

Motion till riksdagen 2013/14:Sk359

av **Mats Pertoft m.fl. (MP)**

Att styra kemikalieområdet med hjälp av skatter

Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en utredning med förslag på åtgärder för att åstadkomma en bättre styrning av kemikalieområdet med hjälp av skatter.

Motivering

Kemikalier regleras i dag huvudsakligen genom krav på information om fara och risk, klassificering och märkning, information om innehåll och användning, regler om begränsningar av farliga ämnen eller krav på förhandsprövning av vissa kategorier av kemiska produkter. Regleringarna inom kemikalieområdet är oftast harmoniserade regler inom EU och lämnar begränsat utrymme för nationella åtgärder. EU:s regelverk om kemikalier är idag omfattande och har helt förnyats under den senaste tioårsperioden. Trots detta ser vi att det finns luckor på flera områden, till exempel avseende kemikalier i varor och åtgärder mot grupper av ämnen. Användningen av ekonomiska styrmedel är mycket begränsad inom kemikaliepolitiken i Sverige, och i EU. Denna motion är inspirerad av och bygger i mycket på Kemikalieinspektionens Rapport nummer 1/13, som varmt rekommenderas som fördjupning i detta ämne. Utifrån detta är det tydligt att ekonomiska styrmedel kan vara lämpliga komplement till regleringar och denna motion handlar om att peka på ett antal områden där ekonomiska styrmedel skulle kunna fungera som värdefulla komplement till traditionell regelstyrning.

Fel! Okänt namn

Ekonomiska styrmedel

Vi delar Kemikalieinspektionens bedömning att regleringar även fortsättningsvis bör utgöra grunden för kemikaliepolitiken men att ekonomiska styrmedel kan vara värdefulla komplement. Om det i enskilda fall är lämpligt att införa ekonomiska styrmedel eller inte beror på en rad olika faktorer.

Vi ställer oss bakom Kemikalieinspektionens förslag och anser att ekonomiska styrmedel kan vara lämpliga komplement till rådande regleringar inom kemikalieområdet i de fall

- ? Sverige vill gå före övriga EU eller underlätta för framtida reglering,
- ? rådande regleringar bedöms vara otillräckliga,
- ? rådande regleringar inte inkluderar importerade produkter,
- ? det finns goda möjligheter att öka marknadsandelen för ur hälso- eller miljösynpunkt bättre alternativ,
- ? myndigheterna vill öka informationsöverföringen mellan olika leverantörsled genom att koppla kravet på informationsinsamling till företagens skattskyldighet eller
- ? det ekonomiska styrmedlet riktar in sig på ett betydande och känt flöde av ämnen som ingår i avgränsade varugrupper.

Vi delar Kemikalieinspektionens syn och anser att, vid bedömningen om det är lämpligt med ekonomiska styrmedel, hänsyn bör tas till om

- ? hälso- och miljöstyrande regleringar håller på att utredas,
- ? omfattande hälso- och miljöstyrande regleringar nyligen har införts,
- ? förekomsten av det oönskade ämnet är spridd och sporadisk eller
- ? varugruppen har en tydligt harmoniserad produktreglering i EU.

Vi ställer oss bakom Kemikalieinspektionens förslag och anser att ett ekonomiskt styrmedel *inte* bör införas om

- ? området är så väl reglerat att effekten av ett ekonomiskt styrmedel skulle bli låg,
- ? problemet väntas vara löst inom en femårsperiod,
- ? det är möjligt att lösa problemet effektivare på annat sätt eller
- ? den oönskade kemikalien innebär en akut hälsorisk.

Ekonomiska styrmedel – exemplet miljöskatter

Ett ekonomiskt styrmedel som uppfyller ovanstående kriterier har förutsättningar att på ett effektivt sätt komplettera rådande regleringar. Innan ett styrmedel införs bör det göras en utredning som så långt möjligt analyserar för- och nackdelar med olika alternativa lösningar. Ekonomiska styrmedel som är rätt utformade har visat sig vara effektiva för att minska försäljningen av varor som innehåller oönskade kemikalier. Bly i bensin fasades t.ex. ut med en miljöskatt i Sverige.

