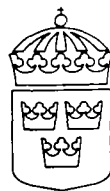


Regeringens proposition

1993/94:3

om villkoren för vegetabilieproduktionen efter
budgetåret 1993/94



Prop.
1993/94:3

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 3 juni 1993.

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Karl Erik Olsson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås åtgärder för en fortsatt anpassning av den svenska jordbruks- och livsmedelssektorn till de förhållande som råder inom EG. Omställningsprogrammet, som utformades i enlighet med 1990 års livsmedelspolitiska beslut, kommer att förändras i viss mån. Ändringarna består bl.a. av att odlingsbegränsningen och kvoteringen baserad på 1990 års odling upphör fr.o.m. budgetåret 1994/95. Kravet på återbetalning kommer att differentieras. För de jordbrukare som inte har vidtagit en varaktig åtgärd för att ställa om åkermarken före den 1 juli 1996 men i övrigt uppfyllt kraven i omställningsprogrammet bör återbetalningskravet uppgå till 2 000 kr/ha. De jordbrukare som har brutit mot övriga villkor i omställningsprogrammet kommer där-
emot att krävas på återbetalning av hela det utbetalade beloppet.

Inlösenpriset för spannmål budgetåret 1994/95 föreslås bli 1,05 kr/kg och arealbidraget 900 kr/ha för aktuell odling av de grödor som ingår i stödarealen. Direktbidraget till mjölkproduktionen avvecklas fr.o.m. budgetåret 1994/95.

En miljöavgift på kadmium i handelsgödsel införs fr.o.m. den 1 januari 1994.

Lag om ändring i lagen (1984:409) om avgift på gödselmedel

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1984:409) om avgift på gödselmedel skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*2 §¹

Avgift skall *erläggas* med 60 öre för varje helt kilogram kväve *och en krona 20 öre för varje helt kilogram fosfor* i gödselmedlet, om andelen kväve *respektive fosfor* i medlet är minst två procent.

Avgift skall *inte erläggas för gödselmedel i form av tabletter, pastiller eller dylikt eller i förpackningar med en bruttovikt som inte överstiger 10 kilogram.*

Avgift skall *betalas* med 60 öre för varje helt kilogram kväve i gödselmedlet, om andelen kväve i medlet är minst två procent.

Avgift skall *betalas med 30 kronor för varje helt gram kadmium i gödselmedlet, till den del kadmiuminnehållet överstiger 50 gram per ton fosfor.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om avgiftsskyldighet som inträtt före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 1988:639.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 juni 1993

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, af Ugglas, Thurdin, Hellsvik, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Lundgren, P. Westerberg, Ask

Föredragande: statsrådet Olsson

Proposition om villkoren för vegetabilieproduktionen efter budgetåret 1993/94

1 Inledning

Regeringen föreslog i 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 10) åtgärder för att anpassa villkoren för den svenska vegetabilieproduktionen till de villkor som gäller inom EG.

I propositionen om vissa frågor rörande jordbruket och trädgårdsnäringen (prop. 1992/93:183) aviserade jag min avsikt att lägga fram förslag till riksdagen om ytterligare steg i anpassningen till EG av de pris- och stödnivåer som avser budgetåret 1994/95.

Mot bakgrund av regeringens förslag till anpassning av omställningsprogrammets utformning i budgetpropositionen har riksdagen sedermera beslutat (bet. 1992/93:JoU13, rskr. 1992/93:231) att godkänna regeringens förslag om en fortsatt tillämpning av systemet med inlösenpriser samt ett införande av arealbidrag fr.o.m. år 1993. Riksdagens beslut innebär att inlösenpriset och arealbidraget för 1993 års spannmålsskörd skall uppgå till 1,05 kr/kg resp. 700 kr/ha. Vidare har riksdagen fastställt arealbidragets omfattning och angivit riktlinjerna för en fortsatt anpassning av omställningsprogrammet. Jordbruksutskottet anförde att "regeringens förslag frångås såvitt avser kravet på omställning av stödarealen som villkor för arealbidrag under budgetåren 1993/94 och 1994/95". Vidare föreslog utskottet att regeringen skulle verka för att omställningsprogrammet i största möjliga utsträckning anpassas till EG:s trädprogram. Utskottet var medvetet om att en sådan anpassning förutsätter överväganden om både tekniska frågor och mer övergripande ekonomisk-politiska frågor, såsom t.ex. trädsvillkoren, varaktigheten och återbetalning av omställningstödet. Med anledning av detta har frågan om kravet på varaktighet, odlingsbe gränsning, återbetalning och trädsvillkor inom omställningsprogrammet beretts inom regeringskansliet.

I betänkandet (SOU 1992:14) Mindre kadmium i handelsgödsel föreslås ett införande av miljöavgift på kadmium i handelsgödsel.

2.1 Inlösenpris och arealbidrag budgetåret 1994/95

Mitt förslag: Inlösenpriset för 1994 års skörd fastställs till 1,05 kr/kg spannmål och arealbidraget till 900 kr/ha för 1994 års odling av spannmål, oljeväxter, proteingrödor, sockerbetor, potatis, konservärter, bruna bönor eller frövall.

Skälen för mitt förslag: Riksdagens beslut med anledning av 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 10, bet. 1992/93:JoU13, rskr. 1992/93:231) innebär att ett system med inlösenpriser i kombination med arealbidrag för odling av spannmål, proteingrödor, oljeväxter, sockerbetor, potatis etc. skall gälla under budgetåret 1994/95. Jag återkommer nu till frågan om nivåerna för inlösenpriser och arealbidrag för budgetåret 1994/95.

