

Kommittédirektiv



Skatt på tungmetaller och andra hälso- och miljöfarliga ämnen samt översyn av bekämpningsmedelsskatten

**Dir.
2016:53**

Beslut vid regeringssammanträde den 16 juni 2016

Sammanfattning

Miljöskatter och andra ekonomiska styrmedel är centrala för att regeringens miljömål ska kunna nås. En viktig utgångspunkt för skatter på miljöområdet är att de ska bidra till att förbättra uppfyllelsen av de relevanta miljömålen och att de i möjligaste mån ska utformas så att förorenaren betalar för sin förorening. Vidare ska de vara kostnadseffektiva och verkningfulla. De får inte heller strida mot unionsrätten, och de bör vara enkla att tillämpa och kontrollera.

En särskild utredare ska analysera behovet av beskattning för att minska spridningen av kadmium och andra hälso- och miljöfarliga ämnen och tungmetaller i miljön i syfte att nå miljömålen. Uppdraget innefattar följande.

- Analysera vilka källor till tillförsel och flöden av tungmetaller som kan vara lämpade för beskattning, och vilka tänkbara effekter en beskattning skulle kunna få för berörda aktörers möjligheter att utnyttja olika restprodukter och bidra till en cirkulär ekonomi.
- Analyseras vilka effekter en sådan beskattning kan få för svenskt jordbruk.
- Inventera om det finns motsvarande skatter i viktiga konkurrentländer.

- Om utredaren bedömer det lämpligt att införa en skatt ska utredaren redovisa hur skatten bör vara utformad, lämna författningsförslag, samt redovisa eventuella offentligfinansiella effekter av skattens införande.
- Beakta översynen av EU:s gödselmedelslagstiftning och vad den kommer att innebära avseende gränsvärden för olika tungmetaller i gödsel- och kalkprodukter samt jordförbättringsmedel, och
- Beakta regeringens livsmedelsstrategi.

Utredaren ska också göra en översyn av lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel. Uppdraget innefattar följande.

- Analysera om skatten är i behov av att ändras med hänsyn till de förändringar som skett på EU-området, samt med hänsyn till utvecklingen av bekämpningsmedlen och hanteringen av dessa sedan skatten infördes.
- Analysera skattens effektivitet och om skattens styrande effekt avseende hälsa och miljö kan öka.
- Beskriva och ta tillvara erfarenheter av motsvarande skatter i ett urval av länder bl.a. Danmark och Norge, och ta hänsyn till EU:s direktiv 2009/128/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för att uppnå en hållbar användning av bekämpningsmedel.
- Om utredaren anser att lagen bör ändras ska utredaren redovisa de ändringar som behövs och lämna författningsförslag samt redovisa eventuella offentligfinansiella effekter.

En grundläggande utgångspunkt för såväl behovet av beskattning för att minska spridningen av kadmium och andra hälso- och miljöfarliga ämnen och tungmetaller till miljön som översynen av bekämpningsmedelsskatten är att skatten ska vara förenlig med unionsrätten. Ytterligare en utgångspunkt för arbetet är att reglerna ska vara enkla att tillämpa och kontrollera.

Utredaren ska redovisa hälso- och miljöeffekter, effekter för företagen och andra samhällsekonomiska konsekvenser av sina förslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2017.

Bakgrund

I budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1, s. 316) uttalade regeringen att den inte har för avsikt att återinföra den skatt på gödselmedel som avskaffades 2010. Det konstaterades vidare att användningen av handelsgödsel bidrar till övergödning av våra vattendrag, sjöar och hav samt till ökade halter av, i synnerhet, tungmetallen kadmium i åkermarken. Regeringen aviserade därför sin avsikt att analysera behovet av andra former av beskattning för att minska spridningen av tungmetaller och andra miljöfarliga ämnen i naturen. Om det finns behov av en skatt bör den utformas och implementeras så att den blir verkningsfull och kostnadseffektiv.

Vidare angav regeringen att skatten på bekämpningsmedel bör ses över. Skatten på bekämpningsmedel infördes 1984 och har i allt väsentligt varit oförändrad sedan den infördes. Det angavs också att det bör analyseras hur skattens miljöstyrande effekt kan öka, om skatten är effektiv och om skatten är i behov av ändringar med hänsyn till de förändringar som skett på EU-området sedan skatten infördes.

