

HOMS-utredningen (Fi 2016:4)

ellen.regebro@regeringskansliet.se

PM med synpunkter på underlag från Utredningen om skatt på tungmetaller och andra hälso- och miljöfarliga ämnen samt en översyn av bekämpningsmedelsskatten (Fi 2016:04).

#### Sammanfattning

##### Kemikalieinspektionen

- instämmer i allt väsentligt i de analyser som görs i utredningens preliminära underlag,
- förordar att utredningen föreslår den högre skattesatsen på 200 kr per gram kadmium för mineralgödsel,
- delar inte påståendet att skatten står i direkt strid med ambitionerna om en cirkulär ekonomi, utan anser att det tvärtom gynnar ett minskat innehåll av till exempel farliga tungmetaller såsom kadmium i slammet. Vi anser att ett avfall utan farliga ämnen ökar förutsättningarna för en cirkulär ekonomi,
- tillstyrker utredningens förslag till riskdifferentierad skatt för växtskyddsmedel, men föredrar att produktpriset istället för produktens högsta hektardos ska utgöra bas för skatten,
- tillstyrker utredningens förslag om att nuvarande beskattning på biocidprodukter tas bort, men anser att man ändå inte bör utesluta beskattning av vissa produkttyper av biocider i framtiden om andra åtgärder inte visar sig vara tillräckliga.

#### Synpunkter

Kemikalieinspektionen instämmer i allt väsentligt i de analyser som görs i utredningens preliminära underlag. Det är bra att utredningen fokuserat på att ta fram två angelägna och färdigutvecklade förslag. Konsekvensutredningen kan behöva utvecklas eftersom det är viktigt att till exempel få med hur alla berörda aktörer påverkas på olika sätt av exempelvis administration och ökade kontrollkostnader.

Kemikalieinspektionen vill lämna följande synpunkter på de aktuella underlagen som berör kadmium, växtskyddsmedel och biocidprodukter.

## Kadmium

*Författningskommentarer kadmium*

I 2 eller 3 §§ bör det förtydligas om foder till hästar omfattas av beskattningen. Kemikalieinspektionen anser att det bör omfattas.

I 3 § bör det även klargöras om kalkning av sjöar och vattendrag i syfte att förbättra förutsättningar för kommersiellt fiske, till exempel fiskodlingar omfattas.

*Utkast om skatt på kadmium*

Kemikalieinspektionen anser att det är bra att utredningen har gått på djupet och utrett de hälsoekonomiska kostnaderna för kadmium i livsmedel.

I bakgrundsbeskrivningen framgår varför förslaget till skatt på kalk har begränsats till kalk för jordbruksändamål och för användning inom livsmedelsproduktion. Denna begränsning utelämnar därmed kalk för spridning i skogen samt för spridning i sjöar och vattendrag. Som vi förstår det innebär denna begränsning att man valt att snäva in det område som själva direktivet omfattar. I direktivet görs, så vitt vi kan se, inte någon begränsning till enbart jordbruk. Däremot nämns jordbruk när det kommer till analysen av effekten av beskattningen. I detta sammanhang undrar vi om begränsningen till livsmedelsproduktion också är tänkt att inbegripa kalkning av sjöar och vattendrag i syfte att förbättra förutsättningar för kommersiellt fiske, till exempel fiskodlingar?

I bakgrundsbeskrivningen avgränsas förslagen till skatt till produkter som innebär nytillskott av kadmium. När det gäller avloppsslam nämns att det kadmium som inte kommer från klosettvattnen är ett nytillskott till flödet. Därför föreslås ett gränsvärde (tröskel) för när skatt inte ska tas ut som ska baseras på den genomsnittliga kadmiumhalt som finns i klosettvattnen. I klosettvattnen ingår dock kadmium från importerat livsmedel, vilket innebär nytillskott av kadmium till kretsloppet i Sverige. I enlighet med de principer som utredningen utgått ifrån för skatteuttag bör detta beaktas vid en eventuell gränsvärdesättning.

