisk torktumlare. Omställning till digital handel, stark internationell konkurrens, allt intensivare hållbarhetsarbete och coronapandemi skapar en utmanande cocktaileffekt.

Modehandeln utgör en betydande del av den svenska detaljhandeln. Branschen står för 14 procent av den totala försäljningen och ungefär en fjärdedel av butiksbeståndet i sällanköpsvaruhandeln. Det är också viktigt att komma ihåg att en uttalad branschglidning har gjort kläder och skor till viktiga delar av sport- och fritidshandeln.*

Under de senaste åren har närvaron av modeaktörer minskat på shoppinggator och i gallerior. Från att många gånger ha varit handelsytans draglok har försäljningen i allt större utsträckning förflyttats online. Både genom att traditionellt fysiska aktörer öppnat webbbutiker och genom nystartade och snabbväxande näthandlare. Dessutom har utländska nätbutiker på

kort tid blivit stora spelare på den svenska marknaden. Modehandeln sysselsätter drygt 36 000 personer runt om i landet, varav nästan 30 procent är mellan 16 och 24 år. Handeln generellt, men modehandeln i synnerhet, är en viktig språngbräda in på arbetsmarknaden.

Konsumtionen per person av kläder och skor har inte ökat nämnvärt under den senaste tioårsperioden. Mellan 2008 och 2018 ökade hushållen sin konsumtion av kläder och skor med 11 procent i fasta priser.** Befolkningen ökade dock lika mycket, vilket innebär att per capita-konsumtionen stod still. Enligt hushållens konsumtionsutgifter (SCB) spenderades i genomsnitt 720 kronor per månad på kläder och skor under 2019.

NYCKELTAL FÖR DEN SVENSKA KLÄD- OCH SKOHANDELN

57,5	4 512	5 480	0%	12%	20%	28%	65%
NETTO- OMSÄTTNING, MDKR (2018)	ANTAL FÖRETAG (2019)	ANTAL BUTIKER (2019)	TILLVÄXT I KLÄD- OCH SKOHANDELN (2019)	TILLVÄXT I E- HANDELN (2019)	E-HANDELS- ANDEL (2019)	ANDEL ANSTÄLLDA 16-24 ÅR (2018)	KEDJEANSLUT- NINGSGRAD (2019)

Källa: E-Barometern (PostNord), SCB, Företagens ekonomi, RAMS, Butiksdatan, HUI/Handelsrådet



* Kläd- och skoförsäljningens andel av den totala sällanköpsvaruhandeln ligger sannolikt några procentenheter högre vid inkludering av kläd- och skoförsäljning i andra branscher.

** Konsumtionsrapporten 2019, Jan Magnus Roos (red.), Centrum för konsumtionsvetenskap

Modehandeln pandemins förlorare

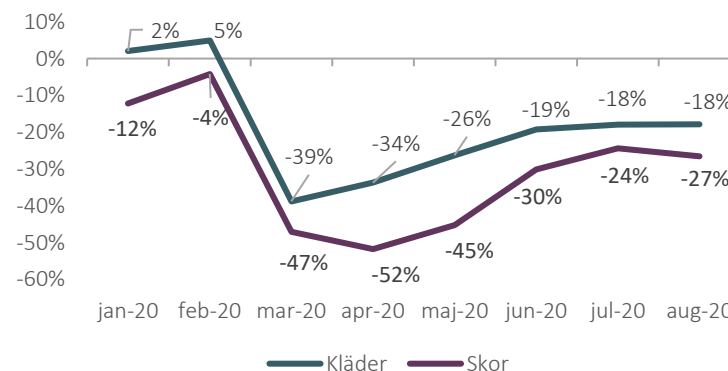
Coronapandemin har ställt affärerna på ända för modehandeln som är en av de detaljhandelsbranscher som drabbats absolut hårdast. Stora omsättningstapp har blivit spiken i kistan för flera väletablerade företag.

Spridningen av coronaviruset förändrade över en natt konsumenternas beteenden och rörelsemönster. Hemarbete och karantän har skapat lägre besöksflöden i butikerna och uteblivna behov av kläder och skor för fest och vardag har lett till färre inköp. Data från Dagens Industri och Datscha visar till exempel att besöksantalet på den butikstäta Drottninggatan i Stockholm minskade med över 80 procent under april 2020 jämfört med samma månad föregående år.

För många företag inom kläd- och skohandeln som redan tidigare hade en svag ekonomisk utveckling blev situationen ohållbar och resulterade i konkurs eller rekonstruktion. Många mindre aktörer runt om i landet har tvingats stänga sina butiker, liksom en rad av branschens väletablerade och stora aktörer. Bland de företag som under året har försatts i konkurs eller rekonstruktion har några åter sett dagens ljus genom nya ägare eller nytt kapital, men utslagningen indikerar att delar av modehandeln saknar tillräckliga reserver för att klara plötsliga inkomstbortfall eller ökade utgifter. Nästan fyra av tio anställda inom kläd- och skohandeln, över 14 000 medarbetare, omfattades av korttidspermittering fram till i slutet av juni 2020.

Medan sällanköpsvaruhandeln som helhet har vuxit sedan pandemin bröt ut, har försäljningen av kläder och skor backat kraftigt under de månader som präglats av restriktioner. Skohandeln tappade inledningsvis hälften av sin försäljning och klädhandeln en tredjedel. De månatliga rasen har sedan dess mildrats något och visar en viss stabilisering (se diagram nedan), men frågan är hur många modeaktörer som på lite längre sikt klarar av att tappa en femtedel av sin omsättning.

MODEHANDELNS TILLVÄXT UNDER 2020



Källa: Stilindex

FÖRETAG I KLÄD- OCH SKOHANDELN SOM FÖRSATTS I KONKURS ELLER REKONSTRUKTION UNDER 2020

JOY
joyshop.se

BROTHERS

POLARN O. PYRET

OSCAR
OF SWEDEN

flash
The women. Big women.

DEPARTMENTS & STORES
PART OF RNB RETAIL AND BRANDS

dea
axelssons

THERNLUNDS
MAN & WOMAN

MORRIS
STOCKHOLM

Rizzo

eztrad

MARQET

accent

Wasséns
Kvinnor sedan 1868

MASA I

FANNY
WOMENSWEAR

SKOR & ACCESSOARER

Hållbarhet en prioriterad fråga

De svenska konsumenternas engagemang för hållbarhetsfrågor har ökat starkt under de senaste tre åren. Allra mest prioriterat är att produkterna de köper inte innehåller farliga ämnen.

I Sverige är intresset för miljö och hållbarhet stort. Miljöintresset skattades enligt den nationella SOM-undersökningen 2018 till 2,97 på en skala mellan 1 och 4 (CFK). Svensk Handels Hållbarhetsundersökning 2019 visar ett liknande resultat då sex av tio företag som arbetar aktivt med hållbarhet uppgav att kundernas intresse för hållbarhet ökat under det senaste året.

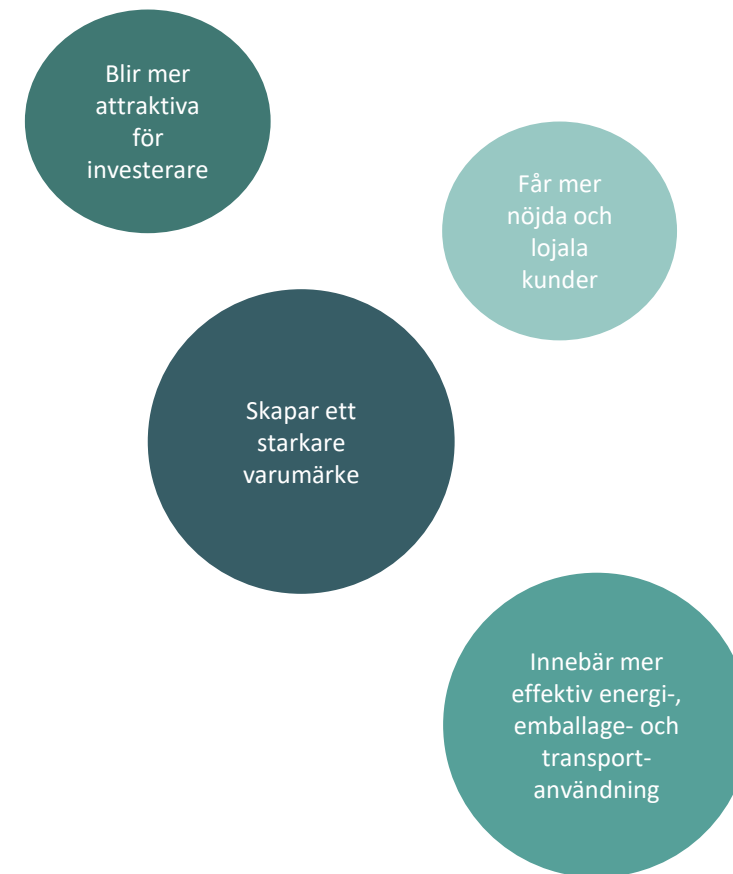
Intresset återspeglas i att 93 procent av de svenska konsumenterna uppger att det är viktigt att produkten de köper inte innehåller farliga ämnen. Hållbarhet är också en faktor som kunderna önskar att butikerna arbetar mer med, vilket genererar en marknadsmässig konkurrensomställning bland företagen.

Från företagets sida är sambandet mellan lönsam och hållbar handel tydligt etablerad. 88 procent av företagen inom handeln uppger att det råder ett positivt samband. Handlarna upplever också att kundernas intresse för hållbarhetsfrågor ökar för varje år.

En allt mer populär och cirkulär affärsmodell är second hand. Enligt Svensk Handels Hållbarhetsundersökning 2019 har tre av tio konsumenter köpt begagnade vardagskläder under det senaste året, vilket gör kläder till den mest populära second hand-varan. En viktig del av second hand-marknaden är möjligheten till omarbetning av återvunna plagg, som återsäljs i ny tappning.

Intressant är att de frekventa second hand-konsumenterna tenderar att ha en större benägenhet till klädköp överlag. Enligt den nationella SOM-undersökningen 2018 spenderade de som köpte second hand en eller flera gånger i månaden en större summa pengar på kläder varje månad än de som inte köpte second hand alls. Anledningarna till att handla second hand tycks därmed inte vara enbart ekonomiska.

HANDELSFÖRETAGEN ANSER ATT DERAS HÅLLBARHETSARBETE BIDRAR POSITIVT TILL EKONOMIN



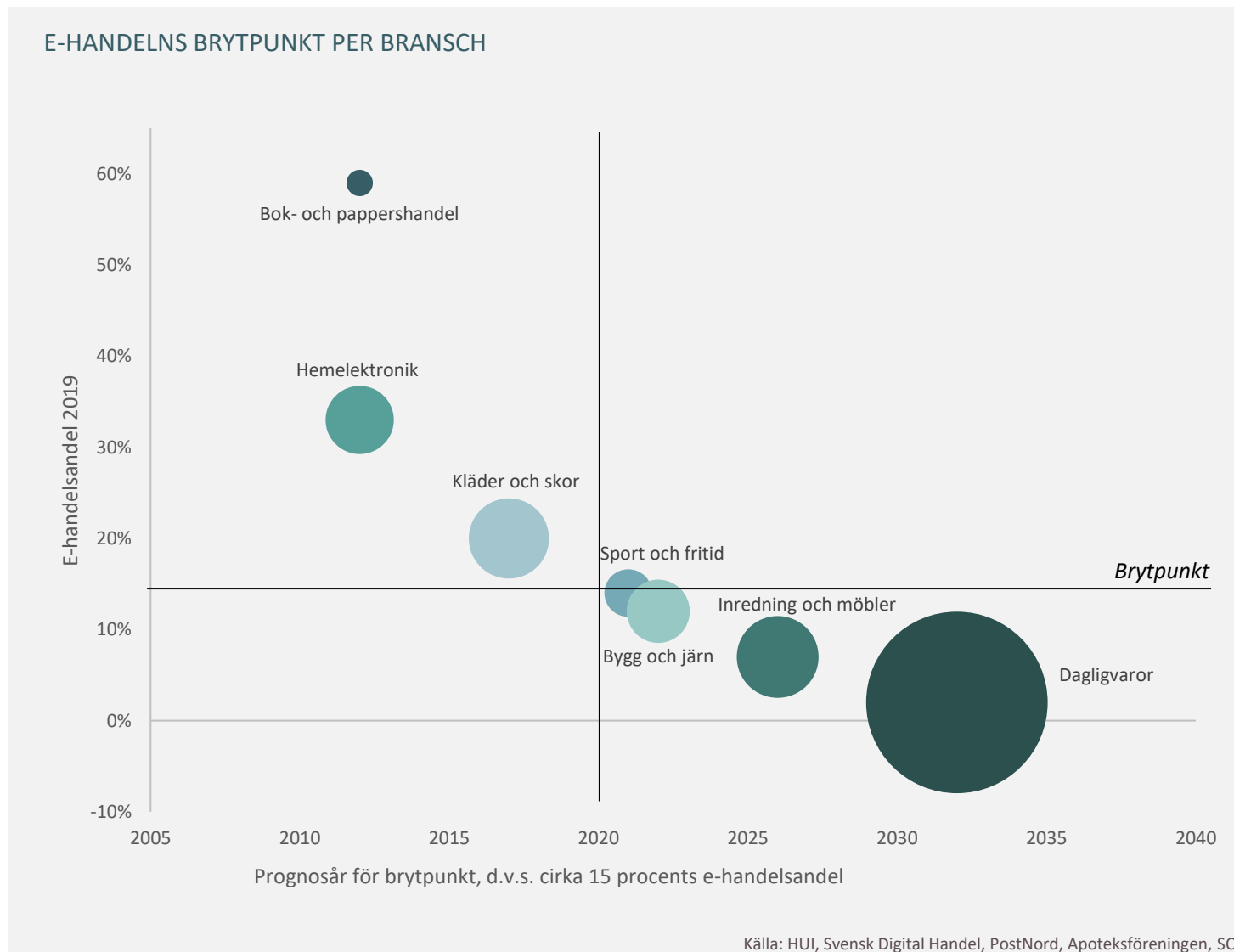
Brytpunkten passerad – tillväxten sker på nätet

Nästan all tillväxt i kläd- och skohandeln sker på nätet.

Kläd- och skohandeln har haft en e-handelstillväxt på över 10 procent under fyra av de fem senaste åren. Detta har resulterat i att kläd- och skohandelsförsäljningens e-handelsandel uppgick till 20 procent under 2019, en jämförelsevis hög siffra.

När en bransch når en e-handelsandel om ungefär 15 procent, kommer i stora drag all tillväxt som sker i branschen att ske i e-handeln. Modehandeln har de senaste åren med råge överstigit den brytpunkt när all tillväxt flyttar till nätet.

Branschen var inte först in i digitaliseringen och har inte heller kommit längst. Hemelektronikhandeln tillika bok- och pappershandeln har en högre e-handelsandel och branscherna har upplevt flera stora konsolideringar och utslagningar. Näst på tur mot brytpunkten är sport- och fritidshandeln där försäljningsandelen av kläder och skor är stor.



Digitaliseringen pressar lönsamheten

När försäljningsutvecklingen i fysisk butik står still pressas företagens marginaler.

Sedan mätningarna av branschens tillväxt på nätet började 2011 har e-handeln med kläder och skor vuxit med i genomsnitt 10 procent per år. Samtidigt har utvecklingen i de fysiska butikerna varit mer återhållsam med en svagt negativ tillväxt under samma tidsperiod. Under 2019 uppgav 38 procent av e-handelskonsumenterna att de handlat kläder och skor på nätet någon gång under den senaste månaden, enligt Postnords e-barometer.

