

7 Något om olaglig införsel av handelsgödsel och bekämpningsmedel m.m.

Utredningens bedömning: Olaglig införsel av handelsgödsel och bekämpningsmedel till Sverige förekommer i viss utsträckning. Eftersom tillräckligt underlag saknas, kan en uppskattning inte göras av de volymer som årligen förs in till landet.

Enligt direktiven skall utredningen försöka uppskatta hur stora volymer handelsgödsel och bekämpningsmedel som årligen förs in olagligt från tredje land resp. EU-länder och för vilka skatt således inte betalas.

För att utröna i vad mån och i vilken omfattning olovlig införsel förekommer har utredningen haft kontakt med ett flertal myndigheter, bl.a. RSV genom Särskilda skattekontoret, skattemyndigheter, åklagarmyndigheter och Tullverket samt med vissa intresseorganisationer som LRF, Svenska Lantmännen och Industrin för Växt- och Träskyddsmedel (IVT).

Det finns misstankar om att handelsgödsel och bekämpningsmedel olagligt förs in till Sverige. I något fall anser man sig ha vetskap om att smuggling förekommer. Utredningen har emellertid inga klara belägg för att så faktiskt är fallet. Det finns därför inte tillräckligt underlag för att kunna uppskatta hur stora volymer av dessa insatsmedel som årligen förs in olagligt till Sverige.

Trots att det råder osäkerhet om i vad mån olaglig införsel sker och i vilken omfattning detta förekommer lämnas i det följande vissa uppgifter som ger stöd för misstankarna att smuggling förekommer. Olika motiv för smuggling av bekämpningsmedel berörs också. Eftersom det inte finns klara belägg för att olaglig införsel av handelsgödsel och bekämpningsmedel förekommer, anges inte källan.

Utredningen har också blivit uppmärksam på vissa förfaranden med handelsgödsel inom landet som resulterat i att

gödselmedelsskatt inte har betalats in till beskattningsmyndigheten. Även dessa transaktioner skall något beröras i det följande.

7.1 Handelsgödsel

Som nämnts i det föregående saknas belägg för att handelsgödsel förs in olagligt till landet. Det finns emellertid vissa beräkningar som kan sägas utgöra indikationer på att illegal införsel av handelsgödsel faktiskt förekommer. Dessa beräkningar visar att den illegala införseln motsvarar knappt 5 % av den totala förbrukningen. Detta skulle i sin tur motsvara ca 15 miljoner kr i skattebortfall. Denna bedömning grundas på en jämförelse mellan å ena sidan inbetald skatt på kväve och å andra SJV:s förbrukningsstatistik under växtodlingsåren 1995/96–2000/2001. Den framräknade procentsatsen utgör ett medeltal för dessa år.

Skattebrottsenheten vid Skattemyndigheten i Göteborg har i brottsutredningen "N 34" utrett vissa transaktioner med handelsgödsel i Västra Götalands län. Av denna utredning framgår följande. Under perioden 1996–2000 importerar ett antal bolag handelsgödsel från de baltiska staterna. Dessa bolag registreras för gödselmedelsskatt. Varje bolag företräds av en s.k. målvakt. Efter registreringen lever det enskilda bolaget endast en kortare tid. Gödselmedlen säljs av särskilda finansieringsbolag till slutanvändarna till priser som understiger gällande marknadspriser. Faktureringen innefattar även gödselmedelsskatt. Importbolagen redovisar emellertid inte någon gödselmedelsskatt eller anger i deklarationen till beskattningsmyndigheten skatten till 0 kr. Efter några redovisningsperioder med obetalda skatter försätts importbolagen i konkurs. Någon bokföring återfinns inte. När det gäller förfarandet i övrigt framkommer att handelsgödseln har transporterats med båt från de baltiska staterna till Sverige. I svensk hamn har gödseln lastats om till lastbilar varpå gödseln transporterats och levererats till slutanvändare, antingen jordbrukare eller oregistrerad grossist. Importbolagen har träffat avtal med säljarna och det är dessa bolag som står som köpare på fraktdokumentet. Tullverkets faktura på införselavgifter har skickats till importbolagen. Faktureringen av den svenske kunden sker, som ovan nämnts, av ett annat bolag, ett särskilt finansieringsbolag. Det är detta bolag som uppbär betalningen som oftast har skett kontant. Betalningen till säljarna, Tullverket och transportörerna har ombesörjts av

finansieringsbolaget. Enligt skattemyndighetens bedömning har gödselmedelsskatt undandragits statsverket med ca 5,5 miljoner kr. Åtal har väckts mot sex personer för bl.a. grovt skattebedrägeri och grovt skattebrott.

Skattemyndigheterna har genomfört vissa kontrollaktioner vad gäller gödselmedelsskatten. Utredningen har fått del av bl.a. följande uppgifter.

År 1999 fick Skattemyndigheten i Malmö kännedom om att skånska lantbrukare hade köpt handelsgödsel från leverantör i Danmark med köpevillkoret "fritt gården". Leveransen till respektive gård i Skåne ombesörjdes således av den danske säljaren. Ingen av de skånska lantbrukarna var registrerad som skattskyldig för gödselmedelsskatt. Med hjälp av danska myndigheter fick skattemyndigheten underlag för hur införseln av gödselmedlen gått till varefter revisionerna kunde genomföras. I första omgången gjordes 14 revisioner. Nästan alla avsåg lantbruksföretag inom ett och samma område. Fram till december 2001 hade skattemyndigheten avslutat sammanlagt 40 revisioner. De reviderade lantbrukarna hade från Danmark köpt in kvävegödsel, omräknat till rent kväve, om totalt 1 259 ton. Gödselmedelsskatten på den levererade kvantiteten beräknades till 2,3 miljoner kr. RSV ansåg att de lantbrukare som tagit emot gödselmedlen var skattskyldiga till gödselmedelsskatt och beslöt därför att registrera dem som skattskyldiga. RSV:s beslut överklagades till länsrätten under påstående att köparen inte var skattskyldig till gödselmedelsskatt, eftersom han inte har fört in gödselmedlen till Sverige. Länsrätten i Dalarnas län fann i domar den 25 september 2002 att köparen inte hade fört in gödselmedlen till Sverige, eftersom medlen enligt köpeavtalet med säljaren hade levererats "fritt gården". Länsrätten ansåg därför att köparen i Sverige i dessa fall inte var skattskyldig till gödselmedelsskatt och biföll överklagandena.

Frågor om förslag till ändringar i bestämmelserna i LSG om skattskyldighet och skattskyldighetens inträde behandlas i kapitel 11.

Vidare har Skattemyndigheten i Malmö påträffat organiserade former av skattefusk beträffande handelsgödsel. Fyra ärenden avser import av gödselmedel som skett under "karuselliknande" former. Genom detta förfarande har ett eller flera bulvanföretag lagts in i transaktionskedjan med syftet att gödselmedelsskatt inte skall betalas. Genom att inte betala skatten har kunderna kunnat erbjudas mycket låga priser på gödseln. I dessa ärenden, där

importen omfattar drygt 3 800 ton rent kväve, uppgår statens skatteförlust till totalt ca 6,9 miljoner kr. Importen har skett från de baltiska staterna och Polen. Gödselmedlen utgörs av ammoniumnitrat med en kvävehalt på över 30 %. Det finns misstankar om att gödselmedel även köps från Ryssland. För att slippa betala importavgifter till EU har ursprungsbeteckningen ändrats.

7.2 Bekämpningsmedel

Möjligheten att olagligt föra in bekämpningsmedel till Sverige är, jämfört med handelsgödsel, betydligt större. Bekämpningsmedel kan säljas i flytande form, i dunk, flaska, burk, tub m.m., eller i fast form, exempelvis som tabletter. Storleken på förpackningarna varierar.

Det kan finnas flera motiv för att olagligt föra in bekämpningsmedel till Sverige. Ett motiv är att priset på sådana produkter är lägre i utlandet. Inom EU är, enligt uppgift, nettopriserna (avgifter och skatter frändragna) lägst i Italien, Danmark, Belgien och Spanien. Dock torde priserna på växtskyddsmedel i dagsläget inte variera mellan olika länder i den grad att prisskillnaden i sig utgör ett starkt motiv för illegal införsel.

Ett annat motiv för illegal införsel är att det i utlandet finns intressanta medel som inte är godkända i Sverige. Sådana medel kan vara attraktiva för odlare med specialgrödor i de fall intresset för att få medlen godkända är svagt från tillverkarhåll.

Enligt den s.k. marknaden sker olaglig införsel främst av preparat som inte är tillåtna i Sverige. Dessa preparat är i första hand avsedda för trädgårdsodlingen. Denna införsel sker troligen från Tyskland, Nederländerna eller Danmark. Från marknaden finns även uppgifter om olaglig införsel av glyfosatprodukter.

Ett nytt effektivt medel för bekämpning av svampsjukdomar har under senare år godkänts i bl.a. England, Belgien, Litauen, Tyskland och Danmark. Eftersom detta preparat ännu inte har blivit godkänt i Sverige finns indikationer på att en viss olaglig införsel har skett av detta medel inför odlingssäsongen 2002.

Det finns således indikationer på att bekämpningsmedel olagligt förs in i landet men säkra hållpunkter för i vilken omfattning denna införsel sker saknas. Vid de kontakter utredningen har haft med företrädare för myndigheter och näringen har det framkommit

olika meningar om omfattningen av smuglingen av bekämpningsmedel. En uppfattning är att smuglingen har ökat markant under senare år och att värdet av de insmugglade medlen uppgår till flera tiotals miljoner kronor. En annan bedömning är att den olagliga införseln av växtskyddsmedel har minskat under senare år. Detta skulle delvis kunna förklaras med att marknaden är transparent med relativt likartade priser i flertalet länder samt att man i Danmark har en avgift på pesticider som är avsevärt högre än den svenska skatten på motsvarande produkter. Några säkra belägg för hur det egentligen förhåller sig finns som sagts inte.

När det gäller olovlig införsel till Danmark av bekämpningsmedel utgår Miljöstyrelsen från att införandet av avgifter på sådana medel har lett till illegal handel med sådana medel över gränserna. Med en avgift upp till 54 % på detaljpriset anses en illegal import av förbjudna medel som fullt tänkbar. De insmugglade mängderna bedöms emellertid inte som anmärkningsvärda och absolut inte tillräckligt stora för att störa den allmänna bilden av avgiftssystemet.

8 Miljömål

8.1 Miljökvalitetsmål

Det övergripande målet för det miljöpolitiska arbetet är att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. På förslag av regeringen i propositionen "Svenska miljömål – miljöpolitik för ett hållbart Sverige" fattade riksdagen i april 1999 beslut om en ny struktur i arbetet med miljömål och fastställde 15 nationella miljökvalitetsmål.¹ Regeringen aviserade i propositionen sin avsikt att göra en samlad översyn av vilka strategier och delmål som behövs för att miljökvalitetsmålen skall uppnås inom en generation.

Miljökvalitetsmålen är sektorsövergripande och beskriver den kvalitet eller det tillstånd för miljön och dess natur- och kulturreсурser som är långsiktigt ekologiskt hållbart och som miljöarbetet skall sikta mot. De är även utgångspunkten för ett mål- och resultatstyrningssystem med vars hjälp en styrning av miljöarbetet med deltagare inom alla samhällsområden skall kunna erhållas. När det gäller gamla miljömål har flera av dessa inlemmats i och täcks av miljökvalitetsmålen och har därmed inte längre någon aktualitet.

I november 2001 antog riksdagen regeringens proposition "Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier" i syfte att nå 14 av de antagna miljökvalitetsmålen.² I propositionen vidareutvecklas miljömålsstrukturen. Innebörden av respektive miljökvalitetsmål i ett generationsperspektiv återges i ett antal punkter som närmare anger vilken miljö kvalitet som skall nås inom en generation. Flera av de 14 miljökvalitetsmålen berör jordbruket inkluderat trädgårdsnäringen. Jordbruket, odlingslandskapet och jordbruksmarken har särskild betydelse för att uppnå miljökvalitetsmålet *Ett rikt*

¹ Prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183.

² Prop. 2000/01:130, bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36.

odlingslandskap. Skogsbruket innefattas särskilt i miljö kvalitetsmålet *Levande skogar*.

I nedanstående sammanställning redovisas de punkter för olika miljö kvalitetsmål som kan ha betydelse för bedömningen av användningen av växt näringsämnen och bekämpningsmedel i jord- och skogsbruket samt innehållet av kadmium i gödselmedel ur ett skatt/avgiftsperspektiv. För var och en av punkterna anges även summarisk gradering av dess relevans med hänsyn till nyttjandet av växt näringsämnen inklusive handelsgödsel och i förekommande fall innehåll av kadmium samt riskerna med och användningen av bekämpningsmedel.

Miljö kvalitetsmål	Bedömningspunkter	Relevans
<i>Bara naturlig försurning</i>	Depositionen av försurande ämnen överskrider inte den kritiska belastningen för mark och vatten	Har en viss relevans för nyttjande av växt näringsämnen
<i>Giftfri miljö</i>	Halterna av ämnen som förekommer naturligt i miljön är nära bakgrunds nivåerna	Har hög relevans för kadmiuminnehållet
	Halterna av naturfrämmande ämnen i miljön är nära noll	Har hög relevans för bekämpningsmedel
	Den sammanlagda exponeringen i arbetsmiljö, yttre miljö och inomhusmiljö för särskilt farliga ämnen är nära noll och för övriga kemiska ämnen inte skadlig för människor	Har hög relevans för bekämpningsmedel
<i>Ingen övergödning</i>	Belastningen av näringsämnen får inte ha någon negativ inverkan på människors hälsa eller försämra förutsättningarna för biologisk mångfald	Alla punkter har hög relevans för nyttjandet av växt näringsämnen
	Nedfallet av luftburna kväveföreningar överskrider inte den kritiska belastningen för övergödning av mark och vatten någonstans i Sverige	

	<p>Grundvatten bidrar inte till ökad övergödning av ytvatten</p> <p>Sjöar och vattendrag i skogs- och fjällandskap har ett naturligt näringsstillstånd</p> <p>Sjöar och vattendrag i odlingslandskap har ett naturligt tillstånd, vilket högst kan vara näringsrikt eller måttligt näringsrikt</p> <p>Näringsförhållandena i kust och hav motsvarar i stor det tillstånd som rådde under 1940-talet och tillförsel av näringsämnen till havet orsakar inte någon övergödning</p> <p>Sjöar och vattendrag har God ekologisk status enligt definitionen i EG:s ramdirektiv för vatten</p> <p>Svenska kustvatten har God ekologisk status enligt definitionen i EG:s ramdirektiv för vatten</p> <p>Skogsmark har ett närings- tillstånd som bidrar till att bevara den naturliga artsammansättningen</p> <p>Jordbruksmark har ett närings- tillstånd som bidrar till att bevara den naturliga artsammansättningen</p>	
--	--	--

<i>Levande sjöar och vattendrag</i>	<p>Belastningen av näringsämnen och föroreningar får inte minska förutsättningarna för biologisk mångfald</p> <p>Sjöar och vattendrag har God ytvattenstatus med avseende på artsammansättning och kemiska och fysikaliska förhållanden enligt EG:s ramdirektiv för vatten</p>	<p>Alla punkter har hög relevans för nyttjandet av växt-näringsämnen och kadmiuminnehållet</p> <p>Har hög relevans för bekämpningsmedel</p>
<i>Grundvatten av god kvalitet</i>	<p>Grundvattnets kvalitet påverkas inte negativt av mänskliga aktiviteter som markanvändning, uttag av naturgrus, tillförsel av föroreningar m.m.</p> <p>Grundvattnet har så låga halter av föroreningar orsakade av mänsklig verksamhet att dess kvalitet uppfyller kraven på god dricksvattenkvalitet enligt gällande svenska normer för dricksvatten och kraven på God grundvattenstatus enligt EG:s ramdirektiv för vatten</p>	<p>Har hög relevans för nyttjandet av växtnäringsämnen och kadmiuminnehållet</p> <p>Har hög relevans för nyttjandet av växtnäringsämnen och bekämpningsmedel</p>
<i>Hav i balans samt levande kust och skärgård</i>	<p>Samtliga kustvatten har God ytvattenstatus med avseende på artsammansättning samt kemiska och fysikaliska förhållanden enligt EG:s ramdirektiv för vatten</p>	<p>Har relevans för nyttjandet av växt-näringsämnen och bekämpningsmedel</p>
<i>Levande skogar</i>	<p>Skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga bevaras</p>	<p>Har viss relevans för nyttjandet av växtnäringsämnen</p>
<i>Ett rikt odlingslandskap</i>	<p>Åkermarken har ett väl-balanserat näringstillstånd, bra markstruktur och mullhalt samt så låg föroreningshalt att ekosystemens funktioner och människors hälsa inte hotas</p>	<p>Alla punkter har hög relevans för nyttjandet av växt-näringsämnen, kadmiuminnehållet och bekämpningsmedel</p>

	<p>Odlingslandskapet brukas på sådant sätt att negativa miljöeffekter minimeras och den biologiska mångfalden gynnas</p> <p>Jorden brukas på ett sådant sätt att markens långsiktiga produktionsförmåga upprätthålls</p>	
<i>God bebyggd miljö</i>	Mark- och vattenområden är fria från gifter, skadliga ämnen och andra föroreningar	Har viss relevans för kadmiuminnehållet och bekämpningsmedel

8.2 Delmål

I propositionen 2000/01:130 anges vidare delmål och åtgärdsstrategier för de 14 miljö kvalitetsmålen. Delmålen anger inriktningen och tidsperspektiv i det fortsatta konkreta miljömålsarbetet och avser i de flesta fall läget år 2010. Karaktären på delmålen är olika. De kan avse att en viss miljö kvalitet skall vara uppnådd eller att vissa förändringar skall vara genomförda.

Miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* behandlades i en särskild proposition "Sveriges klimatstrategi" i vilken delmål och åtgärdsprogram för det svenska klimatarbetet har lagts fast.³ Riksdagen har även antagit propositionen "Kemikaliestrategi för Giftfri miljö" ⁴ i vilken etappmål med avseende på bl.a. bekämpningsmedel och kadmiuminnehållet i handelsgödsel finns närmare preciserade.

8.2.1 Kväve

Utsläppen av kväve som orsakar övergödning härrör från ett flertal olika sektorer. Jordbruket är dock den största svenska källan till de kväveutsläpp som belastar havet. De svenska ammoniakutsläppen härrör i huvudsak från jordbrukets djurhållning. Det medför att

³ Prop. 2001/02:55, bet. 2001/02: MJU10, rskr. 2001/02:163.

⁴ Prop. 2000/01:65, bet. 2000/01: MJU15, rskr. 2000/01:269.

flera av delmålen för att uppnå miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning* kräver åtgärder inom jordbruksektorn och bör utgöra en grund vid en bedömning rörande uttag av skatt. Det viktigaste delmålet är att

- senast år 2010 skall de svenska vattenburna utsläppen av kväve från mänsklig verksamhet till havet söder om Ålands hav ha minskat med minst 30 % från 1995 års nivå till 38 500 ton.

8.2.2 Kadmium

Innehållet av kadmium i handelsgödsel berörs främst av miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* och särskilt delmål 3 för vilket det anges att Sverige bör verka för att ett gränsvärde för kadmium i fosforgödselmedel införs på EU-nivå.

8.2.3 Bekämpningsmedel

Även bekämpningsmedel omnämns främst under miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*. Det fjärde delmålet för miljö kvalitetsmålet anger att hälso- och miljö riskerna vid framställning och användning av kemiska ämnen skall minska fortlöpande fram till år 2010 enligt indikatorer och nyckeltal som fastställs av berörda myndigheter. Övergripande mål om minskade hälso- och miljö risker för användningen av bekämpningsmedel i jordbruk och trädgårdsnäring har ställts upp i propositionen 1997/98:2 Hållbart fiske och jordbruk.⁵ Målet för bekämpningsprogrammet åren 1997–2001 innebär att riskerna vid användning av bekämpningsmedel skall fortsätta att minska genom en bredd av åtgärder och genom att riskerna i högre utsträckning än tidigare kartläggs och kvantifieras.

Regeringen gav i september år 2000 SJV och KemI, med SJV som samordnande myndighet, i uppdrag att lämna förslag till ett handlingsprogram för användningen av bekämpningsmedel i jordbruket och trädgårdsnäringen för åren 2002–2006. I juni 2002 överlämnades rapporten med förslag till regeringen. Rapporten och förslagen beskrivs närmare i avsnitt 5.1.2.

⁵ Prop. 1997/98:2, bet. 1997/98:JoU9, rskr. 1997/98:116.

8.3 EU-mål

8.3.1 EU:s sjätte miljöhandlingsprogram

Den 22 juli 2002 fastställdes gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram. Programmet syftar till en hög skyddsnivå för miljön och för människors hälsa och till en allmän förbättring av miljön och livskvalitén. Vidare anger programmet prioriteringar för miljödimensionen i EU:s strategi för hållbar utveckling. Programmet gäller för en period på tio år. I programmet fastställs de huvudsakliga miljömålen och, där så är lämpligt, delmål och tidsplaner som skall uppnås inom gemenskapen.

Kväve

Utsläpp av växtnäringsämnen behandlas inte specifikt under något enskilt mål. Däremot berörs utsläppen direkt eller indirekt under flera av målen och prioriterade områdena för insatser avseende natur och biologisk mångfald och miljö, hälsa och livskvalitet. Exempel på sådana mål är:

- Utarbetande av temainriktad strategi för skydd och bevarande av havsmiljöer med beaktande av bland annat villkoren och genomförandeskyldigheterna i havskonventionerna samt behovet av att minska sjötransporters och andra havs- och landbaserade verksamheters utsläpp och miljöpåverkan.
- Uppnä en sådan kvalitet på grundvatten och ytvatten som inte leder till betydande konsekvenser och risker för människors hälsa eller miljön och att se till att uttagen av vattenresurserna är hållbara på lång sikt.

Kommissionen överlämnade i oktober år 2002 till rådet och Europaparlamentet sitt meddelande "Mot en strategi för att skydda och bevara den marina miljön", KOM(2002) 539 slutlig.

Bekämpningsmedel

För bekämpningsmedel anges att dessa bör användas på ett hållbart sätt så att riskerna för människors hälsa och miljön minskas.

Bekämpningsmedel behandlas i artikel 7 i miljöhandlingsprogrammet och målet är att:

- Minska påverkan av bekämpningsmedel för människors hälsa och miljön och, mer allmänt, åstadkomma en mer hållbar användning av bekämpningsmedel samt en betydande total minskning av riskerna och av användningen av bekämpningsmedel som är förenlig med ett tillräckligt skydd av grödor. De bekämpningsmedel som är beständiga eller anrikas i miljön eller är toxiska eller har andra negativa egenskaper bör ersättas med mindre farliga medel om det är möjligt.

Bland åtgärderna för bekämpningsmedel nämns att en temainriktad strategi för hållbar användning av bekämpningsmedel skall tas fram. Strategin skall bl.a. omfatta

- en minimering av de risker för hälsa och miljö som användningen av bekämpningsmedel medför,
- förbättrade kontroller av användningen och spridning av bekämpningsmedel,
- en minskning av halterna av skadliga aktiva ämnen också genom att ersätta de farligaste med säkrare, även kemikaliefria alternativ,
- stöd till odling där mycket små mängder eller inget bekämpningsmedel behöver användas, bland annat genom att öka användarnas medvetenhet och främja användningen av regler för god praxis och stödja diskussioner om eventuell tillämpning av finansiella styrmedel.

I juli år 2002 överlämnade kommissionen till rådet och Europaparlamentet och ekonomiska och sociala kommittén sitt meddelande "Mot en temainriktad strategi för hållbar användning av bekämpningsmedel", KOM(2002) 349 slutlig. Meddelandet behandlas närmare i avsnitt 5.2.5.

8.4 Internationella åtaganden

Bedömningen att tillförseln av näring till kust och hav i stort skall motsvara det tillstånd som rådde under 1940-talet och att tillförseln av näringsämnen till havet inte skall orsaka någon övergödning är ett förtydligande av Sveriges åtagande i internationella sammanhang. Delmålet att till senast år 2010 ha minskat de svenska

vattenburna utsläppen av kväve från mänsklig verksamhet till haven söder om Ålands hav med minst 30 % från 1995 års nivå till 38 500 ton är ett led i att uppnå de internationella åtagandena.

Enligt överenskommelsen vid andra Nordsjökonferensen år 1987 skall kväveföroreningar till Östersjön och Västerhavet minska med 50 % under perioden 1985–1995. Målet har slagits fast genom beslut inom ramen för Oslo–Paris-konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten (OSPAR). Konventionen trädde i kraft i mars 1998 och omfattar Nordostatlanten och Nordsjön inklusive Kattegatt och Skagerack samt staternas territorialhav. I enlighet med konventionens allmänna åtaganden skall medlemsstaterna var för sig eller gemensamt anta program och åtgärder för att minska tillförseln av närsalter bl.a. från jordbruket. Parter i konventionen är Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Island, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Portugal, Schweiz, Spanien, Sverige, Tyskland, Storbritannien och EU.

Inom Helsingforskonventionen för skydd av Östersjön (HELCOM) har Sverige åtagit sig att minska belastningen från mänsklig verksamhet på Östersjön söder om Ålands hav med 50 % under perioden 1985–2005. Konventionen från år 1974 omfattar egentliga Östersjön med Bottniska viken, Finska viken samt Öresund, Stora och lilla Bält samt Kattegatt upp till Skagen i Skagerack. Genom 1992 års konvention utökades området till att även omfatta vattenområden närmast kusterna. Konventionen har till syfte att skydda Östersjöområdets marina miljö mot föroreningar såsom utsläpp från landbaserade källor, atmosfäriskt nedfall m.m. Sverige ratificerade Helsingforskonventionen år 1994. Till konventionen finns ett särskilt jordbruksannex som främst tar upp åtgärder för att minska förlusterna av växtnäringsämnen samt riskerna med bekämpningsmedel. Parter i konventionen är Danmark, Estland, Finland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland, Sverige och Tyskland samt EU.

9 Övervägande och förslag – gödselmedelsskatten

Efter andra världskriget har användningen av handelsgödsel i Sverige ökat påtagligt. Tillsammans med användningen av bekämpningsmedel och mekaniseringen har detta lett till strukturförändringar inom det svenska jordbruket.

Gjorda uppskattningar tyder dock på att det genomsnittliga rotzonsläckaget från åkermarken i dag inte är större än för etthundrafemtio år sedan.¹ Det genomsnittliga rotzonsläckaget har emellertid skiftat under perioden beroende på förändringar i arealen åkermark, grödval m.m. Samtidigt har läckaget ökat i vissa regioner. Främst gäller detta i områden där djurtätheten har ökat och särskilt i områden där djurtäthetsökningen sammanfallit med att de naturliga förutsättningarna förorsakar en större risk för kväveutlakning. Under de etthundrafemtio åren har samtidigt jordbrukets kvävebelastning på haven ökat. Orsaken till detta är att sjöar torrlagts och sänkts, att våtmarker torrlagts och att diken och vattendrag rätats ut samt att det blivit vanligare att täckdika åkermarken. Sammantaget har dessa åtgärder lett till att vattnets uppehållstid i landskapet minskat. Härmed har kväveavgången, retentionen, minskat under vattnets transport till havet.

Jordbruket är i dag den största källan till kväveutsläpp som belastar haven. Regeringsförklaringen den 1 oktober 2002 anger övergödningen som en faktor, vilken hotar havens ekosystem. Nödvändigheten av att vidta en rad åtgärder för att uppnå miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning* betonas bl.a. i regeringens proposition "Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier".² Att målet kommer att vara mycket svårt att nå inom tidsramen antyds av miljömålsrådet.³

¹ Hoffman, M, et.al. Leaching of nitrogen in Swedish Agriculture - a Historical Perspective. Agraria 168, SLU.

² Prop. 2000/01:130, bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/01:36.

³ de Facto 2002. Miljömålsrådets uppföljning av Sveriges 15 miljömål.

Bedömningen i kapitel 6 om utvärdering av nuvarande handelsgödselskatt ger vid handen att skatten haft en begränsad betydelse för att minska förbrukningen av handelsgödselkväve. Skatten har dock bedömts ha en viss utlakningsbegränsande effekt.

När det i den fortsatta framställningen talas om *skatt* på gödselmedel avses, om inte annat framgår, även *avgift* på sådana medel.

9.1 Allmän bakgrund

Enligt direktiven skall utredningen med utgångspunkt i utvärderingsanalysen utreda om skatten på handelsgödselkväve bör ändras för att dess effektivitet som miljöstyrmedel skall förbättras utan att kraven på kostnadseffektivitet eftersätts.

I det följande avsnittet belyses några delar som bedömts som viktiga för utredningens fortsatta överväganden. Av störst vikt är de framtida utsikterna att nå uppställda miljökvalitetsmål med avseende på kväveutlakning.

9.1.1 Miljömål

Från jordbruksmark sker en utlakning av kväve till grundvatten, vattendrag, sjöar och haven. Utlakningen påverkas av kväveprocesserna i marken och dess storlek varierar kraftigt mellan år, område och odling till följd av en rad faktorer. Viktiga huvudfaktorer som inverkar på utlakningen är klimatförhållandena, jordarten, gödslingen, förekommande växtodling och jordbearbetning. För var och en av dessa huvudfaktorer finns en rad delfaktorer som i olika grad har inflytande på utlakningen. Användningen av handelsgödselkväve har en inverkan på kväveutlakningen som en del i huvudfaktorn gödsling. Enligt de tidigare redovisningarna i kapitel 6 uppskattas skatten på handelsgödselkväve minska den årliga kväveutlakningen med motsvarande 1 500 ton N.

Flera av de 15 miljökvalitetsmål som har antagits av riksdagen har relevans med avseende på nyttjandet av växtnäringsämnen. Störst angelägenhetsgrad i fråga om kväveutlakningen från jordbruksmark har miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning*. Miljökvalitetsmålet innebär att halterna av de gödande ämnena i

mark och vatten inte skall ha någon negativ inverkan på människors hälsa, förutsättningarna för biologisk mångfald eller möjligheterna till allsidig användning av mark och vatten. Inriktningen är att miljö kvalitetsmålet skall nås till år 2020. Detta miljö kvalitetsmål är även relevant för utlakningen från trädgårdsnäringen och skogsbruket.

En minskning av kväveutlakningen kan även ha betydelse för möjligheten att nå miljö kvalitetsmålen *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten av god kvalitet* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.⁴

Av delmålen för miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning* är det främst målet, att till år 2010 åstadkomma en 30-procentig minskning av kväveutsläppen från mänsklig verksamhet till haven söder om Ålands hav, som har väsentlig betydelse med avseende på kväveutlakningen från jordbruksmark. Målet är även betydelsefullt i förhållande till kväveutlakningen från trädgårds- och skogsbruket samt för andra sektorer kväveutsläpp.

9.1.2 Åtgärdsprogram

Sedan år 1988 har en rad beslut fattats om att vidta en följd av åtgärder inte bara inom jordbruksektorn utan också inom andra sektorer. En kombination av styrmedel har valts för att nå uppsatta mål om minskad kväveutlakning. Styrmedel som omfattas är lagstiftning, ekonomisk styrning, informations-, demonstrations- och rådgivningsverksamhet, försöks- och utvecklingsverksamhet samt forskning.

Nuvarande program för att minska kväveförlusterna från jordbruket innehåller en rad olika åtgärder.⁵ Några av åtgärderna är lagstiftning rörande högsta tillåtna antalet djur per hektar, lagringskapacitet för stallgödsel, spridningsrestriktioner för handels- och stallgödsel och andra organiska gödselmedel, krav om nedbrukning av stallgödsel, täckning av gödsel- och urinbehållare och krav på höst- och vinterbevuxen mark.

Det svenska miljö- och landsbygdsprogrammet för år 2000–2006⁶ innehåller andra åtgärder. Genom miljö- och landsbygdsprogrammet är det möjligt för jordbrukare att få ersättning för bl.a.

⁴ Miljö kvalitetsmål och delmål beskrivs i kap. 8.

⁵ SJV:s rapport (2000:1) Sektormål och åtgärdsprogram för reduktion av växtnäring-förluster från jordbruket.

⁶ Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006.

odling av fånggrödor och för att avstå från en höstbearbetning av marken. Stöd lämnas för bl.a. anläggning av våtmarker och för investeringar i utökad lagringskapacitet. Miljö- och landsbygdsprogrammet inbegriper även ersättningar för skötsel av våtmarker, stöd för att höja skogens ekologiska värde och stöd till kompetensutveckling. Stödet till kompetensutveckling innefattar bl.a. riktade informations- och rådgivningssatsningar för att minska kväveutlakningen.

Huvudparten av ovannämnda åtgärder har en inriktning mot södra och mellersta delarna av Sverige. Inom dessa områden är också problemen med kväveutlakning från jordbruksmark framträdande och vikten av att minska utlakningen betydande.

Slutligen är skatten på handelsgödselkväve en del i åtgärdsprogrammet. Skatten har till syfte att minska användningen av handelsgödsel och indirekt fås en utlakningsbegränsande effekt. Trädgårdsnäringen och främst frilandsodlingen omfattas av åtgärdsprogrammet. För skogsbruket finns särskilda åtgärder.

Sammantaget bedöms åtgärderna, tillsammans med åtgärder inom andra sektorer, tillräckliga för att till år 2010 nå det uppställda delmålet om en 30-procentig reduktion av kväveutsläppen till haven. Den utlakningsbegränsande effekten på uppskattningsvis 1 500 ton N, som fås med nuvarande skatt på handelsgödselkväve, är en förutsättning för att delmålet skall nås med andra åtgärder. Det kan dock bli svårt att nå miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning* till år 2020. För att detta skall bli möjligt kan det i framtiden behövas ytterligare ekonomiska medel för åtgärder inom ramen för landsbygdsförordningen. Även andra åtgärder kan bli aktuella.⁷

Åtgärder i nuvarande åtgärdsprogram

Kväveutlakningen från jordbruksmarken styrs av kväveprocesserna i marken och en lång rad andra faktorer. Dessa faktorer kan delas upp i delfaktorer som i sin tur i olika grad har en inverkan på utlakningen. En viss kväveutlakning förekommer alltid från brukad mark under svenska förhållanden, dock varierar dess storlek i såväl tid som rum.