Avseende förslaget till beskattning av foder begränsas förslaget till foder som ges till djur som normalt används till livsmedel. Foder som används till icke livsmedelsproducerande djur ska inte omfattas. Bland de exempel som ges för respektive djurgrupp finns inte hästar med. Hästbeståndet i Sverige är mycket stort och Jordbruksverket rekommenderar att hästgödseln används på åkermark<sup>1</sup>. Kemikalieinspektionen undrar därför om foder till hästar täcks av skatteförslaget (djur som används till livsmedel)? Annars bör förslaget korrigeras så att även foder till hästar ingår.

Vi har förstätt att soja kan innehålla relativt höga halter av kadmium och undrar därför om det nuvarande förslaget kommer att täcka sojabaserat foder, eller kommer sådant foder att undantas genom att vegetabilisk foderråvara undantas?

---

<sup>1</sup> [http://www2.jordbruksverket.se/webdav/files/SJV/trycksaker/Pdf\\_jo/jo13\\_5.pdf](http://www2.jordbruksverket.se/webdav/files/SJV/trycksaker/Pdf_jo/jo13_5.pdf)

*Skattesatserna*

Mot bakgrund av att kadmiuminnehållet i fosforgödselmedel har stigit något efter att skatten togs bort 2010 förordar Kemikalieinspektionen att utredningen nu föreslår den högre skattesatsen på 200 kr per gram kadmium för mineralgödsel. Denna skattesats ligger närmare den tidigare skatten på kadmiuminnehåll i P- och PK-produkter. 200 kr per gram kadmium innebär i detta fall en merkostnad på 6 kr per kg fosfor jämfört med 5 kr för den tidigare skatten.

*Utkast om konsekvensbedömning - kadmium*

I avsnittet om effekter på cirkulär ekonomi (kap 15.9) står det att

*"En skatt på kadmium i det avloppsslam som används inom jordbruket kommer att fördyra den produkten. Om det inte är effektivt att minska kadmiumhalten genom ytterligare rening kan skatten få effekten att andelen slam som används i jordbruket minskar och att det slammet i stället deponeras. En sådan utveckling skulle stå i direkt strid med ambitionen att ställa om till en mer cirkulär ekonomi."*

En cirkulär ekonomi handlar om att använda råvaruresurser på ett ekonomiskt och ekologiskt sätt. För att ett avfall ska passa in i en cirkulär ekonomi måste det tillföra ett värde. Avloppsslam innehåller värdefulla näringsämnen, såsom fosfor. Samtidigt innebär innehållet av farliga ämnen risker som kan orsaka samhällskostnader. Det går därför inte att säga att skatten står i direkt strid med ambitionerna om en cirkulär ekonomi, utan tvärtom gynnar ett minskat innehåll av till exempel farliga tungmetaller såsom kadmium i slammet. Sammanfattningsvis anser Kemikalieinspektionens att ett avfall utan farliga ämnen ökar förutsättningarna för en cirkulär ekonomi.

Vägledande för arbetet med en cirkulär ekonomi måste, som nämns i rapporten, vara regeringens etappmål om giftfria och resurseffektiva kretslopp (samt en av preciseringarna till generationsmålet). I målet ingår också att behandla nyttillverkade och återvunna material på ett likvärdigt sätt och det är därför rimligt att en skatt träffar likvärdigt oavsett källa till att öka kadmiumhalten i åkermarken.

Kemikalieinspektionen ser att en skatt på kadmium i slam antingen leder till ett lägre innehåll av kadmium i slam som läggs på åkermark, alternativt att återföringen av kadmium minskar genom att slam med hög kadmiumhalt används för deponitäckning. Båda alternativen minskar återföringen av kadmium till livsmedelskedjan, men det första alternativet påverkar inte återföringen av eventuella andra farliga ämnen från slammet till livsmedel.