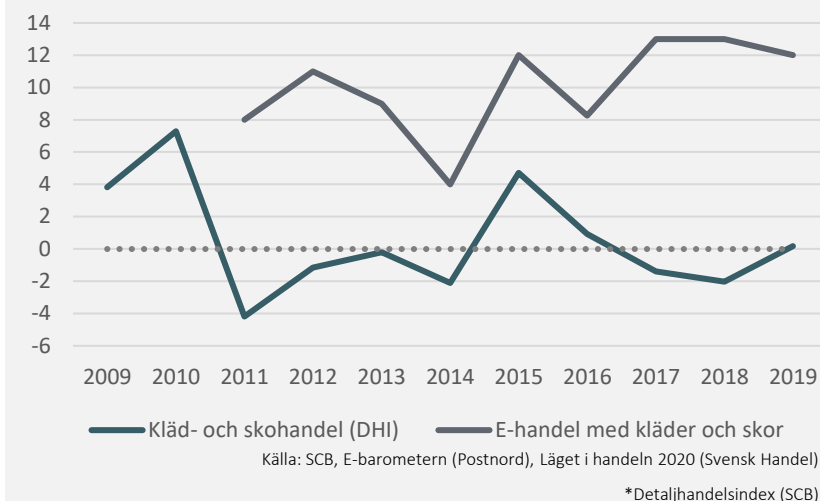
Den ökande digitaliseringen har minskat marginalerna för delar av branschen. För företagen i kläd- och skohandeln var den genomsnittliga rörelsemarginalen 3,2 procent under åren 2014-2018. Under föregående femårsperiod var motsvarande siffra 3,6 procent.

Störst är skillnaden när bolagen fördelas i kvartiler. Den lägsta kvartilen hade under 2018 en rörelsemarginal på -4,4 procent i klädhandeln och -4,5 procent i skohandeln, att jämföra med medianvärdet i branscherna som var 1,7 respektive 1,3 procent. Vad gäller nettomarginalen, som även tar hänsyn till finansiella poster, är värdena ännu lägre för den nedre kvartilen.

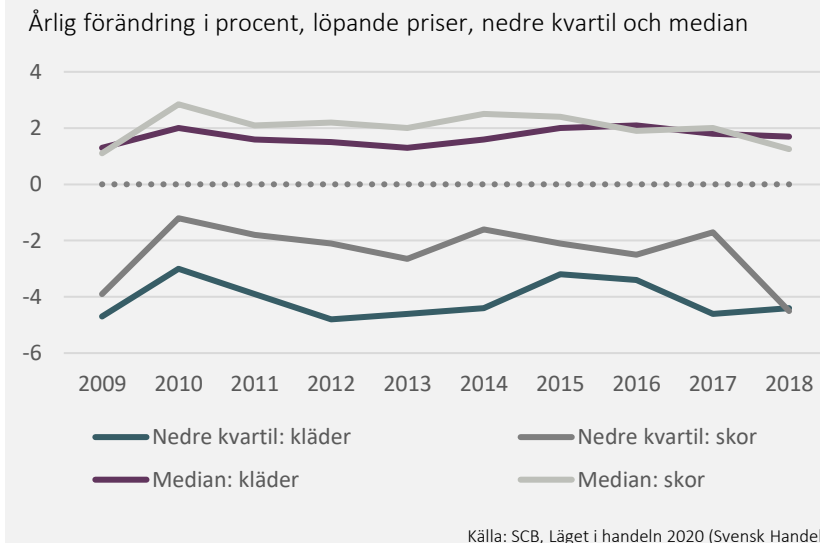
Under den senaste tioårsperioden har den nedre kvartilen konstant haft en negativ rörelsemarginal. Dessutom har rörelsemarginalen för den nedre kvartilen av skoföretag sjunkit till nivåerna efter finanskrisen, utan att det varit en finanskris under perioden.



TILLVÄXT I KLÄD- OCH SKOHANDELN I DHI* OCH I E-HANDELN
Årlig förändring i procent, löpande priser



RÖRELSEMARGINAL I KLÄD- RESPEKTIVE SKOHANDELN



Modebutikerna minskar i antal

Det totala antalet butiker i Sverige minskar. Den största minskningen har skett i kläd- och skohandeln. 2019 fanns det ungefär 5 500 butiker i branschen, vilket är en minskning med drygt 450 butiker sedan 2017.

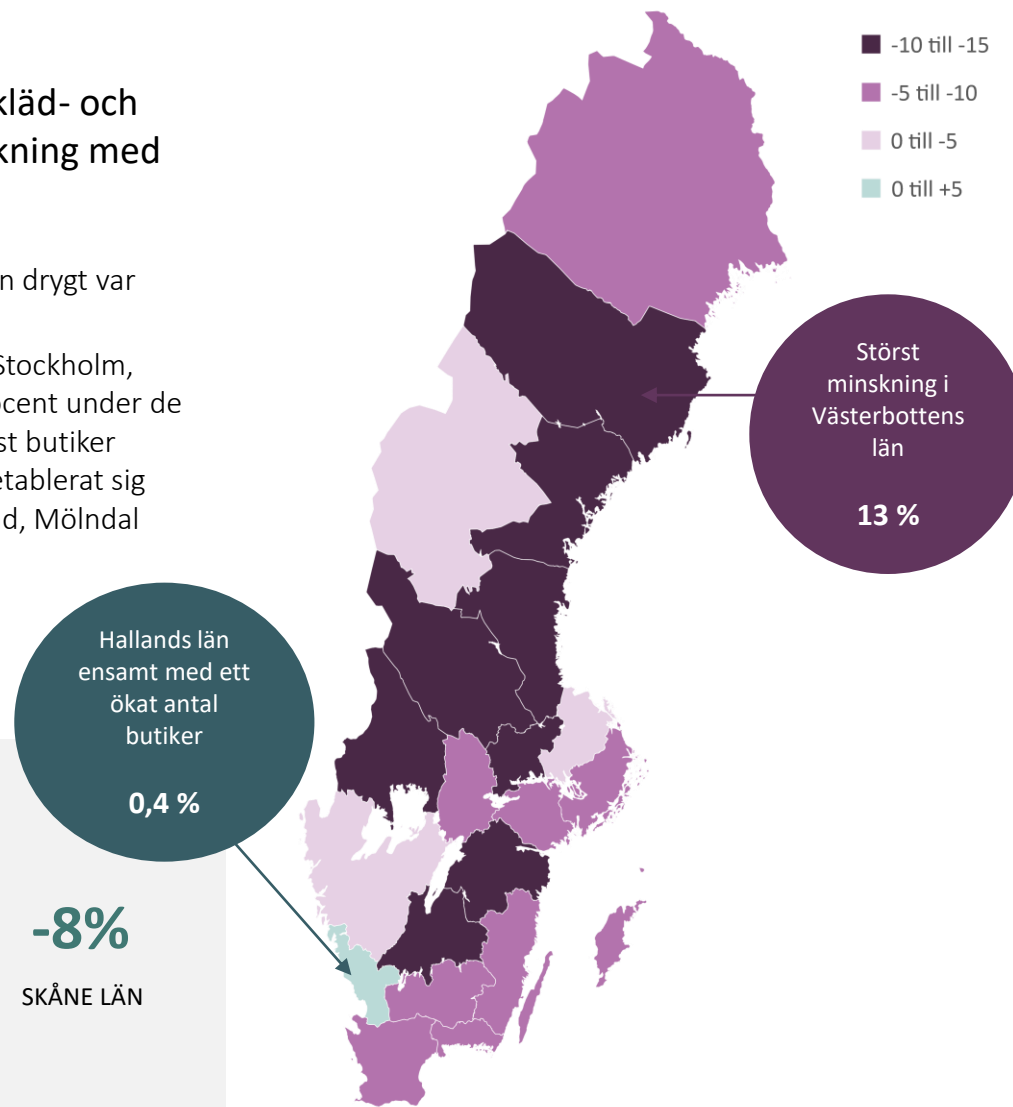
Butikerna tenderar att bli färre när allt fler butiker och bolag konsoliderar. Minskningen syns tydligt i stadsbilden, med tillfälligt tomma lokaler och ett minskat lokalt utbud av kläder och skor. Den visuella skillnaden blir tydligast i mindre städer där varje modebutik står för en större andel av det totala utbudet av kläder och skor på orten.

Regionalt har utvecklingen sett olika ut under den senaste tvåårsperioden. Halland är det enda län där antalet modebutiker har ökat under perioden, om än marginellt, medan minskningen har varit som störst i

Västerbottens län. I Västerbotten försvann drygt var åttonde modebutik under perioden.

Butiksminskningen i de tre storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö har varit runt 6 procent under de två senaste åren. På kommunnivå har flest butiker tillkommit i kommuner där köpcentrum etablerat sig under tidsperioden. Däribland Kristianstad, Mölndal och Kungälv.

FÖRÄNDRING AV ANTALET MODEBUTIKER 2017-2019 PER LÄN (PROCENT)



FÖRÄNDRING I ANTALET MODEBUTIKER FÖR SVERIGES TRE STORSTADSKOMMUNER OCH -LÄN

Förändring i procent mellan åren 2017-2019

-6%

STOCKHOLM

-6%

GÖTEBORG

-6%

MALMÖ

-8%

STOCKHOLMS
LÄN

-5%

VÄSTRA
GÖTALANDS
LÄN

-8%

SKÅNE LÄN

Källa: Butiksdatan 2020 (Handelsrådet/HUI)

Modehandeln är internationell

Internationaliseringen är tveeggad för modehandeln. Om den sker på lika villkor för svenska och internationella handlare gynnar den både konsument och företag, men hårdare inhemska krav ger en konkurrensnackdel.

Handeln med varor har blivit allt mer global under det senaste decenniet. Produkter från andra kontinenter finns några få knapptryck bort via e-handelssajter. För konsumenterna innebär internationaliseringen av handeln ett ökat utbud och för handlarna som lanserar sina varumärken i utlandet öppnar det upp för helt nya marknader och intäktskällor. För en lokal handlare med ett fysiskt koncept innebär internationaliseringen dock precis som digitaliseringen en ökad konkurrens om kunderna.

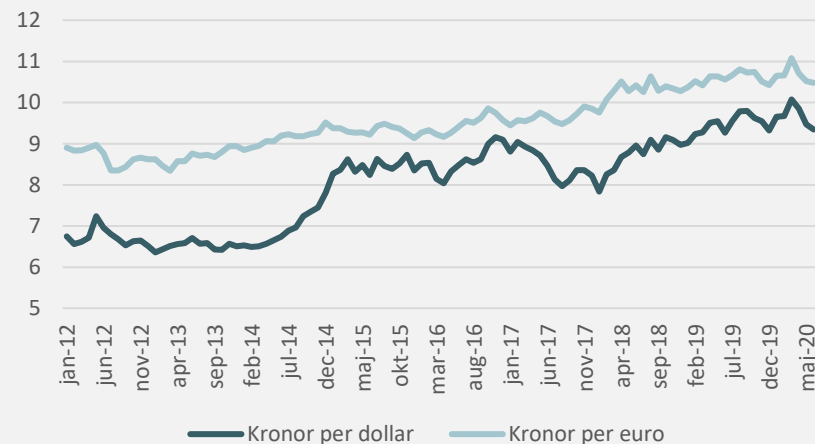
Kläder är den populäraste produktkategorin bland svenskar som handlar från utlandet. Nästan var tredje konsument som handlat från utlandet under den senaste månaden hade köpt kläder enligt E-barometerens senaste årsrapport. Internationella aktörer som Zalando har vuxit kraftigt på den svenska marknaden under de senaste åren. Tyskland är idag det land som flest svenskar e-handlar från, tätt följt av Storbritannien.

Eftersom en stor del av modeprodukterna som säljs i Sverige importeras spelar kronkursen en viktig roll. Kronkursen har under senare år varit svag, vilket resulterat i högre inköpspriser för importörerna. Kostnadsförskjutningen har i sin tur inte alltid kunnat läggas på försäljningspriset med anledning av den ökade internationella konkurrensen. Resultatet av de tre parametrarna digitalisering, internationalisering och svag kronkurs har pressat marginalerna för de traditionella modekoncepten.

Även företagets hållbarhetsarbete sker i en internationell kontext. I Sverige har handelsföretag under lång tid arbetat för att göra produkter säkra och fria från farliga ämnen. Enligt Svensk Handels Hållbarhetsundersökning vill handlarna ha hårda krav för att ta miljöarbetet framåt, men instämmer i att hårdare krav i Sverige än i omvärlden ger svenska företag en konkurrensnackdel.

KRONKURSENS UTVECKLING MOT EURON OCH DOLLARN

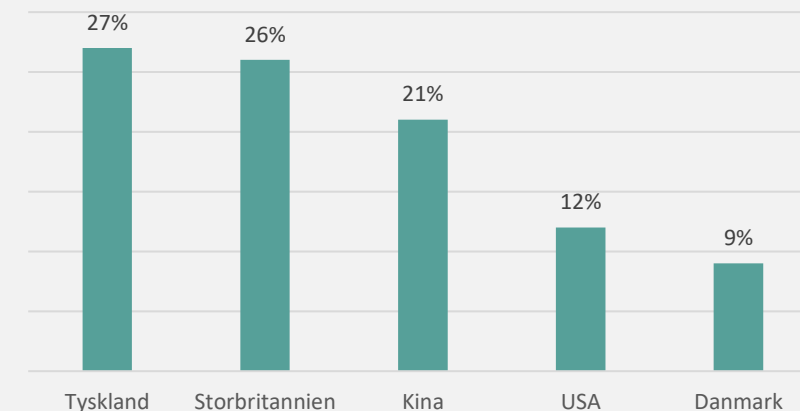
År 2012-2020



Källa: Sveriges Riksbank, Ekonomifakta

DE FEM POPULÄRASTE LÄNDERNA UTANFÖR SVERIGE ATT E-HANDLA FRÅN

Bas: Konsumenter som e-handlat från utlandet under den senaste månaden



Källa: E-Barometern (Postnord) 2019

02 | Modeföretagens kemikaliearbete

I internationell frontlinje

Engagerat kemikaliearbete – en svensk tradition

Kläder och skor bärs närmast kroppen. Kemikalier i plaggen riskerar därmed att tas upp av kroppen. Som ett led i en sedan länge pågående debatt om forskningsbaserade hårdare restriktioner gällande potentiellt farliga kemikalier, bedriver många svenska företag inom kläd- och skohandeln ett ambitiöst arbete för att mota dessa kemikalier i grind.

För att bringa större klarhet i konsekvenserna av en eventuell skatt på kemikalier i textilier, har HUI Research intervjuat företrädare för företag inom branschen som är väl insatta i kemikaliefrågan. Intervjuerna visar på ett högt engagemang i frågan och på att ett avancerat arbete sedan länge pågår inom företagen för att skapa en trygg miljö för de som arbetar i produktionen och för att säkerställa att inga potentiellt farliga ämnen når slutkund. Alla motiverar de sitt hårda arbete på i stort sett samma sätt: "självkärl vill jag lika lite som våra kunder ha farliga kemikalier i mina kläder".



Kvalitetsfokus sedan 1936

Hestra har länge arbetat med att ta fram handskar av hög kvalitet. För att ta ansvar för produkterna äger de sin produktion och har jobbat med kemikaliefrågan länge. "Att sträva efter god kvalitet kommer alltid att sitta i ryggmärgen för oss", säger VD:n Anton Magnusson.

UTBYTBARA FODER FÖR EXTRA HÅLLBARHET

Det småländska företaget Hestra har en lång tradition av att producera handskar av högsta kvalitet. Ända sedan företaget grundades 1936 har kvalitet varit ett viktigt ledord, och målsättningen är att producera varor med lång hållbarhet. Detta har gjort att Hestras handskar har utbytbara foder, så att utslitna delar ska kunna bytas ut eller lagas.