I jordbruket, trädgårdsnäringen och skogsbruket förekommer betydande variationer. Variationerna beror bl.a. på skillnader i

⁷ Källa: se not 2.

driftsinriktning, odling m.m. Stora olikheter finns mellan företag med samma driftsinriktning och jämförbar odling.

I det följande redovisas ett antal av de åtgärder som ingår i det nuvarande åtgärdsprogrammet för att minska kväveförlusterna från jordbruket. Urvalet av åtgärder har gjorts utifrån vad som anges i SJV:s rapport 2000:1.⁸

Anpassad kvävegödsling

Tillförs mer kväve än vad som kan tas upp av grödan ökar risken för kväveutlakning. Enligt uppskattningar överstiger kvävegivorna till stråsäd i medeltal de rekommenderade givorna, särskilt om både stallgödsel och handelsgödsel tillförs. Att givorna av växttillgängligt kväve i genomsnitt är betydligt högre om både stallgödsel och handelsgödsel används, jämfört med om enbart handelsgödsel används, har också redovisats i kapitel 6. Eftersom kvävegödslingen utöver rekommenderad giva inte är jämnt fördelad mellan grödor och företag, är det särskilt angeläget att åstadkomma en minskning av kvävegödslingen till vissa grödor och vid vissa företag.

På marknaden och inom EU:s interventionssystem tillämpas bl.a. regler för proteinhalt för vete. Systemet innebär att producenterna garanteras uppköp och ett visst lägsta pris om spannmålen håller viss minimikvalitet. För att med marginal nå upp till den halt som krävs för att erhålla proteinbetalning förekommer en säkerhetsgödsling. Med säkerhetsgödsling avses i detta sammanhang en något högre tillförsel av kväve än vad som krävs för att uppnå önskvärd proteinhalt.

Tidpunkter för stallgödselspridning

All gödsling bör i princip ske när det finns en gröda som kan ta upp kvävet. Detta är inte alltid möjligt beträffande stallgödselspridning. Vilken tidpunkt för spridning av stallgödsel som är lämpligast beror på en rad faktorer, bl.a. hanteringssättet för stallgödsel, jordart och gröda. I dag är det främst stallgödselspridningen före sådd av höstsäd som kan åtgärdas för att minska kväveutlakningen. En övergång från spridning av fastgödsel och nötflytgödsel från tidig höst till sen höst och för svinflytgödsel och urin från tidig

⁸ Se not 5.

höst till vår minskar risken för kväveutlakning. Ändringen av spridningsmönstret bör också få positiva effekter med hänsyn till risken för ammoniakförluster.

Vid en ändring av spridningsmönstret krävs dock i vissa fall större lagringskapacitet för stallgödseln. En övergång till vårspridning kräver på svinföretag ca ett års lagringskapacitet. I dag är lagringskapaciteten 10 månader i de sydligaste länen och ca 9 månader i övriga delarna av Götaland och Svealand.

En överföring av stallgödselspridningen till våren innebär att ett arbetsmoment flyttas. Detta medför att arbetsbelastningen ökar under kort tid och att läglighetskostnader därmed uppkommer. Den ökade arbetsbelastningen kan kräva ökad maskinkapacitet. Vårspridning kan försämra såbäddsberedningen, försena sådden och plantornas etablering, vilket kan leda till lägre och senarelagd skörd. En övergång till vårspridning ökar samtidigt kväveutnyttjandet, vilket medför en besparing genom att inköpen av kväve kan minskas.

Utebliven höstbearbetning

Med utebliven höstbearbetning menas att stubben efter skörd får stå kvar, att vallen och trädan inte bryts och att marken inte bearbetas under hösten och vintern. En vårbearbetning är inte alltid lämplig och kan på lerjordar öka risken för skador på markens struktur, vilket kan leda till negativa effekter för kommande grödor. En sen höstbearbetning kan på lerjordar vara ett positivt alternativ för att minska risken för utlakning jämfört med om bearbetningen sker tidigt på hösten.

Fånggrödeodling

Med fånggröda avses en gröda som säs in i en annan gröda eller direkt efter skörd av huvudgrödan på hösten i syfte att fånga upp kväve som frigörs under hösten efter skörden av huvudgrödan. Därmed minskas kväveutlakningen. Fånggrödan kan antingen brytas sent på hösten eller först nästkommande vår. Dess utlakningsbegränsande effekt ökar om bearbetningen sker först på våren. Detta är dock inte alltid möjligt eller lämpligt. Exempelvis

kan en vårbrytning vid högre lerhalter leda till skador på markstrukturen.

Anläggning av våtmarker

Genom att anlägga våtmarker på åkermark minskar kväveutsläppen som belastar haven. Våtmarker är ett samlingsbegrepp för marker där vattnet finns nära eller strax över markytan. Genom att leda vattnet från åkern via en våtmark förlängs vattnets uppehållstid innan det når havet. Det för med sig att retentionen ökar och kvävekoncentrationen i vattnet sjunker. Den utlakningsreducerande effekt som erhålls med våtmarker har uppskattats vara större i sydligaste delarna av Sverige än längre norrut i landet.

Förutom anläggningskostnader tillkommer en årlig skötselkostnad för att våtmarken skall bibehålla sin kvävereducerande effekt. Att anlägga en våtmark innebär att mark tas ur produktion och företaget får därmed en kostnad. Positiva effekter med avseende på fosfor och den biologiska mångfalden kan också fås.

Uttag av åkermark ur produktion

Att ta ut aktivt odlad mark och överföra den till en permanent gräsbevuxen mark är en åtgärd som påtagligt minskar kväveutlakningen. Åtgärden medför en kostnad för jordbruket. Till denna kostnad kommer också kostnader för årlig skötsel, dvs. avslagning och uppsamling av gräset om inte marken tillåts växa igen.

Sammanfattande kommentarer

För att minska kväveutlakningen och uppnå det fastställda delmålet om en 30-procentig reduktion till år 2010 krävs att åtgärder vidtas inom flera sektorer. Av den ovanstående redovisningen framgår att en rad åtgärder har vidtagits och vidtas för att åstadkomma en reduktion kväveutlakningen från jordbruksmarken. Flera av åtgärderna har riktats till specifika områden med betydande utlakning, främst i södra Sverige då utlakningen per hektar är högre i dessa områden.

I SJV:s rapport 2000:1⁹ redovisas de totala kostnaderna samt kostnader per kg kväve, för jordbruket, statsbudgeten och för samhället. I nedanstående tabell redovisas de i rapporten uppskattade kostnaderna per kg N. Kostnaderna har beräknats utifrån val av styrmedel, åtgärdens uppskattade utlakningsbegränsande effekt och med hänsyn till antagande om arealer för var och en av åtgärderna. Utöver detta omfattar beräkningarna en rad andra antaganden. Mot bakgrund av detta är det viktigt att poängtera att beräkningarna endast ger en allmän uppfattning om kostnaderna för främst jordbruket och samhället.

Tabell 9.1. Kostnaden i kr per kg N i minskad utlakning för jordbruket, statsbudgeten och samhället för ovan beskrivna åtgärder.

Åtgärd	Kostnad i kr per kg N i minskad utlakning		
	Jordbruket	Statsbudgeten	Samhället
Handelsgödselskatt	217	-200	17
Anpassad kvävegödsling	1	18	19
Tidpunkter för stallgödselspridning	3	5	8
Fånggrödeodling	-3	150	147
Utebliven höstbearbetning	-2	54	51
Anläggning av våtmarker	11	36	47
Uttag av åkermark ur produktion	0	50	50

Det är viktigt att i detta sammanhang uppmärksamma att förutom skillnader i kostnader mellan olika åtgärder finns variationer mellan företag i fråga om kostnaderna för att genomföra varje enskild åtgärd. Vilka de slutliga kostnaderna blir på företagsnivå för var och en av åtgärderna och vilka samhällsekonomiska konsekvenser och kostnader som uppkommer beror också på vilka styrmedel som väljs för att nå önskad kvävereducering.

Huvudparten av de beskrivna åtgärderna kan genomföras utan att det krävs drastiska omläggningar av driften på de flesta enskilda

⁹ Se not 5.

företagen. Mindre ändringar av driften kan krävas främst beroende på i vilken omfattning åtgärden vidtas. Oavsett omfattningen kan det praktiska genomförandet begränsas av andra faktorer. Bedömningen om det är lämpligt att vidta var och en av åtgärderna måste därför utgå från de förutsättningar som gäller för ett enskilt företag. I samband härmed är det också viktigt att framhålla att en åtgärd kan påverka det praktiska genomförandet av en annan åtgärd. En bedömning av vad som är praktiskt möjligt kan därför av denna orsak främst ske utifrån förhållandena på företagsnivå.

En helhetssyn på företagsnivå kan också vara befogad för att kunna beakta andra eventuella negativa effekter som kan uppkomma om en specifik åtgärd genomförs. De beskrivna åtgärderna kan få konsekvenser för att uppnå andra miljö kvalitetsmål. I synnerhet gäller detta vid drastiska genomföranden, t.ex. vid ett stor uttag av areal ur produktion. Målkonflikter kan uppkomma främst i fråga om bekämpningsmedel. Några av dessa målkonflikter belyses närmare under avsnitt 10.1.6. Negativa effekter kan även uppkomma i förhållande till biologisk mångfald och natur- och kulturvärden.

9.1.3 Något om nuvarande användning

I kapitel 6 om utvärdering av den nuvarande skatten på handelsgödsel framhålls svårigheterna med att fastställa storleken på den totala mängden kväve som används i jordbruket. Orsaken till detta är att statistiskt underlag saknas beträffande kvävefixering och användning av andra organiska gödselmedel.

I dag säljs ca 197 000 ton handelsgödselkväve till jord- och trädgårdsbruket. Förbrukningen i trädgårdsnäringen har uppskattats till ca 1 800 ton N och i skogsbruket till ca 3 500 ton N. Dessutom används handelsgödsel på golfbanor och i hemträdgårdar m.m. Entydigt är dock att den helt övervägande delen av handelsgödselkvävet används inom jordbruket.

Ett flertal faktorer påverkar jordbrukets förbrukning av handelsgödselkväve. Främst är det grödval, förväntad avkastning, produktpris och kvävepris som styr förbrukningen.

Förbrukningen av handelsgödselkväve skiljer sig åt inom landet. Störst är förbrukningen i slättbygderna i Götaland och Svealand. Skillnaderna i förbrukningen av handelsgödselkväve fördelat på arealen utnyttjad jordbruksmark mellan olika europeiska länder är

stor. Av utvärderingen i kapitel 6 framgår att förbrukningen av handelsgödselkväve i Sverige är bland de lägre i EU.

9.2 Ramen för utredningens uppgift

Med utgångspunkt i utvärderingsanalysen skall utredningen enligt direktiven undersöka om skatten på handelsgödsel bör ändras för att dess effektivitet som miljöstyrmedel skall förbättras utan att kraven på kostnadseffektivitet eftersätts. I detta sammanhang skall alternativa modeller för miljöskatter studeras men även andra former av styrmedel eller åtgärder som fyller samma syfte med undantag av den fiskala effekten.

I begreppet ändring av skatten innefattas såväl ändringar av skattesatsen som basen för uttaget av skatten. En annan modell för uttag av gödselmedelsskatt bör således väljas om denna som miljöstyrmedel, särskilt med avseende på dess utlakningsbegränsande effekt, är bättre än den nuvarande. Kraven på kostnadseffektivitet får dock inte eftersättas.

Även andra former av styrmedel eller åtgärder som fyller samma syfte med undantag av den fiskala effekten skall undersökas. Uppgiften får tolkas så att om sådana former av styrmedel och åtgärder bedöms vara tillräckliga för att uppnå målet om minskad kväveutlakning skall behovet av en skatt på handelsgödsel omprövas.

Om kostnadseffektivitet

Som nämnts i det föregående har utredningen att beakta kraven på kostnadseffektivitet. Som utgångspunkt för utredarens förslag gäller att de eventuella förändringar av skatterna eller alternativa system som föreslås skall vara kostnadseffektiva vad avser administration, kontroll och uppföljning. Effektiv miljöstyrning skall vägas mot administrativ enkelhet.

Den samhällsekonomiska eller välfärdsekonomiska principen innebär att en åtgärd, eller policyförslag, kan rekommenderas om vinsterna i miljönytta är större än kostnaden för att genomföra åtgärden. Denna definition förutsätter att såväl vinsterna i miljönytta (i form av minskade skadekostnader för miljöbelastning och sjuklighet) som åtgärds-kostnader kan värderas. Definitionen är

främst relevant i sammanhang där varken miljömål eller kostnadsramar är givna. Eftersom det, vid minskad användning av handelsgödselkväve och bekämpningsmedel, är svårt och till en del omöjligt att värdera miljönyttan, används ofta kostnadseffektivitet som kriterium vid val av åtgärd.

Kostnadseffektivitet innebär att ett givet miljömål skall nås till lägsta möjliga kostnad *eller* för en given kostnad skall största möjliga miljönytta nås.

Denna definition är tillämplig i sammanhang där antingen miljömål eller kostnadsramar är givna. Om miljömålet är givet krävs därför ingen ekonomisk värdering av miljönyttan för att kostnadseffektivitet skall kunna bedömas utan endast en uppskattning av kostnaderna för att uppnå målet med olika aktuella åtgärder.

Med kostnader menas de sammanlagda kostnaderna för att nå målet. Det innefattar kostnader för administration, kontroll och uppföljning men också kostnader i form av intäktsminskning, t.ex. genom produktionsbortfall vid minskad användning av handelsgödsel och bekämpningsmedel. Såväl offentliga som näringskostnader beaktas alltså. En skatt utgör i sig på samhällsnivå ingen reell kostnad; inbetalda pengar försvinner inte utan byter ägare.

Eftersom kostnadseffektivitet anger kostnader relaterat till en miljövinster eller ett miljömål använder utredningen begreppet i den betydelse det har i detta sammanhang.

9.3 Olika former av styrmedel och åtgärder

Olika former av styrmedel används bl.a. för att påverka beteendet hos olika aktörer i en önskvärd riktning. Samhällets styrning av produktionen inom jordbruket och trädgårdsnäringen är genom den gemensamma jordbrukspolitiken betydande och en rad olika styrmedel och åtgärder utnyttjas med syftet att direkt eller indirekt påverka produktionen. Styrmedlen och åtgärderna kan i sin tur ge upphov till effekter på användningen av insatsvaror, såsom handelsgödselkväve, men också med hänsyn till kväveutlakningen. Fortsättningsvis begränsas dock redovisningen till sådana styrmedel och åtgärder som direkt syftar till att begränsa kväveutlakningen från jordbruksmarken. I det ovanstående har en kortfattad redogörelse lämnats över nuvarande åtgärdsprogram för att minska kväveförlusterna från jordbruket.

9.4 Skatt som styrmedel

9.4.1 Allmänt om effekten av ett styrmedel

Motivet för att använda ett eller flera styrmedel eller att vidta en eller en rad åtgärder på miljöområdet är att minska risken för negativa effekter på människors hälsa och på miljön samt på den biologiska mångfalden. När det gäller skatt på handelsgödselkväve är motivet att minska utlakningen av kväve från åkermarken. Relationen mellan valt styrmedel respektive genomförd åtgärd och den effekt som fås med avseende på människors hälsa och miljön kan vara både direkt och indirekt.

En skatt på handelsgödselkväve kan påverka användningen av kväve inom jordbruket. I vilken utsträckning skatten påverkar användningen beror inte bara på nivån på skatteuttaget utan styrs av en rad andra förhållanden. En skatt på handelsgödselkväve har i regel en direkt effekt på användningen av handelsgödselkväve. Leder en minskad användning av handelsgödselkväve till att den totala kväveanvändningen inom jordbruket går ned kan det i sin tur resultera i att utlakningen av kväve från åkermarken minskar. Genom att använda ett styrmedel som skatt kan alltså en indirekt effekt med hänsyn till kväveutlakningen från jordbruksmark erhållas. Med indirekt effekt av en skatt avses också sådana effekter som kan åstadkommas genom att intäkterna från skatten kan öka möjligheterna att finansiera andra åtgärder, forskning och utveckling m.m. vilka i sin tur kan mynna ut i att önskvärd utlakningsbegränsande effekt nås.

9.4.2 Närmare om effekten av en skatt på handelsgödselkväve

En skatt på handelsgödselkväve påverkar priset mellan den skördade produkten och produktionsmedlet handelsgödselkväve. Skatten ökar kostnaderna för produktionsmedlet och sänker till följd därav den ekonomiskt optimala kvävegivan. Vilken effekt skatten har på kvävegivan beror på handelsgödselpriset, vilka krav som ställts upp med hänsyn till grödans kvalitet och prissättningen på den skördade produkten. En sänkning av gödslingsoptimum leder till en minskad förbrukning av handelsgödselkväve, vilket i sin tur medför minskad risk för utlakning. Skattens inverkan på

utlakningsförlusterna är dock betydligt mindre än förändringen i förbrukningen. En orsak till detta är att det inte finns ett linjärt samband mellan kvävetillförsel och kväveutlakning. Att öka den tillförda mängden kväve upp till en nivå motsvarande den för grödan optimala kvävegivan förorsakar en svagt ökad utlakning. Vid kvävegivor över gödslingsoptimum ökar risken för utlakning. En annan orsak är att gödslingen endast är en av flera faktorer som styr kväveutlakningen från åkermarken.

Skatten medför att kväveinnehållet i stallgödseln får ett ökat värde. Därigenom uppkommer ett incitament till bättre utnyttjande av stallgödseln. Ett bättre utnyttjande medför i sin tur att risken för utlakning minskar. Möjligheten att ersätta handelsgödselkväve med stallgödselkväve varierar mellan olika företag och regioner. Ett växtodlingsföretag använder mestadels enbart handelsgödsel för att täcka grödornas behov av kväve medan djurhållande företag oftast använder både handels- och stallgödsel. Det medför att skatten i större utsträckning belastar växtodlingsföretagen samtidigt som det i viss utsträckning kan vara större problem med kväveutlakningen från djurhållande företag.

Någon hämmande inverkan på andra kvävekällor såsom odlingen av kvävefixerande grödor har inte en handelsgödselskatt. Tvärtom kan en skatt på handelsgödsel ge incitament till en ökad odling av kvävefixerande grödor, vilket kan motverka dess utlakningsbegränsande effekt. Vid nuvarande nivå på handelsgödselskatten torde dock denna inverkan vara begränsad.

Särskilt i södra och mellersta Sverige finns behov av att minska kväveutlakningen. Inom dessa områden förbrukas i dag huvuddelen av handelsgödselkvävet. Skatten påförs på all handelsgödsel som innehåller kväve oberoende av var handelsgödseln används och om användningen leder till ökad risk för utlakning.

För trädgårdsnäringen betyder skatten en sänkning av gödslingsoptimum och minskad förbrukning, vilket bör bidra till att risken för utlakning minskar, främst från frilandsodling. Skatten påverkar knappast utlakningsnivån från skogsbruket.

Enligt bedömningen i kapitel 6 är den administrativa hanteringen enkel och kräver förhållandevis små resurser, såväl personellt som ekonomiskt. Kostnaderna för administration, kontroll och uppföljning har bedömts vara låga.

9.4.3 Alternativ till skatt som styrmedel

För att minska kväveutlakningen och uppnå det uppställda miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning* krävs att åtgärder vidtas inom flera sektorer. För att minska kväveutlakningen från jordbruksmark tillämpas inom det nuvarande åtgärdsprogrammet en rad olika styrmedel och åtgärder för att minska kväveförlusterna från jordbruket. Några av styrmedlen och åtgärderna skapar främst goda förutsättningar för att genomföra andra styrmedel och åtgärder, vilka i sin tur har en direkt utlakningsbegränsande effekt. För att lämpliga spridningstidpunkter för stallgödseln skall kunna väljas är en förutsättning att det finns en tillfredställande lagringskapacitet. Andra styrmedel och åtgärder har i sig en direkt effekt och minskar kväveutlakningen. Flera av styrmedlen och åtgärderna, t.ex. en fånggrödeodling, gör det också möjligt att ta hänsyn till fler än en av de faktorer som styr utlakningen från mark såsom klimat, jordart och förekommande odling. Med styrmedlen är det också i många fall möjligt att rikta åtgärderna till områden med betydande utlakning.

Då målet är att minska utlakningen från jordbruksmark, kan flertalet av styrmedlen och åtgärderna, i vissa fall enskilt men vanligen i kombination, betraktas som alternativ till en skatt på handelsgödselkväve.

Ett annat alternativ till den nuvarande skatten på handelsgödselkväve är att bredda basen för skatteuttaget, t.ex. genom att ytterligare källor till kvävetillförsel inom jordbruket beläggs med skatt.

Får att åstadkomma en miljöstyrning mot minskad kväveförbrukning och ökad kväveeffektivitet inom jordbruket kan olika modeller med utgångspunkt i lagstiftning och häri uppställda krav väljas. Exempel på sådana modeller finns i bl.a. Nederländerna och Danmark.

Grundtanken med dessa modeller är att bestämmelser i ett regelverk inte skall överträdas. För att möjliggöra en kontroll av att så inte sker omfattar regelverket krav på dokumentation för dem som berörs. Överträds bestämmelserna inträder en skyldighet att betala en avgift. Avsikten är dock att regelverket skall följas av alla som berörs och att i och med detta inga avgifter skall betalas. Modellerna ingår som en del i ett styrmedelspaket och i regel tillsammans med annan lagstiftning, ekonomisk styrning,

informations-, demonstrations- och rådgivningsverksamhet, försöks- och utvecklingsverksamhet samt forskning.

Med ett annat system för miljöstyrning motsvarande ovan beskrivna modeller men med utgångspunkt i utlakningsberäkningar kan det vara möjligt att åstadkomma en direkt miljöstyrning mot minskad kväveutlakning.

Det bör i detta sammanhang nämnas att regeringen har tillsatt en utredning med uppgift att utreda avgränsning av avrinningsdistrikt och myndighetsorganisation enligt vad som föreskrivs i EU:s ramdirektiv för vatten. Uppgiften har varit att utreda förutsättningarna för att införa en avgift på olika former av utsläpp till vatten och om det bedöms lämpligt lämna förslag till sådant avgiftssystem.

Utredningen Svensk vattenadministration har redovisat sitt uppdrag i betänkandet Klart som vatten (SOU 2002:105). I betänkandet redovisas en principmodell för avgifter på påverkan av vatten. Denna modell innefattar bl.a. följande förslag. Alla vattenanvändare som påverkar vattnet i fysikaliskt-kemiskt och/eller ekologiskt avseende skall ta det ekonomiska ansvaret för sin påverkan på vattnet, antingen genom att bekosta kompensatoriska åtgärder eller betala en avgift. Avgifterna bör bekosta vattenvårdande aktiviteter. Alla användare som påverkar vattnet bör ingå i avgiftssystemet. Avgifterna bör avse sektorer där utsläppen kan minskas och de bör i princip återföras till avgiftskollektivet efter producerad nytta. Avgifterna bör troligen differentieras regionalt beroende på den relativa belastningen hos recipienten. Ett avgiftssystem bör genomföras i etapper. Då bör i första hand de övergödande ämnena kväve och fosfor föras in i systemet. De stora diffusa utsläppen från bl.a. jordbruk och skogsbruk skall innefattas i modellen. I en till betänkandet bilagd underlagsrapport anges att det är mycket problematiskt att mäta utsläppen från diffusa källor. I rapporten framhålls vidare att det egentligen inte finns någon bra lösning under överskådlig tid. Problemet kan kringgås eller skjutas på framtiden genom att man använder schablondata, modelleringar eller inflöde som estimat på utsläpp snarare än att försöka mäta de faktiska utsläppen. Som bas för avgiften föreslås i rapporten användningen av handelsgödsel. Eventuellt bör även stallgödsel inkluderas i systemet. I ett initialskede anses dock att det är bättre att styra från handelsgödselanvändning mot stallgödselanvändning för att minska genomströmningen av närsalter i samhället.

I det följande beskrivs förutsättningarna för uttag av skatt på handelsgödsel och foder, de danska och nederländska modellerna utifrån svenska förhållanden samt en modell med utgångspunkt i utlakningsberäkningar. Vidare anges för- och nackdelar med de olika modellerna. En kort sammanfattning av för- och nackdelar i tabellform samt några kommentarer finns även i bilaga 5.

9.4.4 Skatt på handelsgödsel och foder

Grunden för modellen är att belägga både kväveinnehållet i handelsgödsel och foder med skatt. Modellen bör leda till en styrning mot minskat nettotillflöde och minskat kväveinnehåll i stallgödsel. Lägre kväveinnehåll i stallgödseln bör kunna medföra något lägre ammoniakförluster vid antagande om oförändrad stallgödselhantering. Modellen har framförts i olika sammanhang men någon ingående redogörelse av hur modellen bör vara utformad finns inte. Vad som nämns fortsättningsvis får därför främst betraktas som en allmän bedömning.

I dag finns inte några uppskattningar om och i så fall hur mycket kväveflödet via fodret kan minska utan att det uppkommer andra negativa effekter. Mängden kväve som tillförs djuren med fodret skiljer sig åt beroende på djurslag och från företag till företag.

Basen för en skatt på kväveinnehållet i foder bör vara relevanta nr i Kombinerade nomenklaturen (KN). Härvidlag uppkommer en svårighet att skilja mellan råvaror och tillsatser som är ämnade för livsmedel och råvaror och tillsatser ämnade för foder. Någon särskiljning av dessa grupper görs inte i dag i KN. Däremot särskiljs beredda fodermedel. För detta KN-nr måste dock fodermedel avsedda för jordbrukets djur skiljas ut från fodermedel till andra djurslag. Skall foderråvaror och tillsatser omfattas av skatteplikten uppkommer gränsdragningssvårigheter gentemot livsmedelsråvaror och tillsatser, vilket kan kräva ett omfattande utredningsarbete. Även i detta sammanhang bör skattskyldigheten vara utformad på motsvarande sätt som för handelsgödselsskatten. Klara gränser mellan vad som åsyftas med att tillverka, bereda och blanda foder måste dock sättas upp.

Hur avgränsningen för skatteuttag görs får stor betydelse för vilken miljöstyrande effekt som kan uppnås. För att skatten inte skall betraktas som ett handelshinder måste den tas ut både på inhemska och importerade fodermedel. Skulle enbart vissa

foderråvaror, t.ex. en råvara som inte odlas i Sverige, beläggas med skatt kan ett sådant förfarande komma att betraktas som ett handelshinder. En skatt på enbart beredda fodermedel kan resultera i att fodret blandas från råvaror på företagsnivå. Skatten får därmed en begränsad effekt. Tas skatten ut på enbart vissa foderråvaror eller tillsatser kan det ske en ökning av odlingen eller importen av andra foderråvaror och tillsatser, vilket kan motverka den miljöstyrande effekten. Om handelsgödselkväve använts vid odlingen av fodermedlet och skatt tas ut både på handelsgödselkväve och på fodermedlet kan det anses vara en form av dubbelbeskattning.

Både administrationen och kontrollen, såväl personellt som ekonomiskt, för en modell där även fodermedel beläggs med skatt, kommer att vara betydligt mer resurskrävande än vad som är fallet för handelsgödselsskatten. I vilken grad beror på vilka fodermedel som skattebeläggs. Modellen påverkar inte trädgårdsnäringen eller skogsbruket.

9.4.5 Modell enligt nederländska Minas

Det nederländska systemet Minas (Mineral accounting system) grundas på balansberäkningar för kväve och fosfor. Utgångspunkten för balansen är företaget och flödet av kväve och fosfor till resp. från företaget uttryckt i kg per hektar. Modellen styr mot minskat nettoflöde och ökad kväveeffektivitet. Växtnäringsbalanser främst på företagsnivå, men även på fältnivå, används allmänt i rådgivningssammanhang men också som indikatorer för att få ett mått på utnyttjandegraden och kväveeffektiviteten i jordbruket.

Jordbruksproduktionen i Sverige och Nederländerna skiljer sig väsentligt åt. Den totala jordbruksarealen i Nederländerna är ca 2/3 av den svenska jordbruksarealen. I Nederländerna finns det mer än dubbelt så många nötkreatur och ca 6 gånger fler svin än i Sverige.¹⁰ Även användningen av handelsgödsel per hektar är väsentligt större än i Sverige. Vid jämförelser av kvävebalanser på nationell nivå redovisas ett nettoflöde för Nederländerna som är bortemot 7 gånger större än för Sverige.¹¹ Skall en modell liknande Minas införas i Sverige krävs följaktligen en rad modifieringar.

¹⁰ Eurostat, Agriculture – Statistical yearbook 2000. FAO, Production Yearbook, 1999.

¹¹ P. De Clerq et al. Nutrient Management Legislation in European Countries, Wageningen Pers, The Netherlands, 2001.

Några genomgripande studier av svenska balanser har inte gjorts. Resultatet av de undersökningar som gjorts visar på stora skillnader i nettoflödet beroende på driftsinriktning men också mellan företag med samma driftsinriktning.¹² Allmänt kan nämnas att nettoflödet oftast är relativt lågt för växtodlingsföretag medan nettoflödet för djurhållande företag, särskilt företag med mjölkproduktion, är betydligt högre.

För att uppnå en miljöstyrande effekt under svenska förhållanden med en modell snarlik Minas krävs att större hänsyn tas till driftsinriktningen. Förutom att separera växtodlingsföretag från djurhållande företag finns det behov av att göra en skillnad mellan olika djurslag. Olika grader av djurtäthet kan också vara en bas för en differentiering. Ytterligare en utgångspunkt för en uppdelning kan vara hanteringssättet för stallgödseln. En sådan uppdelning kan dock i betydlig grad försvaga incitamentet att övergå till annat hanteringssätt. En övergång till flytgödselhantering kan t.ex. vara önskvärd för att minska ammoniakförlusterna och för att förbättra spridningsmöjligheterna.

Förutom att göra en åtskillnad mellan lättare jordar och lerjordar kan det vara viktigt att särbehandla organogena jordar, då en odling på dessa jordar orsakar en nettomineralisering. Mellan lättare jordar och lerjordar finns skillnader med avseende på risken för utlakning. Modellens miljöstyrande effekt på lättare jordar bör vara god medan effekten på lerjordar är avsevärt otydligare, eftersom ett nettoflöde vid hög lerhalt inte entydigt kan likställas med utsläpp till vatten.

I Minas beaktas inte kväve som tillförs med kvävefixerande grödor. Under svenska betingelser är tillfredställande skattningar av kvävefixeringen avgörande för att erhålla en godtagbar miljöstyrande effekt. I dag finns inte tillräckligt underlag för att göra sådana skattningar.

Gödslingen sker med hänsyn till förväntad skörd, vilket har till följd att balansen avspeglar hur väl den förväntade skörden överensstämmer med erhållen skörd. År med torra, stora nederbördsmängder eller stora skadegörorangrepp, men också sjukdomsutbrott på enskilda företag, kan komma att avspeglas i balansen. Vid sådana tillfällen har Minas modifierats. Behov av modifieringar kan inte uteslutas även för svenska förhållanden. Att skadegörorangrepp kan avspeglas i balansen medför att bekämp-

¹² Myrbeck Å.: Växtnäringsflöden och -balanser på gårdar med olika driftsinriktningar – En studie av 1 300 svenska gårdar. Inst. för markvetenskap, SLU rapport nr 30, 1999.

ningsmedel kan komma att används i förebyggande syfte för att minimera risken för skador. En konflikt med andra miljökvalitetsmål kan därmed uppstå. För att undvika betydelsen av enskilda år kan medelvärden med avseende på skördade produkter väljas, vilket minskar den miljöstyrande effekten.

Åtgärder såsom fänggrödeodling och utebliven höstbearbetning som begränsar risken för utlakning påverkar inte nettoflödet ett enskilt år. Andra åtgärder såsom anläggning av våtmarker avspeglas över huvud taget inte i balansen. Om det är väsentligt att dessa åtgärder vidtas krävs andra former av styrning. En viss styrning mot lämplig spridningstidpunkt erhålls med modellen, eftersom spridningstidpunkten inverkar på möjligheten att erhålla högre kväveskörd i förhållande till tillförd mängd kväve. Även här inverkar dock väderleksförhållandena.

Vilken miljöstyrande effekt som kan uppnås beror i hög grad på hur finmaskig och välavvägd uppdelning som kan åstadkommas. Hur god den miljöstyrande effekten blir beror också på hur realiserbart det är att komplettera modellen med välavvägda skattningar med avseende på ovannämnda åtgärder.

I Nederländerna är det företagaren som är ålagd att dokumentera och verifiera flödena till och från företaget. Motsvarande villkor bör gälla under svenska omständigheter. Verifikationerna kan utgöras av inköpta och försålda mängder samt deras innehåll av kväve, antingen genom att använda uppmätta och angivna värden eller beräknade värden utifrån fastlagda normer. En myndighet bör fastställa normvärdena. För sådana produkter som stallgödsel och vallfoder som säljs eller överläts mellan olika företag krävs förutom att mängderna mäts även att kväveinnehållet fastställs på ett entydigt sätt, antingen utifrån normvärden eller genom uppmätta värden. Ett system motsvarande vad som finns i Nederländerna i detta hänseende torde även vara lämpligt att införa i Sverige.

Utöver normvärden och schabloner krävs uppskattningar av eftersträvansvärt nettoflöde vid olika driftsinriktningar. Uppskattningarna är betydelsefulla för dem som berörs av modellen men behövs även för den myndighet som administrerar modellen och kontrollerar efterlevnaden.

För kontroll av dokumentationen krävs bl.a. att myndigheten har tillgång till innehållsdeklarationer för alla produkter som kan förekomma på marknaden. Det är ofrånkomligt med uppdateringar med jämna mellanrum, eftersom innehållet i produkterna förändras över tiden och nya produkter tillkommer på marknaden. Då

kontrollmöjligheterna avsevärt försvåras vid en regionalisering, bör ett sådant alternativ uteslutas. T.ex. uppkommer betydande svårigheter med kontroll av försäljning eller överlåtelser av stallgödsel om inte båda företagen finns inom den region som omfattas av kravet på dokumentation.

Både administrationen och kontrollen, såväl personellt som ekonomiskt av Minas, är betydligt mer resurskrävande än vad som är fallet för handelsgödselskatten. Brukarna kommer att drabbas av kostnader, eftersom det i flertalet fall krävs att experter anlitas för att utföra beräkningarna på ett korrekt sätt. Därtill kan kostnader tillkomma för fastställande av kväveinnehåll i produkter m.m.

