



Er ref/dnr: Fi2017/04821/S2

Vårt dnr: 2018/0081

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
Enheten för mervärdesskatt och
punktskatter
Linnéa Westman
103 33 Regeringskansliet

Stockholm 3 april 2018

Yttrande över skatt på kadmium i vissa produkter och kemiska växtskyddsmedel SOU 2017:102

Sammanfattning

- Naturskyddsföreningen uppskattar att utredningen kom till stånd, men beklagar dess snäva angreppssätt. Endast en bråkdel av problemen med miljö- och hälsofarliga ämnen berörs av utredningen.
- Naturskyddsföreningen delar uppfattningen att risken med bekämpningsmedelsanvändningen inte minskar i önskvärd takt, att nuvarande skatt inte är effektiv och att det behövs en bättre skatt på växtskyddsmedel som är differentierad utifrån risk.
- Sammanfattningsvis anser Naturskyddsföreningen att utredningens förslag på ny skatt på bekämpningsmedel inte lever upp till ramdirektivet för hållbar användning av bekämpningsmedel då det ger för svag miljöstyrande effekt, svaga incitament att byta till mindre skadliga preparat och att förslaget inte gynnar alternativa metoder. Styrmedel med mer styrande effekt behövs även för att nå det av riksdagen beslutade miljömålet "giftfri miljö".
- Naturskyddsföreningen föreslår istället att expertmyndigheterna får ett följduppdrag att gå vidare med de underlag som behövs för att införa en fullt ut differentierad steglös skatt liknande den i Danmark, som har visat god effekt.
- Naturskyddsföreningen föreslår även att digital inrapportering av bekämpningsmedelsanvändningen införs i Sverige liknande den i Danmark.
- Naturskyddsföreningen föreslår att insamlade skattemedel återförs till innovation och utveckling av alternativa metoder till kemisk bekämpning. Det skulle avsevärt förstärka effekten av en skatt.
- Naturskyddsföreningen tillstyrker utredningens förslag om skatt på kadmium och ser det som mycket angeläget att ta tillvara alla möjligheter att minska spridningen av kadmium.
- Naturskyddsföreningen avstyrker förslag på skattebefrielse för biocider. Dessa utgör stor del av bekämpningsmedelsanvändningen. Föreningen föreslår istället att frågan utreds ytterligare. Det behövs

också vidare utredning av skatt på flera andra produktgrupper och ämnen med miljö- och hälsorisker, till exempel de ämnen som pekats ut som särskilt farliga i EUs lagstiftning om kemikalier (REACH), se nedan.

Specifika synpunkter

Naturskyddsföreningen välkomnar att en utredning om skatt på kadmium i vissa produkter och kemiska växtskyddsmedel kom till stånd. Vi beklagar dock att utredningen inte tog sig an ett bredare angreppssätt för att, som det står i utredningsdirektivet, minska spridningen av hälso- och miljöfarliga ämnen i miljön. Att endast utreda skatt på bekämpningsmedel, biocider och kadmium är ett litet steg på vägen, men långt ifrån det som krävs för att nå miljömålet "giftfri miljö". Utredningen har inte öppnat upp för fortsatt utredning av åtgärder för fler ämnesgrupper eller produktgrupper på ett önskvärt vis. Vi är kritiska till att utredaren, på branschens begäran, delade upp referensgruppen i olika intressen. Naturskyddsföreningen och Internationella kemikalieseekretariatet, Chemsec, hänvisades till egna möten med utredningen istället för att delta i möten med en större grupp med fler intressen representerade. Det försvårade vårt arbete med att lämna synpunkter, då vi inte fick ta del av andras synsätt på frågorna.

Nedan lämnar vi i huvudsak synpunkter på förslag om skatt om bekämpningsmedel då det är inom detta område som vi har bäst kompetens.

Förslaget om skatt på bekämpningsmedel

Naturskyddsföreningen delar bilden att dagens skatt på växtskyddsmedel inte är effektiv och att det finns behov av ett kompletterande styrmedel för att minska miljö- och hälsoriskerna vid användningen av växtskyddsmedel och att nå miljömålet "giftfri miljö" (s. 137).

Som utredningen konstaterar går utvecklingen i fel riktning. Målsättningen är att riskerna med användningen av växtskyddsmedel ska minska. Utifrån existerande statistik är utredningens bedömning att detta inte är fallet. Liksom Naturvårdsverket är föreningen oroad över att riktvärden till skydd för vattenlevande organismer överskrids i 45 procent av proverna i den nationella miljöövervakningen. Vi finner det anmärkningsvärt att Livsmedelsverket med samma dataunderlag inte ser några hälsorisker i samband med framtida dricksvattenförsörjning.