Ett viktigt led i regeringens strategi för jordbruket inför ett EG-medlemskap är att medverka till att svenska jordbruksföretag som har goda förutsättningar att producera och konkurrera på EG:s villkor skall kunna bestå under övergångsperioden. EG:s stöd till vegetabiliesektorn ligger på ett antal områden avsevärt över Sveriges stöd till jordbrukarna. Med deprecieringen av den svenska kronan har skillnaden förstärkts ytterligare. En flytande kronkurs försvårar jämförelsen av den långsiktiga stödnivån för jordbrukare i Sverige och inom EG, men under antagande om att den gröna kronkursen är 1 ECU = 10 SEK blir stödnivån inkl. arealbidrag ca 1,45 kr/kg. Jag föreslår ett inlösenpris på 1,05 kr/kg och ett arealbidrag på 900 kr/ha. Det innebär att den svenska jordbrukaren får ca 1,27 kr/kg spannmål. Eftersom den svenska kronan inte är bunden till EG:s ECU finns det givetvis en viss osäkerhet om vad stödrelationen kommer att vara vid tidpunkten för ett EG-medlemskap. Jag vill erinra om att tidigare i år i propositionen om vissa frågor rörande jordbruket och trädgårdsnäringen (prop. 1992/93:183) föreslogs att regeringen skulle kunna justera referenspriserna om beräkningsgrunderna såsom valutakurser etc., förändras.

Ett differentierat arealbidrag kommer att lämnas för 1994 års odling av spannmål, oljeväxter, proteingrödor (matärt, foderärt, åkerbönor samt vicker till mognad), sockerbetor, matpotatis, potatis för stärkelse och råsprit, konservärter, bruna bönor och frövall under förutsättning att odlingen inte sker på omställningsareal. Min bedömning är således att arealbidraget inte bör kvoterats individuellt för varje enskild företagare utifrån 1990 års odling av prisreglerade grödor. Med en dylik utformning öppnas en möjlighet för jordbrukare att anpassa sin odling till de nya villkor som råder vid ett EG-medlemskap. Resurserna kan därmed omfördelas effektivt mellan brukningsenheter.

2.2 Omställningsprogrammet budgetåren 1994/95 och 1995/96

Mitt förslag: Omställningsprogrammet skall omformas för att till vissa delar överensstämma med EG:s regelverk. Kraven på odlingsbegränsning skall upphöra fr.o.m. 1994 års växtodlingssäsong. Återbetalningskravet och övriga regler kvarstår dock under hela omställningsperioden t.o.m. den 30 juni 1996 med ett undantag. För de jordbrukare som inte har genomfört en varaktig omställning före den 1 juli 1996 men följt övriga omställningsvillkor uppgår återbetalningskravet till 2 000 kr/ha.

Skälen för mitt förslag: Riksdagen gav, i samband med sin behandling av 1993 års budgetproposition (bet. 1992/93:JoU13, rskr. 1992/93:231), regeringen i uppdrag att pröva frågan om en EG-anpassning av omställningsprogrammet till EG:s trädesprogram. I Jordbruksutskottets betänkande angavs att anpassningen av omställningsprogrammet bör genomföras snabbare än vad som föreslogs i budgetpropositionen och att programmet bör anpassas i största möjliga utsträckning. Sveriges ambition är att bli medlem i EG fr.o.m. den 1 januari 1995. Mot bakgrund av riksdagens beslut måste därför beslut om en anpassning av omställningsprogrammet fattas för 1994 års växtodling. Jag föreslår därför följande EG-anpassning av omställningsprogrammet.

Omställningsprogrammet fr.o.m. 1994 års växtodlingssäsong

Med varaktig omställning avses i det frivilliga svenska omställningsprogrammet att den areal som anslutits till programmet skall ha ställts om till annan användning än traditionell livsmedelsproduktion före den 1 juli 1996 och att denna areal under tiden fram till detta datum inte används för odling av s.k. prisreglerade grödor för livsmedelsproduktion. Efter den 1 juli 1996 ställs inga krav på omställningsarealens användning.

EG:s trädesprogram kan beskrivas som ett obligatoriskt trädesprogram som i princip skall gälla för all framtid. Trädeskravet fastställs varje år beräknat på årets odling. De till synes stora skillnaderna mellan omställningsprogrammet och EG:s trädesprogram är principiellt viktiga, men i praktiken är programmen tämligen lika och effekten av dem blir i stort densamma. Det svenska omställningsprogrammet bör mot bakgrund av riksdagens uttalande nu justeras ytterligare för att kunna likställas med EG:s trädesprogram.

Det är ca 370 000 ha åkermark som anslutits till omställningsprogrammet. Jordbrukarna har erhållit en ersättning med ca 3,1 miljarder kr för omställningen. Den 1 april 1992 hade åtgärder vidtagits på ungefär hälften av arealen. Av den resterande anslutna åkermarken fanns det planer på varaktig omställning för hälften av arealen och den övriga marken, dvs. totalt 25 % låg i s.k. vän-

teläge. Omställningsprogrammet har medfört ett minskat spannmålsöverskott och därmed minskade exportkostnader. Det har inte heller lämnats något inkomststöd för omställningsarealerna. Enligt min mening är det angeläget att en omställning kommer till stånd och jag anser därför att kravet på att jordbrukarna genomför en varaktig omställningsåtgärd före den 1 juli 1996, förblir oförändrat.