Skogsbruket bör inte omfattas, då årliga nettoflöden i detta sammanhang inte är användbara. Skall trädgårdsnäringen omfattas krävs ett omfattande utvecklingsarbete, eftersom merparten av det underlag som krävs inte är känt. Istället bör andra alternativ övervägas för skogsbruket och trädgårdsnäringen. Övervägs andra alternativ som komplement till Minas bör också en gräns med tanke på mindre jordbruksföretag vägas in.

Ett uttag av avgift kan antingen ske med hänsyn till ett nettoflöde över noll eller för ett nettoflöde över en fastställd nivå. Vid uttag över noll kommer troligtvis djurhållande företag att drabbas hårdare, vilket kan utgöra en orsak till en minskad total djurproduktion. I Nederländerna var detta en målsättning vid införandet av Minas. Sker uttaget vid ett nettoflöde över fastställd nivå krävs det att nivån har fastställts på ett entydigt sätt. Hur modellen kan samverka med andra former av styrning måste närmare studeras innan det är möjligt att dra några djupgående slutsatser. En längre utvecklingsperiod krävs för att utveckla ett Minas under svenska betingelser. Därefter torde det också krävas en justeringsperiod innan modellen kan anses vara nöjaktigt utformad.

En utförligare beskrivning av Minas finns i bilaga 2.

9.4.6 Modell enligt danska gödselräkenskaper

Grunden för de danska gödselräkenskaperna är växtodlings- och gödslingsplaneringen utifrån fastställda kvävenormer och beräkningar av skillnaden mellan planerad och tillförd kvävekvote. Med gödselräkenskaperna skall de olika grödornas kvävebehov tillgodoses utan att en överdosering av kväve förekommer.

Räkenskaperna styr mot ökad kväveeffektivitet och en minskad förbrukning av handelsgödsel. Växtodlings- och gödslingsplaner är viktiga verktyg för att planera hur stallgödsel eller andra organiska gödselmedel skall användas på optimalt sätt och i förekommande fall vilka inköp av handelsgödsel som skall företas. Planerna är ofta grundverktyg i informations- och rådgivningssammanhang.

Jordbruksproduktionen i Sverige och Danmark skiljer sig åt. Den totala åkerarealen i Danmark är något mindre än i Sverige. Svinproduktionen är väsentligt större men även antalet nötkreatur är högre i Danmark än i Sverige.¹³ Handelsgödsel försäljningen är högre liksom nettoflödet, vilket beräknats vara 3 gånger högre i Danmark än i Sverige.¹⁴ Det medför att modifieringar av det danska systemet måste företas om motsvarande system skall införas under svenska förhållanden.

Basen i de danska gödselräkenskaperna är fastställandet av kvävenormer för enskilda grödor. I Sverige saknas i stort sett motsvarigheten till den forsknings- och försöksverksamhet som i Danmark utgör grunden för att kunna fastställa kvävenormerna. För att bygga upp motsvarande system i Sverige krävs omfattande personella och ekonomiska resurser. I Sverige saknas också den forsknings- och försöksverksamhet som krävs för att kunna fastställa utnyttjandegraden för stallgödsel och till följd därav fodras ytterligare resurser. Nuvarande kvävenormer i gödselräkenskaperna tar inte hänsyn till skilda förhållanden regionalt, lokalt eller på enskilda företag. Då variationerna i bl.a. klimatförhållanden är större i Sverige, kan det finnas behov av att fastställa kvävenormerna på en mer regional nivå än vad som är fallet i Danmark. Vid t.ex. extrema väderleksförhållanden regionalt eller lokalt kan det även finnas behov av att ändra kvävenormerna eller göra undantag från kravet på räkenskaper. För svenska förhållanden krävs det också att kvävefixeringen beaktas på ett tydligare sätt än vad som sker i de danska gödselräkenskaperna.

En annan bas för gödselräkenskaperna är att bestämma markens kväveinnehåll på våren. I Danmark fastställs kväveinnehållet genom analys av en mängd markprover tagna på våren. I Sverige sker inte några motsvarande analyser. Möjligtvis kan kväveinnehållet i marken på våren fastställas på annat sätt än vad som sker i

¹³ Eurostat, Agriculture – Statistical yearbook 2000. FAO, Production Yearbook, 1999.

¹⁴ P. De Clerq et al. Nutrient Management Legislation in European Countries, Wageningen Pers, The Netherlands, 2001

Danmark. Det kommer dock alltid att vara förknippat med kostnader.

I Danmark är grön mark och fånggrödekrav liksom harmonireglerna, som närmast motsvarar de svenska djurtäthetsbestämmelserna, sammankopplade med räkenskaperna. Vid ett införande av motsvarande modell i Sverige krävs överväganden om vilka av de svenska reglerna som lämpligen kan och skall sammankopplas. Görs en sammankoppling ökar modellens komplexitet. Behovet av ändringar i den nuvarande svenska lagstiftningen vid en sådan sammankoppling måste närmare övervägas.

Med gödselräkenskaperna styrs kväveanvändningen med hjälp av både kvävenormer och utnyttjandegrad för stallgödsel. Säkerhetsmarginalerna för kvävenormerna måste dock under svenska förhållanden vara snäva om en miljöstyrande effekt skall erhållas. Grunden för detta är att den tillförda kvävegivan i Sverige endast överstiger den ekonomiskt optimala kvävegivan för vissa grödor, särskilt i södra och mellersta Sverige. Genom att fastställa kvävenormerna på en nivå under ekonomisk optimal kvävenivå fås en styrning mot ett ytterligare sänkt gödslingsoptimum. En ytterligare sänkning av gödslingsoptimum kan göras om det t.ex. finns särskilda skäl att i ett specifikt område öka kväveeffektiviteten.

I Danmark måste bara vissa företag genomföra räkenskaperna. Görs motsvarande avgränsning i Sverige bör räkenskaperna kompletteras med ett annat alternativt styrmedel för att inte snedvrída konkurrensen. Att på samma sätt som i Danmark även innefatta skogsbruket bör undvikas. Skillnaderna mellan danskt och svenskt skogsbruk är stora. Den miljöstyrande effekt som fås bedöms som nära nog obefintlig. Trädgårdsnäringen bör kunna inrymmas på liknande sätt som i Danmark. För detta fordras dock att kvävenormer även fastställs för främst frilandsodling, vilket kan komma att kräva omfattande forsknings- och försöksverksamhet.

Komplexiteten i räkenskaperna för troligen med sig att många brukare har behov av hjälp med beräkningar och dokumentation, vilket leder till extra kostnader. Att ha god tillgång till information och rådgivning om räkenskaperna är väsentligt för dem som berörs och för en optimal anpassning av kvävetillförseln på det enskilda företaget. Därmed erhålls även få överskridanden.

Kostnaderna för administration och kontroll av ett svenskt system med gödselräkenskaper kommer att var betydligt högre än i Danmark med avseende på både personella och ekonomiska

resurser. En nackdel med systemet i Danmark är den långa handläggningstiden som medför en otydlig koppling mellan överträdelseåret och böternas utdömande.

För att utveckla och anpassa räkenskaperna till svenska förhållanden krävs både personella och ekonomiska resurser under en längre tidsperiod. Behov av fortlöpande utveckling och justeringar skulle föreligga vid ett införande under svenska förhållanden. I Danmark pågår en ständig utveckling av räkenskaperna. Kritiken mot räkenskaperna rör främst modellens låga flexibilitet.

9.4.7 En utförligare beskrivning av systemet med gödselräkenskaper finns i bilaga 3. Modell med utgångspunkt i utlakningsberäkningar

Grunden för modellen är att med hjälp av beräkningar på ett specificerat sätt fastställa rotzonsutlakningen från jordbruksmarken från ett jordbruksföretag. Målsättningen är att få en verkningsfull styrning mot minskad kväveutlakning. Dagens vetenskapliga beräkningar sker med hjälp av modeller som beskriver kväveprocesserna i marken och beräknar utlakningen av kväve från rotzonen till dräneringsröret eller grundvattnet.¹⁵ Genom att på olika sätt kombinera de faktorer som påverkar kväveutlakningen erhålls, för var och en av kombinationerna, en koefficient som beskriver kväveutlakningen för just denna kombination av faktorer. Koefficienten kan sedan appliceras på en åkerareal utifrån dess klimatförhållanden, jordart, vidtagen gödsling, genomförda odlingsåtgärder, skörd m.m. varvid en uppskattad utlakning erhålls. De beräkningar som i dag genomförs är övergripande och ger endast en generell uppfattning om utlakningen från åkermarken i olika regioner i landet.

För att på ett tillförlitligt sätt, på företagets åkermark eller motsvarande, applicera beräkningsmodellens koefficienter krävs en betydligt högre grad av differentiering. Framför allt krävs, för att få en god miljöstyrande effekt, en differentiering av koefficienterna med hänsyn till bl.a. grödval och växtföljd, gödsling och kvävefixering, mullhalt, jordbearbetning och skörd. För att möjliggöra en

¹⁵ Johnsson, H. & Mårtensson, K.: Kväveläckage från svensk åkermark – Beräkningar av normalutlakning för 1995 och 1999, Manuskript. Publiceras i Naturvårdsverkets rapportserie.

sådan differentiering krävs i sin tur ett betydligt bättre data-underlag.

Förutom tillförlitliga koefficienter krävs referensvärden. Med referensvärden avses värden som beskriver vilken utlaknings-reducerande effekt som fås genom att vidta olika åtgärder. Referensvärdena bör vara fastställda på en relativt lokal nivå med tanke på att alla åtgärder inte ger samma utlakningsbegränsning i alla områden. Dessutom kan det av olika orsaker vara olämpligt att vidta alla åtgärder i alla områden eller i alla odlingssituationer. Vidare kan andra styrmedel begränsa möjligheten att vidta vissa åtgärder.

Vilken utlakningsnivå som skall nås måste fastställas på ett rättvisande och entydigt sätt. Uppskattningar av vilka utlaknings-nivåer, vid beaktande av bakgrundsutlakningen, som bör eftersträvas eller är möjliga att uppnå täcks inte in av dagens beräkningar. Utlakningsnivån måste utgå från relativt lokala förhållanden och odlingssituationer samt vara möjlig att nå genom att vidta lämpliga åtgärder.

Referensvärdena och utlakningsnivåerna har även stor betydelse som informationskälla och beslutsunderlag för dem som berörs. Fastställda koefficienter, referensvärden och utlakningsnivåer bör inte betraktas som slutgiltiga. Nya erfarenheter och kunskaper kommer med jämna mellanrum att kräva justeringar och uppdateringar. Omfattande informations- och rådgivningsinsatser kommer att krävas för att bygga upp kunskaperna hos dem som berörs men också för att få förståelse för vilka åtgärder som lämpligen bör vidtas. Målsättningen bör vara att brukarna genomför de mest kostnadseffektiva åtgärderna med resultatet att den önskvärda utlakningsbegränsningen nås.

Modellen kommer inte att beakta alla utlakningsbegränsande åtgärder, t.ex. anläggandet av våtmarker. Sådana åtgärder måste till följd därav beaktas på särskilt sätt för att inte missgynnas.

För att minska utlakningen till havet är det särskilt betydelsefullt att vidta åtgärder i jordbruksområdena söder om Dalälven. Inom dessa områden finns också den övervägande delen av den svenska åkermarken. Ur denna synvinkel kan en regional modell övervägas. En regional modell ger dock upphov till ökade gränsdragningsproblem och kan vara konkurrenssnedvridande. Jordbruksdriften, med avseende på både djurhållning och växtodling, är i de södra delarna i allmänhet mer differentierad, vilket medför att en regional

modell endast i begränsad omfattning minskar behovet av koefficienter, fastställda referensvärden och utlakningsnivåer.

Utlakningsberäkningarna omfattar i dag enbart jordbruksgrödor. Skall modellen även omfatta frilandsodlingen krävs stora forsknings- och utvecklingsinsatser för att förbättra kunskapsläget. För skogsbruket och växthusodlingen måste andra lösningar sökas.

Modellen kommer av allt att döma vara mycket komplex. Med hjälp av ny teknik och beroende på vad som framkommer vid en metodutveckling kan möjligtvis förenklingar göras. Troligtvis kommer dock modellen och alla konsekvenser av ett beslut innebära svårigheter för den enskilde att överblicka modellen. Det innebär att expertkunskaper erfordras eller måste utnyttjas för att genomföra beräkningarna och dokumentera resultaten på godtagbart sätt. Modellen kommer därmed förmodligen att leda till kostnader för experthjälp.

Komplexiteten innebär också att administrationen och kontrollen kommer att vara långt mer omfattande och kräva betydligt mer personella och ekonomiska resurser än vad som gäller för handelsgödselskatten. Särskilda expertkunskaper kommer att fordras även i detta hänseende.

Eftersom modellen enbart har kunnat studeras utifrån teoretiska grunder, krävs ytterligare fördjupade studier för att komma fram till ett juridiskt hållbart styrmedel som kan accepteras av dem som berörs. En sådan modell bedöms ha en betydligt bättre miljöstyrande effekt än andra alternativ. Hur modellen skall kombineras med andra styrmedel och åtgärder måste också närmare studeras. Först under nästa decennium torde förutsättningar föreligga för att kunna tillämpa en sådan modell.

9.4.8 Olika aktörers inställning till skatt på handelsgödselkväve

Utredningen har fått olika synpunkter på den framtida beskattningen av handelsgödsel och bekämpningsmedel. Dessa synpunkter har lämnats skriftligen och vid en s.k. hearing där representanter för olika myndigheter och intresseorganisationer var närvarande. Nedan anges kortfattat de synpunkter som inkommit med avseende på skatt på handelsgödselkväve. I avsnittet 10.7 redovisas erhållna synpunkter på bekämpningsmedelsskatten.

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) framför som en övergripande ståndpunkt att en skatt som ekonomiskt styrmedel skall bidra till att uppnå de nationellt uppställda miljö kvalitetsmålen. De skall dessutom vara konkurrensneutrala gentemot övriga EU-länder, kostnadseffektiva i förhållande till miljönyttan och administrativt enkla. Nationella miljöskatter accepteras om de är kostnads-effektiva och återförs i sin helhet.

LRF har som grundkrav att kväveskatten bör avskaffas och att riktade åtgärder i stället bör användas för att minska kväveutlakningen. Handlingslinjen uppfyller kravet på likvärdig konkurrens och ger till resultat en förbättrad miljösituation. Att kraftfulla och adekvata åtgärder kräver finansiella medel framhålls och LRF kan därför även tänka sig skatten bibehålls. Dock bör skattesatsen sänkas med 2/3. Den reducerade skatteintäkten bör i sin helhet användas för finansiering av olika åtgärder. Exempelvis bör en förstärkning av informations-, och rådgivningssatsningar samt åtgärder inom ramen för jordbrukets miljöprogram vara adekvata åtgärder. Om återföring sker bör en komplicerad individuell modell för återföring undvikas, vilket också kan förenkla notifieringen hos EU-kommissionen. Återföringen bör utvärderas efter en treårsperiod och om tillfredställande resultat har uppnåtts bör skatten avvecklas.

LRF anser att, teoretiskt som styrmedel och med beaktande av principen om att förorenaren skall betala med avseende på övergödningsproblematiken, är modeller utifrån mätningar i miljön det bästa alternativet. Dessa är dock omöjliga att tillämpa praktiskt. Därefter är, teoretiskt, en utlakningsmodell näst bäst följt av överskottsmodeller, modeller som beaktar totala kvävetillförseln och slutligen en skatt på handelsgödsel. De stora skillnaderna med hänsyn till främst djurhållningen mellan Sverige å ena sidan och Nederländerna, Belgien och Danmark å den andra sidan betonas som argument för att inte införa motsvarande modeller i Sverige. Modellerna skulle under svenska omständigheter föra med sig vittgående ingrepp som inte står i proportion till behovet av åtgärder. Kostnaderna och administrationen för modellerna upp-väger inte den vunna miljönyttan.

Svenska Lantmännen anser att skatten på kväve i handelsgödsel skall avvecklas. Bibehålls skatten bör den högst vara 0,30 kr/kg N och i sin helhet återföras. I övrigt överensstämmer Svenska Lantmännens synpunkter angående de alternativa modellerna, främst de danska och nederländska, med LRF:s uppfattning.

Gröna näringens organisation (GRO) intar för frilandsodlingen, när det gäller handelsgödselskatten, samma ståndpunkt som LRF. GRO framhåller också att kväveutlakningen från växthusodlingen är låg och att skatten har förhållandevis liten betydelse för odlingen.

Ekologiska lantbrukarna förordar en ökad användning av miljöskatter som styrmedel. De har dock åsikten att en EU-harmonisering av miljöskatterna måste ske, då de marknadsmässiga och politisk-ekonomiska villkoren är europeiska. Så länge inte miljöskatterna är harmoniserade uppstår konkurrensnackdelar för det svenska jordbruket som kollektiv. För att neutralisera dessa negativa effekter bör nationella miljöskatter förenas med en återföring. Dock bör deras styrande effekt med avseende på uppsatta miljömål bibehållas.

Ekologiska lantbrukarna anser att effekterna vad gäller tillförsel, resurseffektivitet samt kväveutlakning bör beaktas vid övervägande av styrmedel. Kväveskatten bör bibehållas och höjas till en betydligt högre nivå. Att samtidigt återföra hela skatten bör neutralisera de konkurrensnackdelar som uppkommer för svenskt jordbruk.

Som alternativ till nuvarande skatt förordar Ekologiska lantbrukarna en skatt på kväveinnehållet i handelsgödsel och foder. I detta sammanhang hänvisas till de slutsatser som framförs i CLM-rapporten, vilken sammanfattats i kapitel 5. En beskattning av kväveöverskottet på gårdsnivå anges som ytterligare ett alternativ, vilket skulle ge producenterna incitament för att minska tillförseln och öka kväveeffektiviteten. Att administrationen är omfattande anges som en stor nackdel. Erfarenheterna från Danmark och Nederländerna omtalas som avskräckande. Vidare anger Ekologiska lantbrukarna som en ytterligare nackdel att systemen tenderar att peka ut enskilda producenter som problemets källa, inte den felaktiga strukturen som leder till övertillförsel.

Ekologiska lantbrukarna anser att en skatt på gödselmedel bör omfatta även fosfor och kalium.

9.5 Övervägande

Utredningens förslag: Skatten på kväve skall bibehållas som styrmedel för att tillsammans med andra styrmedel och åtgärder minska kväveförlusterna från jord- och trädgårdsbruket.

Basen för uttag av skatten skall även fortsättningsvis vara innehållet av kväve i handelsgödsel. Skattesatsen skall tills vidare inte ändras.

Metoder utvecklas och underlagsdata tas fram i kombination med att forsknings- och försöksverksamhet startas för att om möjligt utveckla ett nytt styrmedel som styr direkt mot minskad kväveutlakning och som kan ersätta den nuvarande skatten på kväve.

Skatten på kadmiuminnehållet i gödselmedel skall bibehållas.

För att begränsa utlakningen av kväve kan ett flertal styrmedel och åtgärder komma i fråga. Sverige är för närvarande det enda land som tar ut en skatt på handelsgödselkväve. Dock har de företag i Danmark som inte omfattas av gödselräkenskaperna att betala en särskild avgift på handelsgödselkväve. Därjämte skall företag som inte uppfyller gödselräkenskapernas regelverk betala en bot.¹⁶ Avgiften i Danmark är främst att se som ett komplement till räkenskaperna och har införts för att även andra sektorer skall bidra till en minskad kväveförbrukning. Att göra en jämförelse mellan den danska och svenska skattens effekt på förbrukningen av handelsgödselkväve eller dess utlakningsbegränsande effekt är därför inte möjligt.

Nuvarande åtgärdsprogram för att minska kväveförlusterna från jordbruket omfattar förutom skatten på handelsgödselkväve en rad olika styrmedel och åtgärder.

Andra former av styrmedel som förekommer är de danska eller nederländska modellerna, jämte det system för miljöstyrning som numera tillämpas i Belgien. Dessa system styr huvudsakligen mot ökad kväveeffektivitet i jordbruket. Indirekt bör dock en utlakningsbegränsande effekt erhållas. För att åstadkomma en mer direkt styrning mot minskad kväveutlakning kan ett system utifrån utlakningsberäkningar vara möjligt att tillämpa.

¹⁶ Se kap. 4 bilaga 3.

Därutöver förekommer ekonomiska styrmedel som inte enbart är riktade mot jordbruket men där intäkterna används för att åstadkomma en minskad kväveutlakning från jordbruksmark. Några sådana modeller har beskrivits i kapitel 4 men övervägs inte i det följande som tänkbara alternativ.

9.5.1 Alternativa styrmedel till skatt på kväve

Både de danska och nederländska systemen är regelverk vilka inrymmer omfattande krav på hur verksamheten skall bedrivas och hur den bedrivna verksamheten skall dokumenteras. Överträds reglerna utdöms höga böter eller avgifter. Även ett system som bygger på utlakningsberäkningar kan närmast jämföras med de nämnda modellerna. I det följande övervägs lämpligheten och möjligheterna att införa de beskrivna modellerna. En viktig utgångspunkt i detta sammanhang är möjligheten att med respektive modell åstadkomma en tillfredställande utlakningsbegränsande effekt. Erfarenheter av de nederländska och danska modellerna med avseende på deras effekt för att minska utlakningen av kväve är begränsade och genomgripande utvärderingar saknas. Det medför att bedömningen av möjligheten att nå en utlakningsbegränsande effekt endast kan betraktas som generell.

En annan viktig aspekt för att bedöma var och en av modellernas lämplighet är hur de skall kombineras med andra former av styrmedel och åtgärder. Både det nederländska systemet och de danska gödselräkenskaperna är delar i omfattande styrmedelspaket. Detta skulle även gälla för en modell med utlakningsberäkningar. Om ett system införs i Sverige måste det övervägas hur modellen på bästa sätt skall kombineras med redan befintlig lagstiftning. Vidare måste även existerande ekonomisk styrning och informations-, demonstrations- och rådgivningsverksamhet ses över för att ett införande av modellen skall få det resultat som eftersträvas. Sådana övervägande kan emellertid inte anses ingå i utredningens uppdrag och får därför göras i annat sammanhang.

Modell enligt nederländska Minas

Syftet med Minas och de danska gödselräkenskaperna är att skapa en balans mellan in- och utflödet av kväve. Växtnäringsbalanser är ett av de instrument som används i rådgivningssammanhang som underlag för diskussioner om utnyttjandet av de på företaget förkommande kvävekällorna och om företagets inköp av kväve.

Den nederländska modellen har som grund en balans på företagsnivå. System liknande det nederländska kan skapa förutsättningar för en ökad kväveeffektivitet på företagsnivå. Under svenska förhållanden bedömer dock utredningen att det krävs betydande modifieringar av modellen om kväveeffektiviteten skall öka för huvuddelen av jordbruksföretagen och kväveutlakningen från jordbruksmarken skall minska. I stor sett skulle alla svenska jordbruksföretag behöva omfattas. Om så inte skulle bli fallet måste av allt att döma kompletterande styrmedel införas.

För att kunna tillämpa en svensk motsvarighet till Minas är det viktigt att beakta det kväve som tillförs med kvävefixerande grödor. Dessutom bör antagligen driftsinriktning, djurslag, djurtäthet och jordart beaktas. De erforderliga förändringarna leder till att modellens komplexitet ökar avsevärt. Att genomförandet av flera utlakningsbegränsande åtgärder inte avspeglas i nettoflödet, ett enstaka år eller över huvud taget, innebär enligt utredningen en avsevärd begränsning av modellens lämplighet som miljöstyrmedel. Att dess miljöstyrande effekt med hänsyn till lerjordar dessutom är otydlig är en annan nackdel. Någon fördjupad utvärdering av Minas har inte företagits, vilket omöjliggör bedömningar av de effekter på utlakningen som kan vara tänkbara. Det är dock sannolikt att de effekter som kan fås i Nederländerna inte kan likställas med effekter som kan vara möjliga att nå under svenska förhållanden.

Modifieringarna kräver ett omfattande utvecklingsarbete. De nederländska kostnaderna för administration och kontroll av Minas är avsevärda. Att kostnaderna för svenska förhållanden skulle bli lägre är osannolikt.

Mot bakgrund härav anser utredningen att en modell motsvarande Minas inte kan förordas på kort sikt. Enligt utredningens mening kan systemet inte heller förordas på lång sikt. Den främsta orsaken till detta är osäkerheten om vilken utlakningsbegränsande effekt som i själva verket kan fås med en avsevärt mer komplex modell, som bedöms som nödvändig om den skall kunna tillämpas under svenska förhållanden.

Modell enligt danska gödselräkenskaperna

De danska gödselräkenskaperna kan betraktas som en variant av kvävebalanser på fältnivå. Växtodlings- och gödslingsplaneringen, som utgör grunden för räkenskaperna, är liksom balanser värdefulla instrument i rådgivningssammanhang. Räkenskaperna skapar liksom Minas förutsättningar för en ökad kväveeffektivitet och en utlakningsbegränsande effekt. Skillnaderna mellan jordbruket i olika delar av Sverige är avsevärt större än inom jordbruket i Danmark. Utredningen bedömer därför att en rad modifieringar måste göras för att anpassa modellen till svenska förhållanden. Det medför att underlaget för bl.a. fastställandet av kvävenormerna måste utökas i ansevärlig grad. För att positiva miljöeffekter skall åstadkommas bör dessutom bl.a. snäva säkerhetsmarginaler användas vid fastställandet av kvävenormerna. Under svenska förhållanden är det viktigt att beakta kvävefixeringen i högre grad. Underlaget för fastställandet av kvävenormerna och utnyttjandegraden för stallgödseln måste följaktligen vara av hög kvalitet, vilket medför betydande kostnader för forsknings- och försöksverksamhet. Idag finns inte i Sverige de kunskaper som behövs för att fastställa dessa värden. Någon kostnadsuppskattning för verksamheten har inte erhållits från Danmark. Det är därför inte möjligt att uttala sig om vilka kostnader som kan uppkomma under svenska förhållanden.

I Danmark har undantag gjorts för mindre företag och i stället har en avgift på handelsgödselkväve införts som komplement. Om en motsvarande modell skall införas i Sverige innebär det att nuvarande skatt på handelsgödsel i princip måste bibehållas för små företag. Skattesatsen kan dock behöva höjas.

Vilken utlakningsbegränsande effekt som kan åstadkommas med modellen beror troligtvis i hög grad på hur räkenskaperna sammanlänkas med andra styrmedel och åtgärder. Någon ledning i danska utvärderingar har inte varit möjligt att erhålla, eftersom genomgripande beräkningar av kväveutlakningen i Danmark först skall genomföras under år 2003.

De kostnader och personella resurser som krävs för administration och kontroll torde under svenska förhållanden i avsevärd grad överstiga de danska administrations- och kontrollkostnaderna, vilka uppgår till 25–30 miljoner dkr.

Mot bakgrund av nämnda förhållanden bedömer utredningen att det, sett i det korta perspektivet, inte är möjligt att införa en modell motsvarande de danska gödselräkenskaperna.

För att ett system som det danska skall kunna införas på lång sikt krävs också att omfattande satsningar på försöks- och utvecklingsverksamhet görs redan nu för att det skall finnas ett tillräckligt underlag för att fastställa erforderliga normer och utnyttjandegrader. Den låga flexibiliteten i modellen utgör enligt utredningens mening en betydande nackdel. Att den inte fullt ut kan ersätta en skatt på handelsgödselkväve är en annan nackdel.

Utredningens slutsats blir att en modell motsvarande de danska gödselräkenskaperna inte kan förordas för att kunna åstadkomma en minskad kväveutlakning, vare sig på kort eller lång sikt.

Modell med utgångspunkt i utlakningsberäkningar

En modell med utgångspunkt i utlakningsberäkningar har bara varit möjlig att studera utifrån de vetenskapliga beräkningar som idag genomförs. Teoretiskt styr modellen direkt mot minskad kväveutlakning, vilket är en viktig fördel.

För att med en modell som är rättvisande och juridiskt hållbar åstadkomma en utlakningsbegränsande effekt anser utredningen att det krävs en differentiering med hänsyn till klimatförhållanden, jordarter, gödsling, odlingsåtgärder, skörd m.m. Differentieringen bör i möjligaste mån ta hänsyn till flertalet av de faktorer som styr kväveutlakningen. Det går inte att utifrån nuvarande kunskapsnivå uttala sig om huruvida det från denna utgångspunkt är möjligt att göra förenklingar. Obestridligt är dock att det krävs betydligt bättre dataunderlag än vad som för närvarande finns för att både åstadkomma en differentiering och för att kunna ta ställning till vilka förenklingar som kan vara möjliga att åstadkomma.

Förutom att differentiera med hänsyn till de faktorer som styr utlakningen krävs att referensvärden och utlakningsnivåer fastställs på ett entydigt och rättvisande sätt. För att fastställa referensvärdena och utlakningsnivåerna krävs forsknings- och försöksverksamhet.

Då underlaget för beräkningarna men också för referensvärdena och utlakningsnivåerna kontinuerligt behöver justeras och uppdateras, krävs det att satsningarna på framtagandet av underlag

och forsknings- och försöksverksamheten fortgår även efter modellens införande.

Modellen måste vara tämligen komplex om den skall vara juridiskt hållbar och ge rättvisande beräkningsresultat för att det i praktiken skall vara möjligt åstadkomma en styrning mot minskad kväveutlakning från jordbruksmarken. Att avgöra hur stora kostnaderna blir för administration och kontroll vid ett införande av modellen är inte möjligt i nuläget. Uppskattningsvis kommer de att åtminstone motsvara de kostnader som krävs för att införa en modell liknande Minas.

Med beaktande av nämnda omständigheter anser utredningen att det inte är möjligt att vare sig på kort eller medellång sikt införa en modell som baseras på utlakningsberäkningar. Däremot kan modellen komma i fråga på lång sikt. Vid ett införande av systemet på lång sikt krävs redan nu omfattande satsningar på framtagande av underlagsdata samt på forsknings- och försöksverksamhet. Att systemet inte tillämpas i något land skapar svårigheter med att uttala sig om dess för- och nackdelar. Att det direkt styr mot minskad kväveutlakning bedöms dock av utredningen som en väsentlig fördel jämfört med andra modeller.

Sammanfattande kommentarer

Med utgångspunkt i ovanstående bedömningar kan det konstateras att inget av systemen för miljöstyrning är möjligt att införa omedelbart eller på kortare sikt. Varje modell kräver ett omfattande utvecklingsarbete innan förutsättningar finns för ett införande.

Enligt utredningens mening är ett system som direkt styr mot minskad kväveutlakning att föredra framför andra modeller som styr mot ökad kväveeffektivitet. Det går inte att med tillräcklig grad av säkerhet fastställa om det är möjligt att utveckla ett system utifrån de vetenskapliga beräkningar som nu genomförs. En sådan modell måste förutom att ge önskvärd utlakningsbegränsande effekt även vara juridiskt hållbar och ge rättvisande beräkningsresultat med hänsyn till de lokala förhållandena och till de på företaget vidtagna åtgärderna. Dessutom krävs att systemet kombineras på lämpligt sätt med andra styrmedel och åtgärder för att önskvärd miljöstyrande effekt skall nås. För att komma fram till om det är möjligt att utveckla en sådan modell krävs det först och främst förbättrat dataunderlag och forsknings- och försöksresultat.

Utredningen anser att det redan nu bör skapas förutsättningar för sådana satsningar. Oberoende av om modellen i ett senare skede bedöms vara möjlig att genomföra kan sådana satsningar vara väsentliga för att få förbättrande kunskaper om bl.a. kvävetillförseln till jordbruket och de faktorer som styr kväveutlakningen. Nya kunskaper kan också behövas för att få underlag för val av åtgärder i syfte att nå uppsatta mål för kväveutsläppen från jordbruket.

9.5.2 Skall skatt på kväve behållas som styrmedel?

De studerade systemen för miljöstyrning är enligt utredningens mening inte möjliga att införa på kortare sikt. Utredningen har därför att undersöka om skatten som styrmedel skall bibehållas och, i så fall, om basen för och nivån på skatteuttaget skall ändras för att en förbättrad miljöstyrande effekt skall uppnås.

Det övergripande motivet för att ta ut skatt på handelsgödselkväve är att få en effekt i form av minskad kväveutlakning. I tidigare utredningar har det framhållits att skatten har en viss utlakningsbegränsande effekt. Skatten ingår i dag som en del i åtgärdsprogrammet för att minska kväveförlusterna från jordbruket. Åtgärderna inom åtgärdsprogrammet har av regeringen i propositionen 2000/01:130 "Svenska miljömål- delmål och åtgärdsstrategier" tillsammans med åtgärder inom andra sektorer bedömts som tillräckliga för att till år 2010 nå det uppställda målet om en 30-procentig reduktion av kväveutsläppen till haven. Delmålet bedöms dock främst kunna nås med hjälp av andra styrmedel och åtgärder och skatten har inte ensamt bedömts vara ett effektivt styrmedel för att minska kväveutlakningen från jordbruket.

Utredningen instämmer i denna bedömning och anser att en skatt främst skall ses som ett styrmedel som tillsammans med andra styrmedel och åtgärder i ett omfattande åtgärdsprogram kan åstadkomma önskvärd minskning av kväveutlakningen från jordbruksmarken.

I propositionen framhåller regeringen också att det kan bli svårt att nå miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning* till år 2020. För att det skall vara möjligt kan det behövas ytterligare ekonomiska medel för åtgärder som minskar kväveutlakningen.

Mot bakgrund av vad som sålunda krävs för att uppnå de angivna målen om minskad kväveutlakning anser utredningen att skatten på handelsgödselkväve skall bibehållas som styrmedel.

9.5.3 Basen för uttag av skatt på kväve

Utgångspunkten för utredningens fortsatta överväganden är att skatt på kväve skall tas ut. Utredningen har därefter till uppgift att undersöka vilken modell för skatteuttag som bör tillämpas. Denna modell skall ge en så god effekt på kväveutlakningen att införandet kan rättfärdigas även om den i olika hänseenden leder till ökade kostnader jämfört med dagens system.

Det alternativ till den nuvarande skatten på handelsgödselkväve som studerats är att bredda basen för skatteuttaget till att även omfatta kväveinnehållet i foder. För- och nackdelar med ett sådant styrmedel har beskrivits tidigare.