Fel! Okänt namn på

På motsvarande sätt gynnar ekonomiska styrmedel miljöanpassade alternativ, vilket leder till att dessa snabbare kommer in på marknaden eller ökar sina marknadsandelar. Miljöekonomiska styrmedel fungerar därmed substitutions- och innovationsdrivande. Exempelvis föreslår vi att en skatt på lampor som innehåller kvicksilver analyseras närmare. En sådan skatt skulle underlätta för mindre miljöbelastande, men dyrare, alternativ att snabbare öka sin marknadsandel, samt stimulera till forsknings- och utvecklingsinsatser som kan leda till lägre kostnader för de mindre hälso- och miljöskadliga alternativen. Till skillnad från regleringar beslutas ekonomiska styrmedel vanligtvis nationellt och inte i EU, vilket underlättar dessas införande. Däremot finns det ett antal krav som miljöskatter ska uppfylla för att de ska godkännas av EU. De ska bland annat vara konkurrensneutrala, proportionerliga och inte utgöra handelshinder. EU ställer sig dock generellt sett positivt till ett ökat inslag av miljöskatter i medlemsländerna, och därför bör Sverige inte av vara orolig inför möjligheten att använda sig av sådana miljöskatter trots att de måste stämmas av med EU.

En nackdel med ekonomiska styrmedel, liksom för traditionella regleringar, är att den administrativa bördan ökar för företag och myndigheter. Detta innebär att en bedömning av administrativa kostnader ska göras innan nya styrmedel införs.

Ytterligare en nackdel med både ekonomiska styrmedel och andra styrmedel är att de kan slå mot svenska företags konkurrenskraft under förutsättning att andra länders företag inte belastas med samma reglering eller ekonomiska styrmedel. Därför riktas våra förslag på nationella skatter mot både importerade och inhemskt producerade varor eller kemiska produkter. Fördelen med denna konstruktion är att både svenska och utländska företag som säljer varor på den svenska marknaden påverkas lika mycket. De flesta förslagen riktar sig dessutom mot konsumentvaror istället för mot, för företagen, viktiga insatsvaror. Detta innebär att konkurrensen inte snedvrids. Konstruktionen att lägga skatten på konsumentvaror är även motiverad med tanke på att risken för exponering av farliga kemikalier ofta uppstår i konsumentledet.

Internationella exempel

Utvärderingar genomförda inom OECD, EU och Sverige visar att ekonomiska styrmedel i många fall varit effektiva och skulle kunna användas i fler fall.

Danmark har infört en skatt på plast som innehåller ftalater som mjukgörare. Ett tjugotal olika varugrupper som exempelvis plastgolv, presenningar och regnkläder har belagts med skatt inom ett antal fördefinierade branscher.

I Norge har miljöskatter i flera fall använts för att effektivt fasa ut oönskade kemikalier. En nyligen genomförd studie av effekten av olika miljöregleringar inom kemikalieområdet visar att en väl utformad miljöskatt som är tillräckligt hög kan fasa ut ett oönskat ämne ungefär lika snabbt som en reglering med möjlighet till undantag. Vi har studerat vilka miljöskatter inom kemikalieområdet som andra länder har infört och kommit fram till att det finns några skattekonstruktioner som skulle kunna införas i Sverige.

Fel! Okänt namn på

Norge tillämpar en differentierad skatt på växtskyddsmedel som, enligt en studie genomförd på uppdrag av Kemikalieinspektionen, har inneburit en ökad försäljning av de lägst klassade växtskyddsmedlen på bekostnad av de med en högre riskklassning. Vi bedömer att differentierade skattesatser utifrån halt av oönskade ämnen i flera fall är ett lämpligt sätt att utforma skatter inom kemikalieområdet.