Tidigare lagstiftning om skatt på gödselmedel

Den 1 juli 1984 infördes en särskild avgift på gödselmedel, lagen (1984:409) om avgift på gödselmedel. Den allmänna motiveringen till att införa avgiften var att användning av mineralgödsel bidragit till övergödning av vattenområden och till försurning av mark och vatten. Det ansågs vidare angeläget från hälso- och miljösynpunkt att minska användningen av mineralgödsel. Från och med den 1 april 1995 fick lagen om avgift på gödselmedel en annan rubrik genom att ordet avgift ersattes med skatt.

Skatten på gödselmedel bestod av två delar, skatt på kväve i gödselmedlet och skatt på kadmium i gödselmedlet. Skatten på kväve togs ut med ett visst belopp per helt kilogram kväve i gödselmedlet under förutsättning att andelen kväve i medlet uppgick till minst två procent. Skatten på kadmium uppgick till ett visst belopp för varje helt gram kadmium i gödselmedlet till den del kadmiuminnehållet översteg fem gram per ton fosfor. Skatten omfattade endast gödselmedel som framställts på kemisk väg. Skattskyldig var den som godkännts som lagerhållare, den som yrkesmässigt tillverkade gödselmedel, och den som från ett annat land förde in eller tog emot gödselmedel för yrkesmässig återförsäljning eller för egen yrkesmässig användning inom landet. Skatten på gödselmedel avskaffades den 1 januari 2010. Motiven till att skatten avskaffades var att skatten bedömdes ha en begränsad styrförmåga och att skatten försämrade svenska lantbrukares konkurrenskraft (se prop. 2009/10:1, s. 185).

Behov av att minska spridningen av kadmium och andra hälso- och miljöfarliga ämnen i miljön

Tillförsel av bl.a. gödsel- kalkprodukter och jordförbättringsmedel bidrar till ökade flöden av oönskade ämnen, så som kadmium och andra hälso- och miljöfarliga tungmetaller i naturen. Det är därför angeläget att de gödsel- och kalkprodukter samt jordförbättringsmedel som används resulterar i en låg påverkan på människors och djurs hälsa och miljön. Det är vidare angeläget att minska utsläppen av miljöfarliga tungmetaller från andra källor. Det kan handla om mindre punktkällor som inte regleras med miljötillstånd, exempelvis småskalig förbränning och värmeproduktion.

Beskattning av bekämpningsmedel

Lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel infördes den 1 juli 1984. Syftet med skatten var att av hälso- och miljöskäl minska användningen av bekämpningsmedel (prop. 1983/84:176). Från och med den 1 augusti 2015 uppgår skatten till 34 kronor för varje helt kilogram verksam beståndsdel i

bekämpningsmedlet. Med bekämpningsmedel avses ämnen eller beredningar som är avsedda att användas till skydd mot egendomsskada eller olägenhet för människors hälsa, förorsakade av växter, djur, bakterier eller virus. Från skatt på bekämpningsmedel undantas bl.a. vara som är avsedd att användas vid beredning av livsmedel och läkemedel, träskyddsmedel samt ättika. Skatt på bekämpningsmedel ska betalas vid omsättning eller ianspråktagande inom landet av bekämpningsmedel. Skattskyldig är dels den som tillverkar bekämpningsmedel yrkesmässigt inom landet, dels den som från ett annat land för in eller tar emot bekämpningsmedel för yrkesmässig återförsäljning eller för egen yrkesmässig användning inom landet.

Behov av översyn av bekämpningsmedelsskatten

Skatten på bekämpningsmedel har i allt väsentligt varit oförändrad sedan den infördes 1984, dvs. före Sveriges EU-inträde. Efter det att skatten infördes har det tillkommit nya EU-regler på området. Det finns därför skäl att se över skattens överensstämmelse med unionsrätten. Vidare är definitionen av bekämpningsmedel inte densamma i miljöbalken som i lagen om skatt på bekämpningsmedel, vilket gör det svårt att kontrollera att reglerna följs. För att uppnå de relevanta miljömålen kan det också vara viktigt med en översyn av skatten. Det finns också skäl att analysera om skatten är effektiv och hur den miljöstyrande effekten kan öka.