*Växtskyddsmedel**Författningsförslag*

Det behöver förtydligas att skatteplikten enligt 1 § även omfattar växtskyddsmedel som tillåtits användas genom dispens enligt artikel 53 eller 54 i EU:s växtskyddsmedelsförordning. Sådana medel undantas från godkännandekravet i

artikel 28 i förordningen och benämns därför inte som *godkända växtskyddsmedel*.

Definitionen av biologiskt växtskyddsmedel i 2 § behöver ses över med hänsyn till att mikroorganismer och makro-organismer omfattas av två olika regelverk. Notera att mikroorganismer definieras i artikel 3.15 i EU:s växtskyddsmedelsförordning.

I 5 § regleras vem som är skatteskyldig. Notera att tillverkning, lagerhållande och transport av växtskyddsmedel undantas från godkännandekravet i EU:s växtskyddsmedelsförordning om medlet är avsett att användas i en annan medlemsstat eller tredje land. Detta framgår av artikel 28.3 c och d. Eftersom skatteplikten endast omfattar godkända växtskyddsmedel, medför dessa aktiviteter ingen skatteplikt.

#### *Författningskommentarer växtskyddsmedel*

Kommentarerna till 4 § behöver ses över, då de inte verkar stämma med uppgifterna i förslaget till författning vad gäller skattenivån.

#### *Differentierad skatt*

Utkastet om skatt på växtskyddsmedel är en allsidig genomgång av området och Kemikalieinspektionen delar i huvudsak den preliminära analys som görs av utredningen. Vi instämmer i förslaget att enbart kemiska växtskyddsmedel som har godkänts eller beviljats parallellhandelstillstånd i Sverige ska omfattas av en differentierad skatt. Vi delar också utredningens preliminära förslag till indelning av växtskyddsmedlen i tre kategorier. Att differentieringen tar sin utgångspunkt i växtskyddsmedlets innehåll av verksamma ämnen som anses (eller har godkänts) vara av låg risk, har godkänts som kandidatämnen för substitution samt övriga verksamma ämnen är den lämpligaste lösningen av de som presenteras i utredningen. De främsta fördelarna är att ett sådant system är enkelt att tillämpa, är mer rättssäkert och kräver betydligt mindre administration att införa och administrera än de mer komplexa riskdifferentierade skattesystemen som har analyserats i utredningen. Det ger också en tydligare förutsägbarhet för berörda företag, vilket är viktigt för acceptansen och trovärdigheten i systemet.

#### *Hektardos som bas för skatteuttaget*

Administrationen kan begränsas ytterligare om skattesystemet istället för att baseras på maximal hektardos, baseras på produktpriset. Kemikalieinspektionen vill lyfta fram följande nackdelar med ett system som använder hektardos som bas för skatteuttaget.

- Omfattande administration på grund av att underlag behöver tas fram vid samtliga nya godkännanden och ändringar i gällande godkännanden avseende högsta hektardos.