Ett uttag av *skatt på kväveinnehållet i handelsgödsel och foder* skulle enligt utredningens mening i bästa fall leda till en styrning mot minskat nettoflöde till jordbruket och minskat kväveinnehåll i stallgödsel. Minskat kväveinnehåll i stallgödsel kan i sin tur leda till något lägre ammoniakförluster. Att några större minskningar av ammoniakförlusterna från jordbruket åstadkoms är dock tveksamt för svenska förhållanden. Vilken miljöstyrande effekt som fås beror i hög grad på vilken avgränsning för skatteuttag som kan göras. Att göra en klar avgränsning är dock ett av de påtagliga problemen med modellen. Avgränsningssvårigheterna finns gentemot både livsmedelsråvaror och tillsatser och gentemot vilka fodermedel som skall omfattas av skatten. Det finns också en uppenbar risk att modellen kan komma att betraktas som ett handelshinder. Kostnaderna för administration och kontroll kommer däremot att öka jämfört med en skatt på enbart kväveinnehållet i handelsgödsel.

Enligt utredningens mening bör en modell där basen för skatteuttaget är kväveinnehållet i foder och handelsgödsel inte komma i fråga, vare sig på kort eller lång sikt. Motiven för detta är för det första att det är tveksamhet om en utvidgning av basen för skatten skulle ge en förbättrad utlakningsbegränsande effekt. För det andra skapar utvidgningen omfattande gränsdragnings-svårigheter och för det tredje finns risk för att skatteuttaget kan komma att betraktas som ett handelshinder.

Utredningens bedömning är således att nuvarande bas för uttag av skatt inte skall ändras.

9.5.4 Nivån på uttaget av skatt på handelsgödselkväve

Utredningen har således funnit att skatten på handelsgödselkväve skall vara kvar som ett av flera styrmedel i ett åtgärdsprogram för att minska kväveförlusterna från jordbruket. Det återstår således att ta ställning till nivån på skattesatsen.

Enligt utredningens uppfattning leder en måttlig höjning av skatten inte till att förbrukning av handelsgödsel avsevärt minskar. Priselasticiteten för gödselmedel är relativt låg, vilket också framkommit vid utvärderingen av skattens påverkan på förbrukningen. Faktorer som påverkar förbrukningen av handelsgödselkväve är främst grödval, förväntad skörd, kvävepriset och produktpriset. Under senare år har kvävepriset ökat medan produktpriserna har sjunkit enligt vad som redovisats i kapitel 6 med avseende på förändringarna av PM-index för handelsgödsel och jordförbättringsmedel och A-index för spannmål utan att det skett några nämnvärda förändringar i kväveförbrukningen.

En höjning av skatten bedöms inte i någon avsevärd grad öka dess miljöstyrande effekt med avseende på kväveutlakningen. Det finns en risk att en höjning av skatteuttaget kan få en motsatt effekt. En motsatt effekt kan fås om höjningen stimulerar till ökad odling av kvävefixerande grödor som i sig kan ge upphov till högre utlakning.

Utredningens bedömning är att skatten på handelsgödsel måttligt påverkar jordbrukets internationella konkurrenskraft. En höjning av skatten skulle kunna leda till att effekten på jordbrukets internationella konkurrenskraft blir mer tydlig.

Att en höjning av skatten inte ökar den miljöstyrande effekten i någon högre grad samtidigt som en höjning skulle försämra jordbrukets internationella konkurrenskraft talar enligt utredningens bedömning för att en höjning av skatteuttaget bör undvikas.

Nuvarande skattesats har bedömts ha en viss utlakningsbegränsande effekt. Då jordbruket är den största enskilda källan till kväveutsläpp som belastar haven, är det angeläget att minska utlakningen från jordbruksmarken. Skattens utlakningsbegränsande effekt har också ansetts vara viktig för att göra det möjligt att till år

2010 nå delmålet om en 30-procentig minskning av kväveutsläppen till haven.

En sänkning av skattesatsen medför att en viss utlakningsbegränsande effekt förloras. Sänkningen kräver därmed att andra åtgärder eller mer långtgående åtgärder vidtas än vad som nu omfattats av åtgärdsprogrammet för att en motsvarande minskning av kväveutlakningen från jordbruksmark skall erhållas. En utökning av åtgärdsprogrammets omfattning medför att ytterligare medel måste tillföras. Att så kan komma att krävas har också framhållits av regeringen i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier. Där uttalas att det kan behövas ytterligare ekonomiska medel för åtgärder inom ramen för landsbygdsförordningen samt att även andra åtgärder kan bli aktuella. Samtidigt har miljömålsrådet antytt att det kan vara svårt att nå miljökvalitetsmålet.

Enligt utredningens mening skulle en sänkning av skattesatsen nu innebära att en utlakningsbegränsande effekt kan förloras samtidigt som det finns indikationer på att ytterligare åtgärder kan komma att behövas för att miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning* skall vara möjligt att uppnå till år 2020.

Slutsatsen av utredningens överväganden är således att nuvarande skattesats skall vara oförändrad.

9.5.5 Skatt på kadmiumhalten i handelsgödsel

Kadmiumskatten har tillsammans med gödselmedelsindustrins och näringsens initiativ begränsat tillförseln av kadmium till åkermarken. Inom EU pågår arbete rörande kadmium i handelsgödsel. Avsikten är att kommissionen skall presentera sitt ställningstagande om behov av gemenskapsåtgärder under år 2003. Tills det är klarlagt om gemenskapsåtgärder kommer att vidtas bör ändring av kadmiumskatten inte genomföras.

9.5.6 Särskilda frågor

Skatt – avgift

Den pålaga som år 1984 lades på kväve i handelsgödsel och bekämpningsmedel betecknades från början som en avgift. Först år 1995 fick pålagan den adekvata beteckningen skatt. Hur en pålaga betecknas är emellertid inte avgörande för dess statsrättsliga karaktär.

En skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna medan med avgift vanligen menas en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna.

Skillnaden mellan en skatt och avgift kan vara oklar. Begreppen används ofta synonymt. Om en penningprestation tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga enligt särskilda regler får den anses ha karaktär av avgift och inte skatt.

Inledningsvis användes huvuddelen av skatteintäkterna till finansiering av bl.a. forskning och olika projekt med miljöprofil. En mindre del återfördes till jordbruket i form av bl.a. rådgivning och information om ett bättre växtnäringsutnyttjande.

Eftersom den år 1984 införda pålagan inte i sin helhet återfördes till näringen enligt särskilda regler, hade den redan från början karaktären av en skatt.

Frågan om uttaget av pålagan skall ske i form av en skatt eller avgift har nära anknytning till hur en eventuell återföring av skatten skall lösas i framtiden. I utredningens uppgift ingår inte att ta ställning till återföringsproblemet.

Utredningen har gjort den bedömningen att gödselmedelsskatten skall vara oförändrad. Mot den bakgrunden saknas skäl att ändra uttaget från skatt till avgift.

Utökad bas för uttaget

Som framgår av avsnitt 9.4.8 har under utredningens gång förslag lagts fram om att skatten på gödselmedel skall omfatta också fosfor och kalium. Frågan om att på detta sätt bredda basen för skatteuttaget kan emellertid inte anses ingå i utredningens uppdrag och får därför övervägas i annat sammanhang.

10 Övervägande och förslag – bekämpningsmedelsskatten

Sedan mer än femtio år tillbaka har kemiska bekämpningsmedel använts i det svenska jordbruket. I både nationella och internationella utredningar har framhållits att, om jordbruket skall leva vidare med i huvudsak den odlingsinriktning som det har i dag, är det inte realistiskt att räkna med att bruket av bekämpningsmedel kan slopas helt. Det har ifrågasatts om ens en halvering av användningen anses som ett uppnåbart mål.

Bekämpningsmedel kommer för avsevärd tid framöver att vara det viktigaste instrumentet i kampen mot ogräs och skadegörare, såväl inom jordbruket som i den konventionella trädgårdsodlingen. Bekämpningsmedel kommer också att i begränsad omfattning användas i skogsbruket.

I andra utredningar har också framhållits att, inom ramen för nu gällande jordbrukspolitik, möjligheterna att minska förbrukningen av bekämpningsmedel är begränsade. I stället bör framtida insatser inriktas på att i görligaste mån minska riskerna med användningen av dessa medel.

Utredningen vill framhålla att målet, sett i längre perspektiv, bör vara att användningen av bekämpningsmedel i livsmedelsproduktionen får ett betydligt mindre utrymme än i dag. Så länge som detta mål inte har uppnåtts måste lämpliga styrmedel tillämpas och åtgärder vidtas så att användningen av bekämpningsmedel och riskerna med dessa successivt minskar. En del av ett användbart styrmedelspaket är skatte- och avgiftsinstrumentet.

I kapitel 6 om utvärderingen av den nuvarande skatten på bekämpningsmedel har den bedömningen gjorts att bekämpningsmedelsskatten på dess nuvarande nivå har haft en förhållandevis begränsad effekt på användningen av sådana medel. Denna skatt har vidare bedömts ha haft en begränsad effekt på miljön.

När det i den fortsatta framställningen talas om *skatt* på bekämpningsmedel avses, om inte annat framgår, även *avgift* på sådana medel.

10.1 Allmän bakgrund

Undersökningen om den nuvarande skatten på bekämpningsmedel bör ändras skall visserligen göras med utgångspunkt i utvärderingsanalysen. Det är emellertid också viktigt att försöka klarlägga hur den framtida användningen av bekämpningsmedel kan komma att utvecklas. I detta avsnitt skall denna fråga något belysas.

10.1.1 Miljömål och handlingsprogram

I kapitel 8 lämnas en redogörelse för de 15 miljö kvalitetsmål som har antagits av riksdagen. Flera av dessa berör jordbruket och trädgårdsnäringen. Bruket av bekämpningsmedel berörs främst under miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*. Som ett delmål för detta miljö kvalitetsmål anges att hälso- och miljö riskerna vid framställning och användning av kemiska ämnen skall minska fortlöpande fram till år 2010 enligt indikatorer och nyckeltal som fastställs av berörda myndigheter.

Olika handlingsprogram för att minska användningen av bekämpningsmedel och riskerna härmed har behandlats i kapitel 6. Sälunda har SJV och KemI i juni 2002 lämnat ett förslag till handlingsprogram för användningen av bekämpningsmedel i jordbruket och trädgårdsnäringen till år 2006. En närmare redogörelse för detta förslag finns i kapitel 5.

Inom ramen för EU:s sjätte miljöhandlingsprogram skall en temainriktad strategi för användningen av bekämpningsmedel utarbetas med målsättningen att minska medlens påverkan på människors hälsa och miljö. Avsikten med strategin är att få till stånd en mer hållbar användning av bekämpningsmedel samt en betydande total minskning av riskerna samtidigt som ett tillräckligt växtskydd tillgodoses.¹

¹ Se vidare kapitel 5 och 8.

10.1.2 Något om nuvarande användning m.m.

I kapitel 6 om utvärdering av den gällande skatten på bekämpningsmedel finns en utförlig redogörelse för den nuvarande användningen av sådana medel. Av framställningen framgår att ca 48 % av den svenska åkerarealen behandlas med bekämpningsmedel och att användningen är starkt koncentrerad till landets södra hälft. Jämfört med medeltalsförbrukningen under första hälften av 1980-talet har försäljningen och därmed också förbrukningen minskat. Efter år 1995 har försäljningen emellertid ökat något. Den totala försäljningen av bekämpningsmedel till jordbruket, skogsbruket och frukt- och trädgårdsodlingen uppgick år 2001 till (avrundat) 1 793 ton verksam beståndsdel. Jordbrukets andel härav var 1 738 ton, frukt- och trädgårdsodlingens 45 ton och skogsbrukets 9 ton. Den försälda mängden år 2001 motsvarar 39 % av genomsnittsanvändningen åren 1981–1985. Försäljningen år 2001 utgjordes till ca 80 % av ogräsbekämpningsmedel, 13 % av svampbekämpningsmedel, 4 % av betningsmedel, 2 % av tillväxtregulatorer och 1 % av insektsbekämpningsmedel. Av den försälda mängden ogräsbekämpningsmedel utgjorde 43 % glyfosatpreparat.

I avsnitt 6.5.3 har bruket av s.k. lägdosmedel beskrivits. Till de medel som används i högre doser hör glyfosatpreparaten.

Som tidigare har framhållits styrs användningen av bekämpningsmedel av ett flertal faktorer. Kostnaderna för bekämpningen är en viktig sådan. Men det finns ett flertal andra faktorer som påverkar användningen. Grödval, odlingsbetingelser samt förekomst av ogräs och skadegörare är exempel på sådana faktorer. För att minska utlakningen av kväve har lantbruket i viss utsträckning gått över till bruksmetoder som i sig har lett till att behovet att bekämpa ogräs och skadegörare har ökat.

En annan viktig faktor som styr användningen av bekämpningsmedel är tillgången till alternativ till kemisk bekämpning. I praktiken saknas ofta sådana alternativ. Priset på drivmedel, tidsåtgång, investering i maskiner, företagets storlek och arronderingsförhållanden är exempel på omständigheter som gör att mekanisk bekämpning många gånger inte är ett reellt alternativ till kemisk bekämpning. Detta är särskilt tydligt när det gäller ogräsbekämpningen. Det bör också tilläggas att en behandling med kemiskt bekämpningsmedel oftast är en mer effektiv metod än upprepade mekaniska åtgärder.

I de 15 länder som i dag ingår i EU har den totala förbrukningen av bekämpningsmedel under 1990-talet uppgått till ca 300 000 ton verksamt ämne per år. I jämförelse med flertalet andra EU-länder är förbrukningen i Sverige förhållandevis liten.

10.1.3 Behovet och nyttan med bekämpningsmedel²

De kemiska bekämpningsmedel som används i jordbruksgrödor och trädgårdskulturer brukas huvudsakligen för att bekämpa ogräs, växtsjukdomar och skadedjur.

Det finns flera motiv för att bekämpa ogräs i *jordbruksgrödor*. Minskad mängd ogräs innebär större skördar. Genom att hålla ogräset nere minskas också kostnaderna för bl.a. torkning. Även skördearbetet underlättas. Produktionsökningen efter en kemisk bekämpning varierar beroende på bl.a. gröda, skördenivå, ogräsarter och mängden ogräs.

Den vanligaste orsaken till växtsjukdomar inom jordbruket är angrepp av skadesvampar. Även bakterier och virus orsakar sjukdomar hos växterna. Bland skadedjuren dominerar insekter av skilda slag. Angrepp av växtsjukdomar och skadedjur påverkar skördeutfallet negativt, både kvantitativt och kvalitativt.

Motiven för att bekämpa ogräs och skadegörare i de konventionella *trädgårdskulturerna* är i princip desamma som i jordbruksgrödor. Trädgårdsnäringen är dock speciell på flera punkter och ställer andra krav på odlaren. Det ekonomiska värdet per arealenhet är mycket högt jämfört med jordbruksgrödor. Kvalitetsnormerna på ätliga produkter medger inte synliga angrepp av röta eller skadedjur.

Bruket av kemiska bekämpningsmedel i *skogsbruket* är som framgår av kapitel 6 begränsat. Den selektiva lövbekämpningen har i praktiken upphört. De produkter som används i skogsbruket inkluderande plantskolorna är huvudsakligen medel för bekämpning av svampsjukdomar och ogräs samt avskräckningsmedel mot vilt och sork. Dessutom används kemiska preparat för att skydda plantor mot betning av framför allt rådjur och älg samt för att bekämpa snytbaggar (bl.a. permetrin efter dispens).

² Källa: bl.a. SJV:s rapport 2002:7.

10.1.4 Den framtida användningen av bekämpningsmedel

Förutsättningarna för odling och därmed användningen av bekämpningsmedel påverkas av olika faktorer, bl.a. genom ändringar av priser på insatsvaror, ändringar av marknadspriser på odlade produkter, ändrade ersättningsnivåer i olika stödformer samt ändrade skatter och avgifter. Det är omöjligt att i dagsläget förutse politiska beslut eller andra omständigheter som på ett avgörande sätt skulle kunna påverka användningen av bekämpningsmedel i framtiden. Det är därför vanskligt att bedöma vilka kvantiteter bekämpningsmedel som kan komma att användas under de närmaste åren. Enligt SJV är det rimligt att anta att användningen i jordbruket och trädgårdsnäringen i tiden fram till år 2006 kommer att ligga mellan 1 700 och 1 900 ton aktiv substans per år med viss variation för årsmånen. Som jämförelse kan nämnas att den mängd bekämpningsmedel som år 2001 såldes till jordbruket och trädgårdsnäringen uppgick till totalt (1 738+ 45=) 1 783 ton. Till skogsbruket såldes detta år 9 ton.

Förändringar på marknaden och i den gemensamma jordbrukspolitiken kan leda till att odlingsinriktningen för det svenska jordbruket ändras på sikt. Växtföljderna kan bli än mer ensidiga, vilket i sin tur får till följd att växtskyddsproblemen ökar. Därmed ökar också behovet av kemisk bekämpning.

Användningen av bekämpningsmedel och riskerna härmed kan minskas genom olika förebyggande åtgärder i odlingen. En minskning kan också åstadkommas genom att bekämpningen av ogräs och skadegörare utvecklas och förbättras.

10.1.5 Utveckling och användning av nya kemiska preparat³

Den allmänna bedömningen är således att behovet att kunna använda bekämpningsmedel i jordbruket och trädgårdsnäringen kommer att bestå.

En ständig utveckling av nya substanser på växtskyddsområdet pågår. Dessa har i allmänhet en bättre miljöprofil och mindre påverkan på hälsan hos dem som exponeras. Risken för resistensbildning minskar när nya substanser med nya verkningsätt tas fram.

³ Källa: se not 2.

I takt med att nya substanser kommer fram och tas i bruk kan de gamla substanserna ersättas. Det kan vara angeläget att styra över användningen mot dessa nya substanser på grund av deras bättre egenskaper.

Bristen på kemiska bekämpningsmedel i *trädgårdsodlingen* är ett speciellt problem. I många fall saknas effektiva preparat. Detta är en följd av att kulturerna är så små att det inte anses lönsamt för tillverkare och importörer att ansöka om godkännande för preparat som skall användas enbart i dessa kulturer. För att ett nytt preparat skall godkännas för att få brukas i svensk trädgårdsodling måste preparatet i allmänhet ha en användning även i en stor jordbruksgröda.

När effektiva bekämpningsmedel saknas finns det risk för att tillgängliga preparat överdoseras eller i värsta fall att medel används som inte är godkända. När godkända preparat inte finns mot olika skadegörare i trädgårdskulturer är det relativt vanligt med dispenser och tillstånd till utökat användningsområde, s.k. off-label-godkännande. När preparaten kommer upp på EU:s s.k. positivlista begränsas möjligheten till dispens för utökat användningsområde.⁴

Utvecklingen av s.k. lågdosmedel har berörts i avsnitt 6.5.3.

10.1.6 Utveckling och användning av mekaniska åtgärder samt "icke-kemiska" bekämpningsmedel och metoder⁵

Frågan är om den framtida användningen av kemiska bekämpningsmedel kan komma att begränsas genom ökad användning av mekaniska åtgärder samt biologiska och andra "icke-kemiska" bekämpningsmedel.

I vissa jordbruksgrödor kan mekaniska metoder bli ett alternativ eller komplement till kemisk bekämpning av ogräs. Direkta icke-kemiska metoder för ogräsbekämpning omfattar i första hand ogräsharvning, radhackning, stubbearbetning och vid svår ogräsförekomst hel- eller halvträda.

Ogräsharvning och radhackning bedöms ha svårt att konkurrera med kemisk bekämpning i konventionell odlig utan får främst ses som ett komplement till den kemiska bekämpningen. Stubbearbetning och plöjning intar en central roll när det gäller bekämpning av fleråriga rotagräs. Stubbearbetning tidigt på hösten ökar emellertid

⁴ Jfr avsnitt 6.5.1.

⁵ Källa: se not 2.

mineraliseringen kraftigt vilket i sin tur medför större risk för utlakning av kväve under vinterhalvåret.

Helträda är effektiv mot kvickrot och kan utnyttjas vid mycket bevärliga ogrässituationer. Beroende på väderförhållanden kan en helträda behöva bearbetas 5–8 gånger under en säsong. Metoden är därför diskutabel om man ser till kväveläckaget. Stora mängder kväve frigörs och det är svårt att hålla detta kväve kvar i marken över vintern. Många gånger kan halvträda vara en fullt tillräcklig åtgärd.

Efter inträdet i EU har möjligheterna att använda mekaniska bekämpningsmetoder begränsats. En av orsakerna till detta är kravet på att hålla viss del av marken i träda i kombination med omfattande miljöregler för skötseln av trädan. För att i möjligaste mån minska växtnäringssläckaget bearbetas inte marken under trädesperioden. Detta får till följd att när trädan åter tas i bruk krävs omfattande åtgärder för att bekämpa fleråriga ogräs. Mekaniska åtgärder är då otillräckliga.

Biologisk bekämpning används i stor utsträckning i trädgårdsodlingen, framför allt i växthus, men utveckling pågår även i frilandsodlingen. Flertalet produkter är mycket specifika, varför det behövs ett stort antal organismer. Detta kräver ett stort kunnande hos odlaren. I dagsläget är det de säljande företagen som står för specialrådgivning om hanteringen.

Tillgången på biologiska bekämpningsmedel inom trädgårdsodlingen har i Sverige inte ökat i samma takt som i exempelvis Danmark. Denna utveckling kan ha ett samband med hur det svenska systemet med registreringsavgifter är utformat. Möjligheten att få nedsättning av avgiften för registrering av små och smala biologiska bekämpningsmedel har utnyttjats i mycket liten utsträckning. Avgiftssystemet är för närvarande föremål för översyn.

Användningen av biologiska och andra "icke-kemiska" bekämpningsmedel inom det konventionella jordbruket är mycket begränsad och bedöms inte öka i omfattning under den närmaste femårsperioden.

10.1.7 Målkonflikter⁶

Det är ett allmänt krav att jordbruket skall bidra till att uppfylla flera mål. Ekonomiska, sociala och miljömässiga faktorer måste därför vägas emot varandra för att man skall kunna uppnå en så optimal måluppfyllelse som möjligt. När olika miljöprogram skall genomföras har konflikter mellan olika mål blivit allt tydligare. Vissa av dessa konflikter berörs i det följande.

Valet av gröda och odlingssystem påverkar användningen av bekämpningsmedel. Vid sidan av marknaden är EU:s gemensamma jordbrukspolitik, och den svenska tillämpningen härav, den faktor som mest påverkar jordbrukarens val av grödor och odlingssystem. Den förda politiken med ökad marknadsanpassning har förändrat lönsamheten vid odling av olika grödor. Vidare har valet av grödor förändrats i jämförelse med förhållandena före år 1995. Spannmålen har gynnats. Odlingen av vall och andra omväxlingsgrödor som oljevaxter har minskat i omfattning. Det har också skett en förskjutning från vårsädd till höstsädd spannmål. Denna förskjutning i odlingsinriktningen bedöms allmänt vara en väsentlig förklaring till att användningen av bekämpningsmedel under senare år har ökat.

En målkonflikt som särskilt uppmärksammats är den mellan minskat växtnäringsläckage och minskad användning av bekämpningsmedel. Bruket av glyfosat, som bl.a. används för att bekämpa kvickrot, har ökat sedan början av 1990-talet. En rad faktorer såsom lönsamhets- och läglighetsfaktorer har haft stor betydelse för denna utveckling. Samtidigt har flera åtgärder i form av lagstiftning, miljöersättningar m.m. vidtagits eller vidareutvecklats under senare år för att minska växtnäringsförlusterna. Hit hör:

- Lagstiftning om grön mark, stallgödsel, spridning m.m. i SJV:s föreskrifter om miljöhänsyn i jordbruket (SJVFS 1999:79).
- Miljöregler för träda vilka till stor del syftar till att minska växtnäringsförlusterna (SJVFS 1999:79).
- Nya miljöersättningar för fånggröda och vårplöjning (SJVFS 2000:132).

Även om metoderna med kemisk respektive mekanisk bekämpning skulle vara ekonomiskt likvärdiga innebär dessa åtgärder praktiska

⁶ Källa: SJV.

begränsningar i möjligheten att utföra mekanisk bekämpning och har bidragit till ett ökat behov av kemisk bekämpning.

Så långt möjligt bör konflikter mellan olika miljömål undvikas eller begränsas. Det kan ändå uppkomma situationer där en samlad bedömning t.ex. innebär att en viss användning av bekämpningsmedel är att föredra för att därigenom klara andra miljömål såsom minskat växtnäringsläckage.

10.1.8 Inriktningen på det fortsatta arbetet t.o.m. år 2006 enligt SJV:s rapport 2002:7

En skatt på bekämpningsmedel är endast ett instrument bland flera som kan användas i ansträngningarna att minimera de skadliga effekterna på miljö och hälsa. SJV och KemI har i sin utredning (SJV:s rapport 2002:7) lämnat förslag till åtgärdsprogram för tiden fram till år 2006. I rapporten anges inriktningen på det fortsatta arbetet t.o.m. år 2006. Eftersom en ny skatte- eller avgiftsmodell inte kan övervägas isolerat från andra styrmedel och åtgärder lämnas här en sammanfattning av rapporten i denna del.

För den framtida användningen av bekämpningsmedel är ambitionen att den skall vara långsiktigt hållbar på en risknivå som kan accepteras. Ett konkurrenskraftigt (livskraftigt) jordbruk förutsätter – enligt nu gällande marknadsregler och inom över-skadlig tid – att dessa medel kan användas.

Av den riskbild som beskrivits i rapporten och utifrån nuvarande kunskaper om användningen av kemiska bekämpningsmedel framgår att Sverige i ett internationellt perspektiv har nått långt i arbetet med att minska riskerna med användningen av bekämpningsmedel. Nuvarande kunskaper säger oss dock att så länge dessa medel används kommer rester av dem att spridas och även ge upphov till effekter i miljön. Att användningen har ökat och att det finns en risk för att tidigare förbjudna medel eller användningsområden – utifrån en gemensam EU-lagstiftning – kan bli godkända igen är exempel på hur utvecklingen under senare tid har gått åt fel håll.

Det går inte att bortse ifrån att dessa omständigheter lett till en konflikt mellan å ena sidan målsättningen att jordbruket skall vara konkurrenskraftigt och kunna överleva och å andra sidan olika miljökvalitetsmål, främst *Giftfri miljö*. Detta förhållande gäller även

om detta miljö kvalitetsmål inte förutsätter att kemiska bekämpningsmedel inte kan användas.

När mål och inriktning för det fortsatta arbetet t.o.m. år 2006 fastställts har SJV och KemI i den genomförda utredningen valt att balansera svenskt jordbruks konkurrenskraft mot miljö kvalitetsmålen. Därför prioriteras en rad åtgärder som förväntas leda till att riskerna med bekämpningsmedel ytterligare minskar.

I ett längre perspektiv, fram till år 2020, krävs enligt SJV och KemI genomgripande förändringar för att komma bort från det kemikalieberoende som livsmedelsproduktionen nu vilar på. Miljö kvalitetsmålet *Giffri miljö* förutsätter insatser för att utveckla och implementera alternativ till kemisk bekämpning.

Bedömningen hur arbetet bör inriktas fram till år 2006 sammanfattas i följande punkter.

Det krävs ett kontinuerligt arbete för att bibehålla det som uppnåtts (nya kunskaper, ändrade ekonomiska förutsättningar, nya producenter m.m. förändrar kontinuerligt förutsättningarna för produktionen inklusive användningen av bekämpningsmedel).

Det är viktigt att vända den negativa trenden i fråga om användningen och förhindra en utveckling som innebär att bekämpningsmedel som tidigare förbjudits återigen kommer till användning.

Det fortsatta arbetet bör ske genom utökade och riktade åtgärder utifrån mer definierade risker och kombineras med fortsatta generella åtgärder.

Deltagande och stödet från jordbruks- och trädgårdsnäringen bör öka i det framtida arbetet.

Andra styrmedel än lagstiftning måste ytterligare utvecklas och utnyttjas för att kunna minska riskerna och motverka en negativ utveckling, bl.a. frivilliga åtaganden av näringen, rådgivning, information och utbildning samt ekonomiska styrmedel.

Den nationella lagstiftning som i dag finns på bekämpningsmedelsområdet fyller i stora drag de behov som finns. Endast mindre justeringar bör vara aktuella.

En utökning och förbättring av tillsynen är ett viktigt led i att förbättra verkningsgraden av befintlig och eventuell ny lagstiftning.

Förutsättningar skall skapas för ett effektivt samarbete efter år 2006. Det krävs fungerande system för miljöövervakning, statistik över användning, ytterligare kunskaper om effekter av bekämpningsmedel m.m. I detta ingår också att delta i diskussionen om

kommande jordbrukspolitik och i utformningen av framtida miljö- och landsbygdsprogram efter år 2006.

Alternativ till kemisk bekämpning skall fortsätta att utvecklas och implementeras.

10.2 Ramen för utredningens uppgift

Utredarens uppgift är att, med utgångspunkt i utvärderingsanalysen, undersöka om bekämpningsmedelsskatten bör ändras för att dess effektivitet som miljöstyrmedel skall förbättras, utan att kraven på kostnadseffektivitet eftersätts. I begreppet ändring av skatten innefattas såväl ändring av själva skattesatsen som ändring av basen för uttaget av skatten. Utredaren skall också studera andra former av styrmedel eller åtgärder som fyller samma syfte som en miljöskatt. Uppgiften i denna del tolkas så att om andra former av styrmedel eller åtgärder är tillräckliga för uppnå en förbättrad miljöeffekt skall behovet av en skatt på bekämpningsmedel omprövas.

10.3 Olika former av styrmedel och åtgärder

För att påverka beteendet hos bl.a. näringsliv och privatpersoner kan olika former av styrmedel användas. En skatt som tas ut på ett produktionsmedel för att förbättra miljön är ett exempel på ett ekonomiskt styrmedel. I SJV:s och KemI:s utredning Förslag till handlingsprogram för användningen av bekämpningsmedel i jordbruket och trädgårdsnäringen till år 2006, SJV:s rapport 2002:7, lämnas en utförlig redogörelse för andra former av styrmedel på bekämpningsmedelsområdet samt andra åtgärder som kan vidtas för att uppnå en bättre miljöeffekt.

Som *styrmedel* beskrivs WTO-systemet med bl.a. grundläggande GATT-regler och EU-fördraget om fri rörlighet för varor, konkurrensregler, skatter och avgifter och möjlighet till nationella regler. Vidare redogörs för de harmoniserade rättsakter inom EU som berör användningen av bekämpningsmedel. Här beskrivs systemen för godkännande av bekämpningsmedel, reglerna på vattenpolitikens område, livsmedelslagstiftningen, fodermedelslagstiftningen och kraven för en god arbetsmiljö. I rapporten analyseras möjligheterna och begränsningarna att vidta åtgärder

med hänsyn till EU- och WTO-reglerna. Ett annat viktigt styrmedel är den gemensamma jordbrukspolitiken.

I rapporten behandlas också nationella styrmedel. Som exempel anges insatser och utveckling inom näring och handel, insatser och utveckling inom bekämpningsmedelsindustrin, föreskrifter för spridning av bekämpningsmedel, insatser och utveckling gällande forsknings- och försöksverksamheter samt rådgivnings-, informations- och utbildningsaktiviteter ävensom tillsyn och uppföljning.

I den nämnda rapporten lämnas också en utförlig redogörelse för olika *åtgärder* som kan vidtas för att minska användningen av bekämpningsmedel och dess risker. Som förebyggande odlingsåtgärder behandlas balanserad växtföljd, såteknik, etableringsteknik inom trädgårdsodlingen, jordbearbetning, konkurrenskraftiga grödor, balanserad kvävegiva, herbicidtoleranta grödor, sjukdomsresistenta sorter, skördetidpunkt och odlingsperiod inom trädgårdsodlingen. Vidare behandlas direkta bekämpningsåtgärder som utveckling och användning av nya kemiska växtskyddsmedel, utveckling och användning av mekaniska åtgärder, utveckling och användning av biologiska och andra "icke-kemiska" bekämpningsmedel och metoder. Ytterligare åtgärder är stöd och underlag till rådgivningen från SJV:s växtskyddscentraler, övrig rådgivning, teknik och hantering samt forskning och försök. Även stöd till ekologisk produktion bör framhållas i detta sammanhang.

10.4 Skatt som styrmedel

10.4.1 Allmänt om effekten av ett styrmedel

En av målsättningarna med att använda olika styrmedel eller att vidta särskilda åtgärder på miljöområdet är att hanteringen av vissa produkter inte skall skada människors hälsa eller miljön eller den biologiska mångfalden. När det gäller bekämpningsmedel är strävan således att eliminera eller i vart fall minska resterna av sådana medel i mark och vatten samt i våra livsmedel. Den effekt som uppnås genom att använda ett styrmedel eller att vidta en viss åtgärd kan vara direkt eller indirekt.

En skatt kan vara ett användbart styrmedel för att påverka bruket av bekämpningsmedel. I vilken omfattning användningen påverkas styrs inte bara av nivån på skatteuttaget utan också, som tidigare berörts, av en rad andra faktorer. En skatt har alltså

normalt en viss direkt effekt på användningen av bekämpningsmedel. Om användningen minskar blir resultatet i allmänhet att också riskerna för skador på miljö och hälsa minskar. Genom att tillämpa ett styrmedel som skatt med avsikten att minska användningen når man alltså indirekt den effekten att också riskerna med användningen minskar. Med indirekt effekt av en skatt avses också att resurser skapas för att kunna bekosta utveckling och forskning m.m. vars resultat i sin tur kan användas för att åstadkomma den avsedda effekten.