I utredningen görs bedömningen mycket riktigt att det behövs en bättre skatt, som är differentierad utifrån risk, på växtskyddsmedel. Anledningen är att ekonomiska styrmedel som skatt stimulerar åtgärder för att minska riskerna med växtskyddsmedel på ett mer kostnadseffektivt sätt än andra styremedel. Naturskyddsföreningen delar den slutsatsen. Det förslag till ny skatt som utredningen föreslår är dock för svagt styrande för att lösa problemet. Indelningen i endast tre grupper (s. 143) med två olika skattesatser ger en allt för svagt styrande effekt. Kandidatämnen (som föreslås få den högsta

skattesatsen på 30 kr/hektardos) står enligt utredningen för endast 10 procent av bekämpningsmedelsanvändningen. Kandidatämnen är dessutom svåra att byta ut mot andra ämnen då det i nuläget finns fåalternativ. För övriga ämnen som alltså utgör närmare 90 procent av användningen föreslås en skatt på 15 kr/hektardos. Att alla dessa ämnen hamnar i samma kategori innebär dessutom att substitutionseffekterna blir mycket begränsade – vilket utredningen själv konstaterar.

Förslaget ger blygsam effekt

Utredningen föreslår att skatten alltid ska beräknas efter högsta tillåtna hektardos, utan hänsyn till om den är representativ för normalanvändningen. Det leder till att många medel i praktiken får en betydligt lägre skatt än den nominella. Ett exempel är glyfosat. Många totalbekämpningsmedel med glyfosat som verksamt ämne har en maxdos på 2,88 kg/ha som endast gäller för nedvissning av växande gröda. För den mer typiska användningen mellan odlingssäsongerna är maxdosen bara hälften så hög, och därmed blir skatten i praktiken oftast 7,50 och inte 15 kr/ha.

Detta exempel, som bara är ett av flera, visar att styreffekten med förslaget är liten. Föreningen anser därför att förslaget inte går tillräckligt långt för att leda till åtgärder som kommer att medföra att Sverige klarar av att leva upp till ramdirektivet för hållbar användning av bekämpningsmedel.

Utredningen konstaterar att effekten av deras förslag är relativt blygsam. Kandidatämnen uppskattas minska med 2-4 %, övriga ämnen med 0.1-0.5 %. En grov uppskattning är att riskindex sjunker med 1-1.5 indexpunkter.

Naturskyddsföreningen ställer sig frågande till om den uppskattningen stämmer då ogräsmedlet MCPA, som enligt uppgift från Kemikalieinspektionen står för cirka en fjärdedel av miljöriskindex,¹ förväntas få en 15 % lägre skatt med nya beskattningen. Även skatten på glyfosat sänks med 7-24 % enligt utredningen. Detta visar hur olika förslaget till skatt kommer att slå. Utredningen kan inte ge "någon uppskattning av vilken påverkan – om någon – som dess skatteförändringar kan ge på fynden av växtskyddsmedel i vatten i halter lika med eller överskridande riktvärden" (s.263).

Sammanfattningsvis menar Naturskyddsföreningen att dessa effekter inte är tillräckliga och avstyrker därför utredningens förslag.

Dansk skatt avfärdas på svaga grunder

Utredningen beskriver den danska steglöst differentierade skatten som infördes 2013 och konstaterar att den har haft god effekt. Enligt danska myndigheter (s. 150) minskade pesticidindex med 30 procent redan 2015. Administrationskostnaderna är dessutom låga. Det gör, som utredningen skriver, "en steglös differentierad beskattning av växtskyddsmedel likt den danska intressant". Trots detta avfärdar utredningen möjligheten att gå vidare

¹ https://www.naturskyddsforeningen.se/sites/default/files/dokument-media/rapport_kemiska_bekampningsmedel_2017.pdf

med det förslaget och hänvisar till att det behövs mer utvärdering av risken för resistent skadegörare och att vårt svenska riskindex inte är tillräckligt genomarbetat för att ligga till grund för beskattning.

Bristande analyser

Naturskyddsföreningen menar att de analyser av skatteförslagets effekter som gjorts inte är tillräckliga. De alternativ som analyseras på sida 242 är relativt lika. Skatten på bekämpningsmedel som finns i Danmark och Norge beskrivs översiktligt och avfärdas på relativt svaga grunder. En analys av hur de hade fungerat vid svenska förhållanden hade varit relevant. Även detta har Naturskyddsföreningen påpekat från utredningens start.

Naturskyddsföreningen har dessutom vid flera tillfällen delgivit ett mycket bra underlag som beskriver tillämpningen av den danska modellen i Sverige, nämligen en masteruppsats av Andreas Anderholm.² Denna visar på en möjlig minskning av användningen med 22 procent och av miljö- och hälsobelastning med 38 procent. Det är förvånande att utredningen inte använt detta underlag.