ANSVAR I HELA LEDET

Hestra vill kunna kontrollera att produktionen av deras produkter är etisk, och att produkterna håller hög kvalitet. Detta har lett till att de själva äger sin produktion, som är förlagd till fabriker i Kina, Vietnam och Ungern.

För att kunna leda ett proaktivt kvalitetsarbete är det viktigt att bygga långsiktiga relationer med underleverantörerna. Hestra har jobbat med många av sina leverantörer i mellan 20 och 30 år. På så sätt bli det lätt att sålla bort oseriösa leverantörer och leverantörer som inte lever upp till kraven.

KROMFRITT LÄDER SEDAN 1986

För Hestra är det viktigt att ligga steget före i hållbarhetsarbetet, och företaget har länge arbetat med att fasa ut skadliga kemikalier. Ett exempel är kromfritt läder, som Hestra började introducera i sina produkter redan 1986. Hestra gör idag riskbaserade stickprover på material och produkter för att säkerställa att inga skadliga kemikalier förekommer.

SKATTEN RISKERAR ATT MINSKA HÅLLBARHETSARBETET

Hestras handskar är av högsta kvalitet och består av många olika material. Ett drastiskt ökat testande och den betydande administration som skatten riskerar medföra skulle ha stora konsekvenser för ett litet företag som Hestra. Hestra följer de riktlinjer och gränsvärden som EU-lagstiftningen Reach har satt och har i flera fall striktare gränsvärden på kemikalier. Ändå riskerar de kostnader som skatten medför att minska resurserna till annat hållbarhetsarbete, vilket annars hade gynnat företaget, konsumenterna och miljön.



De kostnader som kemikalieskatten medför riskerar att minska resurserna till annat hållbarhetsarbete, vilket annars hade gynnat företaget, konsumenterna och miljön.

Skicklig styrning ger hälsosamma skor

Likt många andra modedeföretag arbetar Vagabond proaktivt med att utesluta farliga kemikalier. Arbetet genomsyrar alla produktionens delar, med start redan i designstadiet. Dessutom ställer Vagabond hårdare krav än de befintliga EU-reglerna kräver.

PROAKTIVT KEMIKALIEARBETE BÖRJAR MED DESIGN

Det svenska skovarumärket Vagabond lägger mycket kraft på att produkterna ska vara fria från oönskade kemikalier. Genom kontroll hela vägen från prototypsko till slutkonsument säkras produktionen.

Vagabond strävar efter att välja material med så liten negativ hälso- och miljöeffekt som möjligt. Nyckeln är att jobba proaktivt genom att alla beslut om material tas redan på designstadiet. På huvudkontoret i Varberg finns företagets designstudio där skisser, prototyper, sulformar och läster tar form. Samtidigt tas beslut om vilket material varje beståndsdel ska vara gjord av och vilken leverantör som ska tillverka. När en ny sko tagits fram lämnas designpaketet över till ett lokalkontor i Vietnam som verkställer produktionen.

UTGÅR FRÅN EU-KRAV – MEN GÅR LÄNGRE

Vagabond är mycket noga med vilka kemikalier som får finnas i skorna. Företaget har en egen kemikalierestriktionslista som baseras på EU:s Reach-förordning, men som sedan kompletterats med nationella särslagstiftningar. Detta gör att företaget ställer tuffare krav än Reach – både vad gäller vilka ämnen som får finnas och i vilken mängd. Bland annat har man kromfritt garvat läder inuti skorna, textildodren är gjorda av ekologisk GOTS*-certifierad bomull och allt polyesterfoder är tillverkad av mot GRS**-märkt återvunnen polyester. Naturliga vaxer används som impregnering.

Att ha kontroll över hela processen är också ett viktigt led i förberedelserna för en mer cirkulär produktionsprocess där material återvinns och blir till nya produkter. För att en sådan process ska fungera krävs att inga ovälkomna kemikalier finns i ett material från början.



”Vi har nu testat vår första version av en sula gjort av återvunna sulmaterial från våra insamlade gamla skor. Väldigt liten upplaga, men detta arbete tar oss ett steg närmre det cirkulära.”

- Anna Fahle Björcke,
kommunikationschef på Vagabond

* Global Organic Textile Standard (GOTS) är en internationell märkning för kläder och textil som omfattar både sociala och miljömässiga krav

** Global Recycled Standard (GRS) är en internationell märkning som säkerställer att minst 50% av materialet i en slutprodukt är återvunnet

H&M-gruppen vill driva förändring

H&M har bedrivit ett aktivt kemikaliearbete sedan 1995, och har inte för avsikt att lämna ifrån sig ledartröjan på området. Genom att ständigt förbättra kemikaliearbetet har företaget som mål att ha full transparens senast år 2030.

H&M HAR VILJAN OCH MÖJLIGHETEN ATT FÖRÄNDRA

”Vi ska leda förändringen mot säkra produkter och en giftfri framtid för modehandeln”, säger Ylva Weissbach, hållbarhetsexpert inom kemikalier på H&M-gruppen. ”Vi vill gå från att titta på vad som inte får användas till vilka alternativ som är bra. Först tittar vi på vilken funktion som eftersträvas och sedan vill vi kunna veta vilken kemikalie som är det bästa alternativet i sammanhanget.”

KONTINUERLIGT KEMIKALIEARBETE SEDAN 1995

Komplexa och globala leverantörskedjor ger H&M en tålamodskrävande vardag när företaget strävar efter att ta bort skadliga kemikalier ur sin textilproduktion. Företaget införde sina första kemikalierestriktioner 1995 och det senaste decenniet har H&M-gruppen bland annat varit drivande vad gäller att ta bort

lösningsmedel i lim i skor, i att fasa ut flourkarboner (PFAS) och drivit på förändringar för att hitta alternativa kemikalier på en rad områden.

H&M har hållbarhets-/kvalitetsteam i varje produktionsland som tar prover i ett tidigt skede av produktionen för att hela tiden följa upp att den egna restriktionslistan följs. Dessutom förbättras styrningen genom ett system som kallas Input control, ett IT-verktyg som ska kontrollera säkerhetsdatablad från kemikaliertillverkarna och säkerställa att kemikalierna uppfyller alla krav som ställs.

”2030 ska vi ha 100 procent återvunna eller andra hållbara material i våra produkter och på samma sätt ska samtliga varor vara giftfria och vi ska veta exakt vilka kemikalier som använts i produktionen”

H&M-gruppen har

25 år

av samlad erfarenhet inom kemikaliearbete

Branschen samarbetar för en gemensam kemikalieagenda

Modehandeln är en global bransch, och för att åstadkomma förändring krävs samlade insatser. Därför samarbetar H&M-gruppen med flera andra branschledare för att göra skillnad.

Med 4 900 butiker på 71 marknader och e-handel på 47 marknader över hela världen är H&M-gruppen ett av ett fåtal textilbolag som på egen hand har tillräcklig kraft att påverka klädproduktionen och kemikalietillverkare i stor skala. För att säkerställa bästa resultat i ett större sammanhang samarbetar de ofta med andra företag.

Exempelvis initierade H&M-gruppen under 2011 samarbetet Zero Discharge of Hazardous Chemicals (ZDHC), tillsammans med andra modegiganter som Inditex, Adidas, Levis och Esprit, för att eliminera utsläpp av farliga kemikalier. De jobbar även med företag som Nike, Ecco, Gap och Lacoste inom ramen för AFIRM Group för att hitta gemensamma restriktioner, bättre alternativ och testmetoder. Tillsammans med AFIRM har H&M-gruppen också skapat en gemensam testmatris som kartlägger hur ofta olika material bör testas för respektive ämne.



03 | Bakgrund till skatteförslaget

Sammanfattning av SOU 2020:20

Skatt på upp till nästan 100 kr/kg

I april 2020 presenterades den utredning som regeringen tillsatt gällande införandet av en kemikalieskatt. Utredningen presenterar ett förslag där sju grupper av ämnen föreslås beskattas med totalt upp till 78 kronor per kilogram exklusive moms.

SKATTEN ÄR EN DEL AV SAKPOLITISKT PROGRAM

I april 2020 publicerades den statliga offentliga utredning (SOU 2020:20) som haft i uppdrag att analysera och lämna förslag på hur en skatt på skadliga kemikalier i kläder och skor skulle kunna utformas. Bakgrunden till utredningen är att en kemikaliskatt på kläder och skor ingår i det sakpolitiska program som regeringspartierna enats om med Liberalerna och Centerpartiet. Avsikten med skatten är att minska hälsoproblem hos konsumenter som exponeras för kemikalierna, att minska miljöproblem som uppstår vid produktion, tvätt och avfall, samt att öka kvaliteten på återvunnet material. Skatten föreslås träda i kraft 1 april 2021.

UPP TILL 78 KRONOR/KILO SAMT MOMS

Utredningen föreslår en viktbaserad skatt, där förekomsten av sju grupper av ämnen avgör hur mycket en produkt ska beskattas. Skatten uppgår totalt till mellan 2 och 78 kronor per kilo sålda varor, och är uppdelad i tre nivåer. Moms tillkommer på det skattade beloppet, vilket resulterar i ett påslag på 2,5 till 97,5 kronor per kilo.

SKATTENS TRE NIVÅER

40 kr/kg

Skatten berör i princip alla kläder och skor och tas ut på produkter som innehåller hormonstörande ämnen, PBT/vPvB, allergener, CMR eller biocider.

Produkter där inget respektive endast ett av ämnena förekommer tillåts avdrag på 95 respektive 47,5 procent av skatten.

+19 kr/kg

Skatten berör varor som helt eller delvis består av mjukgjord polyvinylklorid, polyuretan eller gummi och tas ut i de fall dessa innehåller ftalater.

+19 kr/kg

Skatten berör varor med allväderfunktion, och tas ut i de fall då dessa innehåller högfluorerade ämnen (PFAS)



Bevisbördan ligger hos modeföretagen

Skatten föreslås beröra nästan alla kläder och skor. I de fall då produkterna är berättigade till skatteavdrag är det företagen själva som ansvarar för att inkomma med tillräcklig bevisning till skattemyndigheten. Bevisning sker med hjälp av tillverkarintyg och egna labbtest.

FÖRETAG OCH PRIVATPERSONER SKATTSKYLDIGA

Skatten berör i princip alla kläder och skor, bland annat av textil, läder och konstläder, päls och konstpäls samt gummi. Exakt vilka produkter som blir skattepliktiga specificeras utifrån tulltaxans KN-nummer. Företag som säljer varor av denna typ för minst 100 000 kronor per år till svenska konsumenter blir skattskyldiga enligt förslaget. Utredningen bedömer att det rör sig om drygt 7 000 företag. I övriga fall blir förmedlaren av varan, eller den privatperson som köper in varor från ett företag som inte når denna gräns, skattskyldig.

FÖRETAGEN ANSVARAR FÖR BEVISNINGEN

Skatteavdrag medges i de fall då varorna inte innehåller mer kemikalier än vad som specificeras i skattens gränsvärden. Den skattskyldiga parten ansvarar själv för att inkomma med tillräcklig bevisning till skattemyndigheten för att få möjlighet att göra avdrag.

Exakt vilken bevisning som krävs är emellertid inte tydligt i förslaget. Skattemyndigheten avgör om bevisningen är tillräcklig från fall till fall. Utredningen antar att innehållsdeklarationer och intyg från produktens tillverkare ofta är tillräcklig bevisning, men inte alltid. Företagen kan stärka sin bevisföring genom att genomföra en omfattande egenkontroll av innehållet i sina kläder och skor, och utredningen bedömer att dessa egenkontroller kommer att öka till följd av skatten. Mätning av halten kemikalier ska göras i alla homogena material i varan.



Vart sjätte plagg innehåller ämnena idag

Utredningen bedömer att 16 procent av de kläder som säljs i Sverige innehåller ett eller fler av de skadliga ämnena, medan 84 procent inte innehåller något av dem.

EN PROCENT AV KLÄDERNA INNEHÅLLER TVÅ ÄMNER

Kunskapen om hur vanliga de berörda ämnena är i dagsläget är relativt låg. Utredningen använder sig därför av äldre studier, och uppskattar hur förekomsten förändrats, för att bedöma hur stor förekomsten av respektive ämne är. För skor genomfördes även en stickprovsstudie för att kartlägga förekomsten. Den uppskattade förekomsten redovisas i tabellen till höger.

Utredningen uppskattar att sannolikheten för att ett klädesplagg innehåller tre eller fler ämnen är en på 2 500. 1,1 procent av kläderna väntas innehålla två ämnesgrupper, 15,2 procent väntas innehålla en ämnesgrupp och 83,7 procent av kläderna väntas inte innehålla något av ämnena.

Utredningen antar också högre andelar i direktimporterade kläder än de som säljs från Sverige och EU. Andelen direktimporterade kläder från länder utanför EU antas vara 5 procent, men väntas minska till 4,8 procent om skatten införs.

ANTAGNA VIKTANDELAR

Uppskattad förekomst av respektive ämnesgrupp i kläder och skor, 2019

	Kläder	Skor
Ftalater	1,2%	2,0%
PFAS	2,6%	16,6%
Hormonstörande ämnen	8%	12,6%
Biocider	1,9%	1,0%
PBT/vPvB	5,1%	3,5%
Allergener	2,0%	0,5%
CMR	0,5%	0,5%

Källa: SOU 2020:20

04 | Samhällesekonomisk analys av skatteförslaget

Konsekvenser ur ett samhällsperspektiv

Så motiveras kemikalieskatten

Det underliggande argumentet för att beskatta kläder och skor vilar på ett fenomen som inom nationalekonomin beskrivs som ”externa effekter”. Vad innebär detta och vilka är förutsättningarna för en ändamålsenlig policy?

EXTERNA EFFEKTER

Argumentet för införandet av en skatt som tar sikte på skadliga kemikalier handlar om så kallade *externa effekter* eller *externaliteter*. En extern effekt inom nationalekonomi är en ekonomisk påverkans effekt som uppstår till följd av en transaktion men som drabbar en aktör som inte utgör part i samma transaktion. Är påverkan negativ talar man om en extern *kostnad*, det vill säga en kostnad som produktionen av varan som säljs ger upphov till men som inte reflekteras i priset. I figuren till höger illustreras fenomenet, där A säljer en vara till B, vilket medför en extern kostnad för C.

KEMIKALIER SOM NEGATIVA EXTERNALITETER

Den statliga utredningen SOU 2020:20 anser att vissa kemikalier som förekommer i kläder och skor medför stora externa miljö- och hälsokostnader för allmänheten som modebranschen respektive konsumenten i sina utbyten bortser från. Det som nämns ge upphov till dessa kostnader är kroppsnära exponering av skadliga ämnen, förorening av avloppsvattnet vid tvätt samt utsläpp genom avfall i produktionen.