10.4.2 Närmare om effekten av en bekämpningsmedelsskatt

Enligt utredningen Miljöavgifter – Bekämpningsmedel – Handelsgödsel (SJV:s rapport 1992:42) kan en generell avgift som tas ut på alla bekämpningsmedel ha en dämpande effekt på den totala användningen. Utredningen kom dock fram till att vid en jämförelse med andra åtgärder, såsom anpassning av doser i ogräsbekämpningen, användning av medel som används i lägre doser och indragning av godkännandet av enstaka bekämpningsmedel, framstod avgifter som ett mindre kostnadseffektivt alternativ för att minska bekämpningen. Utredningen bedömde att utifrån en beräknad användning om 1 900–2 000 ton (år 1991) skulle en avgift motsvarande 50 kr per dos, vilket i sin tur motsvarar ca 25 % av preparatpriset, beräknas ge en minskning av användningen med endast 4–10 %. Utredningen konstaterade därför att en avgiftsbeläggning av bekämpningsmedel inte leder till några större minskningar av användningen så länge avgifterna ligger på dessa nivåer. Som orsak här till angavs bekämpningsmedlens höga produktivitet. Därför krävdes det enligt utredningen stora höjningar av avgifterna för att få en påtaglig effekt på användningen. För bekämpning av svampar och insekter i stråsäd var det nödvändigt med avgifter på 100 kr och högre per hektardos för att användningen nämnvärt skulle påverkas. Ogräsbekämpningen angavs vara än mindre känslig för avgifter. En avgift på bekämpningsmedel sågs mer som ett sätt att finansiera andra åtgärder. Utredningens uppfattning i berörda avseenden delades av senare utredningar.⁷

⁷ Se bl.a. SJV:s rapport (1996:2) Förslag till handlingsprogram för att minska hälso- och miljöriskerna vid användning av bekämpningsmedel till år 2001.

Sambandet mellan efterfrågan på bekämpningsmedel och förändringen av kostnaderna för sådana medel, priselasticiteten, har berörts i avsnitt 6.2.1. Där omnämnda studier visar att priselasticiteten generellt sett ligger mellan -0,2 och -0,5. Den nuvarande skatten motsvarar i genomsnitt ca 7 % av produktpriset. I en av de studier som nämnts i det angivna avsnittet visade gjorda beräkningar att en generell avgift motsvarande 30 % av produktpriset skulle ge en minskning av användningen mellan 4 och 8 %.

Tidigare utredningar och studier visar således att en skatt, där storleken på uttaget ligger på en nivå som svarar mot nu gällande skattesats, inte har någon större effekt på användningen av bekämpningsmedel. För att en skatt i sig skall leda till en minskning av användningen med åtminstone 5–10 % krävs att uttaget bestäms till en nivå som är cirka fem gånger så hög som nu gällande skattesats.

10.4.3 Alternativ till skatt som ekonomiskt styrmedel

För att uppnå en minskad användning av bekämpningsmedel kan andra styrmedel än skatt eller avgift tillämpas. Som tänkbara alternativ har främst *kvotering* och *överlåtbara köplicenser* nämnts.⁸ Vidare kan *förbud* att använda bekämpningsmedel vara effektivt när vissa medel med oacceptabla miljö- och hälsomässiga egenskaper skall tas bort från marknaden. *Tids- och arealmässiga begränsningar* för bekämpningsmedelsanvändningen kan vara effektiva i situationer när godkända medel ger oacceptabla miljöeffekter inom särskilt känsliga områden, på vissa grödor eller under vissa perioder på året.

Kvotering innebär att staten eller en myndighet centralt beslutar hur stor mängd av olika typer av bekämpningsmedel som får användas vid jordbruksföretagen. Kvoter på bekämpningsmedel kan vara såväl fasta som omsättningsbara. De fasta kvoterna knyter an till det enskilda jordbruksföretaget medan de omsättningsbara kvoterna gör det möjligt för det enskilda företaget att sälja en större eller mindre del av kvoten till andra företag. Vid fastställandet av fasta kvoter kan hänsyn tas till skillnader i behovet av bekämpningsmedel på grund av olikheter mellan marker som skall behandlas med avseende på gröda, jordmån, brukningshistoria, klimatmässiga förutsättningar m.m. vilket förmodas ge upphov till en komplicerad reglering. Omsättningsbara kvoter kan

⁸ Se bl.a. SOU 1990:59 Sätt värde på miljön!

tillämpas på så sätt att t.ex. en lantbrukare, på basis av tidigare års val av gröda, får sig tilldelad en behandlingsfrekvenskvot. Om han inte använder denna kvot fullt ut kan den överskjutande delen säljas till en annan lantbrukare som behöver använda större mängder bekämpningsmedel. Den samlade kvoten för landet kommer inte att påverkas av detta. Om omsättliga kvoter införs kommer kvotpriset att läggas till marknadspriset, varför omsättliga kvoter i likhet med skatter kommer att medföra att bekämpningsmedlen blir dyrare. Prisstegringen ger därmed ett incitament till att minska förbrukningen.

Med *överlåtbara licenser* avses att staten eller en myndighet utfärdar licenser motsvarande antingen en viss total förbrukningsmängd eller ett totalt antal doser som fastställts för landet som helhet. Jordbruksföretagen har rätt att köpa och använda bekämpningsmedel som motsvarar licenserna eller att överlåta/sälja dessa vidare.

Rester av bekämpningsmedel kan förekomma i vatten som rinner från åkermark. Ett särskilt styrmedel för att minska användningen och därmed riskerna för att rester av bekämpningsmedel förs vidare från åkermarken skulle vara att ta ut en skatt *på utsläpp från jordbruk till vatten*. Utredningen Svensk vattenadministration har i betänkandet Klart som vatten (SOU 2002:105) analyserat förutsättningarna för att införa en avgift på olika former av utsläpp till vatten.⁹ Den principmodell för avgifter på påverkan av vatten som redovisas i betänkandet omnämns i avsnitt 9.4.3. Enligt denna modell torde användningen av bekämpningsmedel på sikt kunna utgöra bas för avgiftsuttag.

10.4.4 Övervägande med delförslag

Utredningens förslag: Skatten på bekämpningsmedel bibehålls som en del av ett styrmedelspaket.

För att minska användningen av bekämpningsmedel och riskerna härmed kan en skatt på sådana medel tillämpas som ett ekonomiskt styrmedel. Det finns flera länder som använder detta styrmedel men basen för skatte- eller avgiftsuttaget varierar från land till land. Kostnaderna för administration och kontroll skiljer sig också åt

⁹ Se även kap. 1.

beroende på vilken modell för uttaget som tillämpas. Erfarenheterna av vissa system är begränsade, eftersom dessa relativt nyligen har införts i respektive land. Resultat från mer omfattande utvärderingar saknas därför. Det finns dock visst underlag för att kunna bedöma de olika modellernas för- och nackdelar.

Alternativ till skatt som ekonomiskt styrmedel

Andra ekonomiska styrmedel som har diskuterats som alternativ till en skatt på bekämpningsmedlen är, som nämnts i föregående avsnitt, bl.a. kvotering och överlåtbara köplicenser. Enligt vad utredningen känner till har dessa former av styrmedel inte tillämpats i något land i syfte att begränsa användningen av bekämpningsmedel. Det finns således inte några erfarenheter av de effekter på miljön som dessa modeller kan ha. I de undersökningar som utredningen har tagit del av, nationella och internationella, har kvotering eller överlåtbara köplicenser inte förordats som ekonomiskt styrmedel för att uppnå en minskning av bekämpningsmedelsanvändningen. Den danska Miljöstyrelsen har dock framhållit att kvotering är ett realistiskt alternativ.

För att nå fram till ett bestämt mål om minskning av bekämpningsmedelsbruket har modellerna med kvotering och överlåtbara köplicenser den fördelen jämfört med andra former av ekonomiska styrmedel att myndigheterna i dessa fall har möjlighet att fastställa hur stor den totala förbrukningen skall vara.

Det finns emellertid klara nackdelar med dessa system. Ett problem är att ogräs och angrepp från skadegörare på grund av olika omständigheter kan variera mellan olika år. Om inte tillräckliga mängder bekämpningsmedel får användas under år med särskilt stora mängder ogräs eller angrepp av skadegörare kan produktionsbortfall bli följderna. Ett system med kvoterad användning av bekämpningsmedel är svårt att administrera, eftersom det krävs en mängd information som måste beaktas av myndigheterna. Det ställs också stora krav på kontrollapparaten för att systemet skall fungera. Med andra ord blir kostnaderna när det gäller administration, kontroll och uppföljning betydligt större för detta system än för ett system med uttag av en skatt. Även ett system med mängdbaserade licenser blir administrativt komplicerat, eftersom det finns en stor mängd av olika preparat och användningsområden.

Det är oklart vilken miljöeffekt ett system med kvotering eller överlåtbara köplicenser skulle få. Däremot kan det slås fast att båda systemen skulle medföra en omfattande administration och därmed höga kostnader för att fungera tillfredsställande. Mot denna bakgrund anser utredningen att kvotering eller överlåtbara köplicenser som ekonomiskt styrmedel inte framstår som tänkbart alternativ till en skatt som tas ut på bekämpningsmedlen.

Som nämnts i avsnitt 10.4.3 har frågan om att införa en avgift på utsläpp till vatten övervägts i betänkandet Klart som vatten (SOU 2002:105).

Skall skatten som styrmedel behållas?

Andra former av styrmedel har berörts i avsnitt 10.3. I den mån dessa styrmedel tillsammans med andra åtgärder är tillräckliga för att uppnå det mål som satts upp om minskning av bekämpningsmedelsbruket är det berättigat att ställa frågan om en skatt egentligen behövs på dessa medel.

Utredningen kommer till samma resultat som flertalet andra utredningar, nämligen att en skatt, på den nivå som den hittills har legat, inte är ett särskilt effektivt styrmedel för att minska användningen av bekämpningsmedel. Fastställda mål uppnås i första hand genom att andra styrmedel tillämpas och andra åtgärder genomförs. Utredningen anser emellertid att en skatt likväl bör ingå i styrmedelspaketet. En skatt leder till en minskad användning, låt vara att omfattningen härav är begränsad, och den bidrar till att hos användaren inskräpa vikten av att i görligaste mån hålla förbrukningen nere. En skatt kan också motiveras för att andra lämpliga åtgärder skall kunna finansieras med statliga medel. Utredningen anser därför att en särskild miljöpålaga skall tas ut på bekämpningsmedel även i fortsättningen. Huruvida detta skall ske i form av en skatt eller avgift är beroende bl.a. av den bas som väljs för uttaget.

Av förenklingsskäl behandlas i den fortsatta framställningen en skatt på bekämpningsmedel men, som tidigare har framhållits, är övervägandena, om inte annat anges, tillämpliga även på en avgift.

Utgångspunkter för valet av skattemodell

Effekten av en skatt har berörts i avsnitt 10.4.2. För att en skatt som ensamt styrmedel skall få en påtaglig effekt på förbrukningen av bekämpningsmedel krävs en betydligt högre nivå på uttaget jämfört med dagens skattesats. För att minska användningen 5–10 % krävs således att den nu gällande skattesatsen blir cirka fem gånger så hög.

Utredningen anser att en skatt skall ses som en del av ett omfattande program innehållande andra styrmedel och övriga åtgärder. Även i det sammanhanget bör skatten ur miljösynpunkt göras så effektiv som möjligt.

Bedömningen hur effektiv en miljöskatt är sker mot bakgrund av det resultat man vill åstadkomma genom att använda detta styrmedel. Målet är ytterst att eliminera eller i vart fall minimera de risker som är förknippade med den skadliga hanteringen. Det finns emellertid olika vägar för att komma fram till det uppställda målet. Svaret på frågan hur en skatt på bekämpningsmedel lämpligen bör utformas, vad gäller såväl basen för uttaget som själva skattesatsen, är därför beroende av vilken väg som väljs för att uppnå den avsedda effekten.

Tidigare insatser har varit inriktade på att i första hand minska användningen av bekämpningsmedel. Om förbrukningen minskar nås normalt även den indirekta effekten att riskerna med bruket minskar. Enligt SJV:s och KemI:s bedömning är utrymmet för att ytterligare minska användningen begränsat, bl.a. på grund av utformningen av gällande jordbrukspolitik. Insatserna bör därför i högre grad fokuseras på att minska riskerna.

Ett system för uttag av en skatt kan således utformas så att det primärt skall ha till effekt att minska förbrukningen av bekämpningsmedel. Om syftet i första hand i stället är att minska riskerna med bruket av sådana medel kan en annan modell för uttaget vara att föredra. Oavsett vilken modell för skatte- eller avgiftsuttaget man väljer skapas resurser för att kunna finansiera kostnaderna för andra mer effektiva åtgärder.

SJV och KemI har efter samråd med andra myndigheter och organisationer föreslagit ett omfattande handlingsprogram för användningen av bekämpningsmedel för tiden fram till år 2006. En modell för skatteuttag bör ha den utformningen att den inte motverkar syftet med detta förslag. En annan viktig aspekt är att uttaget av skatt på bekämpningsmedel inte längre enbart är en fråga

för enskilda länder. Detta styrmedel övervägs också på EU-nivå med i första hand det syftet att kunna åstadkomma en samsyn mellan medlemsländerna om hur en skatte- eller avgiftsmodell lämpligen bör utformas.

10.5 Alternativa baser för uttag av skatt

De baser för uttag av skatt som tillämpas i olika länder eller som har övervägts i andra utredningar, såväl nationella som internationella, är i huvudsak följande.

1. Skatten baseras på mängden (vikten) verksam beståndsdel i bekämpningsmedlet.
2. Skatten tas ut efter en viss procentsats på försäljningspriset.
3. Skatten beräknas på en fastställd normaldos per arealenhet (hektardos).

En gemensam fråga för samtliga alternativ är om en enhetlig skatt skall tas ut eller om uttaget skall differentieras, exempelvis efter bekämpningsmedlens användningsområde eller efter medlens farlighet för miljö och hälsa. Differentiering av skattesatsen behandlas i avsnitt 10.6.

De olika modellernas för- och nackdelar har belysts i olika utredningar. I kapitel 5 finns en redogörelse för flertalet av dessa utredningar.

En sammanfattande uppställning i tabellform över olika skatte- och avgiftsmodellernas för- och nackdelar finns i bilaga 6.

10.5.1 Skatten baseras på mängden verksam beståndsdel

En särskild miljöavgift på bekämpningsmedel infördes i Sverige år 1984. Avgiften hade redan från början karaktären av en skatt. Basen för uttaget av skatten har varit mängden verksam beståndsdel i medlet. Sverige är för närvarande det enda land som tillämpar denna modell för uttag av skatt på bekämpningsmedel. Skälet till att modellen valdes var att den är enkel att hantera och att skatten kan beräknas på ett enkelt sätt.¹⁰

¹⁰ Prop.1983/84:176.

Enligt andra utredningar har skatten haft en begränsad betydelse för den minskning av förbrukningen som har skett sedan skatten infördes. I stället bedöms skatten ha haft en betydelsefull indirekt effekt. I arbetet *Study on a European Union wide regulatory framework for levies on pesticides (1999)*¹¹ har det svenska systemet närmare studerats. I studien framhålls att erfarenheterna från Sverige visar att de indirekta effekterna av en förhållandevis låg skatt på bekämpningsmedel kan bli riktigt stora genom att intäkterna från miljöskatten används på ett effektivt sätt.

Hur förbrukningen av bekämpningsmedel har utvecklats sedan skatten infördes har beskrivits i kapitel 6. Genomsnittet av den årligen försålda mängden verksamt ämne till jordbruket, trädgårdsnäringsen och skogsbruket åren 1981–1985 uppgick till 4 561 ton. Motsvarande siffra åren 1991–1995 var 1 690 ton. Genomsnittet av försåld mängd åren 1998–2001 var 1 755 ton. Även antalet använda hektardoser i jordbruket har minskat sedan skatten infördes; från totalt 5 miljoner doser år 1985 till 4,3 miljoner år 2001. Använda doser var dock som lägst under första hälften av 1990-talet.

Bekämpningsmedelsskatten träffar alla de medel som enligt LSB skall anses som bekämpningsmedel. Emellertid kan skatten variera mycket mellan olika preparat. Som exempel kan nämnas att den för ogräsmedlet MCPA uppgår till 22,50 kr/ha vid normaldos medan den för insektspreparatet Decis, som är ett lågdospreparat, uppgår till 0,15 kr/ha.

Ett skatteuttag som baseras på mängden verksamt beståndsdel kan göras generellt och har då en dämpande effekt på den totala användningen. Uttaget kan också differentieras efter medlens användningsområde. Däremot är modellen inte lämplig som bas för ett riskdifferentierat uttag.

Som en nackdel med systemet har framhållits att detta inte är konkurrensneutralt i så motto att medel som är effektiva i små doser gynnas i förhållande till medel som kräver större doser för att den avsedda effekten skall uppnås. Sålunda skulle ett högre skatteuttag gynna lågdosmedlen¹² i förhållande till medel som används i högre dos.

Enligt utredningens mening har skatten, på den nivå den hittills har legat, haft en liten styrande inverkan på användningen av lågdosmedel. Den ökning av användningen av lågdosmedlen som har skett beror förmodligen till stor del på att de varit effektiva i

¹¹ Se avsnitt 5.2.4.

¹² Se avsnitt 6.5.3.

kombination med att de är lätta att hantera. Om skattesatsen per kg verksam beståndsdel höjdes kraftigt skulle skatten i sig komma att i betydligt högre grad styra användningen. En sådan kraftig höjning skulle nämligen gynna användningen av lågdosmedel.

Administrationen av ett skattesystem där uttaget baseras på mängden verksam beståndsdel och inte differentieras är, i jämförelse med andra system, förhållandevis okomplicerad. Kostnaderna härför blir därmed låga.

10.5.2 Skatten tas ut efter en viss procentsats på försäljningspriset

Ett system med en skatt som tas ut på försäljningspriset aktualiserar flera frågor. En är om skatten skall tas ut på priset i grossistledet eller i detaljistledet. En annan är om skattskyldigheten skall åvila tillverkare och importörer eller försäljarna i detaljistledet.

I Danmark tillämpas ett system där avgift på bekämpningsmedel tas ut på medlens försäljningspris. Avgiften beräknas på priset i detaljistledet. Det avgiftspliktiga värdet är varans högsta detaljpris utan avdrag för rabatter av något slag, inklusive miljöavgift men exklusive mervärdesskatt. Avgiften tas ut av tillverkare och importörer som också bestämmer priset i detaljistledet. Varje förpackning skall förses med en prismärkning som anger varans högsta pris. Varorna får inte säljas till ett högre pris än det som anges i prismärkningen på respektive vara.

Bakgrunden till nu gällande ordning i Danmark är att år 1986, i samband med att en första handlingsplan antogs för att minska användningen av bekämpningsmedel, infördes en avgift på alla bekämpningsmedel. Avgiften beräknades till 3 % på grossistpriset. Syftet med denna avgift var i första hand att finansiera administrationen av bekämpningsmedelshanteringen. Nu gällande ordning att beräkna avgiften på försäljningspriset i detaljistledet har tillämpats sedan år 1996. Efter höjning år 1998 motsvarar avgiften i dag i genomsnitt 37 % av detaljistpriset. Den kraftiga höjningen ingår som en del i en ny handlingsplan för att ytterligare minska användningen av bekämpningsmedel. Tilläggas bör dock att den allra största delen av intäkterna återförs till jordbruket.

I Danmark har en övergång till en annan modell för avgiftsuttaget övervägts. Möjligheten att basera avgiften på behandlingsfrekvensen har undersökts särskilt men har funnits vara oenom-

förbar.¹³ En modell som främst slår mot de ur miljösynpunkt farligaste medlen har ansetts vara alltför administrativt komplicerad.

Det är oklart vilka effekter den danska avgiften har på miljön. En första utvärdering skall ske efter år 2002. När det gäller årligen försålda kvantiteter bekämpningsmedel (ton aktiv substans) har dessa minskat från i genomsnitt 6 972 ton åren 1981–1985 till i genomsnitt 4 238 ton åren 1995–1996. Motsvarande siffra för åren 1998–2001 är 3 104 ton (betningsmedel inte inräknade). Behandlingsfrekvensen (behandlingshyppigheten)¹⁴ har minskat från i medeltal 2,67 för åren 1981–1985 till 2,40, 2,45, 2,07 resp. 2,19 för åren 1998–2001.¹⁵ Målsättningen är att vid utgången av år 2002 skall behandlingsfrekvensen vara lägre än 2,0.

Det danska systemet för uttag av avgift på bekämpningsmedel beskrivs utförligare i kapitel 4 och i bilaga 4.

Fördelarna med denna modell är sammanfattningsvis att skatt tas ut på alla bekämpningsmedel. Uttaget kan vara generellt och dämpar då den totala användningen av dessa medel. Skatten kan också differentieras. I Danmark differentieras avgiftsuttaget efter medlens användningsområde. Bortsett från eventuell differentiering får modellen till effekt att skatten blir förhållandevis lika hög på alla typer av bekämpningsmedel inkluderande lägdospreparaten.

Nackdelarna med modellen är att kopplingen mellan försäljningspris och medlets belastning på miljö och hälsa är svag. Farhågor har också uttryckts för att systemet kan innebära att de billiga produkterna får en större andel av marknaden. Nya dyrare och ur risksynpunkt bättre produkter anses bli missgynnade jämfört med äldre produkter med en sämre riskprofil. Det finns emellertid olika uppfattningar om omfattningen av detta problem.¹⁶

Administrationen av systemet bedöms inte som särskilt komplicerat, i vart fall inte för berörda myndigheter. Däremot anser tillverkare och importörer att systemet är svåradministrerat och leder till ökade kostnader.

¹³ Se bilaga 4.

¹⁴ Behandlingshyppigheten är ett uttryck för hur många gånger årligen en viss odlingsareal i genomsnitt kan behandlas med den försålda mängden bekämpningsmedel under förutsättning att medlen används i fastställda normaldosor.

¹⁵ Källa: Bekaempelsesmiddelstatistik 2001, Miljöstyrelsen.

¹⁶ SJV:s rapport 2002:7.

10.5.3 Skatten beräknas på en fastställd normaldos per arealenhet (hektardos)

Denna modell för ett skatte- eller avgiftsuttag bygger på att en viss dosstorlek för varje produkt fastställs. Dosens storlek bestäms med hänsyn till hur mycket av preparatet som normalt används per arealenhet (hektar).

Allt sedan den nuvarande skatten infördes har i olika sammanhang en övergång till hektardos som skattebas övervägts.¹⁷ I SJV:s rapport (1992:41) Miljöavgifter – Bekämpningsmedel – Handelsgödsel föreslogs, vid en övergång till ett nytt system för miljöavgifter på bekämpningsmedel, att avgiften skulle grundas på hektardosen. Avgiften skulle tas ut i form av en grundavgift samt ett flertal styravgifter på olika nivåer. Antalet avgiftsgrupper borde avgöras med utgångspunkt i möjligheterna att indela bekämpningsmedlen i riskgrupper. KemI förordade att medlen indelades i tre riskgrupper. Avgifternas storlek måste övervägas ur flera olika aspekter. Effekten på den framtida användningen, det totala avgiftsuttaget, lönsamheten i de olika produktionsgrenarna, grödvärden, säkerheten i klassificeringen samt differentieringen av avgiftsskalan var några av de faktorer som måste vägas in. Utifrån en sammanvägning av olika uppgifter i dessa avseenden borde avgifter i storleksordningen 0–50 kr/dos för medel i den lägsta avgiftsklassen, 50–100 kr/dos för medel i mellanklassen och 150–200 kr/dos för medel i högsta avgiftsklassen vara ändamålsenliga för att nå styreffekt i de fall det var möjligt.

I avvaktan på att KemI hade tagit fram ett klassificeringssystem föreslog SJV att en enhetlig dosavgift infördes som ersatte den dåvarande miljöavgiften när prisregleringsavgiften avvecklades. Nivån på denna nya avgift borde avvägas med hänsyn till strävan att nå dåvarande mål för användningen år 1996. Avgiften borde förslagsvis vara i storleksordningen 20 kr per dos. Utöver en sådan avgift borde det finnas möjlighet att för bekämpningsmedel, där det av olika skäl var särskilt angeläget att nedbringa användningen, införa särskilda avgifter på en betydligt högre nivå. KemI förordade ett riskdifferentierat system men biträdde förslaget i avvaktan på att ett sådant system kunde införas.

I propositionen (1994/95:75) om vissa livsmedelpolitiska åtgärder vid ett medlemskap i Europeiska unionen anfördes följande om avgift på bekämpningsmedel. Det har i ett flertal

¹⁷ Se bl.a. SOU 1990:59.

sammanhang framförts att miljöavgiften på bekämpningsmedel bör ändras från att tas ut per kilo aktiv substans till att tas ut per dos. Dosens storlek fastställs med hänsyn till hur mycket av preparatet som normalt används per hektar. I SJV:s utredning om miljöavgifter (1992:41) har inga remissinstanser haft något att erinra mot denna ändring. Regeringen delar SJV:s och remissinstansernas synpunkter. En ändring är emellertid från lagteknisk synpunkt inte helt okomplicerad. Ett förslag till hur övergången från det nuvarande systemet till en dosavgift bör utformas lagtekniskt bör därför skyndsamt tas fram. Avgiften skall när dessa lagtekniska frågor är lösta motsvara 50 kr per dos. Möjligheterna att införa riskdifferentierade dosavgifter måste ytterligare prövas.

Den särskilda miljöpålagan på bekämpningsmedel är en skatt. På grund av detta har det inte varit möjligt att utan vidare införa ett system där skatten baseras på hektardosen. Ändringar av en fastställd hektardos skulle innebära att skatten ändras vilket i sin tur skulle kräva riksdagsbeslut. Ändringar av fastställda hektardoser skulle förekomma relativt ofta. Av lagtekniska skäl har en övergång till skatt på hektardos inte blivit genomförd. Om pålagan skall relateras till en arealdos kan denna i praktiken endast tas ut i form av en avgift.

Om en skatt skall baseras på hektardosen uppkommer frågan på vilken nivå en sådan skatt bör ligga. I utredningen 1992 gjordes den bedömningen att utifrån en beräknad användning om 1 900–2 000 ton (år 1991) skulle en avgift motsvarande 50 kr i genomsnitt per dos, motsvarande ca 25 % av preparatpriset, beräknas ge en minskning av användningen med endast fyra till tio procent. För bekämpning av svamp och insekt i stråsäd angavs avgifter på 100 kr och mer per hektardos för att användningen nämnvärt skulle påverkas. Ogräsbekämpningen angavs vara än mindre känslig för avgifter.

Fördelen med ett system där skatt tas ut på en fastställd hektardos är att systemet är konkurrensneutralt på så sätt att uttaget av skatten sker oberoende av mängden aktiv substans eller priset på varan.

Den huvudsakliga nackdelen med ett system där den särskilda pålagan relateras till en arealdos är således att systemet är administrativt komplicerat. Om uttaget sker i form av en skatt krävs i princip riksdagsbeslut för varje ändring av dosen. I praktiken måste därför uttaget ske i form av en avgift. Komplexiteten stiger om man väljer att differentiera uttaget. Särskilda problem

uppkommer också när ett ämne skall användas i många olika grödor samt inom trädgårdsodlingen. En dosrelaterad skatt eller avgift kan också leda till en ökad användning av äldre preparat som innehåller hög halt aktiv substans. Därmed finns en risk för att den totala användningen av mängden aktiv substans ökar.

Som närmare berörs i avsnitt 10.6 tillämpas i Norge numera ett system med riskdifferentierat avgiftsuttag på bekämpningsmedel. Basen för avgiftsuttaget är en fastställd normaldos per arealenhet (dekaros).

10.6 Differentiering av skattesatsen

Oberoende av hur basen för skatteuttaget är konstruerad kan skattesatsen differentieras. Tänkbara utgångspunkter för en differentiering är, som tidigare har framhållits, bekämpningsmedlens användningsområde eller deras farlighet för miljö och människors hälsa.

Det danska avgiftsdifferentierade systemet baseras bl.a. på att det är väsentliga skillnader mellan olika preparat när det gäller omkostnaderna per behandling. En högre avgift på billiga preparat och en mindre på dyrare anses få en effekt som bättre överensstämmer med den som en avgift per behandling skulle ge. Härmed skulle avgiften skapa incitament för att nå båda målen i danska pesticidhandlingsplanen, nämligen minskning av användningen och minskning av antalet behandlingar.

En modell där uttaget av en skatt eller avgift differentieras efter det enskilda medlets farlighet för miljö och hälsa förordas i flera utredningar, eftersom den bedöms ge den bästa effekten. Ett sådant system kan också motiveras ur rättvisesynpunkt på så sätt att den som utsätter miljön för de största riskerna att ta skada genom att använda de farligaste bekämpningsmedlen också skall betala det högsta priset för medlen.

Fördelen med en farlighetsrelaterad skattemodell är således att skatten genom differentieringen i första hand träffar de farligaste preparaten. Ett tillräckligt differentierat system och med skattesatser på väl avvägda nivåer skulle således få till följd att de farligaste preparaten skulle få en mycket begränsad avsättning på marknaden. Systemet skulle därmed i praktiken kunna hindra att medel som inte skulle ha godkänts enligt svenska bestämmelser

men som godkänts i annat EU-land ändå i stort sett inte kommer att spridas i Sverige.

Det finns emellertid nackdelar med ett farlighetsrelaterat system. För att ge avsedd effekt bör det i flertalet fall finnas fullgoda alternativ till de medel som träffas av skatten. I dagens läge finns sådana medel inte alltid att tillgå.

Ett differentierat system efter medlens farlighet bygger på att medlen klassificeras utifrån de risker för skador på miljö och hälsa som är förbundna med brukandet. Det är svårt att finna enkla och rättvisa metoder som innefattar både hälso- och miljörisker. För att åstadkomma detta krävs ett omfattande utvecklingsarbete.

Ett farlighetsrelaterat system är administrativt komplicerat. Kostnaderna för administrationen bedöms därmed som höga i jämförelse med andra system.

I Norge tillämpas sedan den 1 mars 1999 ett system där uttaget av avgiften baseras på fastställd normaldos per arealenhet och differentieras efter bekämpningsmedlens farlighet.

Den norska modellen har utförligt beskrivits i kapitel 4. En utvärdering av den norska modellen pågår och resultatet av denna skulle ha förelagat i slutet av år 2002. Utvärderingsarbetet har emellertid blivit försenat och resultatet kan förväntas tidigast under senare delen av år 2003. Effekterna av det norska systemet är således ännu inte kända.

Enligt tillgänglig statistik har omsatt mängd verksam beståndsdel i Norge från importör till försäljare åren 1997–2001 uppgått till 754,2, 954,6, 796,3, 380,2 resp. 518,7 ton. Omsättningen år 2001 ligger betydligt lägre än genomsnittet för de senaste fem åren. På grund av ändringarna i avgiftsberäkningen per den 1 mars 1999 och en höjning av avgifterna den 1 januari 2000 hamstrades bekämpningsmedel före dessa tidpunkter med påföljd att omsättningen därefter sjönk. Det går därför inte att med säkerhet uttala sig om utvecklingen av bekämpningsmedelsanvändningen under de senaste åren. Med utgångspunkt i medelförbrukningen de senaste fem åren talar statistiken dock för att användningen har minskat något från år till år. Den omfattande hamstringen åren 1998 och 1999 och den lägre omsättningen åren 2000 och 2001 gör att det också är svårt att uttala sig om riskutvecklingen för miljö och hälsa.

10.7 Olika aktörers inställning till skatt på bekämpningsmedel

Som nämnts i avsnitt 9.4.8 har utredningen fått synpunkter på hur den framtida beskattningen av bekämpningsmedel bör utformas.

LRF framhåller att förbundet arbetar med att ytterligare reducera riskerna för att bekämpningsmedel skall spridas i vattendrag och grundvatten. Arbetet med "Säkert växtskydd", som inleddes år 1997, syftar till att förbättra hanteringen av bekämpningsmedel i jordbruket och är ett bra exempel på frivilliga åtaganden från jordbrukarnas sida i samarbete med bl.a. SJV, Naturvårdsverket och KemI. *LRF* strävar efter att vidmakthålla en restriktiv/begränsad användning av bekämpningsmedel i det svenska jordbruket. Arbetet kring "Säkert växtskydd", integrationen av växtskyddsfrågorna i rådgivningskampanjen "Greppa Näringen" samt satsningar på forskning och utveckling på området kommer att leda till en positiv utveckling. Det finns enligt *LRF* skäl att understryka att riskbilden på bekämpningsmedelsområdet rörande miljö och hälsa i första hand hänger samman med hanteringsstrukturerna och att förbrukningen kopplad till växtodlingens intensitet är av begränsad betydelse. När det gäller uttaget av en skatt på bekämpningsmedel är det enligt *LRF* uppenbart att mycket kraftiga skattehöjningar krävs för att dagens användningsmönster skall ändras. En sådan utveckling skulle starkt försämra svenskt jordbruks internationella konkurrensläge och vidare skulle det fria varuflödet över gränserna i Europa påverkas negativt. *LRF* och även *Svenska Lantmännen* förordar därför ett mer åtgärdsinriktat arbete som till stor del finansieras via en återföring av skatten. Den nuvarande skatten bedöms ligga på en rimlig nivå. *LRF* och *Svenska Lantmännen* förordar att den gällande basen för ett skatteuttag behålls. Som ett andrahandsalternativ förslår *Svenska Lantmännen* att den nuvarande skatten om 20 kr per kg aktiv substans ändras till en dosrelaterad avgift på 7,50 kr per hektardos. En dosrelaterad avgift är "kostnadsneutral" men kommer enligt *Svenska Lantmännen* att medföra en ökad användning av äldre preparat som innehåller hög halt aktiv substans. Därmed finns en risk för en ökad total användning av mängden aktiv substans. *Svenska Lantmännen* avstyrker ett system där skatteuttaget baseras på medlens farlighet, eftersom de ur miljösynpunkt farligaste preparaten inte i alla sammanhang är utbytbara. Även ett system som bygger på att skatt tas ut efter en

viss procentsats på försäljningspriset avstyrks. Ett sådant system skulle missgynna nya och dyra men effektiva och miljövänliga preparat.

Industrin för Växt- och träskyddsmedel (IVT) anser inte att en skatt på bekämpningsmedel är ett effektivt sätt att minska förbrukningen av sådana medel. IVT förordar därför att den nuvarande skatten avskaffas. Om en skatt skall tas ut också i fortsättningen bör intäkterna av denna återföras till näringen. En skatt på bekämpningsmedel bör vara ”konkurrensneutral”. En skatt baserad på en fastställd hektardos är då att föredra. IVT avstyrker en övergång till en skatt som tas ut på bekämpningsmedlets försäljningsvärde. Ett sådant system är inte konkurrensneutralt. Det missgynnar en utveckling och introduktion av nya och därmed dyrare produkter som är säkrare ur miljö- och hälsosynpunkt. IVT anser vidare att ett sådant system är administrativt komplicerat och att det stör de marknadsekonomiska spelreglerna.