Med mitt tidigare förslag om att lämna arealbidrag för aktuell odling bör det bli möjligt även för jordbrukare som är anslutna till omställningsprogrammet att anpassa sin odling till förhållandena inom EG. De bör inte missgynnas av att de har anslutit sig till omställningsprogrammet och därmed bidragit till att Sverige under dessa fem år kommer att ha en lägre kostnad för spannmålsexport än vad som annars hade varit fallet. Mot denna bakgrund anser jag att kravet på *odlingsbegränsning* bör slopas för att bl.a. motverka en snedvridning av konkurrensen mellan svenska jordbrukare. Inom EG förekommer inte några motsvarande bestämmelser.

Med ett slopat krav på odlingsbegränsning samt en anpassning till EG:s regler av vad som får odlas på omställd areal sker ytterligare en anpassning till EG:s trädesprogram. Till skillnad från EG:s jordbrukare som endast binder sig för ett år i taget kommer de svenska jordbrukarna inte att kunna odla livsmedel eller livsmedelsprodukter som konkurrerar med befintlig produktion under en period om fem år.

Kravet på *återbetalning*, för de som bryter mot villkoren i omställningsprogrammet, bör vara kvar. De jordbrukare som har erhållit ersättning för omställning av mark har, även med föreslagna förändringar, förbundit sig att under en femårsperiod inte odla sådana grödor som tidigare prisreglerades, på omställningsmark. För att undvika att någon bryter mot denna grundläggande del av avtalet bör kravet på återbetalning stå fast. För de jordbrukare som inte har vidtagit en varaktig åtgärd för att ställa om åkermarken före den 1 juli 1996 men i övrigt uppfyllt kraven i omställningsprogrammet bör återbetalningskravet uppgå till 2 000 kr/ha.

Arealbidrag och trädeskrav under en övergångsperiod

En utgångspunkt för förhandlingarna med EG är att Sverige skall fullfölja sitt omställningsprogram.

Detta innebär att vid ett EG-medlemskap fr.o.m. den 1 januari 1995 kommer arealbidrag att lämnas för 1995 års odling av spannmål, oljeväxter och proteingrödor. Riksdagen avslog regeringens förslag i 1993 års budgetproposition om ett omställningskrav för budgetåren 1993/94 och 1994/95. Mot denna bakgrund bör det inte ställas något ytterligare omställningskrav under omställningsperioden. Den totala arealen omställd mark i Sverige är ca 370 000 ha. Denna areal överstiger med ca 100 000 ha den areal som skulle behöva tas ur livsmedelsproduktionen med EG:s regler för rörlig träda. Jag har vid denna beräkning beaktat att det reella trädeskravet inom EG blir ca

13 % med hänsyn tagen till att mindre företag inte berörs av det 15-procentiga trädeskravet. Arealen överstiger även den som skulle behöva ställas om med hänsyn till EG:s nyligen beslutade regler för fast träda (20 alt. 18 %). Det arealbidrag som kommer att lämnas till svenska jordbrukare för perioden fram till ett EG-medlemskap är dessutom lägre än EG:s arealbidrag. EG:s trädesbidrag kommer att vara ca 2 500 kr/ha och år vid tidpunkten för ett EG-medlemskap. Med mitt förslag om att behålla omställningsprogrammet t.o.m. växtodlingssäsongen år 1996 kommer de svenska jordbrukarna att kunna ta del av EG:s trädesbidrag tidigast skördeåret 1997. Dessa aspekter motiverar att det inte nu ställs ett individuellt trädeskrav för att få arealbidrag för aktuell odling. Det är dock viktigt att omställningsarealen inte faller under den nivå som en tillämpning av EG:s regler skulle innebära för tiden fram till ett medlemskap. En avstämning av villkoren för arealbidrag får göras när förhandlingarna med EG avslutats.

2.3 Finansiering

Ett fullföljande av Sveriges omställningsprogram t.o.m. den 30 juni 1996 bör enligt min mening innebära att ett belopp motsvarande de trädesbidrag som skulle lämnas inom ramen för ett svenskt EG-medlemskap under denna period bör tillgodoräknas svenska staten, som har finansierat omställningsprogrammet. Det kan ses som en kompensation för de utgifter som Sverige har haft för att minska spannmålsöverskottet under denna period, utgifter som vid en full integration före denna periods utgång skulle ha finansierats av EG. I praktiken innebär det att även om Sverige blir medlem i EG den 1 januari 1995 införs EG:s trädesprogram efter 1996 års växtodlingssäsong.

Vid diskussioner om exportkostnaden för spannmål refereras ofta till världsmarknadspriset för vete som under våren 1993 uppgick till drygt 1 kr/kg. Den svenska exporten består dock av endast 30 % vete samt därutöver 40 % korn och råg till ett världsmarknadspris om ca 65 öre/kg och 30 % havre till ett pris om ca 80 öre/kg. Vid export av spannmål tillkommer även kostnader för ränta, lagring, frakt etc., med ca 30 öre/kg. Den genomsnittliga kostnaden för export under budgetåret 1992/93 beräknas bli ca 47 öre/kg.

Den framtida exportkostnaden för spannmål är svår att bedöma. Världsmarknadspriset är beroende av både skördeutfall och valutakurser. Vid ett inlösenpris om 1,05 kr/kg budgetåret 1994/95 och ett antagande om att exportkostnaden blir mellan 50–60 öre/kg kan den totala kostnaden förväntas bli mellan 610–732 miljoner kr budgetåret 1994/95. När odlingsbegränsningen släpps innebär det att man accepterar en spannmålsodling utöver den tidigare fastställda bidragsberättigade arealen. Vid en jämförelse med faktisk odling under år 1992 har det dock visat sig att odlingen av dessa grödor är ca 70 000 ha mindre än stödarealen.