KORRIGERING AV EXTERNALITETER

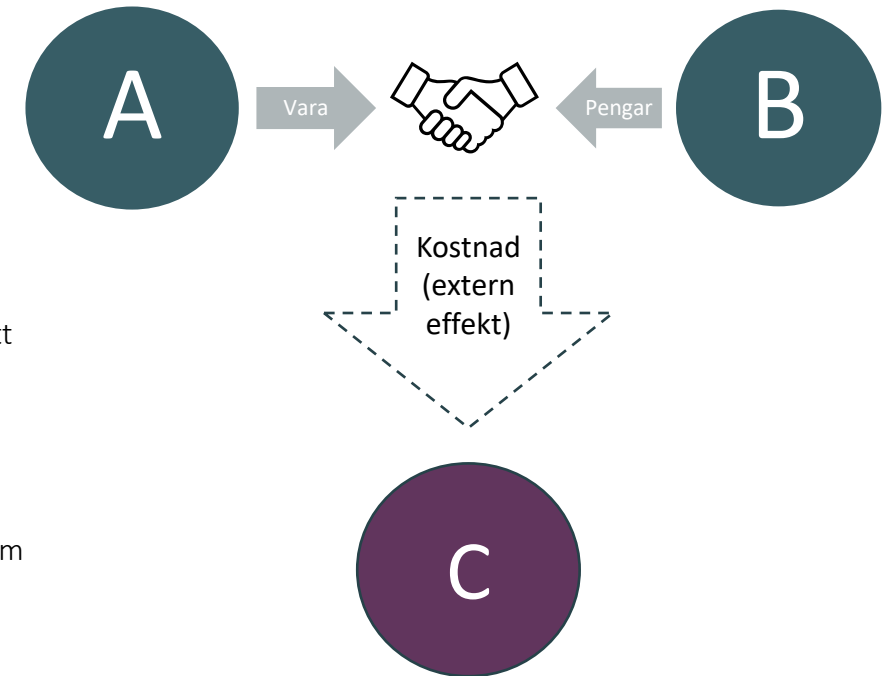
Beskattning är ett alternativ för att korrigera negativa externaliteter som diskuterats flitigt inom nationalekonomisk teori. Utan beskattning sägs produktionskostnaden endast bestå av de så kallade *privata* produktionskostnaderna (exempelvis råvarukostnader och löner) men inte den externa kostnaden, vilket ger upphov till överproduktion. Om staten höjer produktionskostnaden med en punktskatt som motsvarar den externa kostnaden anses ett mer optimalt utfall kunna uppnås.

FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR KORRIGERING

En effektiv korrigering av en negativ externalitet genom beskattning bygger på två saker:

1. Storleken på externaliteten är känd eller kan uppskattas med god tillförlitlighet.
2. Kostnaden för korrigering är mindre än den externa effekten.

Som vi kommer att se på kommande sidor är det första villkoret inte uppfyllt i fallet med den föreslagna skatten. Det andra villkoret går därmed inte heller att ta ställning till, men kostnaderna för ingrepp är omfattande.



Den externa effekten är okänd

En förutsättning för effektiv beskattningskorrigerande är att den externa kostnaden är känd eller kan skattas med god tillförlitlighet. Så är inte fallet när det gäller den föreslagna kemikalieskatten på kläder och skor.

INFORMATIONSPROBLEM VID BESKATTNING

Att kvantifiera externa effekter är mycket svårt, eftersom det handlar om kostnader som per definition inte prissätts. Detta informationsproblem är fundamentalt. Det går att argumentera för att staten har större möjligheter att förstå de tekniska konsekvenserna av olika kemikalier än konsumenten, men detta är otillräckligt. Även om alla relevanta orsaks samband kunde utrönas har det funnits en livlig debatt inom ekonomin om huruvida identifieringen av den korrekta kostnaden är möjlig. Kostnaden utgörs av *subjektiva värderingar av konsekvenser* som aldrig är givna för lagstiftaren eller någon annan. Arthur Pigou, upphovsman till idén om punktskatten som ett sätt att korrigera negativa externaliteter, skrev exempelvis:

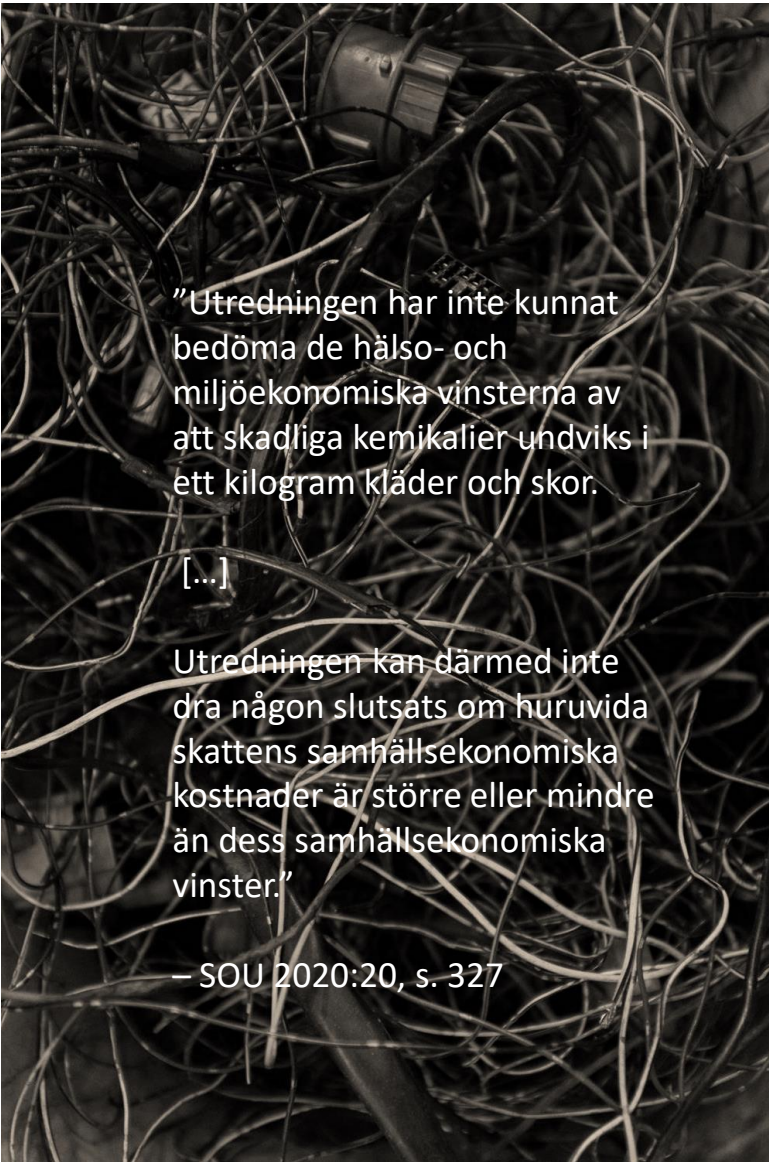
”It must be confessed, however, that we seldom know enough to decide in what fields and to what extent the State, on account of them, could usefully interfere with individual freedom of choice. [...] ‘Fancy’ finance, like a fancy franchise, whatever its theoretical attractions, has, at all events in a democracy, dim practical prospects.”*

OKUNSKAP OM DEN EXTERNA EFFEKTEN I FALLET MED KLÄDER OCH SKOR – SPECIFIKA PROBLEM

Informationsproblemet är tydligt i fallet med den föreslagna skatten på kläder och skor. För det första saknas information om *halten* kemikalier i de varor som man avser beskatta, utöver att analysen av kemikaliernas förekomst som sådan bygger på en lång rad svåra antaganden. För det andra saknas kunskapen om kausala kopplingar mellan olika halter av kemikalier som berörs och eventuella kostnader för miljö och hälsa, i enlighet med människors värderingar.

SOU 2020:20, som ligger till grund för den föreslagna kemikalieskatten på kläder och skor, uttrycker tydligt denna reservation:

”Utredningen har inte kunnat bedöma de hälso- och miljöekonomiska vinsterna av att skadliga kemikalier undviks i ett kilogram kläder och skor. [...] Utredningen kan därmed inte dra någon slutsats om huruvida skattens samhällsekonomiska kostnader är större eller mindre än dess samhällsekonomiska vinster.” (s. 327)



”Utredningen har inte kunnat bedöma de hälso- och miljöekonomiska vinsterna av att skadliga kemikalier undviks i ett kilogram kläder och skor.

[...]

Utredningen kan därmed inte dra någon slutsats om huruvida skattens samhällsekonomiska kostnader är större eller mindre än dess samhällsekonomiska vinster.”

– SOU 2020:20, s. 327

Kostnaden för ”korrigering” omfattande

Ett problem med försöket att hantera eventuella hälso- och miljöeffekter av kläder och skor med hjälp av beskattning är att ingreppet i sig ger upphov till kostnader. Dessa kostnader – delvis externa – kan vara större än de effekter man avser åtgärda.

INGREPP SKAPAR EGNA EXTERNALITETER

Korrigeringar av externa effekter är möjliga i en värld där externalitetens storlek är känd, men även i sådana fall utgör inte intervention från lagstiftaren ett givet alternativ. Genom ingreppen orsakas nya kostnader som måste tas i beaktande. I den mån det är medborgarna som antas belastas med ohälsa och eventuella skador av kemikaliebaserad produktion måste syftet med en miljöskatt vara att kompensera medborgarkollektivet för detta lidande. Optimal allokering kräver därför att intäkterna av en skatt går tillbaka till medborgarna, exempelvis genom skatteväxling. Detta gör att myndighetsadministration och tillsyn som måste till för att realisera ingreppet inte kan självfinansieras av de nya skatteintäkterna för att vara välfärdsekonomiskt motiverade. Skattesatsen kan förvisso sättas högre än vad som motiveras av kemikaliernas externa kostnad, men då skapar man istället en underproduktion av kläder och skor.

HÖGA KOSTNADER FÖR ”KORRIGERING”

Särskilt avgörande för skattens kostnader är följande:

- *Företagens kostnader.* Kostnader uppstår för kontroller av varors kemikalieinnehåll, löpande skatteadministration och ökade inköspriser till följd av kravställningen gentemot leverantörerna. Detta medför inte bara arbetskostnader utan i vissa fall kan företagen behöva göra omfattande investeringar i exempelvis IT-stöd för att klara av hanteringen.
- *Myndigheternas kostnader* för utökad kontroll, uppföljning och administration.
- *Minskad konsumentnytta.* Utöver färre köp och försämrad funktionalitet i de fall där substitut till kemikalierna saknas blir effekten färre konsumentalternativ i den svenska modehandeln. Småskaliga inköp och specialbeställningar av varor blir olönsamma. För varor som består av många olika material (exempelvis skor) förväntas denna effekt bli än mer påtaglig.
- *Demoralisering av entreprenörer och företag,* vilket minskar investeringstakten, leder till färre arbetstillfällen och ökar inträdesbarriärerna i modehandeln.



Konsekvensbedömning: antaganden

För att beräkna konsekvenserna av den föreslagna skatten krävs en lång rad antaganden. Här följer en redogörelse av HUI:s antaganden och hur dessa förhåller sig till de beräkningsantaganden som görs i konsekvensanalysen till SOU 2020:20.

- **Skattebördan och den ökade administrationen övervältras helt till konsumenten.** Detta antagande görs även i SOU 2020:20. Prishöjningen orsakas av själva skatten, hanteringskostnader för företagen och moms ovanpå skatten.
- **Kemikaliernas förekomst.** Samma antaganden görs om förekomst som i SOU:n, exempelvis att de relevanta kemikalierna saknas i cirka 84 procent av alla kläder. Se även sidan 21.
- **Antal artiklar som kräver dokumentation.** HUI har, baserat på sökningar på prisjämförelsesajter och i stora handlares webbutiker, räknat med att det förekommer närmare en miljon artiklar inom kläder och skor i svensk handel samt att varje artikel i snitt förekommer hos två olika säljare.
- **Företagens hantering.** Varje vara antas kräva minst en extra administrationstimme till en styckkostnad av 300 kronor. Laboratorietesterna antas motsvara 1 procent av samtliga verifieringar. Det senare antagandet är mycket osäkert men baseras på utredningens formuleringar, intervjuer med branschföretag och samtal med Skatteverket om erfarenheter från kemikalieskatten på elektronik.
- **Marknadsavgränsning.** I beräkningarna baseras försäljningen på SNI-kodsstatistik enligt SCB:s databas *Företagens ekonomi*. Klädhandeln definieras som SNI 47.71 samt 47.912. Skohandeln definieras som SNI 47.72. Sporthandeln definieras som SNI 47.64 och kläd- och skoförsäljningen i sporthandeln antas uppgå till 75 procent.
- **Pris per viktenhet.** För kläder baseras uppgifterna på importstatistik från SCB, vilket ger lite drygt 600 kronor per kilo. För skor används 800 kronor per kilo, baserat på avstämningar med skoföretag samt stickprover i webbutiker.
- **Egenpriselasticitet på kläder och skor.** HUI antar -0,65 för både kläder och skor. SOU:n antar -0,8 för kläder och -0,4 för skor.* SOU:n använder alltså separata elasticiteter för kläder och skor. HUI:s antagande grundar sig på genomsnittet av två studier med specifik data för Sverige medan SOU:n grundar sig på en internationell studie.
- **Omsättningseffektivitet.** HUI räknar med att omsättningen per anställd inom kläd- och skohandeln till följd av Coronakrisen faller med 10 procent från 2019 till dess att skatten föreslås införas 2021.



*HUI använder den kortsiktiga elasticiteten som återfinns i Assarsson, 2004, *Consumer demand and labor Supply in Sweden 1980-2003* samt elasticiteten i Kemper, 2018 *Cross-Cultural Differences in Online Elasticity*.

Rättsosäkerhet och höga testkostnader

Skattekonstruktionen vilar på bristande rättssäkerhet. Skatteverkets tillämpning dikterar beviskraven på företagen, men myndighetens framtida tolkningar i frågan är okänd och samtidigt helt avgörande för skattens ekonomiska konsekvenser.

STOR RÄTTSOSÄKERHET

Ett stort problem som företagen upplever med förslaget är den stora rättsosäkerhet som råder kring hur man förväntas verifiera sina produkters kemikalieinnehåll. Enligt SOU 2020:20 (s. 291) ska Skatteverket avgöra ”från fall till fall” vilken dokumentation som krävs, vilket innebär att företagen måste gissa sig fram till hur Skatteverket kommer att tillämpa beviskraven. Detta är en fundamental osäkerhet eftersom de ekonomiska konsekvenserna av testning skiljer sig kraftigt från de ekonomiska konsekvenserna av alternativa metoder för att påvisa att varor saknar kemikalieinnehåll, såsom produktdeklarationer eller intyg från leverantörer.

MÖJLIG UNDERSKATTNING AV TESTKOSTNADER

Givet att intyg från leverantörer är en klart billigare metod än tester för att styrka avdrag antar HUI att företag – om inga andra direktiv ges – kommer att testa varor i den mån (1) andra verifieringsmetoder inte är möjliga, (2) för att säkerställa att leverantörer utfärdar korrekta intyg, och (3) i de fall Skatteverket gör en revision och ifrågasätter andra underlag än laboratorieintyg.

Sannolikt är de två förstnämnda punkterna mest betydande. HUI har i sina beräkningar antagit en testfrekvens på 1 procent. I SOU:n antas skatten leda till 30 000 extra labbanalyser till en kostnad av 2 000 kronor per analys. SOU:n anger dock också att paketaanalyser med olika deltester ofta kostar mellan 5 000 och 16 500 kronor (s. 140). HUI antar en snittkostnad på 2 000 kronor *per ämnestest och material*, då detta är i linje med vad som framkommit i HUI:s intervjuer med branschföretag. Vidare antas att två material testas för kläder och fem för skor. Kostnaden per analyserat material blir högre än i SOU:n när man beaktar behovet av att kontrollera flera material för de olika ämnesgrupper som skatten tar sikte på när testning väl sker. Merkostnaderna för labbanalyser (av drygt 40 000 material eller 15 000 plagg) hamnar då på 470 miljoner kronor, snarare än de 60 miljoner som utredningen räknar med. Till denna testkostnad läggs utökad administration och anpassningskostnader.