Ett vanligt argument mot differentierad skatt på kemiska växtskyddsmedel är att en sådan skulle leda till mer ensidig användning av vissa (lågt beskattade) medel och därmed öka risken för resistensutveckling, framförallt mot ogräsmedel. Utredningen lyfter detta argument utan att basera detta på faktaunderlag. Naturskyddsföreningen har tillgång till och delgivit data från Norge som visar att det problemet är överskattat. Även i detta fall anser vi att det saknas en djupare analys i utredningen.

Naturskyddsföreningen ifrågasätter slutsatsen i utredningen, att en differentierad skatt på bekämpningsmedel uteslutande skulle påverka jordbrukets konkurrenskraft negativt. Den slutsatsen behöver nyanseras. Naturskyddsföreningen menar att det i många fall kan vara tvärtom. Mat som produceras utan bekämpningsmedel betingar ett högre pris på marknaden som ofta överstiger kostnadsnackdelarna med att avstå från bekämpningsmedel. Dessutom är den danska skatten betydligt högre än den skatt som föreslås. Det innebär att den föreslagna skatten ger konkurrensfördelar för svenskt jordbruk jämfört med danskt. Naturskyddsföreningen vill gärna se konkurrensneutrala förutsättningar med Danmark för bekämpningsmedel.

Förslag

I utredningen konstateras att det behövs en ny skatt för att minska riskerna med bekämpningsmedelsanvändningen, men att det saknas förutsättningar för att inom den aktuella utredningen kunna föreslå en steglös differentierad beskattning av växtskyddsmedel: "Om en steglös differentierad skatt bör införas i Sverige bör enligt utredaren expertmyndigheter såsom

² https://www.naturskyddsforeningen.se/sites/default/files/dokument-media/andreas_anderholm_pedersen_master_thesis.pdf

Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket och Jordbruksverket ges i uppdrag att ta fram det underlag som behövs för att en sådan indikatorbaserad skatt ska kunna införas." (s. 151)

Naturskyddsföreningen anser att det är precis detta som behöver komma till stånd. Det vore därför slöseri med resurser att införa den föreslagna skatten då dess effekt är så pass begränsad. Det vore bättre om utredningen föreslagit att ge expertmyndigheterna ett följduppdrag att gå vidare med de underlag som behövs för att kunna ge ett fulländat förslag på en differentierad skatt.

Som tillägg till utredarens förslag, föreslår Naturskyddsföreningen även att digital inrapportering av bekämpningsmedelsanvändningen införs i Sverige på samma vis som i Danmark. Det skulle ge en mycket säkrare bild av utvecklingen utan att det skulle behöva bli krångligare för jordbrukarna som redan idag måste föra journal. Idag finns stora brister i den statistik som samlas in. Vi är förvånade över att utredningen inte tagit med detta som en del i utredningen och i sitt förslag, trots att vi framfört det under utredningens gång.

Naturskyddsföreningen vill upprepa det förslag, som delgetts utredningen vid flera tillfällen, nämligen att återföra skattemedel till innovation och utveckling av alternativa metoder till kemisk bekämpning. Det skulle, precis som konstaterats i tidigare utredningar om frågan (SOU 2003:9, HOBS-utredningen), avsevärt förstärka effekten av en skatt och bidra till att Sverige lever upp till direktivet om hållbar användning av bekämpningsmedel

Synpunkter på förslag om skatt på kadmium och biocider

Naturskyddsföreningen är generellt positiv till förslaget om skatt på kadmium och välkomnar det breddade angreppssättet att beskatta mer än gödsel. Även om beskattningen av andra varor inte ger så stor effekt på kort sikt, är det viktigt att ge långsiktiga spelregler för berörda aktörer. Argumenten för ytterligare åtgärder mot kadmium behöver knappast upprepas. Kadmium är ett av Kemikalieinspektionens utfasningsämnen. Förekomsten behöver minskas med alla tillgängliga medel, i synnerhet i livsmedelsproduktionen, eftersom kosten är den huvudsakliga exponeringsvägen för de flesta i Sverige, och då hälsoeffekter i befolkningen redan går att påvisa. Deposition från luften är den överlägset största källan, men samtidigt svår att påverka. Därför är även en minskning av mindre flöden viktig. Naturskyddsföreningen anser att utredningens förslag är rimligt. Vi hoppas att denna höjda ambitionsnivå fortsättningsvis även ska genomsyra Sveriges aggerande i EU för att minska spridning av kadmium.

Naturskyddsföreningen anser däremot att förslaget att skattebefria biocider är direkt kontraproduktivt. Biocider är en stor del av de växtskyddsmedel som används och de bör inte skattebefrias enbart av anledningen att det är komplicerat att konstruera en skatt för dessa. Utredningen borde föreslå fortsatt arbete för att lösa problemen istället för att föreslå skattebefrielse.