I 1993 års budgetproposition antogs att vallodlingens konkurrenskraft skulle minska på grund av att proteinfoderregleringen föreslogs upphöra den

1 juli 1993. Med nuvarande depreciering av den svenska kronan torde effekten på kort sikt inte bli av den omfattningen som antogs i budgetpropositionen. Dessutom pågår en uppbyggnad av dikobesättningar och därmed en ökning av antalet dikor. Jag bedömer mot bakgrund av detta att nettoeffekten av att odlingsbegränsningen upphör blir begränsad. Kostnaderna för spannmålsregleringen och direktbidragen på animalieområdet bör budgetåret 1994/95, liksom tidigare budgetår, finansieras inom ramen för anvisade direktbidrag och tillgängliga regleringsmedel inkl. inflytande förmalningsavgifter budgetåret 1994/95. Beträffande direktbidragen till animaliesektorn budgetåret 1994/95 bör enligt min mening direktbidragen till am- och dikor, köttdjur samt får och lamm behållas oförändrade. Samtidigt bör i enlighet med Omställningskommissionens förslag direktbidraget till mjölkkor avvecklas budgetåret 1994/95. Som en konsekvens av de åtgärder som vidtagits för att sänka kostnaderna inom jordbruket, bl.a. borttagandet av gränsskyddet för proteinfoder, sänks prisstödet för andra animalier än mejeriprodukter genom sänkningar av referenspriserna. Jag vill i detta sammanhang även erinra om att EG:s miljöprogram för jordbruket, som utgör en del av den gemensamma jordbrukspolitik, vid ett svenskt medlemskap kommer att ge möjligheter att stödja animalieproduktionen, bl.a. genom stöd till extensiv vallproduktion och till naturliga betesmarker. Inför ett EG-medlemskap måste en plan för en svensk tillämpning av EG:s kompletterande miljöprogram på jordbruksområdet utarbetas. Jag kommer i höst att föreslå regeringen att en särskild utredning får i uppgift att utarbeta förslag till ett sådant program. I enlighet med vad som anfördes i årets budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 10, s. 24) bör därvid ett förslag till stöd för omläggning till ekologisk produktion inom ramen för EG:s kompletterade miljöprogram ingå.

Jag avser att återkomma till frågan om direktbidrag senast i min anmälan till 1994 års budgetproposition.

3 Miljöavgift på kadmium i handelsgödsel

Mitt förslag: En miljöavgift på kadmium i handelsgödsel införs den 1 januari 1994.

Utredningens förslag: Utredningen för införande av miljöavgift på kadmium i handelsgödsel förordar två olika gränsvärden för kadmiuminnehåll i handelsgödsel. Vidare redovisas ett alternativ med en avgift på 30 kr per gram kadmium i handelsgödsel. Avgiften bör enligt förslaget införas tidigast år 1995.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker att en avgift införs på kadmium i handelsgödsel. Riksskatteverket anser att frågan om en miljöskatt på kadmium bör övervägas ytterligare med hänsyn till att produktbeskattningen bör harmoniseras med EG-reglerna på området. Grossistförbun-

det Svensk Handel och Hydro Supra AB menar att styreffekten av en miljöavgift på kadmium kan ifrågasättas.

Prop. 1993/94:3

Bakgrunden till mitt förslag: Kadmium är ett grundämne som förekommer i miljön och som i större mängder kan förorsaka olika störningar på det levande. Kadmium kan hos människan ansamlas i njurarna och kan även ge genetiska skador. Det är därför viktigt att minska kadmiumbelastningen på människor och miljö. Det internationella arbetet på detta område inriktas också på att minska kadmiumhalterna och det råder enighet om att användningen av kadmium på sikt bör upphöra.

Större delen av vårt intag av kadmium sker via födan. Kadmium i åkermarken tas upp i grödorna och påverkar via födan människors hälsa. Kadmiumhalten i marken är således av stor betydelse för vårt intag av kadmium. Intaget ligger i Sverige i dag på en sådan nivå att risken för negativa hälsoeffekter bedöms som små för den nu levande generationen. Den nuvarande kadmiumtillförseln till miljön är emellertid större än bortföringen, vilket innebär att kadmium ackumuleras i vår miljö, bl.a. i åkermarken. Det är därför angeläget att minska tillförseln av kadmium vilken huvudsakligen sker dels genom nedfall via luften, dels genom användningen av handelsgödsel.

Genomförda utredningar

Miljöavgiftsutredningen (MIA) lämnade i sitt slutbetänkande Sätt värde på miljö – Miljöavgifter och andra ekonomiska styrmedel (SOU 1990:59) bl.a. riktlinjer för det fortsatta arbetet med att minska kadmiummängden i fosforgödsel så långt det är möjligt. I valet av åtgärd förordade utredningen en avgift. Den borde fastställas på en sådan nivå att styrning sker mot en kadmiumhalt i fosforgödselmedel som är lägre än 5 gram per ton fosfor. Kadmiumavgiften skulle införas först efter så lång tid att tillverkarna dessförinnan haft möjlighet att installera utrustning för kadmiumrening eller vidta andra åtgärder för att kraftigt minska kadmiumhalten i fosforgödselmedlen. En sådan anpassning borde enligt MIA ha skett till år 1993.