Förslag för vidare utredning

Kemikalieinspektionen har analyserat vilka skatter som skulle vara lämpliga att införa inom kemikalieområdet. Först har de tagit fram en bruttolista med ämnen och varugrupper som kan vara aktuella för beskattning. I nästa steg har de valt ut ämnesgrupper och varugrupper från bruttolistan där rådande reglering inte kan anses tillräcklig. I ett sista steg har ett antal tänkbara miljöskatter valts ut utifrån en samhällsekonomisk kriterieanalys, det vill säga bland annat hur kostnadseffektiv de bedömer att respektive skatt är. Nedanstående lista bör ses som en palett av möjliga förslag. De är rangordnade i den ordning som Kemikalieinspektionen bedömer att de bör utredas vidare.

Vi ställer oss bakom Kemikalieinspektionens förslag och anser att följande förslag bör utredas vidare i följande ordning:

1. Skatt på byggprodukter och inredningar som innehåller ftalater.
2. Skatt på kläder och skor som innehåller högfluorerade ämnen, biocider eller ftalater.
3. Skatt på kadmium i handelsgödsel.
4. Skatt på ljuskällor som innehåller kvicksilver.
5. Skatt på hemelektronik som innehåller bromerade flamskyddsmedel.
6. Kemikalieskatt på flera olika konsumentvaror, exempelvis kläder, skor, byggprodukter, inredningar, hemelektronik och ljuskällor som innehåller bromerade flamskyddsmedel, ftalater, biocider, högfluorerade ämnen eller kvicksilver.
7. Skatt på kemiska produkter.

Sammanfattning av förslagen

Kemikalieinspektionen har, utöver uppdraget att ”analysera behovet av och lämpligheten i att införa ekonomiska styrmedel” inom kemikalieområdet, tagit fram ett antal möjliga förslag på skatter för fortsatt utredning. Utredningen av förslagen ger bland annat en bakgrund till hälso- och miljöproblematiken, beskrivning av rådande regelverk för respektive varugrupp eller

Fel! Okänt namn på

kemisk produkt, beskrivning av aktuella miljöskatter i andra länder, beskrivning av möjlig utformning av skatten samt en översiktlig konsekvensanalys.

Flera av de styrmedel som diskuteras riktas mot varor som normalt innehåller mycket farliga ämnen. Det beror främst på att kemiska ämnen i varor är betydligt sämre reglerade än kemiska produkter.

Det faktum att man nästan uteslutande diskuterat skatter innebär inget ställningstagande mot andra typer av ekonomiska styrmedel. Huvuddelen av argumenten som gäller för skatter gäller även för andra former av ekonomiska styrmedel. Vid den vidare utredningen bör även alternativa ekonomiska styrmedel beaktas.

Översikt över skatter och avgift som föreslås för fortsatt utredning

Av tabellen framgår om det finns liknande skatter internationellt, om de innebär en stor administrativ börda, om de förväntas ge stora skatteintäkter och om de förväntas leda till ett stort innovationstryck med mera.

Förslagen i den ordning de bör utredas	Internationella erfarenheter	Administrativ börda och skatteintäkter	Innovations- och substitutionseffekter
Skatt på byggprodukter och inredningar som innehåller plast som innehåller ftalater.	En liknande skatt tas ut i Danmark och fungerar väl.	Relativt välavgränsade branscher och varor.	Skatten bör inte vara för låg för att ge avsedd effekt eftersom alternativen är mindre konkurrenskraftiga.
Skatt på kläder och skor som innehåller ftalater, antibakteriella eller högfluorerade ämnen.	Danmark har skatt på regnkläder med mera som innehåller ftalater.	Relativt välavgränsade branscher och varor.	Denna skatt bedöms leda till goda substitutions- och innovationseffekter.
Skatt på kadmium i handelsgödsel.	Finns inte i andra länder men Sverige har tidigare haft denna skatt.	Tydligt avgränsad skatt med låga administrativa kostnader. Skatten ger små intäkter.	Denna skatt leder till ett tydligt substitutionstryck.
Skatt på ljuskällor som innehåller kvicksilver.	Flera länder har skatter/avgifter på ljuskällor dock inte uttalat utifrån kvicksilverinnehåll.	Välavgränsade produktkategorier.	Möjligheterna att påskynda introduktion av LED-lampor bedöms som goda.
Skatt på hemelektronik som innehåller bromerade flamskyddsmedel.	Flera länder har skatter/miljöavgifter på elektronik.	El-kretsen tar redan idag ut en producentansvarsavgift. Eventuellt kan en miljöskatt bygga på detta system. Skatten ger stora intäkter.	Denna skatt bedöms leda till ett långsiktigt innovationstryck.