- Utredningen hänvisar till att "I HoBS-utredningen drogs slutsatsen att om uttaget sker i form av en skatt krävs i princip riksdagsbeslut för varje ändring av dosen, eftersom en ändring av den fastställda dosen skulle innebära en ändring av skatten". Såvitt vi kan bedöma skulle en skatt i procent på produktpriset inte kräva samma omständliga procedur.
- Utredningens förslag innebär att skatter införs i lag med fasta belopp i kronor. I takt med generella prisökningar i samhället kommer dessa skatter att urholkas och styrande effekten avta om inte skattebeloppen revideras med jämna mellanrum. Regeringen har sett detta problem med andra miljöskatter och har föreslagit att flera ska indexeras (se promemorian Fi2017/01244/S2). Om man för växtskyddsmedel istället väljer att ta ut skatten med en procentsats på pris finns däremot inget behov av indexering.
- När det gäller problemet med att vissa produkter inte har användningsvillkor i form av dos per hektar eller annan ytenhet, så föreslår utredningen att skatteuttaget för dessa produkter istället ska baseras på kg eller liter verksamt ämne. Eftersom det är fråga om ett relativt stort antal produkter där dosen redovisas på annat sätt än per ytenhet (t ex betmedel), så motverkar det möjligheterna till ett enhetligt system. Det blir svårt att motivera skillnader i skattenivåer mellan produkter som beror på hur dosen har angetts i villkoren. Här finns förstås även en risk att företagen, där det är möjligt, i sin ansökan väljer att ange dosen på ett sätt som ger minst skattebelastning, t ex per löpmeter istället för per hektar.
- Om skatten ska utgå ifrån en maxdos för varje produkt kan det leda till att företagen anpassar sin ansökan för att undkomma en högre skatt (merkostnad) för produkten som helhet. Det kan handla om att man
  - modifierar hektardosen och till exempel anger två behandlingar med en halv dos istället för en behandling med en hel dos.
  - utelämnar vissa grödor som, trots att de kan bedömas som acceptabla, kan orsaka en merkostnad för produkten som helhet. Det finns en uppenbar risk att ett sådant system motverkar ansökningar om utvidgat produktgodkännande för vissa mindre grödor.
- I dagsläget har vi 319 kemiska växtskyddsmedel godkända (inklusive 21 parallellhandelstillstånd). Vi har förstått att även dispenser ska omfattas av lagens tillämpningsområde. Varje år meddelas 10-20 så kallade nöddispenser som är begränsade i tiden, oftast till 120 dagar. Vi beräknar att det tar ca 4 timmar att ta fram en maximal hektardos eller kontrollera att en tidigare fastställd dos fortfarande är korrekt. Det betyder att det årligen skulle gå åt ca 1350 timmar att göra den arbetsuppgiften. Detta motsvarar en årsarbetskraft med en kostnad av ca 1,5 mnkr. Denna kostnad består för den löpande verksamheten i att ta fram, fastställa och kontrollera hektardoserna. Till detta kommer en löpande kostnad för att besvara förfrågningar från Skatteverket och andra hur underlaget är framtaget. Det kommer även att tillkomma en engångskostnad i förarbete då vi och Skatteverket behöver komma fram till hur och vad som ska levereras och även hur det internt behöver beredas. Det är svårt att säga hur ofta hektardosen generellt ändras, så en genomgång om någon ändring skett bör göras innan varje överlämning till Skatteverket.

- Vi ställer oss också tveksamma till lämpligheten i att vi som förvaltningsmyndighet ska avgöra vilken skattesats som ska tas ut på de växtskyddsmedel som vi tillståndsprövar.

Kemikalieinspektionen delar uppfattningen att hektardos som bas för skatten har en bättre koppling till risk än övriga skatteuttag och att den riskminskande styrningen bör väga tungt i valet av skattebas. Samtidigt vill vi understryka att även produktpriset har en betydligt bättre koppling till risk än nuvarande skattebas som är per kg eller liter verksamt ämne. Eftersom produktpriset har flera andra fördelar, bland annat att den är betydligt enklare att administrera för företag och användare än hektardos föreslår vi att utredningen överväger en ändring i denna del. Förutom att produktpriset bli enklare att administrera, blir ett sådant system också mer transparent och mer förutsägbart. Med undantag från några specialprodukter så ligger priset per ha för liknande bekämpningsätgärder och grödor inom samma spann.

I följande exempel har vi valt att jämföra hur de olika skatteregimerna träffar några ogräsmedel som används för värbehandling mot örtogräs i stråsäd. Skatten redovisas som en kostnad per hektar.