SMÅ BATCHAR BLIR OLÖNSAMMA

Det maximala skatteavdraget för bulken av alla varor uppgår till 38 kronor per kilo. Detta innebär att beställningar på under cirka 300 kilo kläder eller skor blir olönsamma för företagen i de fall labbtester krävs.



900 förlorade arbetstillfällen

Införandet av en kemikalieskatt skulle medföra höjda priser på kläder och skor och sjunkande försäljning. Detta påverkar i sin tur sysselsättning, antal företag och skatteintäkter.

JOBBS OCH FÖRETAG FÖRSVINNAR

HUI:s beräkningar visar att 900 arbetstillfällen riskerar att försvinna om skatten införs i föreslagen form. Utslagningseffekten om skatten införs uppgår till cirka 150 företag inom detaljhandeln.

HÖGRE PRISER FÖR SVENSKA KONSUMENTER

Konsekvensanalysen i SOU 2020:20 räknar med en prisuppgång på 4 procent för de varor som inte medger skatteavdrag. HUI:s beräkningar antyder genomsnittliga prishöjningar på 2 procent på kläder om effekten slås ut på samtliga plagg. Preiseffekten på skor bedöms dock bli betydligt större och motsvarar en höjning på 7 procent. Ett genomsnittligt par skor, vare sig det innehåller de relevanta kemikalierna eller ej, kan därmed komma att bli mer än 40 kronor dyrare än idag. Ett genomsnittligt svenskt hushåll får enligt HUI:s beräkningar en årlig kostnadsökning på 230 kronor för kläd- och skoinköp, trots att hushållen förväntas konsumera en något mindre kvantitet kläder och skor än vad som annars vore fallet.

SKOHANDELN SÄRSKILT SÅRBAR

Skatten drabbar främst klädhandeln, skohandeln och sporthandeln. I relation till branschens storlek förväntar sig HUI störst effekter i skohandeln till följd av att skor innehåller många olika material och sannolikt har en högre förekomst av de kemikalier som skatten tar sikte på än kläder. Omsättningsbortfallet i skohandeln uppgår enligt beräkningarna till 4,6 procent medan bortfallet i klädhandeln skattas till 1,3 och i sporthandeln till 1,2 procent. Om skatten införs 2021 innebär detta en rejäl dämpning av den återhämtning som förväntas ske efter det kraftiga nedgång som vi sett under 2020.

RELATIVT LITEN OFFENTLIGFINANSIELL PÅVERKAN

Minskad konsumtion innebär uteblivna momsintäkter och uteblivna arbetstillfällen innebär också mindre skatter och avgifter på arbetsinkomster. Den beräknade offentligfinansiella effekten på 340 miljoner kronor motsvarar ungefär 0,3 promille av statsbudgeten. Pluseffekten för staten blir klart mindre än minuseffekten för företagen, eftersom företagen utöver inbetalningen av själva kemikalieskatten och extra moms behöver bekosta bland annat labbtester och utökad administration.

Analys-jämförelse	HUI Research	SOU 2020:20
Prishöjningseffekt	<ul style="list-style-type: none">+2% i snitt på alla kläder+7% i snitt på alla skor	+4% på de produkter som innehåller kemikalier
Effekt på nettoomsättning	-1,6% varav effekt på Klädhandel: -1,3% Skohandel: -4,6% Sporthandel: -1,2%	-1,1%
Effekt på antal anställda	-900 st	-700 st
Effekt på antal företag	-150 st	< 100 st
Skatteintäkt (kemikalieskatt brutto)	690 mkr	790 mkr
Statsfinansiell effekt	340 mkr	750 mkr

Alternativa korrigeringsmetoder

Utöver beskattningalternativet behandlas två andra lösningar på problemet med externa effekter utförligt i forskningslitteraturen. Både förbud och självreglering har spelat en avgörande roll vad gäller att fasa ut kemikalier inom kläd- och skohandeln på senare år.

SKATTER, FÖRBUD ELLER SJÄLVREGLERING?

Utöver beskattning avhandlas två alternativ rikligt i litteraturen som lösning på problemet med externa kostnader:

- *Förbud.* Denna metod har av många ekonomer setts som relevant endast om det finns andra mål än de rent samhällsekonomiska som motiverar mycket långtgående ingrepp. Ett problem med förbud kan vara att hela den nytta som den förbjudna varan trots allt ger upphov till försvinner. Ibland kan det saknas substitut för den reglerade produkten, vilket gör att ett förbud får en mycket hög kostnad i termer av utebliven konsumentnytta.
- *Självreglering.* Detta bygger på att den tredjepart som tillfogas den externa kostnaden har incitament att arbeta för att åtgärda orsakerna. Om information framkommer om att kemikalier riskerar medborgarnas hälsa uppstår vissa incitament för medborgarkollektivet att använda sig av exempelvis konsument- och miljöorganisationer för att pressa företagen att ställa om sin produktion. Konsumenternas krav på att företagen aktivt ska eliminera skadliga ämnen i varor som används

frekvent och nära kroppen har ökat på senare år. Negativ medial uppmärksamhet vid omotiverad kemikalieanvändning och risk för bojkott kan vara betydande incitament för företag att reagera, om skadorna av den negativa uppmärksamheten kan förväntas vara större än exempelvis de funktionsvinster som uppstår till följd av kemikalieanvändningen.

SNABB UTFASNING UNDER DE SENASTE TIO ÅREN

SOU-utredningen beskriver vidare i sin konsekvensanalys att många av de kemikaliegrupper som man avser reglera mer eller mindre har fasats ut under de senaste tio åren, främst till följd av ökade krav, omfattande egenkontroll bland företagen samt EU:s Reach-förordning. Utfasningen har i många fall varit dramatisk, vilket indikerar att självreglering med inslag av förbud har varit en framgångsrik kombination. Som exempel kan nämnas ftalater, en ämnesgrupp som SOU-utredningen antar förekom i 0,5 procent av alla t-shirtar år 2019, vilket kan jämföras med 7 procent för drygt 10 år sedan (SOU 2020:20, s. 277).



Fiskal och politisk vinstmaximering

En förklaring till varför beskattning i praktiken ofta är ett populärt alternativ handlar om incitamenten vid utformning av ny policy.

PUBLIC CHOICE-SKOLAN OCH OFFENTLIGA AKTÖRER

Det är sedan länge känt inom ekonomin att offentliga aktörer, precis som privata, präglas av incitament att tillvarata sina egenintressen och att vinstmaximera i bred bemärkelse. Politiker är exempelvis intresserade av röster och myndighetschefer av resurstilldelning och befogenheter. Denna insikt utgör grunden för den så kallade public choice-skolan inom nationalekonomi, med James Buchanan och Gordon Tullock som framstående företrädare. Den förstnämnde tilldelades ekonomipriset till Alfred Nobels minne för sina insatser.

STARKA INCITAMENT FÖR BESKATTNINGALTERNATIVET

Det är värt att notera att olika policyåtgärder inte är likvärdiga ur ett incitamentsperspektiv. Medan ett *förbud* innebär att statens resurser minskar till följd av de kostnader som uppstår för att upprätthålla ny lagstiftning innebär *beskattningsalternativet* i regel att statsmaktens resurser ökar (på bekostnad av privata aktörers resurser). Vid *självreglering* är den statsfinansiella effekten noll. En optimal åtgärd utifrån det politiska egenintresset är därmed inte sällan en skatt som genererar så mycket intäkter som möjligt

men som samtidigt inte ålägger politiken betungande arbete. I den mån denna typ av incitament dominerar är resultatet överbeskattning och snedvridningar, eftersom det samhällsekonomiskt optimala inte nödvändigtvis sammanfaller med politiska aktörers egenintressen.

KEMIKALIESKATTENS KONSTRUKTION

Public choice-perspektivet kan också bidra till att förklara varför vissa skattekonstruktioner blir särskilt populära. I synnerhet handlar det om konstruktioner där skattebasen görs så bred som möjligt. I fallet med kemikalieskatten på kläder och skor har utredningen valt att föreslå en "grundskatt" på alla kläder och skor oberoende av kemikalieinnehåll, där bevisbördan för eventuella avdrag dessutom vilar på företagen. Enligt HUI:s beräkningar förväntas en tredjedel av skatteintäkterna komma från varor helt utan de kemikalier som regleringen tar sikte på. Detta eftersom 2,5 kronor per kilo (inklusive moms) föreslås utgå i skatt på den breda skattebas som inte innehåller kemikalierna – enligt SOU:n uppskattningsvis 84 procent av alla kläder.

Fiskala konsekvenser av olika regleringsåtgärder

Schematisk översikt

	Beskattning	Förbud	Självreglering
Intäkt för staten?	Ja	Nej	Nej
Kostnad för staten?	Ja	Ja	Nej

Andel skatt från plagg utan kemikalier

Beräkningsantaganden i enlighet med SOU 2020:20

0 ämnen	1 ämne	2 ämnen
Ca 84% av alla plagg	Ca 15% av alla plagg	Ca 1% av alla plagg
Skatt: 2,5 kr/kg inkl. moms	Skatt: 26,25 kr/kg inkl. moms	Skatt: fr. 50 kr/kg inkl. moms

$$\frac{(84\% * 2,5)}{(84\% * 2,5 + 15\% * 26,25 + 1\% * 50)} \approx 1/3$$

05 | Bevisbördan vilar på modeföretagen

Konsekvenser och förbättringsförslag från handlarnas perspektiv

Bevisbördan ligger på modedeföretagen – Konsekvenser

BRANSCHENS BILD – FEM INTERVJUADE FÖRETAG

En skatt på farliga kemikalier i kläder och skor kommer att innebära en stor påverkan på modedeföretagens kostnader, hållbarhetsarbete och administrativa processer i och med att bevisbördan ligger på modedeföretagen.

För att skapa en närmare bild av skattens konsekvenser för företagen har HUI genomfört djupintervjuer med fem aktörer på marknaden:

- Lindex (kläder)
- Hestra (handskar)
- Stadium (sport)
- Kavat (skor)
- H&M (kläder)

Detta kapitel är en sammanställning av de synpunkter och slutsatser som framkommit i intervjuerna.



Branschen positiv till skattens intention

Kläd- och skobranschen har länge arbetat med kemikaliefrågan, och samtliga intervjuade företag har länge bedrivit ett aktivt kemikaliearbete och fasat ut de kemikalier som skatten avser i den egna produktionen. Branschen ser därför positivt på skattens intention om att minska förekomsten av skadliga kemikalier. Men – de farliga kemikalier som utredningen listar är i stort sett borta sedan länge.

POSITIV REAKTION PÅ SKATTENS INTENTION

Samtliga intervjuade företag är positiva till att staten ställer hårdare krav på kemikaliearbete. Uteslutandet av skadliga och miljöfarliga kemikalier ses som en viktig fråga inom branschen och många aktörer jobbar proaktivt. Företagen upplever även en ökad medvetenhet och ett ökat intresse bland kunder inom området, särskilt avseende produkter avsedda för barn. Samtliga intervjuade företag fasade därför ut kemikalierna ur den egna produktionen för många år sedan.

ENGAGERAT KEMIKALIEARBETE

De intervjuade företagen har alla under en längre tid arbetat med att utesluta kemikalier de misstänker kan vara skadliga för miljö eller konsumenter. Ett exempel är Lindex, som genomför kemikaliestet på sina produkter och tydligt kan se att deras arbete minskat förekomsten av oönskade kemikalier. Under 2019 genomförde Lindex 658 produktionstest, varav oönskade kemikalier förekom i nio fall, vilket motsvarar 0,6 procent av de testade produkterna. Viktigt i sammanhanget är att testerna sker innan skeppning och inga konsumenter nås av underkända produkter.

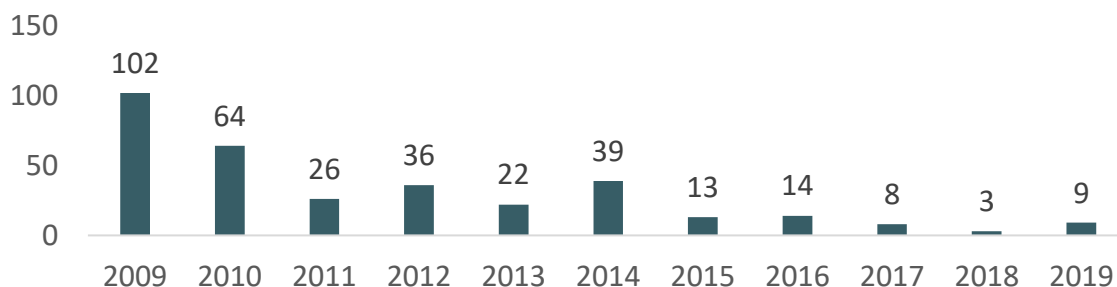
SVENSKA FÖRETAG DRIVER FÖRÄNDRING

För företag som köper in varor från andra varumärken skiljer sig hållbarhetsarbetet något från de som producerar egna. Trots att exempelvis Stadium inte har några av de avsedda kemikalierna i sina egenproducerade varor bedömer företaget att cirka tre procent av varorna som köps in från andra varumärken innehåller någon av dem. För att minska förekomsten ytterligare har Stadium ett nära samarbete med dessa varumärken, och Stadiums önskemål påverkar leverantörernas produkter trots att de är en förhållandevis liten spelare i sammanhanget.

FÖREKOMST AV OTILLÅTNA KEMIKALIER I LINDEX PRODUKTER

Antal testade produkter som innehållit Lindex restricted substance list-kemikalier, 2009-2019.

Observera att Lindex restricted substance list omfattar högre krav och fler farliga kemikalier än de som omfattas av den föreslagna skatten



Källa: Lindex



”En skatt bör ju driva substitution, men som den är utformad nu tar den inte upp hur branschen rent praktiskt jobbar! Nu kommer den i stället att bromsa det framåtlutade arbetet med farliga kemikalier.”

– Anna-Karin Dahlberg, Hållbarhetschef, Lindex

Stora konsekvenser för testning, administration och organisation

Trots skattens goda intentioner finns det en stor risk för att även branschens föregångare inom kemikaliefrågan drabbas negativt av skatten. Även företag som inte använder sig av kemikalierna kommer att behöva lägga betydande resurser på testning och administration. Anpassningarna måste också ske mycket snabbt, trots att ledtiderna ofta är långa.

OMFATTANDE KRITIK MOT SKATTENS UTFORMNING

Trots att de intervjuade företagen inte använder sig av de avsedda kemikalierna idag skulle en skatt av den typ som utredningen föreslår få negativa konsekvenser på deras verksamhet, bland annat i form av överdriven testning och administration.

RISKERAR ATT LEDA TILL ÖVERDRIVEN TESTNING

Idag är det vanligt att utföra riskbaserad testning av produkter och material för att se om icke önskvärda kemikalier förekommer. Detta innebär att stickprovshäufigheten baseras på hur stor risken för att respektive kemikalie förekommer är. Detta ger en god överblick av i vilken utsträckning kemikalien förekommer i sortimentet. Ökade krav på testning riskerar att leda till överflödiga tester.

ADMINISTRATION ISTÄLLET FÖR HÅLLBARHET

Om utredningens förslag går igenom skulle behovet av administration öka, framför allt avseende att yrka avdrag på skatten. Detta skulle innebära ökade kostnader för företagen men riskerar också att kräva omfattande investeringar, exempelvis i nya affärssystem som är anpassade för att hantera skatten.

Det ökade behovet av administration skulle även innebära att betydande resurser tas från annat hållbarhetsarbete, särskilt för mindre aktörer där möjligheten att anställa är mer begränsad. Detta riskerar att minska företagets hållbarhetsarbete, trots att intentionen är den motsatta. Då de kemikalier som skatten avser generellt redan är utfasade inom branschen skapas i dessa fall ingen nytta – vare sig för företag, miljö eller konsument.