Regeringen bemyndigade i juni 1991 chefen för Jordbruksdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att lämna förslag till en miljöavgift på kadmium i handelsgödsel. I uppdraget ingick även att föreslå en högsta tillåten kadmiumhalt i handelsgödsel. I januari 1992 avlämnade utredningen sitt betänkande Mindre kadmium i handelsgödsel (SOU 1992:14). Till protokollet i detta ärende bör fogas utredningens sammanfattning av betänkandet som *bilaga 1*. En sammanställning av remissyttrandena över betänkandet finns tillgänglig i Jordbruksdepartementet. Utredaren förordar att två olika gränsvärden för kadmiuminnehåll i handelsgödsel införs dels ett gränsvärde på 50 gram kadmium per ton fosfor i NPK- och NP-gödselmedel, dels ett gränsvärde på 100 gram kadmium per ton fosfor i P- och PK-gödselmedel. Vidare redovisas ett alternativ med en avgift som styrmedel. Avgiften, som enligt förslaget bör införas tidigast år 1995, har angetts till 30 kr per gram kadmium.

Denna avgiftsnivå har valts med hänsyn till att den kan tänkas göra rening av fosforsyra intressant utan att innebära en allvarlig belastning för jordbruket eller för konsumenterna i det fall styreffekten (reningen) skulle utebli.

Regeringen uppdrog i juni 1992 åt Statens jordbruksverk att utvärdera de miljöstyrande effekterna av prisreglerings- och miljöavgifter på handelsgödsel och bekämpningsmedel. Uppdraget redovisades i december 1992. Utvärderingen har lett fram till förslag som innebär att miljöavgifterna på handelsgödsel kan avvecklas medan det för bekämpningsmedel bör införas en miljöavgift som ersätter den tidigare prisregleringsavgiften. I fråga om avgifter på handelsgödselsfosfor anför utredningen bl.a. att sådana avgifter endast har liten effekt på fosforutlakningen från jordbruksmarken. Fosforutlakningen är i huvudsak beroende av yterosion och klimatbetingade faktorer varför andra åtgärder, t.ex. vinterbevuxen mark och förbättrad stallgödselhantering, har betydligt större miljöeffekt. Avgifter på fosfor har därför enligt utredningen ingen viktig miljöskyddande funktion. Utredningen har remissbehandlats och ärendet bereds för närvarande i regeringskansliet.

Kadmium i åkermark

Kadmium tillförs åkermarken huvudsakligen genom nedfall via luften och genom användningen av handelsgödsel. Andra kadmiumkällor – om än i betydligt mindre omfattning – är slam, jordbrukskalk och foderfosfat. Totalt tillförs den svenska åkermarken ca 1 600 kg kadmium per år (1990/91) med fosforgödselmedlen, vilket motsvarar ca 40 % av den totala tillförseln.

Förbrukningen av fosforgödselmedel har sedan 1970-talet minskat kraftigt och uppgår i dag till ca 25 000 ton per år. Den minskade fosforgödslingen och utnyttjandet av råvaror med låg kadmiumhalt har bidragit till att kadmiumtillförseln till den svenska åkermarken har minskat från ca 3,3 gram kadmium per ha år 1970 till ca 0,6 gram kadmium per ha år 1991. Tillförseln av kadmium till åkermarken är cirka tio gånger större än bortföringen. Kadmium ackumuleras därför i åkermarken.

Den största tillförseln av kadmium sker genom nedfall från luften. Det totala nedfallet är ca 2 300 kg kadmium per år, vilket motsvarar 57 % av tillförseln. Åkermarkens pH-värde har en väsentlig inverkan på hur mycket kadmium som tas upp av grödorna. I dag ökar kadmiumhalten i marken och samtidigt sjunker pH-värdet genom försurningen. Vid de pH-värden som normalt råder i marken ökar upptaget av kadmium i de flesta grödor med 2–3 gånger för varje sänkning av pH-värdet med en enhet.

Internationellt arbete

Kadmium är ett välkänt problem internationellt och i flera internationella fora pågår arbete att uppnå gemensamma bestämmelser för hur man skall minska tillförseln av kadmium till miljön.

Inom EG har de negativa verkningarna av kadmium uppmärksamrats och åtgärderna omfattar hittills bl.a. ett direktiv med gemensamma regler för återvinning och särskilt omhändertagande av nickel/kadmiumbatterier. Vidare finns direktiv som begränsar användningen av kadmium vid tillverkningen av vissa varor. Som en av de planerade åtgärderna i EG:s handlingsprogram ingår att utveckla metoder för en minskad kadmiumhalt i de råvaror som används för framställning av fosforgödselmedel.

Samtliga nordiska länder har ansett att det av miljö- och hälsoskäl är angeläget att begränsa kadmiumhalten i handelsgödsel. Bestämmelser om gränsvärden finns i Danmark, Norge och Finland. Även Schweiz har ett gränsvärde för kadmium i handelsgödsel. Gränsvärdena varierar från 50 gram kadmium per ton fosfor till 150 gram kadmium per ton fosfor.

Skälen för mitt förslag: De åtgärder som är möjliga för att minska kadmiumhalten i handelsgödsel är dels ett gränsvärde som förbjuder försäljning och användning av handelsgödsel med kadmiumhalt över en viss nivå, dels en avgift relaterad till innehållet av kadmium i handelsgödsel eller en kombination av dessa.

Regeringen beslutade hösten 1992 att införa ett gränsvärde för kadmium i handelsgödsel fr.o.m. den 1 januari 1993. Gränsvärdet, som ligger på 100 gram kadmium per ton fosfor, kommer framför allt att eliminera riskerna för att Sverige blir ett dumpningland för gödselmedel med höga kadmiumhalter. Det finns en ökad risk att detta annars kan bli fallet då allt fler EFTA- och EGländer inför gränsvärden. Sverige kommer även fortsättningsvis att agera i internationella fora för att få till stånd ytterligare sänkta kadmiumhalter. Det frivilliga arbete som bedrivs för att nedbringa kadmiumhalterna är också av stor vikt i detta sammanhang.