Gröna näringens organisation (GRO) framhåller att det i trädgårdsodlingen förekommer många skadegörare och sjukdomar. Flera preparat har försvunnit från marknaden och har inte i samma utsträckning ersatts med nya. Detta beror främst på att tillverkarna inte finner trädgårdsodlingen intressant som marknad, eftersom de volymer som används är små. Under en längre tid har det skett en utveckling i främst växthusodlingen mot en övergång till biologisk bekämpning men denna utveckling har tyvärr stannat av under senare år. Det är angeläget att utvecklingen av den biologiska bekämpningen tar fart. GRO förordar därför att intäkterna av en skatt på bekämpningsmedel återförs och att de används bl.a. till utvecklingen av biologiska bekämpningsmedel.

Ekologiska lantbrukarna vill särskilt understryka att användningen av kemiska bekämpningsmedel stadigt har ökat sedan mitten av 1990-talet. Vid sidan av den ekologiska produktionen finns det ingen tendens till att kemisk bekämpning ersätts med andra växtskyddsmetoder. Tvärtom har framför allt ogräs- och totalbekämpningsmedel alltmer ersatt alternativa metoder. Enligt Ekologiska lantbrukarna har dagens beskattning ingen praktisk betydelse, eftersom den som mest kostar några kronor per besprutad hektar. Då alternativa växtskyddsmetoder är avsevärt dyrare för lantbrukaren, krävs kraftiga incitament för att stimulera till en övergång till sådana alternativ. Enligt Ekologiska lantbrukarna förefaller den danska bekämpningsmedelsavgiften ha nått en sådan nivå – cirka tio gånger högre än i Sverige – att den nu bidrar

till att användningen av bekämpningsmedel minskar. Ekologiska lantbrukarna anser därför att det är motiverat med en kraftig höjning av bekämpningsmedelsskatten. Härmed uppkommer en konkurrens effekt som är ett verkligt problem. Jordbrukets marknad och de politiska/ekonomiska villkoren är europeiska. Den långsiktiga inriktningen måste därför vara att även miljöskatterna skall harmoniseras på denna nivå. På kort sikt kan konkurrens-effekterna mötas genom att våra nationella miljöskatter kopplas till återföring i olika former. Den neutraliserar effekten för det svenska jordbruket som kollektiv samtidigt som styreffekten på individuella företag till stora delar blir kvar. För att inte enbart ändra fördelningen mellan olika bekämpningsmedel måste också enligt Ekologiska lantbrukarna dagens viktbaserade skatt ändras till en skatt som antingen är dos- eller värdebaserad. En riskbaserad differentiering av skattesatsen skulle också vara önskvärd om den kan genomföras utan alltför stora administrationskostnader.

Den danska *Landboföreningen* är negativt inställd till det system för avgiftsuttag som tillämpas i Danmark. Föreningen anser att en avgift som tas ut efter en procentsats på detaljpriset inte är ett ekonomiskt incitament till att använda nya och mera miljövänliga medel. Sådana medel har höga utvecklingskostnader och betingar därför ett högre pris än gamla och beprövade medel. Landboföreningen har föreslagit att avgiften i stället skall fastställas utifrån det enskilda medlets miljöeffekt eller, som ett alternativ, behandlingsfrekvensen (behandlingshyppigheten).

10.8 Övervägande och förslag

Utredningens förslag: Möjligheter tillskapas för en snar övergång till en modell där uttaget av den särskilda pålagan på bekämpningsmedel differentieras efter bekämpningsmedlens farlighet för miljö och människors hälsa. I avvaktan härpå skall en skatt tas ut som liksom hittills baseras på mängden verksam beståndsdel i medlen. Skattesatsen höjs till 25 kr för varje helt kg verksam beståndsdel.

10.8.1 Allmänt

Utredningens uppgift i fortsättningen är att undersöka hur basen för uttag av skatt på bekämpningsmedel lämpligen bör utformas för att skatten som miljöstyrmedel skall få så god effekt som möjligt.

Resultatet av utredningens undersökning bör ses som ett led i strävandena att uppnå de av riksdagen beslutade miljömålen. Dessa mål har redovisats i kapitel 8 och kan på bekämpningsmedelsområdet sammanfattas enligt följande.

Av de femton *nationella miljö kvalitetsmålen* berörs bekämpningsmedelsanvändningen inom jordbruk och trädgårdsodling främst av *Grundvatten av god kvalitet, Levande sjöar och vattendrag, Ett rikt odlingslandskap* och *Giftfri miljö*. Under *Giftfri miljö* anges som ett *delmål* att hälso- och miljöriskerna med användningen av kemiska ämnen har minskat fortlöpande fram till år 2010 enligt indikatorer/nyckeltal som fastställts av berörda myndigheter.

Försäljningen av bekämpningsmedel till jordbruket, trädgårdsnäringen och skogsbruket uppgick år 2001 till 1 793 ton verksamt ämne vilket motsvarar 39 % av genomsnittsanvändningen åren 1981–1985. En av målsättningarna i det bekämpningsmedelsprogram som sträckte sig fram till och med år 2001 var att den förbrukade mängden skulle minska till 25 % av genomsnittsanvändningen för åren 1981–1985, dvs. ca 1 150 ton.

KemI har utvecklat en modell för att beräkna miljö- och hälsoriskindikatorer. Riskindikatortalen är baserade på ämnets farlighet, uttryckt som ett miljö- och hälsoindex, multiplicerat med försäld volym för samma ämne. Ämnen som har högt miljö- eller hälsoindex och som samtidigt säljs i stora mängder får höga riskindikatortal. Miljö- och hälsoriskindikatortalen har ökat något mellan åren 1995 och 2000 men minskat avsevärt jämfört med talen för åren 1985 och 1986.

Antalet sålda hektardoser år 2001 uppgick till 4,3 miljoner medan 5 resp. 7,6 miljoner hektardoser såldes år 1985 resp. år 1986. Vid jämförelse med år 1993, då 2,9 miljoner doser såldes, är försäljningen år 2001 en ökning med cirka 48 %. Det sålda antalet doser år 1999, 4,6 miljoner, var det högsta under den senaste tioårsperioden.

Inom EU har riskerna med att använda bekämpningsmedel hög aktualitet. Flera länder har nyligen infört skatt eller avgift på sådana medel medan andra överväger frågan. Den 3 maj 2002 kom Europaparlamentet och rådet överens om gemenskapens sjätte

miljöhandlingsprogram som syftar till en allmän förbättring av miljön och livskvaliteten. En temainriktad strategi skall utvecklas för en hållbar användning av bekämpningsmedel med målsättningen att minska medlens påverkan på människor hälsa och miljön. Avsikten är att kunna uppnå en betydande total minskning av riskerna samtidigt som ett tillräckligt växtskydd tillgodoses. I ett meddelande från kommissionen, som en inledning till ett omfattande samrådsförfarande, görs det uttalandet att om en skatt eller avgift skall införas borde medlemsstaterna uppmuntras att tillämpa differentierade skatte- eller avgiftssatser för att ge användarna tillräckliga incitament att välja bekämpningsmedel som är mindre farliga för miljön.¹⁸

I SJV:s och KemI:s rapport 2002:7 framhålls bl.a. följande. Målen vad gäller användningen av bekämpningsmedel, främst målet om minskad mängd aktiv substans, har haft stor betydelse för att driva utvecklingen åt rätt håll inom handlingsprogrammet. Nackdelen med dessa mål är att de i allt för hög grad riktar uppmärksamheten på de använda mängderna i stället för på de hälso- och miljörisker som är förknippade med användningen. Läggs allt för stor vikt vid använd mängd kan det, åtminstone teoretiskt, innebära att bekämpningsmedel och användningssätt som medför ökade hälso- och miljörisker används. Genom att i tidigare program även ha mål som syftar till att minska hälso- och miljöriskerna har sådan utveckling kunnat motverkas. Detta visar bl.a. riskindikatortalsens utveckling. Inför ett kommande handlingsprogram kan konstateras att många av de möjligheter har utnyttjats som finns för att minska den mängd bekämpningsmedel som används i dag. Utan radikala ändringar i odlingssystemet är det svårt att komma mycket längre. I ett kommande arbete är det därför rimligt att ge en minskning av hälso- och miljöriskerna ökad betoning. Mål beträffande användningen bör finnas kvar men ingå som en del i målen med att minska riskerna.

Vid valet av bas för uttag av skatt på bekämpningsmedel bör enligt utredningens mening särskild hänsyn tas till den ökade betoningen på att minska riskerna med bekämpningsmedelsanvändningen.

¹⁸ Se vidare kapitel 5 och 8.

10.8.2 Kostnadseffektivitet

Utredningen har till uppgift att lämna förslag till ändring av bekämpningsmedelsskatten så att dess effektivitet som miljöstyrmedel förbättras utan att kraven på kostnadseffektivitet eftersätts. Som utgångspunkt för förslaget gäller att de eventuella förändringar av skatten eller alternativa system som föreslås skall vara kostnadseffektiva vad avser administration, kontroll och uppföljning. Effektiv miljöstyrning skall vägas mot administrativ enkelhet.

Vad som avses med kostnadseffektivitet i miljösammanhang har närmare berörts i avsnitt 9.2. Kostnadseffektivitet innebär alltså, vad gäller frågor som behandlas i denna utredning, att ett givet miljömål skall nås till lägsta möjliga kostnad eller för en given kostnad skall största möjliga miljönytta nås.

10.8.3 Alternativa baser för uttag av skatt

I avsnitt 10.3 har utredningen gjort den bedömningen att en skatt på bekämpningsmedel inte skall betraktas som ett ensamt verkande ekonomiskt styrmedel utan skall ses som del av ett styrmedelspaket. Vidare skall valet av lämplig modell för skatte- eller avgiftsuttaget styras av den effekt man i första hand vill uppnå.

Mycket talar för att arbetet med bekämpningsmedelsanvändningen i framtiden, såväl på nationell nivå som inom EU, kommer att vara inriktat på att i första hand minska hälso- och miljöriskerna. Utredningen anser därför att den modell för skatteuttag bör väljas som bäst kompletterar andra styrmedel och åtgärder för att uppnå denna riskminskning.

Tre olika modeller som bas för ett skatteuttag med kända för- och nackdelar har beskrivits i avsnitt 10.5. Andra alternativ har inte närmare övervägts.¹⁹

Skatten baseras på mängden verksam beståndsdel i bekämpningsmedlet

Nackdelen med att basera ett skatteuttag på mängden verksam beståndsdel är att ett sådant system ger olika högt skatteuttag för en behandling beroende på i vilken dos medlet används.

¹⁹ Jfr bilaga 4: Rapport om möjligheten att lägga om den danska avgiften på bekämpningsmedel till en avgift på behandlingsfrekvensen (behandlingshyppigheten).

Bekämpningsmedel som behövs i större mängder aktiv substans per hektar missgynnas jämfört med nyare s.k. lågdosmedel. Som framhållits i avsnitt 10.5.1 har dock skatten på den nivå den hittills har legat haft en liten styrande inverkan på användningen av lågdosmedel. Den ökning av användningen av lågdosmedlen som ändå har skett beror förmodligen till stor del på att de varit effektiva i kombination med att de är lätta att hantera. En kraftig höjning av skatten per mängd aktiv substans skulle leda till att övergången till lågdosmedel skulle bli än mer markant. Detta skall dock inte endast ses som en nackdel. Utvecklingen mot lågdosmedel har nämligen i sig varit eftersträvansvärd, eftersom nya medel ofta har en gynnsammare riskprofil. Som exempel på att dagens system drabbar preparat som, för att få effekt, kräver en relativt hög hektardos har nämnts ättiksyra. Förhållandet har lett till att medlet undantagits från beskattning.

Dagens modell för skatteuttag bedöms i viss utsträckning ha bidragit till att generellt minska användningen av bekämpningsmedel. Systemet har varit enkelt att hantera och kostnaderna för administration och kontroll bedöms som förhållandevis små.

Skatten baseras på bekämpningsmedlets försäljningspris

SJV och KemI har framhållit att om skatten på bekämpningsmedel skall höjas ökar behovet att ändra den i dag tillämpade basen för skatteuttaget. Ett system bör då övervägas som ger lika hög skatt på alla typer av bekämpningsmedel, även de s.k. lågdospreparaten. Detta bör vidare utgå från de mängder som används vid en behandling. Ett system bör då väljas som är enkelt att administrera. Sannolikt svarar då, enligt SJV och KemI, ett system som baseras på priset bäst mot dessa krav.

Danmark har valt ett system där avgift tas ut bekämpningsmedlets pris i försäljningsledet. Den tillämpade modellen har haft avsedd effekt när det gäller att minska förbrukningen mätt som mängd aktiv substans. Däremot har inte uppsatta mål nåtts beträffande behandlingsfrekvensen, den s.k. behandlingshyppigheten. I Danmark har möjligheterna undersökts att övergå till ett annat system. Av olika skäl är det för närvarande inte aktuellt att ändra det rådande avgiftssystemet.

I andra utredningar har framhållits att en skatt på försäljningspriset i första hand slår mot de dyraste medlen som ur miljö-

och hälsosynpunkt oftast är de minst farliga. Den danska Miljöstyrelsen anser inte att detta förhållande är ett stort problem. Äldre, billigare och farligare preparat anses kunna hanteras genom olika "policy instruments". Denna uppfattning står dock inte oemotsagd.²⁰

Om ett prisrelaterat skattesystem skulle väljas uppkommer ett antal frågor. En är om uttaget skall differentieras och, i så fall, hur differentieringen skall utformas.

Som anges i avsnitt 10.6 baseras den danska differentieringen av avgifterna bl.a. på skillnaderna mellan olika preparat vad gäller omkostnaderna per behandling. En högre avgift på billiga preparat och en mindre på dyrare anses få en effekt som bättre överensstämmer med den som en avgift per behandling skulle ge. Härmed skulle avgiften skapa incitament för att nå båda målen i danska pesticidhandlingsplanen, nämligen minskning av användningen och minskning av antalet behandlingar. En modell där avgiften främst slår mot de ur miljösynpunkt farligaste medlen har ansetts vara alltför administrativt komplicerad.

Skatten beräknas på en normaldos per arealenhet (hektardos)

Som framgår av avsnitt 10.5.3 har en modell där skatteuttaget baseras på en fastställd normaldos per arealenhet (hektardos) tidigare övervägts. Den bedömning av för- och nackdelar med systemet som då har gjorts kvarstår. En dosrelaterad modell har den fördelen att den leder till kostnadsneutralitet mellan medlen, eftersom skatten träffar alla preparat lika. I jämförelse med dagens förhållandevis lättadministrerade modell är ett dosrelaterat system mer svåradministrerat. Administrationskostnaderna för ett sådant system skulle bli betydligt högre än för nuvarande modell. Jämfört med andra system bedöms ett dosrelaterat system ha vissa fördelar vad gäller effekterna på miljön. Dock skall dessa positiva effekter på miljön vägas mot högre kostnader för administration.

En särskild fråga är om ett dosrelaterat system kan göras än mer miljöeffektivt genom att skatteuttaget på ett eller annat sätt differentieras. Denna fråga tas upp i det följande. En övergång till riskdifferentierat system med en fastställd normaldos per arealenhet som bas för uttaget skulle dock i praktiken kräva att den

²⁰ Jfr avsnitt 5.2.5 och 10.6.

särskilda miljöpalagan på bekämpningsmedel tas ut i form av en avgift.

10.8.4 Differentiering av skattesatsen

Genom att differentiera skattesatsen efter bekämpningsmedlens egenskaper att negativt påverka miljön och människors hälsa skulle de farligaste medlen träffas av den högsta skattesatsen. Ett sådant system bör således vara effektivt när det gäller att minska riskerna med bekämpningsmedelsanvändningen. I Sverige är visserligen de farligaste preparaten redan förbjudna. Som tidigare har framhållits skulle emellertid, i den mån Sverige kan komma att tvingas acceptera bekämpningsmedel som tidigare varit förbjudna, ett införande av denna modell i praktiken förhindra att de för miljö och hälsa farligaste preparaten kom ut på marknaden.

EU-kommissionen har i meddelandet Mot en temainriktad strategi för hållbar användning av bekämpningsmedel (2002) uttalat att kommissionen inte i nuläget föreslår att ett fullt utvecklat gemenskapssystem för bekämpningsmedelsskatt tas fram. Om en sådan skatt skulle införas anser kommissionen att medlemsstaterna borde uppmantras att tillämpa differentierade skattesatser för att kunna leva upp till de allmänna principerna i EG-fördraget och till de särskilda miljöhänsyn som ingår i dem. Skatten måste ge användarna tillräckliga incitament att välja bekämpningsmedel som är mindre farliga för miljön i den berörda medlemsstaten och att bidra till att de externa effekterna av användning av växtskyddsmedel internaliseras åtminstone delvis. Kommissionen anser också att genom en sådan skatt skulle ett antal åtgärder inom ramen för de nationella riks begränsningsprogrammen samt forskning och utveckling kunna finansieras.

I Norge har helt nyligen införts en modell där avgiftsuttaget är differentierat efter bekämpningsmedlens farlighet. Något resultat av den pågående utvärderingen av det norska systemet föreligger dock inte. Det är således inte känt vilken effekt systemet haft på de medel som ur miljö- och hälsosynpunkt har klassificerats som de farligaste.

För att skatteuttaget skall kunna differentieras efter medlens farlighet krävs ytterligare metodutveckling för att klassificera preparaten. För att få bästa miljöstyrningseffekt är det en fördel att det finns godtagbara alternativ till de medel som i första hand

träffas av den höga skatten. Sådana alternativ finns inte alltid i dag, vilket särskilt gäller inom trädgårdsnäringen.

Om en fastställd dos per arealenhet (hektardos) väljs som bas för uttaget uppkommer särskilda problem. Som tidigare angetts kan en pålaga som relateras till en arealdos i praktiken endast tas ut i form av en avgift.

Kostnaderna för att administrera ett farlighetsrelaterat system bedöms bli förhållandevis höga, i vart fall i ett inledningskede. Till kostnadsbilden hör också att en myndighets beslut att klassificera den verksamma beståndsdelen i det enskilda preparatet skall kunna överklagas hos domstol.

10.8.5 Bedömning

En övergång till ett nytt system för uttag av den särskilda miljöpålagan på bekämpningsmedel bör enligt utredningen baseras på övertygelsen att det nya systemet ger klara fördelar vad gäller effekten på miljö och hälsa. Om osäkerhet råder på denna punkt kan en övergång till ett annat system med allt vad det innebär av ökad administration och därmed höjda kostnader inte motivera att en beprövad modell överges.

Efter att ha övervägt för och nackdelar med de olika alternativen gör utredningen följande bedömning.

Uttaget bör differentieras efter bekämpningsmedlens farlighet

Utredningen anser att en skatt eller avgift på bekämpningsmedel skall ses som en del av ett styrmedelspaket för att minska riskerna med bruket av bekämpningsmedel. Den största effekten åstadkoms i första hand genom insats av andra åtgärder. Även om pålagan har en viss dämpande effekt på användningen av bekämpningsmedel är det den indirekta effekten²¹ som har den största betydelsen.

I SJV:s och KemI:s rapport 2002:7 lämnas en utförlig redogörelse för andra styrmedel och åtgärder i övrigt som är betydelsefulla för att i görligaste mån begränsa användningen av bekämpningsmedel. Dessa har översiktligt beskrivits i avsnitt 10.2.3.

Utredningen vill betona vikten av att framtida insatser för att minska riskerna med att använda bekämpningsmedel i görligaste

²¹ Jfr Naturvårdsverket: Miljöskatter i Sverige, 1997; se även avsnitt 10.4.1.

mån harmoniseras på EU-nivå. Det är önskvärt att EU:s medlemsstater i vart fall kan komma fram till en samsyn när det gäller valet av lämpliga åtgärder. En skatt eller avgift på bekämpningsmedlen är därvid ett användbart instrument. Som tidigare angetts pågår på EU-nivå arbete med att ta fram en temainriktad strategi för en hållbar användning av bekämpningsmedel. Den huvudsakliga målsättningen med denna strategi är bl.a. att minimera hälso- och miljöriskerna vid användning av bekämpningsmedel, att bättre kontrollera användning och spridning av bekämpningsmedel och att minska halterna av skadliga ämnen, särskilt genom att de farligaste ämnena ersätts med säkrare (även kemikaliefria) alternativ.²²

Utredningen gör den bedömningen att den modell för uttag av en särskild miljöpalaga som har bäst förutsättningar för att minska riskerna med användningen av bekämpningsmedel är den där uttaget differentieras efter medlets farlighet för miljö och människors hälsa. Ett förslag om övergång till ett sådant system bör ses mot bakgrund av att EU-kommissionen i arbetet med en temainriktad strategi för en hållbar användning av bekämpningsmedel har uttalat att, om skatt eller avgift skall införas, medlemsstaterna bör uppmuntras att tillämpa differentierade skattesatser. En skatt eller avgift måste enligt kommissionen ge användarna av bekämpningsmedel tillräckliga incitament att välja bekämpningsmedel som är mindre farliga för miljön.

I tidigare avsnitt har framhållits att förutsättningar i dag saknas för att införa ett system där uttaget av en skatt eller avgift är differentierat efter medlens risker för miljö och hälsa, eftersom det krävs ett omfattande utvecklingsarbete med att klassificera preparaten.

Utredningen föreslår att i det åtgärdsprogram som tagits fram för att minska riskerna med bruket av bekämpningsmedel skall som en väsentlig del ingå att förbereda övergång till en modell där uttaget av den särskilda miljöpalagan differentieras efter medlens farlighet för miljö och hälsa. Som ett led i denna förberedelse föreslås att KemI får i uppdrag att snarast möjligt utveckla ett system för klassificering av bekämpningsmedel efter medlens farlighet.

Tänkbar bas för uttag av en riskdifferentierad palaga är antingen en fastställd normaldos per arealenhet (hektardos) eller priset på

²² Se avsnitt 5.2.5.

preparatet. Det senare alternativet har förordats av den i avsnitt 5.2.4 angivna utredningen (EIM/Haskoning). Att basera uttaget på mängden aktiv substans av ett ämne är olämpligt, eftersom den varierar så mycket mellan olika preparat. I anslutning till att ett system för klassificering efter medlens farlighet utvecklas bör ställning också tas till om uttaget av den särskilda miljöpålagan skall baseras på en fastställd hektardos eller på preparatets pris. En analys av dessa båda alternativ kan göras först när klassificeringen i huvudsak är klar. Valet av bas för uttaget av pålagan blir styrande för om uttaget skall ske i form av en skatt eller avgift.

Vid framtagandet av ett nytt klassificeringssystem bör resultatet av utvärderingen av den norska avgiftsmodellen, som beräknas vara avslutad under år 2003, beaktas.

Utredningen är medveten om att det finns svårigheter som är förenade med framtagandet av ett riskbaserat system. I praktiken har dock ett sådant system kunnat införas i Norge. På EU-nivå anses uppenbarligen att det är fullt möjligt för medlemsländerna att på sikt kunna tillämpa en riskbaserad modell för uttag av skatt eller avgift. Enligt utredningens bedömning ligger svårigheterna främst i att utveckla ett tillförlitligt klassificeringssystem. För detta krävs avsevärda resurser. Om resurser avsätts och utvecklingsarbetet kan påbörjas med det snaraste bör förutsättningar för att övergå till ett riskbaserat system föreligga inom en femårsperiod. Utredningen inser att det kan ta ytterligare tid för att utveckla systemet fullt ut. Resultatet av arbetet med att ta fram ett nytt klassificeringssystem bör, oavsett valet av bas för uttag av skatt/avgift, kunna komma till användning även i det klassificeringsarbete inför utarbetandet av riskindikatorer som skall ske enligt det föreslagna handlingsprogrammet i SJV:s rapport 2002:7.

Basen för skatteuttaget bör bibehållas för begränsad tid – nivån på uttaget bör höjas

Eftersom den förordade modellen för uttag av skatt eller avgift inte kan införas på kort sikt uppkommer frågan om det finns skäl att under tiden, fram till dess att riskdifferentierat system kan införas, tillämpa en annan bas för skatteuttag än den som gäller i dag.

Den modell som för närvarande tillämpas för uttag av skatt på bekämpningsmedel har, som tidigare belysts, flera fördelar. Framför allt är den enkel att administrera och är därmed inte

särskilt kostnadskrävande. Så länge som skatteuttaget legat på den nivå som gällt hittills har den inte haft någon påtaglig styreffekt på så sätt att vissa medel gynnats. Övergången till s.k. lågdosmedel har i första hand orsakats av andra faktorer. Om man däremot överväger att kraftigt höja nivån på skatteuttaget får modellen en mer accentuerad styreffekt.²³

Det bör poängteras att skälen för att under en förhållandevis begränsad tid, innan förutsättningar finns för övergång till en riskdifferentierad modell, tillämpa en annan modell för skatteuttag än den nu gällande måste vara väl underbyggda. De kostnader som är förenade med en övergång till ett annat system kan annars inte motiveras.

Utredningens uppfattning är att behovet att, under tiden fram till det att en riskbaserad modell kan införas, gå över till ett annat system uppkommer främst om det är påkallat att kraftigt höja nivån på skatteuttaget. Den modell för skatteuttag som då framstår som det lämpligaste alternativet är det danska prisrelaterade systemet.

I kapitel 6 har en redogörelse lämnats för jordbrukets och trädgårdsnäringsens kostnader för bekämpningsmedel. Där nämns att priserna på jordbrukets produktionsmedel har stigit i Sverige under åren 1995–2001 med i genomsnitt 15 % medan den allmänna prisökningen i samhället under samma period stannade vid 5 %. Kostnadsutvecklingen för produktionsmedlen totalt motiverar således inte i sig att skatten på bekämpningsmedel höjs. Det skall dock framhållas att kostnaderna för växtskydds- och ogräsmedel under samma period har sjunkit. Den huvudsakliga förklaringen till kostnadsutvecklingen för dessa insatsmedel torde vara att glyfosatpreparaten under senare år har blivit betydligt billigare.

Utredningen anser att nivån på uttaget av skatt på bekämpningsmedel, för tiden fram till det att ett nytt uttagssystem kan införas, bör höjas. Skatten har en dämpande effekt på den totala användningen, låt vara att denna effekt är begränsad. En höjning leder till att kostnadseffektiviteten ur miljösynpunkt förbättras.

Som tidigare angetts krävs en kraftig höjning av skatteuttaget för att effektiviteten som miljöstyrmedel skall förbättras påtagligt. En drastiskt förhöjd nivå på skatteuttaget skulle å andra sidan komma i konflikt med målet om minskad kväveutlakning. En ökad mekanisk bekämpning av ogräs stimulerar nämligen mineraliseringen,

²³ Jfr avsnitt 10.5.1.

varigenom risken för kväveutlakning ökar. Följden av en sådan höjning skulle även bli att det svenska jordbrukets konkurrenskraft försämras. En kraftig höjning av skatteuttaget skulle med all sannolikhet också få till följd att den olagliga införseln av bekämpningsmedel till Sverige tilltar. Detta skulle i sin tur medföra en ökad risk för att här förbjudna medel skulle komma till användning.

Det är svårt att beräkna hur mycket skattesatsen kan höjas utan att höjningen medför nämnda negativa konsekvenser. För att undvika dessa effekter bör höjningen av nivån på skatteuttaget bestämmas med en viss försiktighet. Utredningen föreslår därför att skattesatsen höjs från 20 kr till 25 kr för varje helt kg verksam beståndsdel.

En höjning med föreslagna 5 kr per kg verksam beståndsdel är inte en sådan kraftig höjning som i sig gör det påkallat med en övergång till ett prisrelaterat system för skatteuttaget. Utredningen vill också framhålla att omfattningen av den höjning som föreslås skall ses i det kortare perspektivet mot bakgrund av att det förutsätts att en övergång till ett riskdifferentierat system kan bli möjlig inom en inte alltför avlägsen framtid.

Utredningen anser också att det för närvarande finns skäl som talar emot en övergång till ett prisrelaterat system med ett odifferentierat uttag av skatt på bekämpningsmedel. Som tidigare har framhållits kommer insatserna i framtiden att i högre grad fokuseras på att minska riskerna med bruket av bekämpningsmedel. Det är därför betydelsefullt att en bas för ett skatteuttag inte väljs som kan motverka användningen av nya och därmed i allmänhet för miljö och hälsa mindre farliga preparat. Priserna på nya medel betingas till största delen av höga utvecklingskostnader. Det går inte att bortse från risken att ett system, där uttaget av skatt baseras på bekämpningsmedlens försäljningspris, styr mot äldre och billigare preparat med en sämre riskprofil.

Slutsats

Utredningens slutsats blir således att, för tiden fram till dess att en riskdifferentierad skattemodell kan införas, tillräckliga skäl inte finns för att överge nuvarande bas för skatteuttaget, nämligen mängden verksam beståndsdel i bekämpningsmedlet.

Utredningen har i avsnitt 9.5.6 kort berört den statsrättsliga karaktären av en skatt respektive en avgift och om det finns skäl att, i stället för en skatt på kväveinnehållet i handelsgödsel, ta ut en avgift. Utredningen har funnit att det saknas skäl att i stället för en skatt ta ut en avgift på kväve.

Som tidigare har framhållits kan en övergång till ett riskdifferentierat system för uttag av den särskilda miljöpalagan på bekämpningsmedel aktualisera frågan om uttaget skall ske i form av skatt eller avgift. För tiden fram till dess att ett riskdifferentierat system kan införas föreslås inte någon ändring av den nuvarande basen för uttag av palagan. Därmed saknas anledning att under denna begränsade tid ändra uttaget från en skatt till en avgift.

Sammantaget föreslår utredningen således att åtgärder vidtas så att förutsättningar snarast möjligt skapas för en övergång till en modell där uttaget av den särskilda miljöpalagan på bekämpningsmedel differentieras efter medlens farlighet för miljö och människors hälsa. Under mellantiden bör nuvarande bas för skatteuttag bibehållas. Utredningen förslår vidare att skattesatsen höjs till 25 kr för varje helt kg verksam beståndsdel i bekämpningsmedlet.

Utredningens förslag till författningsändringar behandlas i kapitel 11.

10.9 Konsekvenser av utredningens förslag

Statsfinansiella konsekvenser

Utredningen föreslår att skatten på bekämpningsmedel höjs från 20 till 25 kr för varje helt kilogram verksam beståndsdel. Vid en användning av ca 1 750 ton verksam beståndsdel beräknas höjningen ge en ökad bruttoskatteintäkt om knappt 9 miljoner kr. För att få en relevant beräkning av den offentlig-finansiella nettoeffekten tas hänsyn till indirekta effekter, eftersom underlaget för annat skatteuttag kan minska vid en höjning av skatten på bekämpningsmedel. För att förenkla beräkningen antas att skattehöjningen enbart påverkar näringsinkomster. Minskningen av näringsinkomster antas i sin tur minska avsättning till periodiseringsfond och expansionsfond samt minska underlaget för räntefördelning. Med hänsyn tagen till avsättning till periodiseringsfond är den effektiva bolagsskatten 26,6 procent, vilket leder

till att den indirekta effekten i form av minskade skatteintäkter uppskattas till 2,3 miljoner kr.

Den periodiserade nettoeffekten för åren 2004–2006 och även den varaktiga nettoeffekten i form av ökade skatteintäkter för den offentliga sektorn blir drygt 6 miljoner kr per år.

Konsekvenser för företag och enskilda

Den kostnadsökning för företag inom jordbruk, trädgårdsnäring och skogsbruk som blir följden av utredningens förslag bedöms som måttlig. Högre priser på preparaten bör i viss utsträckning kunna kompenseras genom förbättrade bekämpningsmetoder och därmed något lägre förbrukning av bekämpningsmedel. Lönsamheten i enskilda företag bör därför inte påverkas mer än marginellt.

Förslaget bedöms inte ha särskilda konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag.

Kostnadseffektiviteten

Höjningen av skatten på bekämpningsmedel från 20 kr till 25 kr för varje helt kg verksam beståndsdel i medlet bör leda till en viss minskning av bekämpningsmedelsanvändningen. Därigenom uppnås också en minskning av riskerna med användningen, om än marginell. Detta innebär i sin tur att kostnadseffektiviteten ur miljösynpunkt förbättras något.

10.10 Särskilda frågor

Under utredningens gång har fråga väckts om att skatten på bekämpningsmedel även bör omfatta vissa medel som för närvarande är *undantagna* från beskattning, nämligen träskyddsmedel och ättika. Utredningen anser att denna fråga inte omfattas av uppgiften enligt direktiven. En eventuell beskattning av dessa medel får därför övervägas i ett annat sammanhang.

Utredningen vill också peka på att *definitionen av bekämpningsmedel* inte är densamma i LSB som i miljöbalken.²⁴ Detta kan i vissa

²⁴ Jfr prop. 1997/98:90.

situationer vara förvillande. Under utredningens gång har det också pekats på att enligt gällande bestämmelser skall skatt tas ut på bekämpningsmedel för vilka det inte krävs KemI:s godkännande. Detta medför också vissa problem. Utredningen föreslår att det görs en allmän översyn av dessa frågor.

11 Förslag till författningsändringar

11.1 Ändringar i LSG

11.1.1 Skattskyldigheten och skattskyldighetens inträde

Enligt 4 § LSG är den *skattskyldig* till gödselmedelskatt som 1. godkänts som lagerhallare enligt 4 a §, 2. i annat fall än som avses i 1, yrkesmässigt tillverkar gödselmedel, och 3. i annat fall än som avses i 1, för in gödselmedel till Sverige för yrkesmässig återförsäljning eller för egen yrkesmässig användning inom landet.

I kapitel 7 har redogjorts för att vid de av skattemyndigheterna genomförda kontrollaktionerna har vissa förfaranden uppmärksamrats med avseende på skattskyldigheten och skattskyldighetens inträde. Således fick Skattemyndigheten i Malmö kännedom om att lantbrukare i Skåne hade köpt handelsgödsel från dansk leverantör med bl.a. det villkoret att leveransen till respektive gård skulle ske "fritt gården". Ingen av dessa lantbrukare var registrerad som skattskyldig till gödselmedelsskatt. RSV ansåg att lantbrukarna var skattskyldiga och beslöt därför att registrera köparna som skattskyldiga till gödselmedelsskatt. Besluten överklagades till Länsrätten i Dalarnas län som i domar den 25 september 2002 ansåg att vederbörande köpare inte hade fört in gödselmedlen till Sverige, eftersom medlen enligt köpeavtalet med säljaren hade levererats "fritt gården". Länsrätten fann således att köparen i Sverige inte var skattskyldig till gödselmedelsskatt.