Därför rekommenderar vi att skatten på biocider utreds vidare och omfattar fler ämnen, förslagsvis de som Naturvårdsverket tar upp i sin rapport: "Naturvårdsverkets rapport Biociders spridning i miljön och deras hälso- och miljörisker. [Screening år 2000-2013 En kunskapsöversikt, Staffan E. Tjus](#)". I rapporten listas ämnen som har visat sig ha stor spridning och höga miljörisker.

Idag finns ett undantag från skatt för träskyddsmedel utan att det finns någon tydlig motivering. Därför har vi vid flertalet tillfällen föreslagit att utredningen särskilt ska granska träskydd. Medlen har miljö- och hälsorisker som är jämförbara med de beskattade bekämpningsmedlen. De utgör dessutom cirka 60 procent av hela bekämpningsmedelsanvändningen, så även en mindre reduktion av användningen skulle innebära en betydande riskminskning. Vi kan inte se att det finns några goda skäl att fortsatt undanta träskyddsmedlen från beskattning.

Synpunkter på sammanställning av ämnen som inte utreds:

På möten med referensgruppen som Naturskyddsföreningen har deltagit i uppfattade vi att ambitionen var att öppna upp för fortsatta utredningar. Men så som skrivning nu ser ut, uppfattar vi att möjligheterna till fortsatta utredningar inte uppmuntras. Naturskyddsföreningen anser att det finns många möjligheter till fortsatt utredningsarbete för att hitta ändamålsenliga skatter. Här sammanfattar vi dem:

- skatt på farliga kemikalier ska inte bygga på risk utan inneboende fara,
- befintliga faktaunderlag är i flera avseenden tillräckliga för att utforma en effektiv skatt, det rör PFAS (höglourerande ämnen), bly i ammunition, kvicksilver, SVHC-ämnen (lista med särskilt farliga ämnen), ämnen på begränsningslistan (bilaga XIV till REACH – EUs kemikalielagstiftning), kosmetika, kläder och byggvaror,
- skatt på konsumentprodukter som innehåller PFAS bör införas vilket skulle stärka eventuella andra nationella åtgärder för att minska förekomsten av PFAS i produkter. Alla PFAS är svårnedbrytbara i naturen, de historiskt mest använda och har visats vara misstänkt hälso- och miljöfarliga. Enligt försiktighetsprincipen som står inskriven i både miljöbalken och REACH ska dessa ämnens användning begränsas i möjligaste mån. Skatt på produkter som innehåller dessa ämnen är en väg att nå målet och det av riksdagen beslutade nationella miljömålet "giftfri miljö".
- skatt på bly i ammunition är en lämplig åtgärd för att minska spridningen av bly i naturen,
- skatt på lågenergilampor som innehåller kvicksilver är ett utmärkt sätt att skynda på utfasningen av dessa lampor,

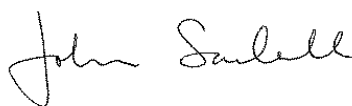
- skatt på bisfenoler bör undersökas ytterligare, särskilt efter Kemikalieinspektionens rapport som visar att 39 bisfenoler inger betänkligheter enligt deras analys,
- skatt på SVHC-ämnen (Substances of Very High Concern, särskilt farliga ämnen) är ytterst lämpligt, och skulle vara enkelt att genomföra då informationskrav för dessa ämnen finns i leverantörsleden. Den danska beskattningen av SVHC-ämnen bör också studeras.
- skatt på ämnen i REACH bilaga XIV är ytterst lämplig och enkel att genomföra då information redan finns om vilka produkter som innehåller dessa ämnen,
- skatt på miljöskadliga ämnen i kosmetika bör införas eftersom miljöskadlighet inte fångas upp inom Kosmetikaförordningen och INCI-listan gör det enkelt,
- skatt på miljöskadliga ämnen i kläder bör genomföras, t.ex. med ChemSecs Textil Guide som stöd för vilka ämnen som borde beskattas,
- skatt på farliga kemikalier i byggvaror bör införas, då det rör sig om så stora kvantiteter som används årligen. Det kan ske t.ex. med Byggvarubedömningens kriterier som utgångspunkt.

För att påskynda och underlätta processen med att tydliggöra innehållet av farliga ämnen i produkter kan en generell skatt sättas på **alla** konsumentvaror. En sådan skatt kan minskas till noll för produkter där det är visat att de inte innehåller några farliga ämnen.

Detta remissvar har utarbetats av Eva Hagström Öberg, sakkunnig i mat och jordbruksfrågor vid Naturskyddsföreningens rikskansli, med hjälp av Therese Jacobsson chef för avdelningen för hav, jordbruk och miljögifter på Naturskyddsföreningen.

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan



Johanna Sandahl
ordförande



Therese Jacobsson
chef för avdelningen för hav, jordbruk
och miljögifter