Jag anser emellertid att Sverige nu bör gå vidare i detta arbete och vidta ytterligare åtgärder för att minska kadmiumhalterna i handelsgödsel.

Styrmedel

Åtgärder mot miljöproblem har hittills i stor utsträckning vidtagits i form av förbud mot användning eller kvantitativa begränsningar. Ekonomiska styrmedel har däremot utnyttjats i mindre utsträckning. Dessa styrmedel har principiellt den egenskapen att de överlåter till företagen eller de enskilda att välja vilken väg till anpassning som skall företas. På detta sätt kan ekonomiska styrmedel bidra till att leda utvecklingen i en gynnsam riktning medan förbud och andra begränsningar kan anses konservera den rådande strukturen.

Målet för att införa en avgift på kadmium är att avgiften skall ge incitament till rening och därmed bidra till en snabbare utveckling av renare teknik. Det finns redan i dag känd teknik för att avlägsna kadmium ur handelsgödsel och vissa processer är provade i mindre skala. En avgift på kadmium skulle, särskilt om avgift infördes i flera länder, sannolikt stimulera tillverkarna att investera i ny reningsteknik.

I likhet med vad som anförts i betänkandet Mindre kadmium i handelsgödsel anser jag att en sådan styreffekt i Sveriges fall skulle ha blivit tydligare om Sverige hade haft en egen tillverkning av fosforgödsel. Sverige blir nu allt mer integrerade i europamarknaden och blir därmed beroende av produktionen av handelsgödsel i de europeiska länderna. Det är dock tänkbart att de producenter i Europa som har tillgång till särskilt ren råvara (apatit e.d.) väljer att styra en del av sina renaste kvaliteter till den svenska marknaden. Om flera länder ställer krav på lägre gränsvärden eller inför miljöavgifter ökar sannolikheten för att en marknad uppstår för rening. Detta ökar i sin tur möjligheterna för att flera länder skall få tillgång till handelsgödsel med låg kadmiumhalt.

Sverige har ansökt om medlemskap i EG och detta har tidigare bedömts göra införandet av en miljöavgift på kadmium komplicerat. Nya miljöskatter eller -avgifter måste utformas så att de inte kräver gränskontroll eller på annat sätt stör varuhandeln enligt EG:s regler. EG:s ministerråd har emellertid i juni 1991 enats om att vissa punktskatter, t.ex. miljöskatter, kan behållas om de inte ger upphov till beskattningsåtgärder i samband med in- och utförsel. Vid ett EG-medlemskap måste ett system med miljöavgifter vara utformat så att gränskontroller inte behövs. Det kan i stället krävas t.ex. ett deklarationsförfarande. Uppbörderna av miljöavgift på handelsgödsel sker redan i dag på det sättet. Tillverkare och importörer av handelsgödsel är normalt registrerade hos Statens jordbruksverk och erlägger avgift grundad på deklARATIONER som lämnas varannan månad. Endast i det fall en importör inte är registrerad skall avgiften tas ut av tullmyndigheten i samband med införseln. Ett sådant deklarationsförfarande medför emellertid viss risk för parallellimport och utvecklingen på detta område bör därför följas uppmärksam. Jag bedömer att ett eventuellt svenskt medlemskap i EG inte innebär något hinder för ett införande av en miljöavgift på kadmium.

Jag vill i detta sammanhang något beröra en fråga som behandlas i den utredning om miljöavgifter på handelsgödsel och bekämpningsmedel som redovisades av Jordbruksverket i december 1992. Riksdagen beslutade år 1988 om miljöförbättrande åtgärder i jordbruket. Kväveläckaget från åkermarken skulle enligt riksdagens beslut halveras fram till år 1995 och fosforförlusterna skulle minska väsentligt. Åtgärdsprogrammet genomförs med stöd av lagstiftning, rådgivning, försök och utveckling samt miljöavgifter på kväve och fosfor.

Utvärderingen av miljöavgifternas effekter visar i fråga om fosforavgiften att denna endast haft liten effekt på fosforförlusterna. Fosfor utlakas huvudsakligen genom erosion och ytvärning från marken och påverkas i mindre utsträckning av fosforgödslingen. För att minska fosforförlusterna torde andra åtgärder, t.ex. vinterbevuxen mark och förbättrad stallgödselhantering, vara mer effektiva. Utredningens slutsats är att miljöavgiften på handelsgödsel kan avvecklas. Utredningens förslag har remissbehandlats och bereds i regeringskansliet.

Jag anser att det med hänsyn till behovet av ytterligare åtgärder för att minska kadmiumhalten i handelsgödsel bör införas en miljöavgift på kadmium i handelsgödsel. Samtidigt avskaffas miljöavgiften på fosfor. Kadmiumavgiften bör uppgå till 30 kr per gram kadmium i gödselmedel till den del kadmium innehållet överstiger 50 gram per ton fosfor. Avgiften är anpassad till en nivå som bör kunna ge incitament till rening av fosforgödsel utan att innebära en ytterligare kostnadsbelastning för svenskt jordbruk och för konsumenterna. Med hänsyn till avgiftens syfte bör den även belasta handelsgödsel i de former som nu är undantagna från avgift. Miljöavgiften på kadmium borde enligt utredningens förslag införas år 1995 i samband med att prisregleringsavgiften avvecklades. Eftersom prisregleringsavgifterna emellertid avskaffades år 1992 anser jag att den nya miljöavgiften på kadmium bör införas den 1 januari 1994.