När bekämpningsmedelsskatten infördes förknippades riskerna främst med använd mängd bekämpningsmedel och inte ämnens olika hälso- och miljörisker. En skatt som enbart baseras på mängden verksamt ämne gynnar därmed s.k. lågdosmedel, medan bekämpningsmedel som används i stor dos per ytenhet missgynnas. Enklare substanser som används i högre doser per ytenhet är bl.a. vissa lågriskprodukter som såpa, rapsolja och liknande substanser som huvudsakligen används inom ekologisk odling. Dessa lågriskprodukter missgynnas således av nuvarande skattesystem. Det finns exempel på liknande skatter som är konstruerade på ett annat sätt. Norge och Danmark har t.ex. infört differentierade skatter på

växtskyddsmedel, dvs. en form av skatt på bekämpningsmedel, som ger styrning mot substitution från växtskyddsmedel med höga risker till medel med lägre risker. Sammantaget finns det därför skäl att se över bekämpningsmedelsskatten.

Tidigare utredning om skatt på gödselmedel och bekämpningsmedel (SOU 2003:9)

En särskild utredare fick i juni 2001 i uppdrag att utreda om skatterna på gödselmedel och bekämpningsmedel skulle ändras för att förbättra deras effektivitet som miljöstyrmedel. Utredaren skulle även studera andra modeller av miljöstyrmedel som uppfyller samma syfte.

I betänkandet, som redovisades 2003 (SOU 2003:9, HOBS-utredningen), konstaterades att kväveskatten haft en förhållandevis liten påverkan på användningen av handelsgödsel men bidragit till att minska kväveutlakningen med uppskattningsvis 1 500 ton kväve per år. När det gällde skatten på kadmium konstaterades att skatten bidragit till att tillförseln av kadmium till åkermarken minskat. Utredningen föreslog att den gällande skattesatsen inte skulle ändras. En höjning skulle enligt utredningen inte påtagligt förbättra skattens miljöstyrande effekt.

Utredningen studerade de system som då tillämpades i Danmark och Nederländerna och som styrde mot en ökad kväveeffektivitet inom jordbruket. Även modeller som styrde direkt mot minskad kväveutlakning studerades. Utredningen gjorde bedömningen att det på kort sikt inte var möjligt att införa något av de studerade systemen i Sverige, men att det på längre sikt kunde vara tänkbart.

När det gällde bekämpningsmedelsskatten föreslog utredningen en förhållandevis måttlig höjning av skattesatsen samtidigt som den höjningen inte bedömdes vara av den omfattningen att det var påkallat att välja en annan bas för uttaget. Utredningen övervägde även att införa andra styrmedel som alternativ till en skatt, t.ex. kvotering och överlåtbara köplicenser. Utredningen gjorde dock bedömningen att det inte var tänkbara alternativ.

Uppdraget

Miljöskatter och andra ekonomiska styrmedel är centrala för att riksdagens miljömål ska kunna nås. En viktig utgångspunkt för skatter på miljöområdet är att de ska bidra till att förbättra uppfyllelsen av de relevanta miljömålen och att de i möjligaste mån ska utformas så att förorenaren betalar för sin förorening. Vidare ska de vara kostnadseffektiva och verkningsfulla.

Skatt för att minska spridningen av kadmium och andra hälso- och miljöfarliga ämnen i miljön

En särskild utredare ska analysera behovet av beskattning för att minska spridningen av kadmium och andra hälso- och miljöfarliga ämnen och tungmetaller i miljön i syfte att nå miljömålen. Uppdraget innefattar bl.a. att analysera vilka källor till tillförseln och flöden av tungmetaller som kan vara lämpade för en beskattning. Analysen ska omfatta tänkbara effekter som en beskattning skulle kunna få för möjligheten att utnyttja olika restprodukter och bidra till en cirkulär ekonomi.

I samband med att behovet av beskattning analyseras, utifrån miljömålen uppfyllande, ska det också analyseras vilka effekter beskattning kan få för svenskt jordbruk. Vidare bör utredningen inventera om det finns motsvarande skatter i andra länder som det svenska lantbruket konkurrerar med.

Om utredaren anser att en, eller flera, skatter ska införas ska utredaren lämna förslag på hur skatten ska utformas och lämna författningsförslag. I det arbetet ingår bl.a. att redovisa en lämplig avgränsning för skatten och föreslå lämpliga skattenivåer. Avsikten är inte att införa den skatt på gödselmedel som avskaffades den 1 januari 2010.