Utredningen avstår från att närmare kommentera utgången i länsrätten utan konstaterar endast att frågan om vem som i den angivna situationen skall anses ha fört in gödselmedlet till Sverige och därmed är skattskyldig kan bli föremål för olika bedömningar. Det finns därför ett behov att komplettera bestämmelserna om skattskyldigheten så att tveksamheter inte skall uppkomma om

vem som är skattskyldig i en situation där leveransen av gödselmedel sker av annan än köparen själv.

Utredningen förslår att 4 § första stycket 3. kompletteras på så sätt att den bli skattskyldig till gödselmedelsskatt som under angivna förutsättningar till Sverige för in eller i Sverige *tar emot* gödselmedel för yrkesmässig återförsäljning eller för egen yrkesmässig användning inom landet.

Tidpunkten för *skattskyldighetens inträde*, när det gäller skatten för kväveinnehållet, är beroende av om den skattskyldige är godkänd lagerhållare eller inte. En avgörande skillnad mellan skattskyldiga som är godkända resp. inte godkända lagerhållare är att en godkänd lagerhållare kan föra in gödselmedel under skatteuppskov, t.ex. vid leverans till en köpare som inte är godkänd lagerhållare. När det gäller skatt för kadmiuminnehållet medges godkända lagerhållare inte något uppskov med skatten.

Som angetts i det föregående är, enligt 4 § första stycket 3. LSG, den, som inte är godkänd lagerhållare, skattskyldig som till Sverige för in gödselmedel för yrkesmässig återförsäljning eller för egen yrkesmässig användning inom landet. I sådant fall inträder skyldigheten att betala skatt, enligt bestämmelserna i 5 §, när ett gödselmedel förs in till landet. Utredningens förslag är att bestämmelsen i 4 § första stycket 3. kompletteras på så sätt att även den som i Sverige tar emot gödselmedel för samma ändamål kan bli skattskyldig.

Om den som för in en skattepliktig vara till Sverige inte är skattskyldig kan således den bli skattskyldig som i Sverige tar emot varan. Tidpunkten för införseln och mottagandet sammanfaller normalt inte. I praktiken kan det tvärtom förekomma fall där avsevärd tid förflyter mellan dessa tidpunkter. Därmed uppkommer frågan om förslaget om komplettering av bestämmelserna om vem som är skattskyldig i sin tur bör föranleda motsvarande komplettering av reglerna om skattskyldighetens inträde.

Bestämmelser om att skattskyldigheten under vissa förutsättningar åvilar antingen den som till Sverige för in en skattepliktig vara eller den som i landet tar emot varan finns i andra lagar om punktskatter, t.ex. 9 § första stycket 5 lagen (1994:1563) om tobaksskatt, 8 § första stycket 5 lagen (1994:1564) om alkoholskatt och 4 kap. 1 § 5 lagen (1994:1776) om skatt på energi. Skattskyldighetens inträde för både den som för in varan till och som tar emot varan i Sverige har i dessa lagar knutits till tidpunkten när den skattepliktiga varan förs in till landet, 20 § första stycket 6

tobaksskattelagen, 19 § första stycket 6 alkoholskattelagen resp. 5 kap. 2 § 3 energiskattelagen. Skattskyldighetens inträde för den som i Sverige tar emot gödselmedel bör regleras på samma sätt som i de angivna lagarna. Bestämmelserna i LSG om när skyldigheten att betala skatt inträder behöver således inte kompletteras.

11.2 Ändringar i LSB

11.2.1 Ändring av gällande skattesats

Enligt 2 § LSB skall skatt betalas med 20 kr för varje helt kilogram verksam beståndsdel i bekämpningsmedlet.

Utredningen har kommit fram till att skatten på bekämpningsmedel skall bibehållas. I avsnitt 10.8.5 har nivån på skattesatsen närmare övervägts. Utredningen föreslår således att skatten på bekämpningsmedel skall höjas till 25 kr för varje helt kilogram verksam beståndsdel i bekämpningsmedlet.

11.2.2 Skattskyldigheten och skattskyldighetens inträde

Enligt 4 § LSB avses med skattskyldig 1. den som inom landet yrkesmässigt tillverkar bekämpningsmedel, och 2. den som för in bekämpningsmedel till landet för yrkesmässig återförsäljning eller för egen yrkesmässig användning inom landet.

I avsnitt 11.1.1 har lämnats en redogörelse för att gödselmedel, som köpts från utlandet, av säljaren levererats till svenska lantbrukare "fritt gården". Vid domstolprövning i första instans har mottagaren av gödselmedlet inte ansetts skattskyldig. Problemet är detsamma vid införsel av bekämpningsmedel. Utredningen föreslår därför att också 4 § 2 LSB kompletteras på så sätt att även den som i Sverige *tar emot* bekämpningsmedel för yrkesmässig återförsäljning eller för egen yrkesmässig användning inom landet kan bli skattskyldig till bekämpningsmedelsskatt.

Regelsystemet i LSB är uppbyggt på likartat sätt som i LSG. De kontroll- och redovisningsproblem som föreligger med nu gällande regler och med de nya bestämmelser som gäller fr.o.m. den 1 januari 2003 är således i stort sett lika för uppbörden av båda skatterna.

I fråga om skattskyldigheten anser utredningen att det, på sätt som i LSG, bör övervägas att i LSB införa en ny kategori skattskyldiga, nämligen *godkända lagerhållare*. Detta skulle medföra förbättrade kontrollmöjligheter för beskattningsmyndigheten. Ett närmare övervägande av denna fråga faller dock utanför ramen för denna utrednings uppgift.

Enligt 5 § LSB *inträder skattskyldigheten*, såvitt här är av intresse, när 1. bekämpningsmedel levereras till en köpare och 2. när ett bekämpningsmedel tas i anspråk för något annat ändamål än försäljning. Om förslaget till ändring i 4 § om skattskyldighet genomförs bör, efter mönster från LSG, 5 § om skattskyldighetens inträde kompletteras. Utredningen föreslår att skattskyldighetens inträde för den som är skattskyldig enligt 4 § 2 regleras i ett andra stycke i paragrafen innebärande att skyldigheten att betala skatt inträder när ett bekämpningsmedel förs in till Sverige.

11.3 Ändringar i skattebetalningslagen (1977:483)

Förfarandet för beskattningen regleras fr.o.m. den 1 januari 2003 i skattebetalningslagen. Skattekontosystemet enligt denna lag är alltså tillämpligt även på punktskatter.

Skyldigheten att lämna deklaration regleras i 10 kap. skattebetalningslagen. Från och med den 1 januari 2003 gäller samma redovisningsperioder för punktskatter som för andra skatter och avgifter enligt lagen. Punktskatterna skall redovisas i en särskild punktskattedeklaration. Den som är skattskyldig enligt 4 § första stycket 2 eller 3 LSG skall enligt 10 kap. 32 b § skattebetalningslagen redovisa skatten i en särskild skattedeklaration för varje skattepliktig händelse. Sådana skattskyldiga benämns händelse-skattskyldiga. Deklarationen skall lämnas senast 25 dagar efter den skattepliktiga händelsen.¹

Det har framkommit att den förhållandevis långa tiden mellan den skattepliktiga händelsen och när den särskilda skattedeklarationen skall lämnas in utgör ett särskilt kontrollproblem för skatteförvaltningen. För de harmoniserade punktskatterna har kontrollproblemen lösts på så sätt att det för de händelse-skattskyldiga finns en anmälningsplikt enligt vilken de i förväg skall tala om att en

¹ Jfr prop. 2001/02:127 s. 185.

leverans kommer att ske och att säkerhet kommer att ställas.² Att tidigarelägga deklarationstidpunkten för händelseskattskyldiga enligt LSG skulle enligt utredningen medföra en förbättring av kontrollmöjligheten för skatteförvaltningen. Utredningen förslår därför att den särskilda deklarationen skall lämnas in senast fem dagar efter den skattepliktiga händelsen. Ändringen bör göras i 10 kap. 32 b § skattebetalningslagen.

Utredningen anser också att man bör överväga att låta reglerna om deklarationstidpunkt i det föreslagna andra stycket i 10 kap. 32 b § skattebetalningslagen även omfatta skattskyldiga till bekämpningsmedelsskatt i motsvarande situationer. Denna fråga bör dock inte prövas innan ställning tas till om en ny kategori skattskyldiga skall införas i LSB, nämligen godkända lagerhållare.³

11.4 Övrigt

För att underlätta kontrollverksamheten är det viktigt att beskattningsmyndigheten får kännedom om att gödselmedel och bekämpningsmedel förs in i Sverige. Utredningen anser därför att särskilda bestämmelser om rapportskyldighet bör införas.

Om Tullverket vid kontroll av transport enligt lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter får veta att gödselmedel eller bekämpningsmedel förs in i Sverige från annat EU-land bör det äligga denna myndighet att rapportera detta till beskattningsmyndigheten. Utredningen föreslår därför att bestämmelser införas om skyldighet för Tullverket att till RSV rapportera sådan införsel. Denna skyldighet bör lämpligen regleras i särskilda förordningar till LSG och LSB.⁴

När det gäller import av gödselmedel och bekämpningsmedel från tredje land bör Tullverket åläggas att rapportera sådan import till beskattningsmyndigheten. Av rapporten bör framgå vem som har tagit in gödselmedlet eller bekämpningsmedlet, innehållet i medlet (exempelvis kväve och andelen kadmium i fosfor) samt vilka kvantiteter som tagits in. Om beskattningsmyndigheten får del av dessa uppgifter skulle kontrollen underlättas och underlaget för riktiga beskattningsbeslut förbättras. Det skulle också innebära

² Jmf. införlivandet i svensk lagstiftning av det s.k. Cirkulationsdirektivet (92/12 EEG) i t.ex. 14 § och 17 § i lagen om tobaksskatt.

³ Se även avsnitt 11.2.2.

⁴ Jfr 23–25 §§ alkoholförordningen (1994:2046).

att beskattningsmyndigheten vid utebliven deklaration skulle få underlag för att kunna beskatta den skattskyldige efter skön.

Mot angiven bakgrund föreslår utredningen därför att det införs en bestämmelse om skyldighet för Tullverket att till beskattningsmyndigheten rapportera införsel av gödselmedel och bekämpningsmedel från tredje land. Även denna skyldighet för Tullverket bör regleras i särskilda förordningar till LSG och LSB.

11.5 Ikraftträdande

De föreslagna ändringarna beräknas kunna träda i kraft den 1 januari 2004.

12 Författningskommentarer

12.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel

4 §

Som framgår av avsnitt 11.1.1 är det påkallat att komplettera bestämmelserna om skattskyldighet. Skyldig att betala skatt skall den vara som, utan att vara godkänd lagerhållare, till Sverige för in eller i Sverige tar emot gödselmedel för yrkesmässig återförsäljning eller för egen yrkesmässig användning inom landet. Den som inte är godkänd lagerhållare och som från annat land köper in gödselmedel för angivna ändamål och i Sverige tar emot dessa medel blir således genom denna komplettering skattskyldig även om han inte själv fört in medlen. Av 5 § framgår att skyldigheten att betala skatt inträder när medlet förs in i landet.

Vissa språkliga ändringar har vidtagits i syfte att nå en överensstämmelse med lydelsen i andra lagar på punktskatteområdet.

12.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel

2 §

I denna paragraf regleras gällande skattesats. Genom ändringen skall skatt betalas med 25 kr för varje helt kg verksam beståndsdel i bekämpningsmedlet. Ändringen innebär således en höjning av skattesatsen med fem kr.

4 §

Ändringen innebär att bestämmelserna om skattskyldighet, i enlighet med 4 § LSG, kompletteras. Skyldig att betala skatt skall den vara som 1. inom landet yrkesmässigt tillverkar bekämpningsmedel samt 2. till Sverige för in eller i Sverige tar emot bekämpningsmedel

för yrkesmässig återförsäljning eller för egen yrkesmässig användning inom landet. Ändringen har motiverats i avsnitt 11.2.2 jämfört med 11.1.1. Vissa språkliga ändringar har gjorts.

5 §

Paragrafen har genom ändringen fått ett andra stycke vari stadgas att skyldigheten att betala skatt för den som är skattskyldig enligt 4 § 2 inträder när ett bekämpningsmedel förs in till Sverige. Ändringen har närmare motiverats i avsnitt 11.2.2. Vissa språkliga ändringar har vidtagits även i denna paragraf.

12.3 Förslag till lag om ändring i skattebetalningslagen (1997:483)

10 kap.

32 b §

Av skäl som närmare redovisats i avsnitt 11.3 bör tiden för den som är skattskyldig enligt 4 § första stycket 2 eller 3 LSG att lämna in en särskild skattedeclaration kortas av. Ändringen innebär att deklARATIONEN skall lämnas in senast 5 dagar efter den skattepliktiga händelsen. Skyldigheten för dessa skattskyldiga att redovisa skatten i en särskild skattedeclaration kommer genom ändringen att regleras i ett särskilt stycke i paragrafen.

Kommittédirektiv



Översyn av skatterna på bekämpningsmedel
och handelsgödsel

Dir.
2001:55

Beslut vid regeringssammanträde den 28 juni 2001.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att utvärdera skatterna på bekämpningsmedel och handelsgödsel. Utredaren skall dels analysera och bedöma skatternas påverkan på användningen av bekämpningsmedel respektive handelsgödsel, dels bedöma vilka effekter de har på miljön. Med utgångspunkt i detta skall det utredas om skatterna bör förändras så att de kan fungera som effektivare styrmedel på miljöområdet utan att kraven på kostnadseffektivitet eftersätts.

Utredaren skall beakta EG:s regler om statligt stöd och beakta övrig relevant gemenskapsrätt.

Bakgrund

Särskilda miljöskatter på bekämpningsmedel och handelsgödsel infördes år 1984 genom lagen (1984:410) om avgift på bekämpningsmedel respektive genom lagen (1984:409) om avgift på gödselmedel (prop. 1983/84:176, bet. 1983/84:SkU47, rskr. 1983/84:383). Syftet med miljöskatterna var att minska användningen av kemikalier i jordbruket och på så sätt minska jordbrukets negativa påverkan på miljön.

Med gödselmedel förstås både kemiskt framställt gödselmedel (handelsgödsel) och organiskt gödselmedel (t.ex. stallgödsel). Då det enligt lagen om avgift på gödselmedel med gödselmedel avsågs endast kemiskt framställt gödselmedel används här termen handelsgödsel.

Med bekämpningsmedel avses ämnen eller beredningar som är avsedda att användas till skydd mot egendomsskada eller olägenhet för människors hälsa, förorsakad av växter, djur, bakterier eller virus. Huvuddelen av bekämpningsmedelsskatten berör således jordbruket.

Även inom andra sektorer, såsom t.ex. skogs- och trädgårdssektorn, används bekämpningsmedel och handelsgödsel. andra näringar än jordbruket träffas således också av miljöskatterna.

Belopp motsvarande merparten av de influtna skatterna användes inledningsvis till finansiering av bl.a. forskning och olika projekt med miljöprofil (jfr Jordbruksverkets rapport Miljöavgifter 1992:41 s. 15). En mindre del av uttaget återfördes till jordbruket i form av bl.a. rådgivning och information om ett bättre växtnäringsutnyttjande.

Den beteckning som valts för en viss pålaga, i detta fall avgift, är inte avgörande för dess statsrättsliga karaktär. En skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna, medan med avgift vanligen förstås en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. En penningprestation får anses ha karaktär av avgift och inte skatt när penningprestationen tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga enligt särskilda regler (jfr prop. 1973:90 s. 213, 219 - 220). Det uttag som gjordes från 1984 var således huvudsakligen att betrakta som en skatt.

Redan tidigare fanns dock en prisregleringsavgift på både bekämpningsmedel och handelsgödsel inom ramen för jordbruksprisregleringen. Syftet med denna prisregleringsavgift var att finansiera delar av kostnaderna för överskotten av spannmål. Den tidigare införda prisregleringsavgiften fortsatte att gälla även efter det att miljöskatterna på bekämpningsmedel och handelsgödsel infördes.

År 1988 beslutades åtgärdsprogram inom bekämpningsmedels- respektive växtnäringsområdet (prop. 1987/88:128, bet. JoU1987/88:24, rskr. 1987/88:374, SFS 1988:638 och 639). Målet med programmen var att bl.a. uppnå en halvering av kväveutlakningen från jordbruket fram till sekelskiftet. Miljöskatterna på

bekämpningsmedel och handelsgödsel fördubblades den 1 juli 1988 för att finansiera åtgärdsprogrammen.

Reformeringen av jordbrukspolitiken, som beslutades år 1990, medförde att prisregleringsavgiften slopades år 1992. Miljöskatterna på bekämpningsmedel och handelsgödsel behölls emellertid oförändrade. Ett miljöersättningsprogram, som delvis finansierades av EU, infördes år 1995. Utformningen av detta program innebar en väsentlig förstärkning av miljöätgårderna inom jordbruket i Sverige.

Från och med den 3 november 1994 höjdes skatterna på såväl bekämpningsmedel som handelsgödsel väsentligt (prop. 1994/95:75, bet. 1994/95:JoU7, rskr. 1994/95:126, SFS 1994:1706 och 1707). Syftet med höjningen var att bl.a. ytterligare minska användningen av bekämpningsmedel och handelsgödsel. Höjningen av skatterna sammanföll med införandet av det EG-medfinansierade miljöersättningsprogrammet.

I juli 1995 ändrades lagarna om avgift på bekämpningsmedel och gödselmedel bl.a. på så sätt att avgiften ersattes av den adekvata benämningen skatt (prop. 1994/95:213, bet. 1994/95:SkU29, rskr. 1994/95:321, SFS 1995:617 och 616).

År 2000 uppgick statens intäkter från skatten på handelsgödsel till 378 miljoner kronor och skatten på bekämpningsmedel till 35 miljoner kronor.

Regeringen uttalade i budgetpropositionen för 2001 (prop. 2000/2001:1, volym 1, s. 36 resp. 230, bet. 2000/01:FiU1) att en översyn bör göras av skatterna på bekämpningsmedel och handelsgödsel med sikte på att förbättra deras effektivitet som miljöstyrmedel utan att kraven på kostnadseffektivitet eftersätts.

I regeringsförklaringen hösten 2000 aviserades att de s.k. gödselskatterna i lämplig form skall återföras till jordbruket och att förslag läggs fram under riksdagsåret. Regeringen uttalade i vårpropositionen för 2001 (prop. 2000/01:100 s. 34, 66 och 131) att regeringen avser att ta upp ytterligare diskussioner med näringen och EG-kommissionen om hur återföringen skall ske.

Uppdraget

Utredaren skall belysa erfarenheterna av nuvarande miljöskatter på bekämpningsmedel och handelsgödsel. Utredaren skall då dels analysera skatternas påverkan på användningen av bekämpnings-

medel respektive handelsgödsel, dels bedöma vilka effekter skatterna har på miljön. Utredaren skall också bedöma kostnader för uppbörd och kontroll av miljöskatterna samt effekter på jordbrukets internationella konkurrenskraft.

Med utgångspunkt i ovanstående analys skall utredaren undersöka om skatterna bör ändras för att deras effektivitet som miljöstyrmedel skall förbättras, utan att kraven på kostnads-effektivitet eftersätts. Utredaren skall i det sammanhanget studera alternativa modeller för miljöskatter, men även andra former av styrmedel eller åtgärder som fyller samma syfte med undantag av den fiskala effekten.

Utredaren skall redovisa hur den delen av bekämpningsmedels-skatten och handelsgödselskatten som inte berör jordbruket skall beaktas, bl.a. när det gäller skogsbruket.

Utredaren skall även försöka uppskatta hur stora volymer bekämpningsmedel och handelsgödsel som årligen förs in olagligt från tredje land respektive EU-länder och för vilka skatt således inte betalas.

Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) har i rapporten *Sektorsmål och åtgärdsprogram för reduktion av växtnäringens förluster* (Rapport 2000:1) lämnat en lägesbeskrivning när det gäller växtnäringens förluster i jordbruket samt redovisat möjliga åtgärder eller styrmedel för att nå uppsatta miljömål. När det gäller bekämpningsmedel har Jordbruksverket, genom ett beslut av regeringen den 28 september 2000, fått i uppdrag att utarbeta ett förslag till handlingsprogram för användning av bekämpningsmedel i jordbruks- och trädgårdsnäringen. Utredaren skall ta del av Jordbruksverkets arbete inom de aktuella områdena.

Som ett underlag för sin översyn skall utredaren undersöka motsvarande skatte- och miljölagstiftning samt andra miljöåtgärder i några jämförbara länder, t.ex. Danmark, Nederländerna och Norge. Utredaren skall också belysa andra betydelsefulla internationella erfarenheter av olika ekonomiska styrmedel och åtgärder på området.

Utredaren skall i sitt arbete beakta EG:s regler om statligt stöd. Särskilt de nya riktlinjerna för godkännande av statligt stöd på miljöområdet – och de begränsningar på medlemsstaternas nationella handlingsutrymme som dessa innebär – skall uppmärksammas i sammanhanget (EGT C 37, 3.2.2001). Utredaren skall beakta övrig relevant gemenskapsrätt.

Som utgångspunkt för utredarens förslag gäller att de eventuella förändringar av skatterna eller alternativa system som föreslås skall vara kostnadseffektiva vad avser administration, kontroll och uppföljning. Effektiv miljöstyrning skall vägas mot administrativ enkelhet.

Utredaren skall redovisa hur föreslagna åtgärder skall finansieras.

Redovisning av uppdraget m.m.

Utredaren skall i sitt arbete samråda med Jordbruksverket, Riksskatteverket, Kemikalieinspektionen och andra berörda myndigheter samt föra en dialog med relevanta intresseorganisationer och andra samhällsaktörer.

Utredaren skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 30 juni 2002.

(Finansdepartementet)

Växtnäringsbalansmodell enligt nederländska Minas

Bakgrund

I Nederländerna¹ introducerades i mitten av 1980-talet ett första program för att minska jordbrukets negativa miljöeffekter. Målet med den första fasen i det nederländska handlingsprogrammet var att hejda en fortsatt ökning av stallgödselöverskottet. Handlingsprogrammet var främst inriktat på fosfor. Ett system med rättigheter att producera och använda stallgödsel infördes.

Målet för den andra fasen mellan åren 1990–1998 var att minska jordbrukets negativa påverkan på miljön. Rättigheterna att producera och använda stallgödsel skärptes. Den tredje fasen påbörjades år 1998 med målet att få till stånd en balans på företagsnivå mellan tillförseln och behovet av växtnäring. Även framöver accepteras dock ett mindre växtnäringsöverskott. Åtgärder för att minska ammoniakförlusterna från jordbruket ryms också i det nederländska handlingsprogrammet. Specifika åtgärder för att minska förbrukningen av handelsgödsel ingår däremot inte.

Några viktiga delar i fas tre av handlingsprogrammet är:

- strikta rättigheter med hänsyn till produktion och användning av stallgödsel.
- allmän neddragning av svinproduktionen med 10 %.
- uppköp och avdrag av produktionsrättigheter.
- krav på jordbruks- och trädgårdsföretag att genomföra Minas.
- förbud mot att sprida stallgödsel under hösten och vintern.

¹ Information om Nederländerna och Minas har erhållits från jordbruksministeriet samt olika hemsidor och broschyrer.

- förbättrad näringsbalans i foder för att minska växtnäringsinnehållet i stallgödseln.
- stöd och rådgivningsprogram för att stimulera till god jordbrukarsed.

Minas (Mineral accounting system) introducerades år 1998. Syftet med Minas är att minska stallgödselöverskottet i landet. Från att ha fokuserat enbart på stallgödsel och fosfor övergick handlingsprogrammet till att även inkludera handelsgödsel, andra organiska gödselmedel och kväve.

Förutom Minas har ytterligare åtgärder införts för att begränsa och åstadkomma en jämnare fördelning av stallgödselproduktionen i landet. Ett nytt system infördes år 2002 och skall på sikt ersätta tidigare system med rättigheter att producera och använda stallgödsel. Det nya systemet innebär att en brukare skall planera användningen av den mängd stallgödsel som kommer att produceras på företaget. Brukaren kan använda gödseln på den egna marken under förutsättning att de godtagbara överskottsnivåerna i Minas inte överstigs. Överskottsgödseln kan säljas till annan brukare med en för liten mängd stallgödsel eller till företag som behandlar och vidareförädlar gödseln. Vid en försäljning skall kontrakt upprättas mellan företagen. Planen och kontrakten skall godkännas av Levies Office. En brukare som inte kan avyttra överskottsgödseln måste minska djurantalet på företaget.

Enda sättet att öka djurantalet beträffande nötkreatur och fjäderfä på ett nederländskt jordbruksföretag är i dag att köpa rättigheter för stallgödselproduktion från ett annat företag. På motsvarande sätt måste ett företag, som vill öka antalet svin, köpa rättigheter att producera svin från ett annat företag. Vid varje sådan transaktion drar jordbruksministeriet in en viss procent av rättigheterna. Jordbruksministeriet köper också aktivt upp produktionsrättigheter.

År 2002 infördes även ett tak beträffande mängden stallgödselkväve som får spridas på olika markslag. År 2003 sänktes taket något och accepterad mängd stallgödselkväve är då för gräsbevuxen mark 250 kg N/ha och för åkermark 170 kg N/ha. Taket har ställts upp för att få en samstämmighet med nitratdirektivets krav. Observeras bör dock att taket för gräsbevuxen mark kräver ett undantag från direktivets regel om maximalt 170 kg N/ha.

Minas (Mineral accounting system)

Från början gällde Minas enbart för företag med mer än 2,5 djurenheter per hektar. Sedan år 2001 är Minas obligatoriskt för alla jordbruks- och trädgårdsföretag dock med några undantag. Undantagen är:

- företag med färre än 3 djurenheter (3 kor),
- företag med enbart 3 hektar mark,
- företag med färre än 2 djurenheter/ha,
- företag med mindre än 85 kg P/ha (producerad stallgödsel, inköpt foder och stallgödsel).

Växthusföretag, handelsträdgårdar och liknande företag omfattas enbart i särskilda fall av Minas. Undantag från Minas har också gjorts bl.a. i samband med utbrott av mul- och klövsjuka.

Enligt regelverket för Minas skall varje företag göra en årlig beräkning av växtnäringsbalansen för både kväve och fosfor. Balansen skall visa på in- och utflödena av kväve och fosfor på företagsnivå. Det är upp till brukaren att besluta om vilka åtgärder som bör vidtas på företaget för att minska in- och utflödena av växtnäring.

Minas bortser däremot från flödena inom företaget. T.ex. beaktas inte hur och när gödselmedlen sprids eller odlingen av kvävefixerande grödor. Olika spridningsförbud främst för stallgödsel finns införda i den nederländska lagstiftningen och kompletteras i viss mån Minas. Vallodling med klöverinblandning förekommer i mindre omfattning i Nederländerna än i Sverige. I Nederländerna är majs den betydelsefulla fodergrödan.

Krav på dokumentation

Enligt Minas skall brukaren noggrant dokumentera in- och utflödena av kväve och fosfor till och från företaget. Uppgifterna skall lämnas på särskilda formulär. Formulären översänds årligen till brukarna.

Några uppgifter som skall lämnas är:

- djurslag och antalet djur i medeltal för varje djurslag som förekommer på företaget.

- brukad areal åker, gräsbevuxen mark, träda och mark som brukas och sköts enligt särskild naturvårdsplan.

Ägd och arrenderad areal skall anges i formuläret. I vissa fall skall även ytterligare arealer mark anges. Det kan vara sådan mark som enbart lånas av en annan brukare för växtodling under en säsong eller mark för vilken det enbart finns en muntlig överenskommelse mellan ägaren och brukaren. Sådan mark skall deklarerars i en särskild Markanvändningsdeklaration. Deklarationen är giltig i maximalt ett år och skall vara undertecknad av båda parter. Den som lånar ut marken förlorar rätten att räkna in arealen i sitt underlag för stallgödselsproduktion.

Myndigheten Levies Office har sedan år 1987 ett register med uppgifter om hur stor areal som brukas av varje enskild brukare. Registret innehåller information om ägande, arrenden och nyttjanderätt till mark. Markanvändningsdeklarationen skall årligen lämnas in till Levies Office. Sker andra arealförändringar under året skall dessa också rapporteras till Levies Office. På detta sätt säkerställs att den areal som uppges av brukaren är den samma som finns registrerad hos Levies Office.

Andra uppgifter som skall lämnas är:

- innehållet av kväve och fosfor i handelsgödsel, andra organiska gödselmedel, fodermedel, ensilage eller annat foder, djur och egna djur som betar på ett annat företags mark samt inköpt stallgödsel.
- innehållet av kväve och fosfor i jordbruks- och trädgårdsprodukter, djur, mjölk, ägg och antalet djur från ett annat företag som betar på den ägda eller arrenderade marken samt mängden försäld och bortförd foder och stallgödsel.

Innehållet av kväve och fosfor i inköpta, försälda eller bortförda produkter fås t.ex. från innehållsdeklarationer för handelsgödsel och slam, fodermedelsrecept, analyser av spannmål som tillhandahålls vid köp och försäljning.

Fodermedel får enbart tillhandahållas av godkända fodertillverkare. Fodertillverkaren måste årligen för varje företag, till brukaren och till Levies Office, redovisa mängden inköpt foder samt dess innehåll av kväve och fosfor.

Finns inte några värden på produkternas innehåll av kväve och fosfor skall de av jordbruksministeriet fastställda schablonvärdena

användas. Värdena anges i regelverket och är fastställda utifrån vetenskapliga data med tillägg av en säkerhetsmarginal. Någon regelbunden uppdatering av värdena görs inte. Beslut om en revidering av värdena skall fattas om och när nya vetenskapliga data framkommer. Vanligt är att brukarna som omfattas av Minas utnyttjar schablonvärdena så långt som möjligt. Att använda schablonvärdena medför vanligtvis lägre överskott i balansberäkningen. Schablonvärden för stallgödsel är också preciserade i det av jordbruksministeriet fastställda regelverket för Minas.

Varje last av stallgödsel som säljs skall vägas, provtas och i förekommande fall analyseras på innehållet av kväve och fosfor. Provtagningen skall göras av godkända provtagare. På ett särskilt formulär fyller provtagaren i de nödvändiga uppgifterna. Formuläret undertecknas av både köpare och säljare. Uppgifter som skall fyllas i är bl.a. mängden stallgödsel, gödselslag, tidpunkt för lastning, uppgifter om mellanlagring eller direkt spridning och i förekommande fall fordonets registreringsnummer samt identifieringsuppgifter för tillhörande prov. Det finns särskilda privata transportföretag som ombesörjer provtagningarna och transportererna. Vägningen och provtagningen kan antingen genomföras på företaget eller i samband med transporten mellan företagen. Att väga och provta gödseln i samband med transport är billigare än om det sker på företaget. Säljaren och köparen kan också välja att utnyttja schablonvärden för stallgödselns innehåll av kväve och fosfor.

Ett ackrediterat laboratorium skall genomföra analysen av stallgödselprovet och bestämma mängden kväve och fosfor i kilogram per ton stallgödsel. Jordbruksministeriet ackrediterar laboratorierna. Laboratoriets resultat överlämnas till brukarna och till Levies Office.

Den årliga dokumentationen som krävs enligt Minas skall sändas in till Levies Office före den 1 september påföljande år. Sedan år 1999 är det möjligt att lämna in en diskett med ifyllt formulär.

Överskottsberäkning

Jordbruksministeriet har fastställt nivåer för godtagbara överskott av kväve och fosfor per hektar. De godtagbara överskotten för kväve varierar beroende på om marken avser åkermark eller gräsbevuxen mark och på jordarten. För att särskilt skydda grundvattnet från förorening är nivån för godtagbart överskott lägre för torra sand-

och mojordar. För mark som skall skötas enligt särskild naturvårdsplan är den godtagbara överskottsnivån för kväve 50 kg N/ha och år. Jordartskartorna har tagits fram av jordbruksministeriet och medför inga kostnader för brukarna. Nivåerna för de godtagbara växtnäringsoverskotten har sänkts efterhand. I nedanstående tabell anges nivåerna för kväve i kg N/ha för åren 2002 och 2003.

Tabell 2.1. Godtagbara nivåer i kg/ha för överskott av kväve för åren 2002 och 2003

År	Åkermark			Gräsmark	
	Torr sand- o mojord	Ler- o mulljord	Andra jord- arter	Torr sand- o mojord	Andra jord- arter
2002	100	150	110	190	220
2003	60	100	100	140	180

Beräkningen om avgift enligt Minas skall betalas eller inte sker på följande sätt:

Arealen åkermark respektive gräsmark med hänsyn taget till jordarten multipliceras med rätt godtagbar överskottsnivå. Genom att summera de erhållna talen fås det totalt godtagbara överskottet för företaget. Summan av utflöden från företaget räknas fram och adderas till det totalt godtagbara överskottet för företaget. Därefter subtraheras summan av framräknade totala tillflöden av kväve till företaget från den angivna summan av utflöde av kväve från företaget och det totalt godtagbara överskottet av kväve. Är resultatet av beräkningen över noll skall avgift betalas. Fås ett resultat som är lika med eller under noll betalas ingen avgift.

Avgift och revision

Ger överskottsberäkningen ett resultat över 0 kg N/ha men mindre än 40 kg N/ha betalades under år 2002 en avgift på 1,15 euro/kg N. Om resultatet blev över 40 kg/ha var avgiften 2,30 euro/kg N. För år 2003 är avgiften 2,30 euro/kg N oberoende av om resultatet av beräkningen är över eller under 40 kg N/ha.

I vissa fall görs undantag från ovan beskrivna beräkningssätt. Det gäller särskilt trädgårdskulturer och när stallgödseln säljs vidare för behandling och vidareförädling.

Av nedanstående tabell framgår hur stor andel av företagen i olika kategorier som måste betala in en avgift för åren 1998, 1999 och 2000, inkluderande överskott av både kväve och fosfor.