Lagtekniskt innebär mina förslag ändringar i 2 § lagen (1984:409) om avgift på gödselmedel. Föreskriften i paragrafens första stycke om avgift på fosfor i gödselmedel tas bort. Den nuvarande bestämmelsen om avgiftsbefrielse för gödselmedel i viss form eller i små förpackningar ersätts av en bestämmelse som innebär att avgift skall betalas för kadmiuminnehållet i gödselmedlet.

Jag anser att Jordbruksverket bör bli ansvarig uppbördsmyndighet för miljöavgiften på kadmium i handelsgödsel.

En utvärdering av avgiften bör ske år 1995 för att bl.a. bedöma avgiftens effektivitet. I detta sammanhang bör även övervägas om avgiften kan höjas för att styra kadmiumhalterna mot ännu lägre nivåer.

Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu anfört har inom Jordbruksdepartementet upprättats förslag till lag om ändring i lagen (1984:409) om avgift på gödselmedel.

Den föreslagna lagändringen är av så enkel beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Lagrådets yttrande bör därför inte inhämtas.

4 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna vad jag förordat i fråga om inlösenpris och arealbidrag för budgetåret 1994/95 (avsnitt 2.1),
2. godkänna vad jag förordat i fråga om omställningsprogrammet för budgetåret 1994/95 (avsnitt 2.2) samt
3. anta lagförslaget om avgift på gödselmedel.

5 Beslut

Prop. 1993/94:3

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

Utredningens för införande av miljöavgift på kadmium i handelsgödsel sammanfattning av betänkandet (SOU 1992:14) Mindre kadmium i handelsgödsel

Mitt uppdrag

Större mängder kadmium i miljön kan orsaka många olika störningar på det levande. Kadmium ansamlas i njurarna och kan även ge genetiska skador. Kadmium är ett grundämne och bryts därför aldrig ned. Nästan hela vårt kadmiumintag kommer med maten. Där svarar vegetabilier (bröd, rotfrukter, grönsaker etc.) för cirka tre fjärdedelar. Huvuddelen av intaget är därför direkt beroende av hur mycket kadmium grödorna tar upp ur åkermarken.

Regeringen beslutade därför den 22 juni 1991 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda förutsättningarna för att införa en miljöavgift på kadmium i handelsgödsel.

Uppdraget innebär att utreda behov, möjligheter och konsekvenser av att när nuvarande prisregleringssystem inom jordbruksområdet upphör, införa ett avgiftssystem för kadmium i handelsgödsel. Avgiften bör enligt direktiven sättas så att den styr mot en kadmiumhalt som är mindre än 5 gram per ton. Ett avgiftssystem skall kombineras med en högsta tillåten kadmiumhalt i handelsgödsel, ett s.k. gränsvärde.

Ändrade förutsättningar påverkar uppdraget

Valet av medel för att nå det långsiktiga målet är inte givet. Sedan Miljöavgiftsutredningen (MIA) i juni 1990 lade fram sitt slutbetänkande (SOU 1990:59) Sätt värde på miljön – Miljöavgifter och andra ekonomiska styrmedel, där MIA bl.a. angav riktlinjer för det fortsatta arbetet med att införa en miljöavgift på kadmium i handelsgödsel har förutsättningarna för att genom en avgift nedbringa kadmiumhalterna i handelsgödsel i flera avseenden förändrats. Det gäller speciellt på kort sikt:

- o Hydro Supra AB har beslutat att lägga ned den enda svenska fabriken för tillverkning av fosforgödsel.
- o Sverige har officiellt sökt medlemskap i EG.
- o Ett preliminärt EES-avtal har framförhandlats – som innehåller särskilda möjligheter och begränsningar vad gäller begränsning av kadmiumhalten i handelsgödsel.
- o Flera EFTA-stater har redan bestämt – och notifierat – gränsvärden för kadmium i handelsgödsel.

Riskerna för negativa hälsoeffekter kan uppstå vid lägre kadmiumintag

Kadmium är ett dokumenterat hälsofarligt ämne. En uppdatering av forskningsläget beträffande kadmium i födan ger vid handen att den aktuella svens-

ka nivån inte innebär någon akut risk för folkhälsan. Samtidigt pekar färiska studier på att negativa hälsoeffekter kan uppstå på lägre nivåer än man tidigare haft anledning att räkna med.

Prop. 1993/94:3
Bilaga 1

Trots att Sverige jämfört med många andra länder ligger väl till när det gäller kadmiumhalten i åkermark, börjar det dagliga intaget av kadmium närma sig dessa senare risknivåer. Det finns alltså anledning att redan nu vidta åtgärder för att minska och efter hand upphöra med den pågående uppbyggnaden av kadmiumhalterna i svensk åkermark. Slutmålet måste vara att få ned kadmiumhalterna i marken till garanterat ofarliga nivåer. Här spelar förutom handelsgödsel också andra kadmiumkällor en viktig roll.

Enighet råder om lägre kadmiumhalter

Det internationella arbetet med att avveckla användningen av hälso- och miljöfarliga ämnen har nu kommit in i ett intensivare skede. Det råder enighet om att användningen av kadmium på sikt bör upphöra.

Internationell samordning är en viktig del i detta arbete. Det är därför angeläget att driva frågan om möjligheterna att begränsa och på sikt avveckla bl.a. kadmium i fosforgödselmedel.