Fel! Okänt namn på

Förslagen i den ordning de bör utredas	Internationella erfarenheter	Administrativ börda och skatteintäkter	Innovations- och substitutionseffekter
Kemikalieskatt på flera olika konsumentvaror.	Ingen liknande skatt finns i andra länder.	Ett ambitiöst alternativ som kräver ett omfattande arbete för att få systemet på plats.	Denna skatt bedöms ge mycket goda substitutions-, innovations- och signaleffekter.
Skatt på kemiska produkter.	Liknande skatter i andra länder införda på kemiska produkter för i första hand professionellt bruk.	Tydligt avgränsade produkter.	Denna skatt bedöms ge goda substitutions- och innovationseffekter eller minskad konsumtion.

Samhällsekonomiskt nettovärde

De skatter som diskuterats har olika omfattning såväl vad gäller berörda kemiska ämnen som hur stora mängder som skulle påverkas av eventuella skatter. Anpassningskostnader i företag och hushåll samt företagens och myndigheternas administrativa kostnader varierar mellan de styrmedel som diskuteras. Det innebär att samhällsekonomiska intäkter och kostnader, det vill säga det samhällsekonomiska nettovärdet, skiljer sig åt mellan förslagen.

Förslaget om en bred skatt på flera ämnen riktad mot varor i fyra olika branscher är sannolikt det förslag som skulle få störst inverkan på användningen av farliga ämnen. De administrativa kostnaderna räknat i proportion till minskningen av mängden farliga ämnen är dessutom sannolikt något lägre än för flertalet av de övriga förslagen, vilket gör att mycket talar för att detta alternativ är det som skulle ge störst positivt samhällsekonomiskt nettovärde.

Det är svårare att rangordna övriga diskuterade styrmedel på motsvarande sätt. Det krävs mycket mer underlag än vad som idag finns tillgängligt för att avgöra samhällsekonomiskt netto av ett eventuellt införande av de olika styrmedlen.

Prioritering av alternativ för vidare utredning

En bedömning av vilka styrmedel som först bör utredas vidare kan göras utifrån några praktiska faktorer. Sådana faktorer som bör beaktas är om styrmedlet skulle kunna införas på kort sikt, hur stora flöden som omfattas och om området genomgår någon större förändring i andra avseenden.

Om ett styrmedel kan införas på kort sikt är det mer meningsfullt att utreda tidigt än om det bara kan vara aktuellt på lite längre sikt. Några av förslagen i denna rapport kan med stor sannolikhet inte, eller inte i sin helhet, införas på kort sikt utan bör ses som mer långsiktiga förslag. Det gäller dels förslaget på en sammanhållen kemikalieskatt som skulle omfatta flera olika varugrupper som exempelvis kläder, bygg- och plastvaror, elektronik och ljuskällor. Detta

Fel! Okänt namn på

förslag kan med fördel genomföras etappvis. Det finns dock en poäng med att redan på förhand besluta om att skatten ska vara bred, eftersom den då redan från början kan utformas på ett sådant sätt att den passar för flera olika branscher och varugrupper.

En skatt på kadmium i konstgödsel bör vara lätt att utreda eftersom en liknande skatt redan funnits i Sverige. För områdena byggprodukter och inredningar samt kläder och skor finns det inga kända, avgörande hinder mot att införa föreslagna skatter på relativt kort sikt. Detsamma gäller för förslaget om skatt på tvåtaktsolja respektive skatt på kvicksilver i ljuskällor. Skatter som träffar ett stort flöde av ett eller flera ämnen bör prioriteras högre än de som angriper ett litet flöde. För det första på grund av att exponeringen då är större och för det andra för att de administrativa kostnaderna räknat per enhet minskning av användningen är lägre. Flödet bestäms dels av hur stor försäljningen av en viss varugrupp är och dels av hur stor andel av varorna i den varugruppen som innehåller de aktuella ämnena.