	Högsta dos/ha	Produktpris/ha	Nuvarande skatt/ha	Hektardos som skattebas/ha	Produktpris som skattebas/ha (exemplet 5 och 20 %)*
Harmony Plus 50 SX (50 vikt-%)	20 g	130 kr	0,34 kr	15 kr	130 kr x 0,05 = 6,50 kr
CDQ SX (33 vikt-%, metsulfuron-metyl är ett kandidatämne)	27 g	160 kr	0,31 kr	30 kr	160 kr x 0,20 = 32,00 kr
Ariane S (322 g/l)	3 liter	305 kr	32,84 kr	15 kr	305 kr x 0,05 = 15,25 kr
Mustang Forte (288,3 g/l)	1 liter	340 kr	9,80 kr	15 kr	340 kr x 0,05 = 17,00 kr
Starane XL (146,6 g/l)	1,2 liter	245 kr	5,98 kr	15 kr	245 kr x 0,05 = 12,25 kr
Zypar (11,25 g/l)	1 liter	330 kr	0,38 kr	15 kr	330 kr x 0,05 = 16,50 kr
Diflanil 500 SC (500 g/l, diflufenikan är ett kandidatämne)	0,2 liter	160 kr	3,40 kr	30 kr	160 kr x 0,20 = 32,00 kr
<b>Spridning</b>	0,02 – 3,0 kg/l	135 – 340 kr	0,31 – 32,84 kr	15 - 30 kr	6,50 - 32 kr

\*Vårt förslag är en skatt baserad på en procentsats av produktpriset. För att kunna göra en relevant jämförelse mellan de olika systemen har vi valt att redovisa kostnaden per hektar.

Som framgår ovan kan en skatt baserad på produktpriset konstrueras så att det blir en likvärdig kostnad per hektar jämfört med vad som kan åstadkommas med den skatt som utredningen nu föreslår. I räkneexemplet har vi valt en differentierad skattesats på 20 % för växtskyddsmedel som innehåller ett kandidatämne och 5 % för övriga. I exemplet finns inga medel med lågrisk-ämnena, men dessa bör helt undantas skatt (0 %). Vi kan se liknande utfall för växtskyddsmedel inom andra produktsegment, till exempel medel mot gräsogräs eller bladfläcksjukdomar i spannmålsgrödor. Mot bakgrund av de främst administrativa nackdelar en skatt baserad på hektardos får talar detta för att man istället bör använda produktpriset som skattebas istället.

#### *Ingen skatt på växtskyddsmedel med lågriskämnen*

Kemikalieinspektionen ser flera fördelar med förslaget att ta bort skatten helt för växtskyddsmedel innehållande enbart lågriskämnen. Det kan leda till att dessa medel blir mer ekonomiskt intressanta att använda. Detta gynnar förmodligen inte bara ekologisk odling, där sådana medel kan vara tillåtna att använda, utan även konventionell odling där arbetet med ett integrerat angreppssätt i växtskyddet kan underlättas. Att skatten tas bort för denna kategori kan även öka intresset att få in vissa lågriskämnen (till exempel såpor) på den svenska marknaden genom att företag vill söka om ett permanent produktgodkännande för dem. Det vore en önskvärd utveckling om lågriskämnen kan komma att öka och ersätta mer problematiska växtskyddsmedel. Ett särskilt angeläget område är där såpor kan komplettera och i vissa fall ersätta andra insekticider inom frukt- och bärödling.

Utredningen föreslår att undantaget från skatteplikten även ska omfatta medel som endast innehåller ämnena vilka inkluderats på EU-kommissionens lista över preliminära lågriskämnen. Rättsligt kan ämnena inte betraktas som lågriskämnen förrän ett beslut om detta har fattats på EU-nivå, vilket sker efter att ämnena utvärderats. Denna utvärdering kan visa att ämnena inte uppfyller lagkraven för lågriskämnen i EU:s växtskyddsmedelsförordning. Det kan dels innebära att vissa medel felaktigt undantas från skatteplikten, dels att medel vars ämnena inte inkluderats på listan (men som kanske är lågriskämnen) inte undantas. När det gäller listan över preliminära lågriskämnen har EU-kommissionen valt att göra snäv tolkning av urvalskriterierna. Mycket talar därför för att listan mest troligt kommer att utökas snarare än begränsas när de verksamma ämnena senare ska utvärderas närmare. EU-kommissionen kommer publicera den preliminära listan i ett kommissionsmeddelande senare i höst.