I olika internationella organisationer såsom FN, OECD, PARCOM, EG och Nordiska rådet har initiativ tagits för att nå enighet om lägre kadmiumhalter. Även flera enskilda länder har vidtagit eller kommer att vidta åtgärder i syfte att minska kadmiumhalten i fosforgödsel. Möjligheterna till ett både breddat och fördjupat internationellt samarbete när det gäller att nedbringa kadmiumhalterna i fosforgödsel är därför enligt min bedömning goda.

Styreffekten av en avgift kan ifrågasättas

Även om mitt uppdrag i första hand varit att utforma en avgift på kadmium i handelsgödsel som styrmedel medför de ändrade omvärldsförhållandena att jag för närvarande måste ifrågasätta ändamålsenligheten i en unik svensk avgift.

Sverige är en relativt liten marknad för handelsgödsel, i ett europeiskt perspektiv t.o.m. mycket liten. Vi kan därför knappast vänta oss att utländska tillverkare skall vidta särskilda och kostnadskrävande åtgärder för att tillgodose våra önskemål om kadmiumfattigare handelsgödsel. Genom att Hydro Supras fabrik i Landskrona läggs ned bortfaller också möjligheten att via svensk industri få till stånd ett utbud av renare handelsgödsel.

Gränsvärden införs från den 1 december 1992

Det faktum att ett antal EFTA-länder (Finland, Norge och Schweiz) redan deklarerat sin avsikt att införa gränsvärden under det närmaste året gör det enligt

min mening naturligt att Sverige – på kort sikt – väljer samma styrmedel och ambitionsnivå. På det viset står Sverige starkare gentemot såväl leverantörerna av gödselmedel som i en framtida förhandling med EG.

Mitt förslag innebär att två gränsvärden införs för svensk del

- o ett på 50 gram kadmium/ton fosfor NPK- och NP-gödselmedel,
- o ett på 100 gram kadmium avsett för P- och PK-gödselmedel.

Det dubbla gränsvärdet motiveras av behovet att särbehandla P- och PK-gödselmedel, vars normalt högre kadmiumhalter annars skulle riskera att utesluta dem från marknaden. I det svenska jordbruket behövs dessa gödselmedel för att kunna tillgodose behovet av växtnäring på ett rationellt sätt.

Gränsvärdena bör införas från den 1 december 1992. En gradvis skärpning över några år ned till den föreslagna nivån hade varit att föredra, men jag har bedömt att EES-avtalet inte medger det.

En miljöavgift på kadmium i handelsgödsel införs tidigast från den 1 juli 1995

I enlighet med direktiven lägger jag också fram ett alternativ med en avgift som styrmedel. Avgiften har lagts på en nivå – 30 kr gram kadmium – som kan tänkas göra rening av fosforsyra från kadmium intressant, men den är inte så hög att en utebliven styreffekt (rening) skulle behöva bli en allvarlig belastning för det svenska jordbruket eller för konsumenterna. För att inte riskera dumpning på den svenska marknaden av "smutsiga" gödselmedelspartier bör avgiften kombineras med ett gränsvärde på t.ex. högst 150 gram kadmium per ton fosfor.

Även om jag valt att förorda ett gränsvärde framför en avgift anser jag det väl befogat att om några år när EFTA-ländernas särbestämmelser om kadmium enligt EES-avtalet skall omförhandlas år 1995 eller i samband med ett inträde i EG ånyo pröva möjligheten att använda en avgift för att få ned kadmiumhalterna i gödselmedel till lägre nivåer än vad som är möjligt med gränsvärden. Om en avgift skall bli meningsfull krävs att andra länder delar vår strävan att i stort sett eliminera tillförseln av kadmium till åkermark via handelsgödsel. För att uppnå en internationell enighet för att reducera kadmiumtillförseln anser jag det väsentligt med svenska ansträngningar på detta område.

Marknaden bör ta sitt ansvar

Statliga regleringar och ekonomiska styrmedel är emellertid inte tillräckliga för att uppnå lägre kadmiumhalter i handelsgödsel. Skall vi lyckas att hålla nere människans intag av kadmium via livsmedel på ofarliga nivåer måste också jordbruket liksom gödselmedels- och livsmedelsbranscherna hjälpa till med att ställa krav, informera, producera och marknadsföra rena gödselmedel.

Statens jordbruksverk blir ansvarig övervaknings- och kontrollmyndighet

Enligt direktiven skall avgiften tas ut av tillverkare och importörer av handelsgödsel och baseras på årliga deklarationer av de kadmiummängder som de levererat till den svenska marknaden. Redan i dag har Jordbruksverket ett system för uppbörd av miljöavgifter och prisregleringsavgifter på handelsgödsel som även bör kunna användas för uppbörd av miljöavgifter på kadmium och/eller övervakning och kontroll av ett gränsvärde.

Mot bakgrund av att sektorsansvaret för miljöfrågorna har lagts fast och att det därmed ankommer på Jordbruksverket att verka för att jordbruket bedrivs med hänsynstagande till intresset av att vårda bl.a. miljön är det enligt min mening naturligt att Jordbruksverket, även efter det att prisregleringsavgifterna avvecklats, blir ansvarig uppbördsmyndighet för miljöavgifter på bl.a. handelsgödsel. Härigenom kan ett gränsvärde också i framtiden kopplas till gödselmedelsavgiften och det nu gällande deklarationssystemet.

Verkets nuvarande rutiner för uppbörd kan också användas om en avgift införs vid en senare tidpunkt. Jordbruksverket besitter den kunskap m.m. som behövs för att rätt kunna bedöma och avgöra såväl konsekvenser som effekter av både ett gränsvärde och en avgift.