Bedömningen är att skatterna på hemelektronik, kläder och skor, byggprodukter och inredningar skulle angripa stora varuflöden där relativt stora delar av varuflödet är aktuella för beskattning, det vill säga innehåller de oönskade ämnena.

Ljuskällor som innehåller kvicksilver utgör ett relativt stort flöde. Det som är osäkert för denna varugrupp är hur flödet kommer att utveckla sig under de närmaste åren. Det finns tecken på att LED-lampor kommer att ta stora marknadsandelar från lågenergilamporna även om en beskattning inte införs.

Skatt på byggprodukter och inredningar som innehåller ftalater bör prioriteras högt bland annat på grund av att en sådan skatt redan finns i Danmark. Det gör utredningen väsentligt enklare. Skatt på hemelektronik som innehåller bromerade flamskyddsmedel, skatt på kläder som innehåller ftalater eller och högfluorerade ämnen och skatt på ljuskällor som innehåller kvicksilver är intressanta i sig, men är dessutom, tillsammans med skatt på bygg och plastprodukter, byggstenar i den redan nämnda breda kemikalieskatten. Det finns eller bör vara möjligt att ta fram underlag som behövs för att utforma ekonomiska styrmedel och analysera konsekvenser inom dessa områden.

Vi ställer oss bakom Kemikalieinspektionens förslag och bedömer att förslagen bör utredas i förslagsvis följande ordning:

1. Skatt på byggprodukter och inredningar som innehåller ftalater.
2. Skatt på kläder och skor som innehåller högfluorerade ämnen, biocider eller ftalater.
3. Skatt på kadmium i handelsgödsel.
4. Skatt på ljuskällor som innehåller kvicksilver.
5. Skatt på hemelektronik som innehåller bromerade flamskyddsmedel.
6. Kemikalieskatt på flera olika konsumentvaror, exempelvis kläder, skor, byggprodukter, inredningar, hemelektronik och ljuskällor som innehåller bromerade flamskyddsmedel, ftalater, biocider, högfluorerade ämnen eller kvicksilver.
7. Skatt på några utvalda kemiska produkter.

Fel! Okänt namn

Vad är det som behöver utredas?

Naturligtvis skiljer sig utredningsbehovet mellan de olika förslagen. Men allmänt sett ser man följande utredningsbehov:

- ? Mer exakt vilka ämnen och ämnesgrupper ska beskattas? Vilka haltgränser ska gälla?
- ? Det är viktigt att klarlägga att alternativen inte är lika eller mer miljö- och hälsoskadliga. I så fall bör det övervägas om även dessa bör omfattas av skatt.
- ? Mer exakt vilka varugrupper ska beskattas? Vilka branscher ska omfattas av skatteskyldighet?
- ? Hur ska tillsyn och kontroll gå till? Finns det lämpliga mät- och uppföljningsmetoder?
- ? Hur stora blir de administrativa kostnaderna för företag och myndigheter?
- ? Hur kan särskilda hänsyn tas till småföretag?
- ? Hur stora förväntas miljö- och hälsovinsterna bli?
- ? Finns det andra mer kostnadseffektiva sätt att nå samma effekt?
- ? Hur höga ska skattesatserna vara för att de ska ge önskad effekt samtidigt som de inte får vara oproportionerliga?
- ? Hur stora blir skatteinkomsterna för respektive skatt?
- ? Är skattens utformning förenlig med EU-rätten givet de begränsningar som har pekats ut? Gynnas exempelvis svenska företag direkt eller indirekt av den föreslagna skatten?
- ? Vilka lagändringar skulle behöva göras i samband med att skatten införs?

Detta bör riksdagen till regeringen som sin mening ge till känna.

Stockholm den 2 oktober 2013

Mats Pertoft (MP)

Helena Leander (MP)

Jan Lindholm (MP)

Stina Bergström (MP)