Det finns idag ett antal andra styrmedel och regleringar för att minska flödena av kadmium och andra hälso- och miljöfarliga ämnen och tungmetaller i miljön. Utredaren bör särskilt beakta översynen av EU:s gödselmedelslagstiftning och vad den kommer att innebära avseende gränsvärden för olika tungmetaller i gödsel- och kalkprodukter samt jordförbättringsmedel. Om utredaren anser att det finns behov av beskattning ska beskattningen syfta till att komplettera eller

ersätta befintliga styrmedel och regleringar så att miljömålen bättre kan nås och kostnadseffektiviteten i styrningen ökar. Eventuella förslag som utredningen lämnar ska beakta målen med regeringens livsmedelsstrategi, samtidigt som eventuella förslag ska bidra till de relevanta nationella miljömålen. En grundläggande utgångspunkt för arbetet är att skatten ska vara förenlig med unionsrätten. En redovisning och motivering ska också göras av vilka förslag som har övervägts men avfärdats.

Översyn av bekämpningsmedelsskatten

Utredaren ska vidare göra en översyn av lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel. Utredaren ska analysera om skatten är i behov av att ändras med hänsyn till de förändringar som skett inom EU-rätten sedan skatten infördes, samt med hänsyn till utvecklingen av bekämpningsmedel och hanteringen av dessa sedan skatten infördes. Utredaren ska analysera skattens förhållande till unionsrätten, om skatten är effektiv och hur skattens miljöstyrande effekt kan öka, t.ex. genom en differentiering av skatten. Vidare bör utredningen beskriva och ta till vara erfarenheter av motsvarande skatter i ett urval av andra länder bl.a. Danmark och Norge.

Utredaren bör ta hänsyn till EU:s direktiv 2009/128/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för att uppnå en hållbar användning av bekämpningsmedel som syftar till att minska de risker och konsekvenser som användningen av bekämpningsmedel innebär för människors hälsa och miljön. För att uppnå detta syfte ska medlemsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder för att främja ett växtskydd med låg insats av bekämpningsmedel och ska så långt det är möjligt ge företräde till icke-kemiska metoder.

Om ändringar föreslås ska utredaren redovisa vad syftet är med de föreslagna ändringarna och vilka ämnen och varugrupper som ska omfattas av skatten. Om utredaren anser att lagen bör ändras ska utredaren redovisa de ändringar som behövs och lämna författningsförslag. Eventuella förslag som utredningen lämnar ska beakta målen med regeringens

livsmedelstrategi, samtidigt som eventuella förslag ska bidra till de relevanta nationella miljömålen.

Både när det gäller analysen av behovet av beskattning för att minska spridningen av kadmium och andra hälso- och miljöfarliga ämnen och tungmetaller till miljön och översynen av bekämpningsmedelsskatten är en grundläggande utgångspunkt är att skatten ska vara förenlig med unionsrätten. Ytterligare utgångspunkter för utredningen ska vara att de regler som föreslås är enkla att tillämpa och kontrollera, och ökar kostnadseffektiviteten i miljöstyrningen.

Förslagen ska utformas på så sätt att de berörda företagens administrativa kostnader hålls så låga som möjligt. Särskild hänsyn bör tas till små och medelstora företags administrativa börda.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa offentligfinansiella effekter och samhällsekonomiska konsekvenser som t.ex. hälso- och miljöeffekter. Förväntade effekter på de berörda miljömålen och livsmedelsstrategins mål att öka den svenska livsmedelsproduktionen ska redovisas. Utredaren ska även analysera effekter för företagen och påverkan på deras lönsamhet och kostnadsförhållanden jämfört med andra länder. Speciellt ska konsekvenser för små och medelstora företag inom jordbruks-, skogsbruks- och trädgårdsnäringen redovisas. Vidare ska konsekvenser för myndigheter och de allmänna domstolarna redovisas. Konsekvensanalysen ska ske i enlighet med förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Om utredarens förslag innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering anges.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete samråda med Skatteverket, Kemikalieinspektionen, Jordbruksverket, Naturvårdsverket,

Havs- och vattenmyndigheten och andra berörda myndigheter samt föra en dialog med relevanta intresseorganisationer och andra samhällsaktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2017.

(Finansdepartementet)