Mot bakgrund av ovanstående bör utredningen förtydliga att det ännu inte finns beslut för de ämnena som ingår på listan. Vidare bör utredningen redogöra för de för- och nackdelar som förslaget medför samt motivera varför man valt denna lösning.

*Analys och konsekvenser – växtskyddsmedel*

Vad gäller de föreslagna skattesatserna kan vi konstatera att till exempel det danska skattesystemet överlag innebär betydligt högre skatter än vad som blir följden av utredningens förslag till ny svensk skatt. Vi har i en tabell nedan gjort en jämförelse mellan det danska systemet och det föreslagna svenska för några utvalda vanliga växtskyddsmedel där kostnaden anges per hektar. Underlaget till dessa uppgifter har vi hämtat ifrån en artikel publicerad i Sustainability 2016<sup>2</sup> som behandlar olika skattesystem för växtskyddsmedel i Europa.

	Nuvarande svensk skatt	Svensk skatt enligt utredningens förslag	Dansk skatt	Anmärkning
Steward 30 WG	2,55 SEK/ha	15 SEK/ha	190,25 DKK/ha	Insekticid
Stereo 312,5 EC	15,94 SEK/ha	30 SEK/ha	234 DKK/ha	Fungicid (innehåller kandidatämnen)
Roundup Max	46,24 SEK/ha	15 SEK/ha	146 DKK/ha	Herbicid

Som framgår av exemplet ovan innebär den danska skatten betydligt högre kostnad per hektar jämfört med den nuvarande svenska skatten och den som utredningen nu föreslår. Kemikalieinspektionen menar att dessa uppgifter är relevanta att beakta i samband med analysen av konsekvenser för jordbrukets konkurrenskraft.

## Biocidprodukter

Kemikalieinspektionen delar utredningens analys och förslag om att nuvarande beskattning på bekämpningsmedel som inte är växtskyddsmedel bör tas bort.

Den nuvarande lagstiftningen har ett otydligt tillämpningsområde.

Många biocidprodukter omfattas av undantagsregler, och dessa kommer successivt under de kommande tio åren att behöva godkännas i enlighet med EU:s biocid-förordning. Det är omfattande krav som ställs vid en ansökan om godkännande och endast produkter där en säker användning har kunnat visas kommer kunna godkännas. En prövning av en ansökan är också förenad med höga kostnader.

Det går inte idag att förutse exakt vilken påverkan detta kommer ha på tillgängligheten av olika typer av biocidprodukter på den svenska marknaden.

<sup>2</sup> T Böcker and R Finger. 2016. European Pesticide Tax Schemes in Comparison: An Analysis of Experiences and Developments. In: Sustainability 2016, 8(4), 378.  
<http://www.mdpi.com/2071-1050/8/4/378/htm>



Dessutom används många biocidprodukter för att behandla varor. Då behandlade varor inte omfattas av den nuvarande beskattningen på bekämpningsmedel kan en bibehållen beskattning leda till att behandlade varor tillverkade i andra länder gynnas samtidigt som ingen minskning av användningen uppnås.

Vi delar därför analysen att nuvarande beskattning av biocidprodukter bör tas bort och att inte någon ny beskattning av dessa produkter bör införas i dagsläget. Samtidigt anser vi att man inte bör utesluta att beskattning av vissa produkttyper av biocider ändå kan komma att bli ett lämpligt styrmedel i framtiden i den utsträckning andra åtgärder inte är tillräckliga eller det bedöms att skatt är det effektivaste styrmedlet.

Utredningen har formulerat några mer specifika frågor i sina kommentarer till några av utkasten. Kemikalieinspektionen återkommer med svar på dessa genom att sända dem separat till utredningens sekretariat.

I detta ärende har generaldirektör Nina Cromnier beslutat. Peter Bergkvist har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Helena Parkman, Anna Nordberg, Johan Helgesson, Camilla Thorin, Jenny von Bahr, Wiktor Andersson och jurist Elsa Rosén deltagit.

På Kemikalieinspektionens vägnar

Nina Cromnier

Peter Bergkvist