SNABB IMPLEMENTERING TROTS LÅNGA LEDTIDER

Modehandeln har generellt långa ledtider och har till stor del redan bestämt utbud och priser för de produkter som kommer att säljas under 2021. För att kemikalieskatten inte ska få större konsekvenser än nödvändigt för lönsamheten skulle en anpassning av sortiment, priser och rutiner behöva genomföras långt innan beslutet om skatten fattats. Då skatten föreslås träda i kraft 1 april 2021, skulle betydande anpassningar av verksamheterna dessutom behövt genomföras under en period då Coronapandemin kraftigt reducerat branschens omsättning och 39 procent av de anställda varit permitterade.

Prisökningar sänker efterfrågan på hållbarhet

Företagen menar att kostnaden för skatten samt den ökade testningen och administrationen med största sannolikhet skulle läggas på konsumentpriset. Detta innebär att varorna överlag skulle bli dyrare, vilket i sin tur riskerar att leda till att mer hållbara varor väljs bort då priset på dessa ofta är högre.

SKATTEN BLIR DYR FÖR KONSUMENTEN

Företagen menar att skatten kommer att slå mot konsumentpriserna då de flesta aktörer i branschen har låga marginaler. Utredningen antar att skatten skulle övervältras på konsumentpriset, alltså att priset på en vara i butik skulle öka med varans skattebelopp. Branschen instämmer, och menar att även den ökade administrationskostnaden skulle läggas på konsumenten.

MINDRE UTBUD NÄR PRODUKTER BLIR OLÖNSAMMA

Särskilt produkter i små serier, såsom specialbeställningar eller speciella material, riskerar att bli olönsamma då kostnaderna för testning och administration är desamma oavsett orderkvantitet. Flera företag lyfter att det ibland, exempelvis när en produkt består av många material, förmodligen till och med kan bli ekonomiskt motiverat att betala skatten istället för att genomföra de extra testerna och administrativa uppgifterna. Detta gör det svårare för små och nystartade företag att få lönsamhet i sin affär, och att driva innovation.

Det påverkar dessutom efterfrågan på så sätt att större orderkvantiteter och företag gynnas snarare än att hållbara varor premieras, vilket är skattens intention.

INTERNATIONELLA VARUMÄRKEN FÖRSVINNAR

För internationella varumärken är Sverige ofta en förhållandevis liten marknad. Flera av de internationella varumärken som säljer produkter i Sverige, antingen via egna kanaler eller via återförsäljare, skulle därför behöva genomföra tester på en stor mängd produkter och varor trots att få av dem säljs i Sverige. Detta riskerar att resultera i att vissa internationella varumärken lämnar Sverige, eller väljer att betala skatten, oavsett om deras produkter innehåller kemikalierna eller ej.

HÅLLBARHET NEDPRIORITERAS NÄR VAROR BLIR DYRARE

När varor generellt blir dyrare, behöver konsumenten lägga en större andel av sin inkomst på inköp. Detta innebär att konsumenten blir mer priskänslig, vilket i sin tur riskerar att leda till att mer hållbara varor väljs bort, då priset för dessa ofta är högre.

Kavat uppskattar att priset på ett par skor som idag kostar 500 kronor skulle öka med 50 till 100 kronor.

”

”I dagsläget känner våra leverantörer väl till Reach-förordningen och vet vad den innebär. Att komma med ett eget svenskt sidospår där vi ska tvinga våra leverantörer att testa sina material för irrelevanta kemikalier känns både oproffsigt och onödigt. Vårt samarbete med våra leverantörer bygger på en nära relation baserad på gemensam kunskap om materialen och hur dom framställs, vad som adderas för en få viss funktion och liknande. De allra flesta har smala marginaler för att gå plus och då vill man koncentrera sig på det som ger mervärde i en affär och vad som säkerställer affären.”

– Marie Scheidl, CSR-koordinator på Hestra

Hållbara affärsmodeller hindras

Många företag har jobbat aktivt med kemikaliefrågan under en längre tid, och väljer nu att ta sig an allt fler hållbarhetsutmaningar. Återbruk och återvinning av material riskerar dock att hindras av den nya skatten.

FÖRSVÅRAR FRAMTIDENS AFFÄRSMODELLER – ÅTERBRUK OCH ÅTERVINNING

De intervjuade företagen lyfter att skadliga kemikalier länge har varit en aktuell fråga inom branschen, och att skatten hade gjort stor nytta för cirka 20 år sedan när användningen av dessa kemikalier var stor. Idag fokuserar branschen istället på ett mer genomgående arbete med att ställa om sina affärsmodeller till att bli mer hållbara, exempelvis i form av återbruk av kläder och återvinning av material.

FRAMTIDEN OSÄKER FÖR KAVATS OMGJORDA SKOR

Kavat erbjuder idag sina kunder rabatt på nya skor om de lämnar in använda skor. Dessa renoveras, exempelvis genom omsulning, och säljs därefter till konsument. På så sätt utnyttjas skons fulla användningspotential och livscykel, utan att kvaliteten sänks.

Om kemikalieskatten går igenom i sin nuvarande form skulle dessa skor för att undgå beskattning behöva

testas för de avsedda kemikalierna innan de kan säljas. Då testning av en enskild produkt inte är lönsam skulle konsekvensen troligen bli att Kavats tvingas betala kemikalieskatten för dessa skor. Detta skulle göra att priset på omgjorda skor ökar, vilket riskerar att göra affärsmodellen olönsam och att konsumtionen av hållbara produkter sjunker.

ÅTERVUNNET MATERIAL OCH SECOND HAND ISOLERAS TILL SVERIGE

Kemikalieskatten skulle även innebära att begagnade kläder från andra länder beskattas. Det innebär att secondhand-aktörer (som till exempel Sellpy) skulle behöva skatta på import av secondhand-plagg vilket går emot en internationell affärsmodell och det bästa för kläderna.



Fortfarande frågetecken kring bevisning

Tydligare riktlinjer kring hur bevisning sker och vilken testning som behövs är av stor vikt om skatten införs. Utredningen ger inga tydliga svar på hur skattemyndighetens bedömningar ska genomföras, vilket skapar stor osäkerhet för företagen.

TYDLIGARE RIKTLINJER KRING INTYG KRÄVS

Utredningen menar att ett intyg från tillverkaren som försäkrar att en viss kemikalie inte har använts i de flesta fall kommer att vara tillräcklig bevisning för att göra avdrag. Tillverkarintygen ska dock bedömas från fall till fall, och kommer inte alltid att vara tillräckliga. Flera av modeföretagen lyfter detta som ett osäkerhetsmoment gällande vilka åtgärder de behöver genomföra för att undgå beskattningen. De menar även att det är av stor vikt att tydliga riktlinjer tas fram i det fall skatten genomförs då Skatteverket också saknar sakkunskap på kemikalieområdet.

ÄVEN RIKTLINJER FÖR TESTNING BEHÖVS

Även om bevisföringen huvudsakligen sker med hjälp av tillverkarintyg kommer en viss andel av produkter och material att behöva testas. Utredningen lyfter att tester måste göras på varje homogent material i en vara. Hur ofta varje material behöver testas, och om riskbaserad testning är tillåten, är emellertid oklart. De oklara riktlinjerna gör det mycket svårt för handelsföretagen att bedöma testkostnaderna. Ett av de intervjuade företagen beräknar till exempel att kostnaden ligger någonstans mellan 2 och 29 miljoner kronor, ett enormt spann.

Företagen lyfter att det blir allt vanligare att testa kemikalierna tidigt i produktionsprocessen, för att säkra att ämnena som används är godkända redan innan produktionen sätter igång. En annan otydlighet med lagförslaget är därför om denna tidiga typ av kemikaliekontroll anses tillräcklig för att yrka avdrag på skatten, eller om tester på färdiga produkter kommer att behöva genomföras i Sverige.

Även nya innovationer leder till nya typer av testning. Ett exempel är företaget Bhive som erbjuder en tjänst där kemikalieförrådet hos en producent scannas med hjälp av en app, så att kunden snabbt kan bilda sig en uppfattning om vilka kemikalier som används. De riktlinjer som tas fram om skatteförslaget går igenom bör ta hänsyn till att innovationer ständigt sker inom kemikalieområdet.

VIKTREGLER PÅVERKAR ADMINISTRATIONSBÖRDAN

En tredje otydlig aspekt är hur produkternas vikt ska bedömas. Flera företag lyfter att i de fall plagg och skor i olika storlekar beskattas olika på grund av olika vikt kan frågan om att kartlägga vikten bli särskilt administrationskrävande.



Åtgärder behöver fokusera på uppmuntran i stället för straff

En skatt på redan utfasade kemikalier riskerar att göra medarbetarna mindre motiverade att ligga i framkant vad gäller att fasa ut än fler farliga kemikalier.

SKATTEN UPPLEVS INTE TA HÄNSYN TILL DET LÅNGSIKTIGA KEMIKALIEARBETET

Flera av de intervjuade – några av Sveriges mest kunniga och engagerade förkämpar vad gäller att få bort farliga kemikalier ur våra kläder – lyfter att de uppfattar den föreslagna skatten som ett straff som sänker deras motivation att fortsätta arbeta framåtblickande och visionärt. Branschens aktörer har de senaste decennierna av egen vilja och kraft, och kombinerat med ett starkt önskemål från konsumenterna, successivt jobbat bort en farlig kemikalie i taget.

Nu ser företagen att deras arbete riskerar att beläggas med en skatt som kan uppfattas som ett straff. I förlängningen kan detta enligt modern psykologisk teori riskera att passivisera hållbarhetsarbetet hos de seriösa aktörerna i en bransch som under flera decenniers tid arbetat hårt för att fasa ut kemikalier i våra kläder.

INRE MOTIVATION DET MEST EFFEKTIVA

Motivationsteori, som behandlar vilka drivkrafter som styr oss att agera smart och effektivt, delar ofta upp motiverande faktorer i inre och yttre motivation. Grunden i detta är att driv och motivation påverkas av vilka konsekvenser som följer på det vi gör.

Inre motivation kommer av att vi finner glädje och meningsfullhet i det vi gör, yttre av att vi exempelvis får ersättning i form av pengar eller att vi undviker ett straff. Båda kan behövas för att få saker gjorda, men i ett längre perspektiv anses inre motivation skapa bättre resultat samt mer kreativa och uthålliga medarbetare. Forskning visar också att den inre motivationen kan påverkas negativt av yttre motivationsfaktorer när dessa uppfattas vara kontrollerande och/eller ger en negativ återkoppling på en persons kompetens.

UPPMUNTRANDE ÅTGÄRDER

Sammantaget riskerar en skatt på redan utfasade kemikalier att göra modeföretagens medarbetare mindre motiverade. Drivkraften att ligga i framkant för att fasa ut andra farliga kemikalier än de aktuella kan komma att minska. Denna oönskade bieffekt skulle kunna mildras med uppmuntrande åtgärder som exempelvis slopad skatt på varor som inte innehåller de listade farliga kemikalierna och att undanta redan certifierade produkter helt från att påläggas en bevisbörda (se mer på kommande sidor med förslag på förbättringar samt ändrad utformning).

Kemikalieskattens utformning kan förbättras

Trots att företagen delar skatteförslagets intentioner medför skatten påtagliga risker för oönskade konsekvenser. Om skatten införs bör därför omfattande förändringar av utformningen genomföras, som att undanta varor som utgör del av ett välfungerande kemikaliearbete, ta bort miniminivån om 5 procents skatt, tillåta riskbaserad testning och/eller att fokusera på de företag som medvetet inkluderar kemikalierna i sina produkter.

UNDANTA VAROR OCH FÖRETAG MED VÄLFUNGERANDE KEMIKALIEARBETE

Många företag bedriver ett aktivt kemikaliearbete, exempelvis inom ramen för Kemikaliegruppen* eller internationella standarder. Att undanta dessa företag från skatten skulle skapa mer incitament att fortsätta arbeta med kemikaliefrågan utöver just de sju ämnesgrupper som skatten berör, och därmed skapa större förändring även på sikt. Detta gör det också lättare för företag med mindre resurser att jobba proaktivt.

Många företag arbetar även med att miljöcertifiera sina produkter, exempelvis Kavat som har eco label-certifierat flera av sina skomodeller. Detta är en EU-märkning som innebär att produkten är hållbar och mindre skadlig för miljön. Att undanta dessa produkter från beskattning skulle minska företagets administration utan att öka förekomsten av kemikalierna.

BESKATTA ENDAST PRODUKTER SOM INNEHÅLLER KEMIKALIERNA

Utredningens förslag innebär idag att även de produkter som är fria från de avsedda kemikalierna beskattas med 5 procent av 40 kronor per kilo. Detta motsvarar en skatt på 2 kronor per kilo, och 2,5 kronor inklusive moms. Detta innebär exempelvis för Stadium att skatten skulle uppgå till cirka 25 miljoner kronor per år, vilket motsvarar 31 miljoner kronor inklusive moms. Att ta bort denna del av skatten skulle öka incitamenten att arbeta bort skadliga kemikalier ytterligare.

TILLÅT RISKBASERAD TESTNING

Många företag jobbar med riskbaserad testning, vilket innebär att högriskmaterial testas oftare. H&M-gruppen har exempelvis medverkat till AFIRMs testmatris i deras Restricted Substances List för 2020, som klargör hur ofta olika material bör testas för respektive ämne.

Att tillåta detta sätt att testa material skulle sänka kostnaderna, samtidigt som onödig testning undviks. För den allmänna miljönyttan är det dock än bättre att se till att företagets arbete med kemikalier i stort tas i beaktande, framförallt hur väl kemikalier in i produktionen kontrolleras och begränsas (input control).

FOKUSERA PÅ DE SOM MEDVETET ANVÄNDER KEMIKALIERNA

Anledningen till att de berörda kemikalierna tillsätts i produkter är att de fyller en funktion, exempelvis att de är smutsavvisande. Produkter som innehåller dessa kemikalier kan därför marknadsföra särskilda produkttegenskaper, vilket bör resultera i att företaget kan ta ut en prispremie för att finansiera kemikalieskatten. Att rikta in skatten på de produkter där de avsedda kemikalierna används avsiktligt skulle därför göra mer skillnad, och göra att problematiken med bevisning minskar.

*Kemikaliegruppen är ett nätverk som drivs av forskningsinstitutet RISE, med syfte att sprida kunskap inom kemi- och miljörelaterade frågor till sina medlemsföretag i textil- och elektronikbranschen

Andra möjliga lösningar än skatt

Trots att skatt har fördelen att inbringa pengar till statskassan innebär det en extra administration för företagen, och en möjlighet att ”köpa sig fri”. För att minska förekomsten av skadliga kemikalier är därför förbud på nationell eller EU-nivå, en stärkt kemikalieinspektion och ett ökat fokus på framtidens utmaningar andra möjliga lösningar att öka tillgången på hållbara kläder.

SNABBA PÅ REACH

Företagen lyfter Reach-förordningen som ett gott exempel på kemikalielagstiftning. Då modebranschen är global är internationella överenskommelser lättast att arbeta med för att åstadkomma förändring i hela industrin. Att Sverige inför en egen kemikalieskatt öppnar för fler särslagstiftningar bland EU-länderna, vilket underminerar handeln.

Inom Reach kan ämnen dock idag ligga länge på kandidatlistan innan de förbjuds, och att förbjuda ämnen snabbare skulle därför kunna vara ett sätt att åstadkomma snabbare förändring.

STÄRK KEMIKALIEINSPEKTIONEN

Kemikalieinspektionen är en myndighet som besitter expertis inom miljö- och kemikalieområdet. Att utvidga Kemikalieinspektionens granskande uppdrag skulle kunna vara ett sätt att påskynda arbetet med att utesluta skadliga kemikalier ur produkter.

FÖRBJUD SKADLIGA KEMIKALIER

Flera företag understryker att ett förbud för de avsedda kemikalierna bara skulle påverka de cirka 16 procent av varorna som faktiskt innehåller kemikalierna. Då de företag som bedrivit ett gediget kemikaliearbete troligtvis inte använder några av kemikalierna idag skulle dessa inte påverkas. I stället skulle förbudet innebära att företag som låtit bli att arbeta med frågan blir tvungna att anpassa sig. Flera av modehandlarna menar att en kemikalieskatt riskerar att bli en halvmesyr där företag som använder sig av kemikalierna känner att det är okej att betala skatten och fortsätta som tidigare.

FOKUSERA PÅ FRAMTIDENS CIRKULÄRA AFFÄRSMODELLER

I juli 2020 beslutade regeringen om en ny strategi med fokus på cirkulär ekonomi. Målsättningen med cirkulära affärsmodeller är högst aktuell inom kläd- och skobranschen, och ett stort fokus för företagen som verkar inom detaljhandeln. Om kemikalieskatten skulle införas i sin nuvarande form riskerar den dock att få negativa konsekvenser för second hand-försäljning och återvunnet material. En miljöskatt på mode bör därför istället fokusera på att uppmuntra arbetet med de hållbarhetsutmaningar som är mer aktuella för företag idag, som att ställa om till cirkulära affärsmodeller.

Sammanfattning: God intention men mindre bra utformning

BRANSCHEN DELAR SKATTENS INTENTION

Kläd- och skohandeln har länge arbetat proaktivt med att utesluta skadliga och miljöfarliga kemikalier ur sin produktion. Inget av de intervjuade företagen, Kavat, Hestra, H&M, Lindex och Stadium, använder därför idag de kemikalier som skatten avser i sina egna produkter.

SKATTENS UTFORMNING ÄVENTYRAR HÅLLBARHETEN

Skatten riskerar att medföra negativa konsekvenser för de intervjuade företagen, bland annat i form av överdriven testning och extra administration. Då detta ökar konsumentpriserna och tar resurser från annat hållbarhetsarbete riskerar skatten att leda till att företagets hållbarhetsarbete minskar. Dessutom skulle skatten gälla även återbrukade kläder, vilket motverkar de cirkulära affärsmodeller som företagen inom branschen idag strävar efter att uppnå.

FÖRTYDLIGANDEN OCH FÖRÄNDRINGAR KRÄVS

Det råder fortfarande stor osäkerhet om hur bevisning i skattefrågan ska ske i det fall den träder i kraft. Tydligt är dock att skattens utformning har förbättringspotential, och att det finns andra lösningar på hur kemikalie- och hållbarhetsfrågan kan drivas.



06 | Erfarenheter från kemikalieskatten på elektronik

Reflektioner om en föregångare

Kemikalieskatt på elektronik sedan 2017

Kemikaliekatten på elektronik infördes 2017 och liknar i sin utformning den föreslagna skatten på kläder och skor. Likt den föreslagna kemikalieskatten på kläder och skor är den baserad på vikt, och möjlighet finns för avdrag upp till 90 procent.

KEMIKALIESKATT PÅ ELEKTRONIK SEDAN 2017

Från och med 1 juli 2017 tas en särskild punktskatt ut på elektronikvaror. Syftet med skatten är att bidra till det nationella miljömålet "en giftfri miljö" och att detta skall ske genom att "minska förekomst, spridning och exponering av farliga flamskyddsmedel". De kemiska ämnen som främst avses fasas ut är brom-, klor- och fosforföreningar, vilka i mer eller mindre grad förekommer i alla typer av elektronikvaror, särskilt i kretskort.

VINSTER FÖR MILJÖ OCH HÄLSA MOTIV TILL SKATTEN

Den statliga utredning som låg till grund för kemikalieskattens införande (SOU 2015:30) förutsåg stora vinster för miljö och hälsa, skatteintäkter på 2,4 miljarder kronor årligen och en minskad försäljning av elektronikvaror med 4,5 procent per år.

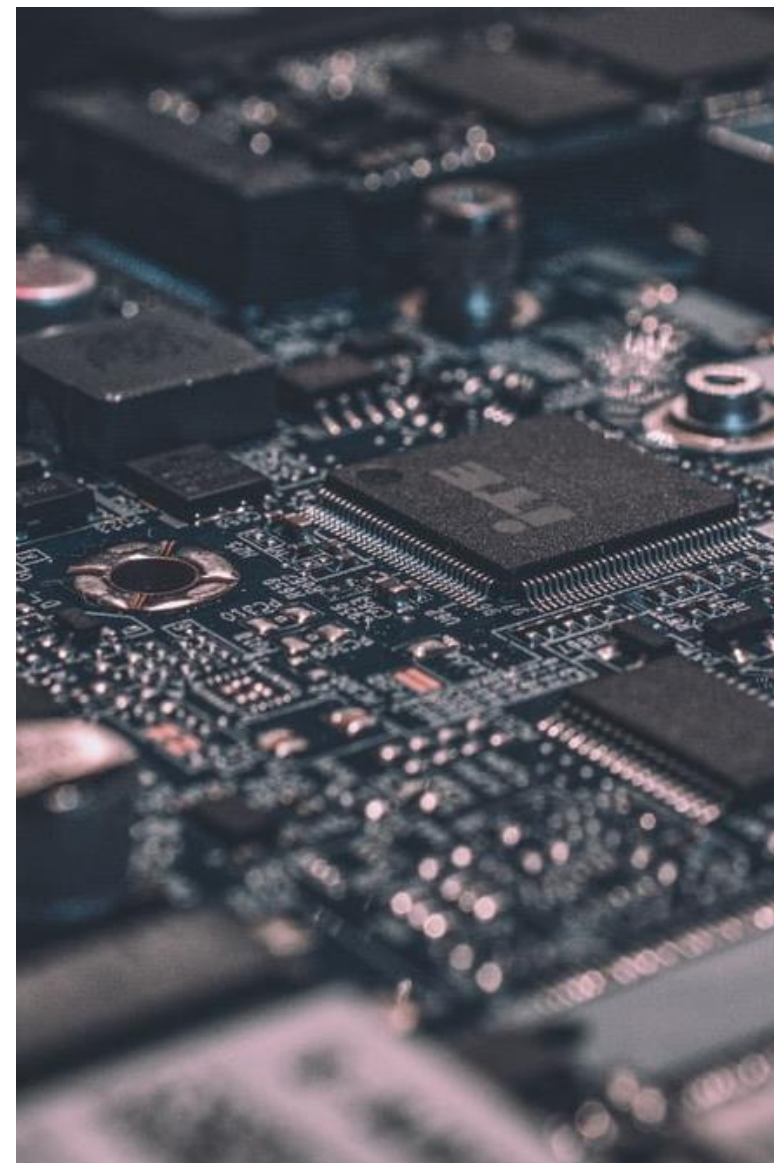
Den statliga utredaren förutspådde även att 0,4 procent av detaljhandelsförsäljningen av elektronikvaror till svenska konsumenter skulle förflyttas till internationell och obeskattad e-handel.

Skattesatsen höjdes i augusti 2019, och ska därefter räknas upp varje år enligt konsumentprisindex. Skattenivåerna för 2020 framgår av tabellen nedan.

	Skatt
Vitvaror	11 kr/kg
Övriga skattepliktiga varor	163 kr/kg
Maximalt skattebelopp	448 kr/vara

Då skatten baseras på produktens vikt slår den olika mot olika typer av varor. Exempelvis är skatten på mobiltelefoner mycket låg, medan TV-apparater ofta beskattas med det maximala skattebeloppet.

Det är möjligt att göra skatteavdrag på upp till 90 procent i de fall produkten kan bevisas uppfylla kraven gällande klor-, fosfor- och bromföreningar.



Utländska e-handlare har gynnats

Kemikalieskatten på elektronik skiljer sig från den föreslagna skatten på mode då utländska företag hittills har varit undantagna beskattning. Elektronikskatten har dessutom ett maxbelopp per vara.

UTLÄNDSKA FÖRETAG UNDGÅR BESKATTNING

Kemikalieskatten på elektronik har kritiserats för att skapa betydande konkurrensnackdelar för den svenska elektronikbranschen då privatimport via e-handel inte beskattas. I mars 2020 lämnade regeringen en remiss till Lagrådet med förslag om att ta bort undantaget för utländska återförsäljare. Skattskyldigheten skulle i så fall vara utformad på samma sätt som skattskyldigheten för kemikalieskatten på kläder och skor. Förändringen föreslås börja gälla 1 oktober 2020.

MAXBELOPP PÅ ELEKTRONIK

En skillnad i utformningen mellan skatten på elektronik och den föreslagna skatten på kläder och skor är att skatten på elektronik har ett maxbelopp. Maximalt skattebelopp per vara uppgår år 2020 till 448 kronor, vilket motsvarar en vitvara som väger 40 kilo eller en annan elektronikprodukt som väger 2,75 kilo.

BÄTTRE KASSAFLÖDE INOM E-HANDELN

För de företag som blivit godkända lagerhållare betalas skatten månaden efter det att varan lämnar lagret och levereras till butiken. Vid e-handel transporteras varorna i regel direkt från ett lager, varför skattskyldighet i praktiken utlöses i samband med leverans till kund, och skatten inbetalas månaden därpå. Detta ger e-handeln en viss konkurrensfördel ur kassaflödessynpunkt, då företaget i regel inte behöver ligga ute med pengar.



Förlorade jobb och lägre intäkter än väntat

Intäkterna från elektronikskatten har varit betydligt lägre än de som utredningen ursprungligen räknade med.

INTÄKTERNA UPPGÅR TILL 60 PROCENT AV DE FÖRVÄNTADE

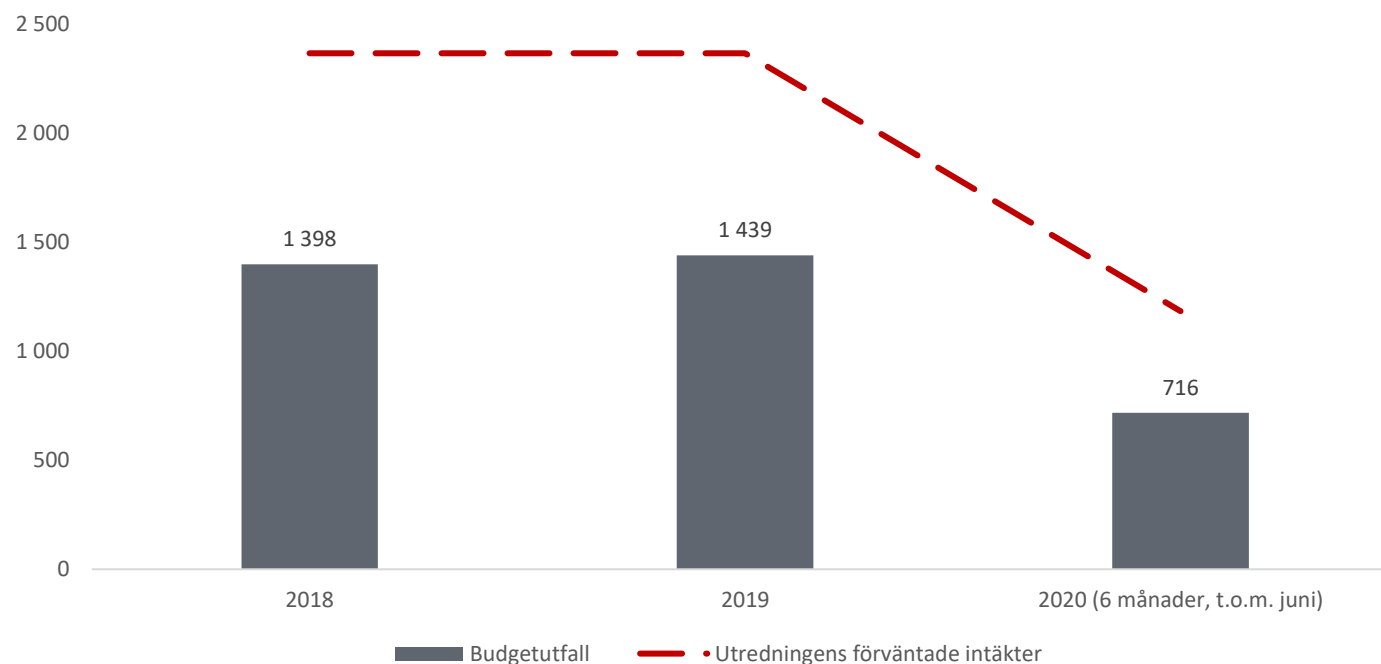
Den utredning som låg till grund för kemikalieskatten på elektronik (SOU 2015:30) förutspådde att skatten skulle generera intäkter om cirka 2,4 miljarder kronor årligen. Utfallet har visat sig uppgå till cirka 60 procent av de budgeterade inkomsterna per år under de första två helåren, och trenden ser ut att hålla i sig under 2020.

FÖRLORADE JOBB OCH NOLLSUMMESPEL FÖR STATEN

Till följd av skattens negativa försäljningspåverkan genererar hemelektronikhandeln idag mindre momsintäkter än vad som hade skett om skatten aldrig hade införts. Detsamma gäller för utebliven inkomstskatt och bolagsskatt. HUI har i tidigare utredningar konstaterat att lägre bruttointäkter än förväntat i kombination med ovanstående negativa effekter samt ökade kostnader för myndighetsadministration sannolikt har gjort kemikaliskatten på elektronikvaror till ett statsfinansiellt nollsummespel. Samtidigt bedöms skatten ha en negativ sysselsättningseffekt i elektronikbranschen och minska antalet arbetstillfällen med motsvarande mellan 800 och 2 000 heltidstjänster.

FÖRVÄNTAD OCH FAKTISK SKATTEINTÄKT

Förväntade skatteintäkter samt utfall, åren 2018-2020, miljoner kronor



Källa: ESV, SOU 2015:30

Köpresan ser olika ut inom elektronik och mode

Konsumtionen av hemelektronik och mode skiljer sig åt på flera punkter. Elektronikprodukter är mer homogena och jämförbara, vilket gör att konsumenten lägger mer fokus på pris och tekniska specifikationer än vid kläd- och skoköp. Kvinnor, som generellt är mer miljömedvetna än män, är överrepresenterade vad gäller kläd- och skokonsumtion. Detta gör det lättare för kläd- och skohandeln att konkurrera med annat än pris, vilket driver en starkare självreglering inom modehandeln än inom hemelektronikhandeln.

ELEKTRONIKPRODUKTER MER HOMOGENA

Kläder och skor behöver ofta provas för att kunden ska få rätt passform, storlek och kvalitetsuppfattning. Elektronikvaror är till en högre grad standardiserade och valen avgörs i hög grad av tekniska specifikationer, produktrecensioner och omdömen, medan val av modeprodukt i hög grad baseras på subjektiva åsikter kring exempelvis design och material. Detta minskar jämförbarheten mellan produkter inom modehandeln och ökar möjligheten att locka konsumenter med olika typer av ”mjuka” konkurrensfördelar, såsom exempelvis miljövänliga material.

HÖG JÄMFÖRBARHET – HÖG PRISKÄNSLIGHET

Då elektronikprodukter ofta är homogena är det enkelt att jämföra priser mellan återförsäljare och mellan produkter, vilket ökar priskänsligheten och rörligheten bland konsumenterna. Det minskar även företagets utrymme att konkurrera med andra typer av fördelar, såsom mer hållbart producerade varor. Inom modehandeln sker jämförelser i högre grad på kategorinivå, som exempelvis byxor, än för en specifik produkt. Detta gör att det är lättare för en konsument att substituera en byxa mot en annan till följd av andra parametrar än pris. Särskilda varumärken kan dock prisjämföras mellan länder och konsumenten kan fatta sitt köpbeslut efter var de bästa pris- och leveransvillkoren erbjuds.

KVINNOR ÖVERREPRESENTERADE VAD GÄLLER KLÄD- OCH SKOKONSUMTION

Inom elektronikhandeln står män för majoriteten av konsumtionen, medan det omvända gäller inom kläd- och skohandeln. Tidigare undersökningar, som exempelvis Svensk Handels Hållbarhetsundersökning 2018, visar att kvinnor i högre grad tycker att det är viktigt att varorna de konsumerar är hållbart producerade. Detta bidrar till att förutsättningarna för självreglering på miljöområdet sannolikt är än mer gynnsamma inom kläd- och skohandeln.

Elektronik	Kläder och skor
Homogena produkter	Heterogena produkter
Högre priskänslighet	Lägre priskänslighet
Hög andel informationsköp	Hög andel inspirationsköp
Högre jämförbarhet	Lägre jämförbarhet
Män överrepresenterade som konsumenter	Kvinnor överrepresenterade som konsumenter

E-handel och hållbarhet skiljer branscherna åt

Utlandsköpen står för 12 procent av e-handeln både inom mode och hemelektronik. Dock drivs e-handeln för hemelektronik primärt av pris, medan modekonsumenterna söker nya typer av varor utanför landet. Efterfrågan på hållbara produkter är högre inom mode.

12 PROCENT AV KÖPEN SKER UTOMLANDS

Utlandsköpen inom mode- respektive elektronikhandeln står för en lika stor andel av de totala köpen. Enligt E-barometern från PostNord görs 12 procent av köpen inom dessa kategorier från utländska webbutiker. Elektronikhandeln är dock mer digitalt mogen och en större bransch på nätet, räknat i värde. Utlandsköpen inom elektronikhandeln är till stor del prisdriven, medan den internationella modehandeln drivs av att konsumenterna söker varor som inte finns på svenska sajter.

OLIKA UTMANINGAR INOM E-HANDELN

Barriärerna för utlandshandel ser något olika ut i de båda branscherna. Inom modehandeln kräver internationell e-handel ett trovärdigt system för enkla returer om varorna inte har de egenskaper konsumenten önskar. Enkla returer är även av yttersta vikt då det är ett utbrett fenomen att beställa samma

produkt i flera olika storlekar och/eller färger för att prova i hemmet innan vissa av plaggen skickas tillbaka. Kläder är dock inte skrymmande, vilket gör dem lätta och relativt billiga att frakta mellan länder. Inom elektronikbranschen är den största barriären att vissa varor som tv-apparater och kylskåp är stora och skrymmande, vilket gör leveransen mer komplicerad.

HÅLLBARHETSFÖRVÄNTNINGAR HÖGRE INOM MODE

Konsumenten ställer högre hållbarhetskrav inom modehandeln än inom elektronikhandeln. Dessa höga konsumentkrav har, tillsammans med att kläder och skor bärs nära kroppen och därmed exponerar kroppen för sitt innehåll i högre grad än elektronikprodukter, gjort att branschen under lång tid har drivit på en utveckling mot mer hållbart producerade varor.



VANLIGASTE E-HANDELSLÄNDERNA

Andel utlandskonsumenter som e-handlat från respektive land

Kläder och skor		Hemelektronik	
UK	30%	Kina	37%
Tyskland	17%	Tyskland	19%
Kina	15%	UK	15%

Källa: Postnord/HUI, E-barometern, 2019.

Sammanfattning: Ekonomin drabbas hårdare än kemikalierna

STATSFINANSIELL BESVIKELSE

Elektronikskatten visar att det finns stora frågetecken kring de ekonomiska konsekvenser som en kemikalieskatt med nuvarande upplägg riskerar att ge upphov till. Elektronikskatten har inte inbringat de förväntade intäkterna, vilket resulterat i att skatten blivit ett ekonomiskt nollsummespel för staten samtidigt som sysselsättningen minskat.

SE UPP FÖR SNEDVRIDNING AV MARKNADEN

En annan lärdom från kemikalieskatten på elektronik är att skattens effekter på konkurrensläget bör ses över. Elektronikskatten har snedvridit konkurrensen till utlandsaktörers och e-handlares fördel, vilket bör beaktas i det fall en kemikalieskatt på kläder och skor införs.

MODEHANDELN TYDLIGARE HÅLLBARHETSProfilerAD

Modebranschen och hemelektronikbranschen skiljer sig åt på flera sätt. Kläd- och skobranschen har en lägre andel e-handel, mindre priskänsliga produkter och mer miljöengagerade konsumenter. Detta har lett till att svensk modehandel aktivt har profilerat sig inom hållbarhet, vilket gör att regleringar kring kemikalier behöver ta större hänsyn till befintligt hållbarhetsarbete i modebranschen än i hemelektronikbranschen.



07 | Slutsatser

900 jobb försvinner – miljönyttan okänd

Den sammantagna bilden är att kemikalieskatten vilar på skakiga grunder eftersom det saknas en samhällsekonomiskt riktig motivering. Konstruktionen är trubbig och rättsosäker, miljönyttan okänd och resurser tas från befintligt hållbarhetsarbete.

ANGELÄGET ATT VÄRNA OM ETT EVIDENSBASERAT HÅLLBARHETSARBETE

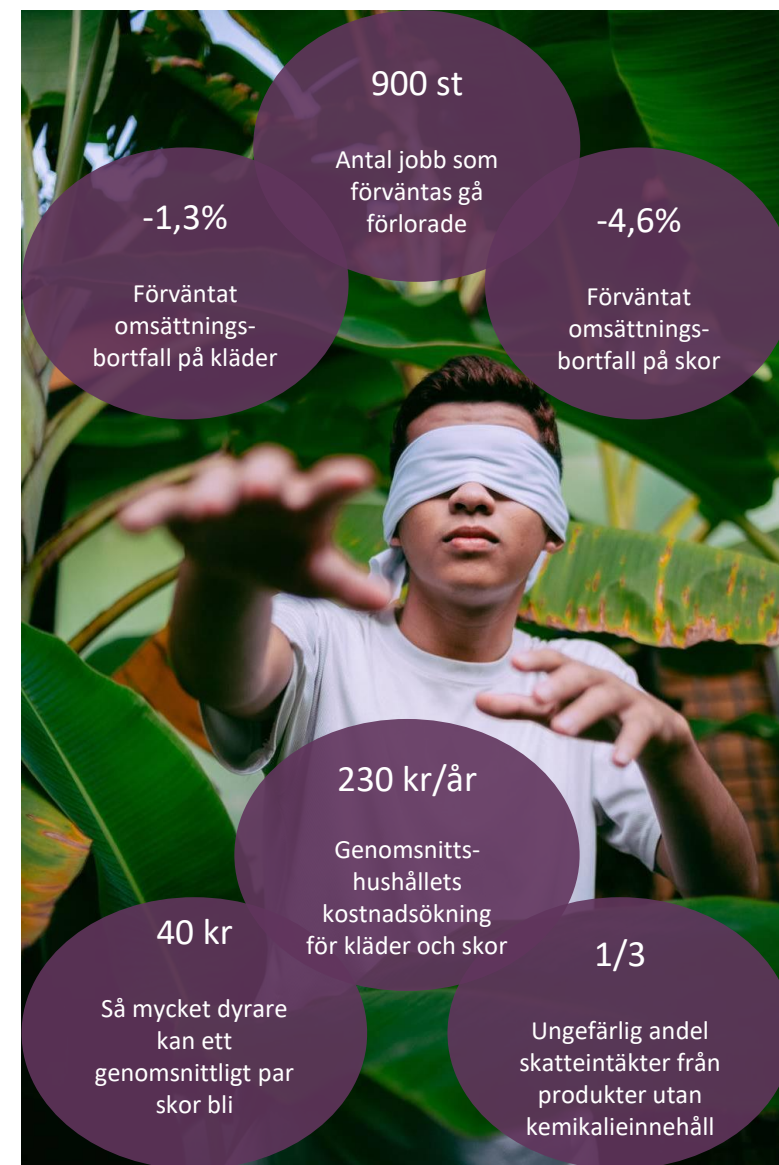
De svenska modeföretagen bedriver ett omfattande kemikaliearbete och ligger i framkant i världen vad gäller hållbarhetsfrågor. De motsätter sig i allmänhet inte användningen av politiska styrmedel, men de åtgärder som vidtas förväntas vara genomtänkta och träffsäkra. Det aktuella förslaget ses genomgående som rättsosäkert, kostnadsdrivande och kontraproduktivt eftersom det slår mot det befintliga hållbarhetsarbetet och är svårt att kvantifiera.

KLAR KONKURRENSNACKDEL FÖR SVERIGE

Fiskala åtgärder som kraftigt höjer kostnadsbördan för företagen bör alltid vara väl förankrade i goda vetenskapliga och samhällsekonomiska underlag. Detta gäller i synnerhet i en tid som likt den innevarande präglas av stor osäkerhet till följd av pågående pandemi och global ekonomisk kris. Legitimiteten kommer att vara svag om många jobb och företag äventyras samtidigt som det saknas en tydlig uppsida i policyförslaget.

OSÄKRA MILJÖEFFEKTER OCH KÄNDA KOSTNADER

Okända miljöeffekter ställs mot tydliga kostnader som, beroende på hur lagstiftningen tillämpas, kan komma att bli mycket omfattande för konsumenter och företag. Exempelvis hotas 900 jobb och hushållens kostnader för kläder och skor ökar med 230 kronor om året trots minskad konsumtion. Skatten förväntas få en negativ försäljningspåverkan med 1,3 procent för kläder och 4,6 procent för skor, vilket försvårar återhämtningen i sviterna av Coronakrisen. Många branschaktörer är ivriga att utveckla arbetet för att minimera förekomsten av skadliga kemikalier, men regleringar utan påvisbar hälso- eller miljönytta som samtidigt innebär mycket stora nackdelar riskerar att leda till att förtroendet för miljöpolitiken undergrävs. Praktiserande av "omvänd bevisbörda" och grundskatt på alla varor oberoende av kemikalieinnehåll är exempel på komponenter som sätter stora frågetecken för konstruktionens legitimitet. En genomlysning av förslaget i sin nuvarande form påvisar under alla omständigheter att företagen påförs en stor administrativ börda till ingen nytta, eftersom kemikalierna ifråga oftast saknas i produktsortimentet alternativt ändå är på väg att fasas ut på grund av EU:s Reach-förordning samt företagets omfattande egenkontroll.



Skatt tveksamt styrmedel för ändamålet

Valet av en skatt som styrmedel är svårförenligt med det överordnade målet om ”en giftfri miljö”. Beskattning är potentiellt ändamålsenlig för att uppnå en samhällsekonomiskt optimal användning, men total utfasning uppnås sannolikt snabbare med andra metoder.

OMÖJLIGT ATT KORRIGERA OKÄNDA EXTERNALITETER

Den föreslagna kemikalieskatten kan inte motiveras utifrån samhällsekonomiska överväganden eftersom det, som SOU 2020:20 konstaterar, saknas underlag för att bedöma eventuella hälso- och miljövinster av att beskatta kemikalierna ifråga. Samtidigt står det klart att kostnaderna vid beskattning blir betydande för konsumenter och företag.

OFÖRENLIGHET MELLAN MÅL OCH STYRMEDEL

När den externa effekten kan antas vara känd förordas inte sällan beskattning framför alternativa metoder. Om lagstiftaren däremot anser att det, *trots avsaknaden av samhällsekonomisk motivering*, ändå finns skäl att vidta hämmande åtgärder agerar man enligt en slags försiktighetsprincip som snarast motiverar ett förbud. Så kan det vara om det finns anledning att misstänka att ohälsokostnaden kan vara mycket stor för ett begränsat antal enskilda (genom risk för dödsfall eller allvarliga åkommor), samtidigt som kostnaden av själva förbudet i form av utebliven konsumentnytta kan spridas ut på miljoner människor.

VÄGVAL I MILJÖPOLITIKEN

I den mån det finns policymål överordnade den totala välfärdseffekten – exempelvis den miljöpolitiska ambitionen om ”en giftfri miljö” – ter sig ett förbud som en mer logisk åtgärd än beskattning. Man beskattar exempelvis inte grova rättighetskränkningar. De förbuds istället eftersom sådana brott aldrig anses kunna rättfärdigas med hjälp av nyttokalkyler. Användningen av punktskatter som styrmedel när målet är att helt eliminera en företeelse (såsom förekomsten av vissa kemikalier) utgör en udda angreppsmetod som antingen avslöjar inkonsekvens mellan mål och medel, alternativt att det finns andra incitament som spelar in i processen och som talar för beskattningsalternativet. Om det senare är fallet är det av vikt att det råder transparens om vilka dessa kompletterande mål är. Det fiskala incitamentet är särskilt värt att nämna i denna kontext då önskemålet om att driva in skatt ibland kan stå i direkt motsatsförhållande till miljönyttan. Detta eftersom det finns vissa drivkrafter för offentliga aktörer att inte erodera skattebasen – det vill säga i praktiken att inte eliminera de företeelser som antas orsaka miljöskada.



Företagen: God intention – dålig utformning

De företag som verkar inom kläd- och skohandeln har sedan länge arbetat hårt med att fasa ut skadliga kemikalier ur sin produktion. Skattens nuvarande utformning skulle därför innebära att resurser flyttar från befintligt framåtlutande hållbarhetsarbete till att administrera en skatt som skulle ge en mycket begränsat effekt. Detta skapar ett behov av att anpassa föreslagna åtgärder till det rådande läget och arbetet inom branschen.

SKATTEN RISKERAR ATT MINSKA HÅLLBARHETSARBETET

Kläd- och skobranschen har en lång tradition av att arbeta med hållbarhetsfrågan, bland annat genom att utesluta skadliga kemikalier ur sin produktion. Bland de företag som intervjuats i arbetet med denna rapport (Kavat, Hestra, H&M, Lindex och Stadium) använder ingen de kemikalier som skatten avser i sina egna produkter.

Kemikalieskatten på kläder och skor kommer i sin föreslagna form med omvänd bevisbörda att medföra stora kostnader för företagen vad gäller skatt, moms, administration och ökad testning. Detta medför i sin tur en stor risk att resurser flyttas från det hållbarhetsarbete som bedrivs idag, till att administrera och bekosta kemikalieskatten. Då de avsedda kemikalierna i stort sett inte förekommer hos företag med en seriös och ambitiös hållbarhetsagenda, innebär denna förflyttning av resurser att hållbarhetsarbetet påverkas negativt, vilket får konsekvenser för både företag, konsument och miljö.

FÖRSLAG TILL FÖRBÄTTRINGAR

De företag som intervjuats i rapporten har lyft flera förslag på hur lagstiftaren skulle kunna arbeta med att minska förekomsten av skadliga kemikalier, och samtidigt gynna företagens övriga hållbarhetsarbete. Dessa förslag inkluderar bland annat att:

- Undanta företag och produkter med ett aktivt kemikaliearbete inom ramen för nationella eller internationella standarder och certifieringar.
- Förbjuda de specificerade kemikalierna i stället för att införa en beskattning.
- Beskatta endast produkter som innehåller de specificerade kemikalierna.
- Tillåta riskbaserad testning.
- Fokusera på att underlätta framtidens cirkulära affärsmodeller.

Samtliga förslag kan läsas på sidorna 39-40 i rapporten.



hui.

Kontakt

Ola Nevander

ola.nevander@hui.se

073 - 407 69 18