Tabell 2.2. Andelen företag som skall betala in en avgift för åren 1998, 1999 och 2000, inkluderande både kväve och fosfor.

År	Mjölkkor	Svin	Fjärdarfä
1998	29 %	65 %	38 %
1999	35 %	49 %	37 %
2000	28 %	51 %	45 %

Tabellen visar att färre mjölkproducenter behöver betala en avgift. Det beror främst på att dessa företag vanligtvis har en stor del egen areal. Mjölkproducenterna kan anpassa sig till Minas genom att minska inköpen av handelsgödsel och foder eller genom att sälja stallgödsel. Om så krävs kan de oftast också sälja av lågproducerande djur utan att produktionen minskar i någon större omfattning. I medeltal betalar också mjölkproducenterna en betydligt lägre avgift per företag. Mellan år 1998 och 2000 var avgiften för de mjölkproducenter som överskred de godtagbara nivåerna i genomsnitt 1 500 euro per företag.

Det är främst svinproducenterna som drabbas av att betala avgift på grund av Minas. Svinproducenter i Nederländerna har vanligtvis liten eller ingen egen spridningsareal för stallgödseln. För att möta de uppställda kraven måste svinproducenterna avyttra hela eller stora delar av den producerade gödseln. För att minska överskottet av fosfor kan foder med låg fosforhalt användas. Genom att separera ut vattnet ur gödseln minskar volymen och därmed kostnaderna för borttransport. Därefter kan gödseln vidareförädlas. Under perioden 1998–2000 uppgick avgiften för de svinproducenter som överskred nivåerna i Minas till i medeltal 4 500 euro per företag.

Vanligt är också att fjäderfäproducenterna inte har någon egen areal. Huvudparten av fjäderfäproducenterna måste därför sälja sin gödsel. De har dock en fördel jämfört med svinproducenterna beroende på att fjäderfägödseln innehåller mindre vatten samt har ett högre kväveinnehåll. Det förekommer att fjäderfägödseln exporteras till andra länder. För åren 1999 och 2000 var avgiften för de producenter som överskred nivåerna i Minas ca 4 500 euro per företag.

Om beräkningen utvisar att företaget skall betala en avgift tillkommer också en administrativ avgift. Den administrativa avgiften är antingen 180 euro eller 45 euro. För att kunna betala den lägre administrativa avgiften krävs att en särskild rapport från en revisor sänds in. Revisorn har till uppgift att kontrollera beräkningen. I ett särskilt protokoll anger revisorn felaktigheter och särskilda iakttagelser av betydelse för kontrollmyndigheten. Inbetalningen av den framräknade avgiften plus den administrativa avgiften skall göras samtidigt som formuläret sänds in.

Under år 2000 överskreds de godtagbara nivåerna för kväve och fosfor på ca 10 000 företag. Det motsvarar 30 % av alla de företag som måste redovisa enligt Minas. Brukarna har i sina formulär rapporter att de för år 2000 hade att betala in ca 50 miljoner euro i avgifter. Delas beloppet upp på olika produktionsgrenar står svinproducenterna för ca 50 %, mjölk och fjäderfäproducenterna för ca 12 % vardera och övriga producenter för 22 %. Uppmärksammas bör att enbart ca 18 % av beloppet i verkligheten hade betalats in till jordbruksministeriet i början av år 2002. De inbetalda avgifterna förs till statsbudgeten.

Administration och kontroll

Riktigheten i uppgifterna i de insända formulären kontrolleras genom att de inlämnade uppgifterna jämförs med insända recept, innehållsdeklarationer, analyser, försäljningsrapporter, fastställda schablonvärden samt de deklarerationer som erhållits direkt från godkända fodertillverkare m.fl. Denna kontroll genomförs av Levies Office. Utöver denna kontroll granskas formulären av General Inspection Service främst genom databehandling. Vid databehandlingen jämförs mängden inköpt foder med antalet djur och förekommande djurslag och att mjölkproduktionen överensstämmer med antalet mjölkkor. Visar granskningen på felaktigheter eller signifikanta skillnader gör personal från General Inspection Service en inspektion på företaget. Slumpvisa inspektioner genomförs också på ett antal företag. Alla företag kan förvänta sig en inspektion vart sjätte år. Är uppgifterna korrekta i formuläret godkänner Levies Office formuläret efter granskningen.

Totalt arbetar sammantaget över 700 personer på jordbruksministeriet, Levies Office och General Inspection Service med administration, kontroll och uppföljning av Minas och systemet med

kontrakt för gödselproduktion. Den största andelen av personalen finns på Levies Office.

Kostnader

Minas finansieras över statsbudgeten. Den totala budgeten för att administrera Minas och systemet för kontrakt för gödselproduktion har uppskattats till ca 60 miljoner euro per år.

För jordbruket och trädgårdsnäringen medför Minas en rad kostnader. I de allra flesta fall använder sig brukarna av särskilda rådgivningskonsulenter för att fylla i formulären och genomföra beräkningarna. Rådgivningskostnaden har beräknats till mellan 500–1 000 euro per företag.

Ca 100 rådgivare uppskattas vara sysselsatta med att på olika sätt hjälpa brukarna med redovisningen enligt Minas. Dessutom har flertalet av brukarna deltagit i olika studiecirklar för att inhämta kunskaper om Minas.

Miljöeffekter

Förbrukningen av handelsgödsel i Nederländerna var som högst år 1986 och har därefter minskat med 30 %. Minskningen anses bero på information och rådgivning, förbättrad stallgödselhantering och bättre gödslingsrekommendationer. Samtidigt har förändringar i fodersammansättningen minskat innehållet av fosfor i svingödseln med 30 %. Fördelningen av stallgödsel över den odlade arealen i landet har utjämnats. Stallgödsel motsvarande 15 miljoner ton transporteras idag från områden med intensiv djurproduktion till andra områden i landet med lägre djurtäthet. Det totala överskottet av kväve i det nederländska jordbruket har uppskattningsvis minskat med 16 %, beräknat såsom skillnaden mellan totala in- och utflödet av kväve i produkter. I vilken mån Minas har bidragit till minskningen av flödena har ännu inte utvärderats. En nedgång i nitrathalterna i de övre grundvattenförekomsterna har konstaterats i miljöövervakningen för år 2002. I ca 85 % av de övre grundvattenförekomsterna är dock fortfarande nitrathalterna högre än 50 mg/l.

Kritik

Från brukarhåll framförs kritik mot Minas. Kritiken gäller främst att det inte anses möjligt att åstadkomma en balans mellan in- och utflödet av växnäring på företagsnivå, främst med avseende på kväve. Bakgrunden till detta är att det inte går att undvika alla förluster och att det sker en upplagring av kväve i åkermarken. Även om en viss överskottsnivå accepteras i systemet anses schablonvärdena för kväveinnehållet i produkter som tillförs företagen vara högre än i verkligheten. Samtidigt anses schablonvärdena för produkter som lämnar företagen vara för låga. Det innebär att, det inte är möjligt att uppnå balans mellan in- och utflödet på ett företag enligt Minas.

Viss kritik riktas dessutom mot Minas för det omfattande pappersarbete som fordras för att uppfylla alla de krav som ställs i regelverket.

Gödselräkenskaper enligt dansk modell

Bakgrund

Danmarks första Vattenmiljöplan (1987–1998) hade som mål att fram till år 2003 reducera den totala tillförseln av kväve i jordbruket med 100 000 ton. Efter några år framgick det att det uppsatta målet var omöjligt att nå med existerande styrmedel, vilket ledde fram till en andra Vattenmiljöplan år 1998. Den andra Vattenmiljöplanen innehåller en rad nya initiativ, både arealrelaterade och gårdsrelaterade åtgärder sammanlänkade med gödselräkenskaperna.

De arealrelaterade åtgärderna är bl.a. ekologiskt jordbruk, anläggning av våtmarker och skogsplantering. Målsättningen för ekologiskt jordbruk är en omläggning av ca 170 000 ha fram till år 2005. Fram till år 2003 skall det anläggas 16 000 hektar våtmarker och planteras 16 000 ha skog.

De åtgärder inom den andra Vattenmiljöplanen som är sammanlänkade med gödselräkenskaperna avser skärpta harmoniregler, etablering av fånggrödor, skärpta krav för stallgödselutnyttjande samt en reduktion av de ekonomiskt optimala kvävenormerna med 10 %. De två sistnämnda åtgärderna fanns inte med i det ursprungliga systemet för gödselräkenskaper som infördes 1993/94.

Den andra Vattenmiljöplanen har nyligen utvärderats och resultatet visade att kvävetillförseln till jordbruket minskat med totalt 100 000 ton. Det innebär att målet uppnåtts. Det positiva resultatet tillskrivs i huvudsak gödselräkenskaperna och de sammanlänkade reglerna.

Översikt över de sammanlänkade reglerna

Följande redovisning av gödselräkenskaperna och de sammanlänkade reglerna baseras på Plantedirektoratets vägledning för 2002/2003¹ och information från Danmarks JordbrugsForskning, Landbrugets Rådgivningscenter, Danmarks Miljøundersøgelser och Plantedirektoratet.

I nedanstående tabell ges en kort översikt över vad reglerna avser och vem som omfattas av dessa. Företagaren svarar för att gödselräkenskaperna förs korrekt och han skall hålla sig informerad om vilka av de sammanlänkade reglerna som berör det enskilda företaget. I Danmark finns förutom här nämnda regler även bestämmelser om lagringskapacitet för stallgödsel, spridning av stallgödsel och regler för att begränsa jordbrukets utsläpp av ammoniak.

Tabell 3.1. Översikt över de åtgärder som ingår i regelsystemet och vem som omfattas av gödselräkenskaperna och de sammanlänkade reglerna.

Vad ingår?	Vem omfattas?
Växtodlings- och gödselplan	Företag registrerade i Plantedirektoratets register för avgiftsbefrielse* Företag som omfattas av reglerna om gröna marker**
Gödselräkenskaper	Företag registrerade i Plantedirektoratets register för avgiftsbefrielse*
Växtodlings- och gödselplan för specialgrödor	Växthusodling, plantskolor och skogsbruk
Etablera 65 % gröna marker och 6 % fånggrödor	Företag med över 10 hektar åkermark och med en årlig momspliktig omsättning på mer än 20 000 danska kronor
Plan för produktion och förbrukning av stallgödsel Harmonireglerna***	Företag som har djur eller mottar stallgödsel
Sammanställning över stallgödselöverföring	Företag som mottar eller bortför stallgödsel
Plan för förbrukning av andra organiska gödselmedel	Företag som mottar andra organiska gödselmedel

¹ Vejledning og skemaer, mark- og gödningsplan, gödningsregnskap, plantedaekke, harmoniregler, ændringer i ejer- og brugerforholde 2002/03.

Beräkning av förväntat högre utbyte/avkastning Ett konsulentutlåtande, t.ex. vid extrema väderleksförhållanden då behovet av kväve kan räknas upp Korrektion av kväveinnehåll i stallgödsel	Företag som tillåts korrigera kvävenormen – vid förväntad högre skörd – efter konsulentutlåtande – vid avvikande produktionsnivå
Rapport över handelsgödsel som sålts vidare	Företag som säljer handelsgödsel
Förändringar knutna till upphörande, försäljning eller arrende av hela eller delar av ett företag	De inblandade vid övertagande av hela eller delar av ett företag eller när ett företag upphör

* För att bli registrerat i Plantedirektoratets register för avgiftsbefrielse skall företag med växtodling, djuruppfödning och skogsbruk ha en årlig mervärdesskattepliktig omsättning överstigande 20 000 dkr. Ett registrerat företag behöver inte betala handelsgödselavgiften på 5 dkr per kilo kväve. Ett företag är alltid registreringspliktigt om det, förutom att ovanstående kriterier uppfylls, antingen

- har en samlad djurbesättning på mer än 10 djurenheter,
- har en djurtäthet på mer än ett djur per hektar, eller
- mottar mer än 25 ton stallgödsel eller andra organiska gödselmedel per år.

** Jordbruk med över 10 ha mark och en årlig mervärdesskattepliktig omsättning överstigande 20 000 dkr skall utarbeta en växtodlings- och gödselplan. Företaget kan välja att frivilligt gå med i registret för avgiftsbefrielse och genomföra gödselräkenskaperna även om ovanstående kriterier i fråga om djurbesättning, djurtäthet eller stallgödsel inte är uppfyllda. Företagen behöver då inte betala avgiften på handelsgödsel.

*** Harmonireglerna skall styra hur mycket stallgödsel som får produceras på ett företag i förhållande till företagets areal för att miljön skall säkras och särskilt att grundvattnet inte skall förorenas med nitrater. Reglerna fastställer hur stor mängd stallgödsel räknat i djurenheter som kan spridas per hektar och år. Alla företag som har djur eller mottar stallgödsel omfattas av harmonireglerna.

Drivs företaget ekologiskt gäller samma kriterier som ovan. Dessutom gäller en rad specifika regler vilka kontrolleras av Plantedirektoratet. Ett företag som drivs ekologiskt kan inte fylla upp sin kvävekvot genom att köpa in handelsgödsel. Är ett inköp

av handelsgödsel registrerat för ett sådant företag krävs en rapport om vidareförsäljning till annat företag.

Register för avgiftsbefrielse

Till de företag som anmält sig till registret för avgiftsbefrielse översänder Plantedirektoratet årligen en vägledning. Vägledningen innehåller sammanställning av de sammanlänkade reglerna, exempel och tabeller med kvävenormer och utnyttjandegrader för stallgödsel. Dessutom innehåller vägledningen obligatoriska blanketter för växtodlings- och gödselplanen och för gödselräkenskaperna. Företag som inte har anmälts men som omfattas av registreringsplikten riskerar att bötfällas. År 2002 innehöll registret ca 63 000 företag. Av dessa uppfyllde ca 27 000 företag kriterierna för djurbesättning, djurtäthet eller stallgödsel. Att ett företag med en areal över 10 ha mark och en mervärdesskattepliktig omsättning överstigande 20 000 dkr omfattas av reglerna för gröna marker och fänggrödor samt krav på att utarbeta växtodlings- och gödselplan bidrar till att flertalet väljer att genomföra gödselräkenskaperna frivilligt.

Växtodlings- och gödselplan

I växtodlingsplanen skall varje företag årligen före den 1 september dokumentera jordart, arealer i hektar, förra årets grödor (förfrukt), nuvarande gröda och arealen med gröna marker under kommande höst. En markkarta som beskriver åkerarealen, skiftena och uttagna arealer skall utarbetas. I planen skall varje grödas kvävenorm anges.

Före den 31 mars året därpå skall gödselplanen färdigställas. Vilka grödor som skall säas skall anges och de enskilda skiftenas kvävekvote räknas ut och antecknas. Vidare skall det framgå på vilka arealer fänggrödor skall etableras. Eventuella ändringar skall göras löpande i växtodlings- och gödselplanen, t.ex. om valet av gröda ändrats. Även det uppskattade behovet av fosfor skall föras in i gödselplanen medan det är frivilligt att föra in kaliumbehovet. Normer för både fosfor och kalium finns angivna i vägledningen.

Kvävenormer och beräkning av kväveknot

Kvävenormen är den fastställda maximala givan av kväve för en gröda med hänsyn till jordart och förfrukt. Från tabellen i vägledningen skall brukaren för varje gröda välja den kvävenorm som överensstämmer med aktuell jordart och förfrukt. Kvävenormen motsvarar i dag 90 % av den kvävegiva som ger optimal skörd. Till gröngödsling och kvävefixerande grödor tas en viss hänsyn genom att dessa grödor fått ett högre förfruktsvärde vilket minskar kvävenormen vid dessa förfrukter.

Normerna för kvävetillförsel baseras på försöksmaterial och kvalificerade skattningar. Normerna revideras årligen. På grund av att normerna gäller för kommande skörd, vars resultat kan variera beroende bl.a. på olika väderleksförhållanden under säsongen, lämnas en osäkerhetsmarginal vid fastställandet av normerna.

Kvävenormerna fastställs av Plantedirektoratet efter det att Danmarks JordbrugsForskning gett förslag på ekonomiskt optimala kvävegivor. Till grund för de ekonomiskt optimala kvävegivorna ligger försöksresultat. Dessa försök genomförs inte enbart med avseende på gödselräkenskaperna och fastställandet av kvävenormer. Ett statstöd utbetalas till Lantbrukets rådgivningstjänst för dessa försök. Då försöken ingår i den forsknings- och försöksverksamhet som bedrivs av Danmarks JordbrugsForskning, påförs inte kostnaderna för att ta fram underlaget för kvävenormerna gödselräkenskaperna även om vissa omkostnader är en direkt effekt av räkenskaperna. Några uppgifter om kostnaderna för försöksverksamheten har inte erhållits.

Kväveknoten räknas ut som skiftets areal i hektar multiplicerat med kvävenormen. Företaget tar fram sin totala kväveknot, dvs. total mängd tillåten kväve, genom att summera kväveknoten för alla skiften.

I april varje år fastställer Plantedirektoratet en kväveprognos för olika grödor. Prognosen baseras på analyser av representativa markprover och ligger till grund för justeringar av kväveknoten. I prognosen anges för olika jordarter med vilken mängd kväve per hektar som kväveknoten skall korrigeras. Normalt medför en torr vinter att kväveknoten skall minskas medan en regnrik vinter innebär att kväveknoten kan ökas. Att årligen ta fram kväveprognosen beräknas kosta ca 800 000 dkr.

För stallgödsel finns fastställda lägsta utnyttjandegrader för kväveinnehållet. Kväveknoten för företaget skall justeras med

avseende på planerad tillförsel av stallgödsel för att räkna ut mängden handelsgödsel som kan tillföras. Av förenklingskäl har den efterverkan av stallgödsetillförseln som tidigare ingått tagits bort vid beräkning av kväveknoten för år 2002/03. Istället har utnyttjandegraderna för kväveinnehållet i stallgödset höjts.

Genom att lägga ihop ingående lager av stallgödsel, normproduktion och eventuell införsel/bortförsel av stallgödsel för företaget erhålls den totala mängden kväve i den stallgödsel som finns tillgänglig under perioden. Utifrån försöksresultat fastställer Danmarks JordbrugsForskning med jämna mellanrum de stallgödsetnormer som anger hur stor andel av stallgödset som skall utnyttjas. Kostnaderna för dessa försök påförs inte systemet med gödselräkenskaper. Under perioden 2002/03 är den fastställda utnyttjandegraden för svin/flytgödsel 75 %, för nöt/flytgödsel 70 % och för fastgödsel 45 %. Utnyttjandegraderna för de olika stallgödsetlagen har successivt höjts sedan år 1998. Kväveknoten justeras även med avseende på tillförsel av andra organiska gödselmedel på liknande sätt.

Genom att subtrahera den totala kväveknoten med den uträknade mängden kväve som skall tillföras med stallgödset och andra organiska gödselmedel erhålls det planerade behovet av handelsgödsel för företaget.

Företagets kväveknot kan korrigeras vid en förväntad högre skörd. Den förväntade skörden räknas ut som ett genomsnitt av de senaste fem årens skördar för företaget. Resultatet jämförs med en fastställd normskörd och en korrektionsfaktor erhålls. Genom att multiplicera den förväntade skörden med korrektionsfaktorn får man den justerade kväveknoten.

Det finns även en möjlighet att ytterligare öka företagets behov av kväve vid speciella situationer, som t.ex. vid extrema väderleksförhållanden. Detta sker genom att en växtodlingskonsulent skriftligen försäkrar att en sådan speciell situation råder. Plantedirektoratet prövar frågan och fastställer hur mycket behovet av kväve kan ökas.

Gödselräkenskaper

Gödselräkenskaperna skall för perioden 2002/03 skickas in till Plantedirektoratet senast den 31 mars 2004. Genom gödselräkenskaperna fastställs företagets samlade förbrukning av kväve. De uppgifter som skall lämnas är:

- alla arealer från växtodlingsplanen överförda till ett arealbokslut samt ett gröna marker-bokslut,
- alla djur som finns på företaget under perioden omräknade till djurenheter enligt fastställda omräkningsfaktorer,
- den samlade förbrukningen av kväve i handelsgödsel uttryckt som summan av ingående lager och inköpt handelsgödsel minus utgående lager. Uppgift om mängden inköpt handelsgödsel finns förtryckt i räkenskapen,
- den samlade förbrukningen av stallgödselkväve justerad med hänsyn till fastställd utnyttjandegrad och bortförd eller tillförd mängd,
- den samlade förbrukningen av andra organiska gödselmedel som summan av ingående lager och inköp minus utgående lager,
- anteckning om alla stallgödselöverföringar. Antal kilo kväve, antal djurenheter och antal hektar skall alltid dokumenteras på en kvittering köparen och säljaren emellan. Kvittot skall sparas för eventuell kontroll.

Gödselräkenskapen liksom växtodlings- och gödselplanen skall sparas i minst fem år och kunna uppvisas vid kontroll.

Om företagets tillförda kvävekvote överstiger den planerade kvävekvote utdöms böter för överskottet. Boten är för närvarande 10 dkr per kg kväve vid ett överskott upp till 30 kg per hektar. Därefter är boten 20 dkr per kg kväve. Enligt Plantedirektoratet ges enbart en tillsägelse vid överskott på 5–8 kg kväve per hektar. Det genomsnittliga totala bötesbeloppet är 6 500 dkr och det högsta bötesbeloppet hittills är på 40 000 dkr. De vanligaste anledningarna till att företag bötfälls är överträdelse av kvävekvote samt överträdelse av harmonireglerna. Processen för att fastställa boten kan ta lång tid. Enligt uppgift från Plantedirektoratet är fortfarande närmare hälften av polisanmälningarna under perioden

1999/00 inte slutbehandlade. Det förekommer också ännu inte avslutade fall från de två föregående perioderna.

Administration och kontroll

Alla insända gödselräkenskaper kontrolleras av Plantedirektoratet med hjälp av ett datasystem. Plantedirektoratet kontrollerar att uppgifterna är korrekt ifyllda och att de överensstämmer med uppgifter i andra register, t.ex. med uppgifterna i registret över försäld handelsgödsel. I de fall felaktigheter upptäcks kontrolleras företaget genom ett kontrollbesök. Kontrollbesök genomförs även hos företag som tidigare är överträtt reglerna samt genom ett slumpmässigt urval av företag. Från politiskt håll har det uttalats att av resursskäl skall 5 % av alla gödselräkenskaper kontrolleras genom kontrollbesök. För att förbättra effektiviteten genomförs kontrollbesöken gällande växtodlings- och gödselplaner och harmoniregler oftast tillsammans med kontrollerna av gödselräkenskaperna. För den fysiska kontrollen av planerna och gödselräkenskaperna samt harmonireglerna finns i distrikten totalt 45 anställda personer.

De insända gödselräkenskaperna för perioden 1999/2000 visade att mindre än 1 % av företagen överskred kväveknoten med mer än 20 kg kväve per hektar. Ytterligare ca 1 % av företagen överskred kväveknoten med mellan 5 kg och 20 kg kväve per hektar. Kontrollbesöken under perioden 1999/2000 har hittills resulterat i att av totalt 230 polisanmälningar har 101 bedömts som förseelser och lett till bötesföreläggande. Flera ärenden är fortfarande under behandling. Antalet bötfälda förseelser under tidigare perioder var 92, 87 respektive 52. Att antalet polisanmälningar har ökat beror bl.a. på att utnyttjandegraderna för stallgödsel höjts samt att genomförandet av sanktioner tilltagit.

Kostnader

Kostnaderna för gödselräkenskaperna finansieras över statsbudgeten. Det danska jordbruket åsamkas vissa kostnader genom att majoriteten av de anslutna företagen bl.a. anlitar extern hjälp med att upprätta räkenskaperna. Av de ca 63 000 företagen som finns med i registret för avgiftsbefrielse behöver ca 39 000 av

företagen hjälp av en konsulent för att upprätta räkenskaperna. De som använder sig av en konsulent betalar för denna tjänst ca 1 500–4 000 dkr per år. Den genomsnittliga tidsåtgången för att fylla i växtodlings- och gödselplanen samt räkenskaperna har uppskattats till ca 2–5 timmar. Till denna tidsåtgång skall läggas den tid som jordbrukaren får lägga ner för att dokumentera och ta fram olika uppgifter.

För systemet med gödselränskaper har, enligt Plantedirektoratet, i statsbudgeten avsatts en årlig summa på ca 25 miljoner dkr (enligt andra uppgifter ca 30 miljoner dkr). Beloppet skall täcka kostnaderna för att utarbeta reglerna samt för administration, kontroll och utveckling av dataprogrammet. På Plantedirektoratet är 15 personer direkt sysselsatta med att kontrollera gödselränskaper. Kostnaden för hantering av ärenden efter anmälningar av företag med felaktiga räkenskaper ingår inte i budgeten.

Av budgeten går 4,6 miljoner dkr direkt till distrikten och arbetet med kontroller. Investeringen i dataprogrammet för övervakning kostade 4,5 miljoner dkr.

Avgift på handelsgödselkväve

En avgift på handelsgödselkväve tas för närvarande ut med 5 dkr per kg kväve och skall betalas om det totala innehållet av kväve i gödselmedlet är mer än 2 % av gödselmedlets vikt. Avgiften skall betalas av den som inte är registrerad i registret för avgiftsbefrielse. De som skall betala avgift är vanligen mindre växtodlingsföretag, som inte använder stallgödsel och inte väljer att registrera sig frivilligt, samt trädgårdsföretag, kommuner och privatpersoner. Avgift tas inte ut av industrier som använder gödselmedel för produktion av andra varor.

Avgiften infördes år 1998 i samband med den andra Vattenmiljöplanen. Syftet med avgiften var att fler sektorer än jordbruket skulle bidra till minskad kväveförbrukning genom ökade kostnader för handelsgödselinköp. Avgiften infördes även för att förhindra att en jordbrukare, som omfattas av gödselränskaper, uppnår en ekonomisk fördel genom att utanför denna reglering köpa in gödselmedel som då inte redovisas i räkenskaperna.

Tillverkare och importörer av handelsgödsel skall betala avgift för den mängd kväve som levereras till företag som inte är anslutna till registret för avgiftsbefrielse. Det finns 335 registrerade tillverkare och importörer. Den levererade mängden motsvarar årligen ca 6 000 ton kvävegödselmedel och intäkterna till statskassan uppgår till ca 30 miljoner dkr. Tillverkarna och importföretagen har ansvar för att senast den 1 november varje år lämna in en redovisning till Plantedirektoratet med uppgift om de företag till vilka de under det gångna året har levererat handelsgödsel.

Miljöeffekter

Kväveutlakningen har beräknats för perioden 1990–2000. Resultatet av beräkningarna visar en minskning av utlakningen med 32 %. Vid den nyligen genomförda utvärderingen av den andra Vattenmiljöplanen har enligt Danmarks Miljøundersøgelser en minskning av kväveutlakningen och en minskning av planktonalger i kustnära marina områden observerats. Att kväveutlakningen minskat beror på flera faktorer. De skärpta kvävenormerna och de högre utnyttjandegraderna för stallgödseln anses vara de väsentligaste orsakerna härtill. Andra medverkande faktorer är reglerna för stallgödsellagring och spridning. Vattenmiljöplanens arealrelaterade åtgärder anses också ha medverkat till att kväveutlakningen reducerats. Det råder dock osäkerhet om hur stor del av miljöeffekten som kan tillskrivas gödselräkenskaperna. Nya beräkningar av kväveutlakningen kommer att genomföras under år 2003.

Sedan de obligatoriska gödselräkenskaperna infördes har den gemensnittliga förbrukningen av handelsgödsel per hektar minskat markant, från 116 kilo kväve per hektar till 86 kilo kväve per hektar. Förbrukningen av stallgödsel har varit konstant över åren men metoderna för gödsling och lagring har förbättrats. Tillförseln av andra organiska gödselmedel har minskat med ca 1 400 ton kväve.

Kritik och förslag till ändringar

Den kritik som framförs med avseende på gödselräkenskaperna och de sammanlänkade reglerna gäller främst den låga flexibiliteten i systemet. Den låga flexibiliteten hindrar företagaren att vidta de mest kostnadseffektiva åtgärderna och ger små möjligheter till egna initiativ. Nuvarande kvävenormer anses inte vara tillräckligt åtstramande för att ge önskad effekt på kväveförbrukningen. Hur man skall kunna fastställa mer exakta kvävenormer som samtidigt ger hög flexibilitet finns det dock för närvarande inte någon lösning på. Kritiken gäller även de stora omkostnaderna för administration och kontroll.

Arbetet med att förändra och förbättra systemet med gödselräkenskaper och de sammanlänkade reglerna pågår ständigt bl.a. för att minska den administrativa bördan för de företag som omfattas. För närvarande utarbetar Plantedirektoratet ett lagförslag innebärande att kravet på växtodlings- och gödselplan tas bort och ersätts med uppgifter från det danska systemet för registrering och kontroll av arealersättning och djurbidrag. Syftet med åtgärden är också att förenkla administrationen och kontrollen. Dessutom arbetar för närvarande Danmarks JordbrugsForskning och Lantbrugets Rådgivningscenter och flera andra instanser med större systemförändringar. Ett av förslagen behandlar ett system som istället för att bestraffa företag med lågt kväveutnyttjande skulle belöna företag med ett högt kväveutnyttjande. Andra förändringar gäller fastställandet av kvävenormerna. Ytterligare förslag är att i stället för gödselräkenskaper övergå till miljöräkenskaper. En övergång till mer lokala räkenskaper i stället för de nuvarande nationella gödselräkenskaperna diskuteras också som möjliga framtida förändringar.

Bilaga 4

Om danska avgifter på bekämpningsmedel

A. Det danska avgiftssystemet

1. Allmänt

I denna bilaga lämnas en närmare beskrivning av de danska bestämmelserna om avgift på bekämpningsmedel. Underlaget utgörs av *lov nr. 416 af 14. juni 1995 om afgift af bekaempelsesmidler*, med de ändringar som följer av bl.a. *lov nr. 417 af 26. Juni 1998*, och *Punktavgiftsvejledning 2002* i den version som gäller från den 24 maj 2002.

Avgift i nuvarande form infördes genom den angivna lagen från juni 1995 som trädde i kraft den 1 januari 1996. Syftet med denna lag var i första hand att minska användningen av bekämpningsmedel. Genom lagändringen 1998, som trädde i kraft den 1 november samma år, höjdes avgiftssatserna med i genomsnitt ca 100 procent. Redan före den nuvarande lagen fanns det avgifter på bekämpningsmedel: en avgift på 20 procent på engrospriset på medel som godkännts före halvårsskiftet 1982 och som var emballerade i mindre förpackningar och en avgift för godkännande för den danska marknaden. Dessa avgifter hade ingen betydelse för jordbruksnäringens förbrukning av bekämpningsmedel.

(Med varor avses fortsättningsvis avgiftspliktiga bekämpningsmedel.)

2. Avgiftspliktiga varor

(1 § 1 st. och 7 §)¹

2.1 Avgiftens omfattning

Avgiften omfattar alla varor för vilka det – enligt kapitel 7 i lov om kemiske stoffer og produkter – krävs Miljöstyrelsens godkännande

¹ Paragrafhänvisningarna avser lov nr. 416 af 14.juni 1995 om afgift af bekaempelsesmidler.

före försäljning, import eller användning. Sådana produkter indelas som bekämpningsmedel, avskräckningsmedel, växtregleringsmedel (tillväxtregulatorer) och växtskyddsmedel. De olika medlen indelas i olika avgiftsgrupper (se 2.2).

2.2 Avgiftens storlek

(fr.o.m. den 1 november 1998; 1 § 2 st. och 7 §)

<u>Avgiftsgrupp – ämne/produkt</u>	<u>Avgift på prismärkningsvärdet exkl. mervärdesskatt</u>
<u>A-varor</u>	35 %
Insecticider	(vilket motsvarar 53,85
Kombinerade svamp- och insektsmedel	% eller 7/13 av värdet exkl. miljöavgift och mervärdesskatt)
Medel mot ohyra på husdjur m.m.	
Jorddesinfektionsmedel	
<u>B-varor</u>	25 %
Ogräsmedel (herbicer)	(vilket motsvarar 33,33
Svampmedel (fungicider)	% eller 1/3 av värdet exkl. miljöavgift och mervärdesskatt)
Växtregleringsmedel	
Avskräckningsmedel	
<u>C-varor</u>	3 %
Träskyddsmedel	(vilket motsvarar 3,09
Medel mot bl.a. möss och råttor	% eller 3/97 av värdet exkl. miljöavgift och mervärdesskatt)
Slembekämpningsmedel	
Algmedel	
Mikrobiologiska växtskyddsmedel	(avgiften beräknas på omsättningen i grossistledet)

Exempel:

Beräkning av avgiften av ett insektsmedel (avgiftsgrupp A) med ett detaljistpris på 500 kr inklusive alla avgifter (bekämpningsmedelsavgift och mervärdesskatt).

Försäljningspris i detaljistledet inkl. alla avgifter	500 kr = prismärkningsvädet
Härav mervärdesskatt (20 %)	100 kr = 25 % på 400 kr
Försäljningspris exkl. mervärdesskatt	400 kr = avgiftsvädet (högsta detaljistpris)
Härav bekämpningsmedelsavgift (35 %)	140 kr = 7/13 (53,85 %) av 260 kr
Försäljningspris i detaljistledet exkl. bekämpningsmedelsavgift	260 kr

2.3 Avgiftspliktigt värde

(gäller A- och B-varor; 2 §)

Det avgiftspliktiga värdet är varans högsta pris i detaljistledet utan avdrag för rabatter av något slag, inklusive miljöavgift men exklusive mervärdesskatt. Detaljistpriset utgörs av varans pris vid försäljning till förbrukare, inklusive priset för utrustning och emballage. Detta gäller även om emballaget skall returneras. Om egentligt försäljningspris saknas fastställs avgiftsvädet av Skatteministeriet (Tull/Skatt) på grundval av ett uppskattat försäljningspris som omfattar inköpspriset med tillägg för omkostnader och den vinst som i allmänhet bedöms ingå i det avgiftspliktiga värdet på sådana varor.

Varje förpackning skall förses med särskild prismärkning som anger varans högsta pris i detaljistledet, inklusive både miljöavgift och mervärdesskatt. Prismärkena levereras av Tull/Skatt (se avsnitt 8.1).

Varorna får inte säljas till ett högre pris än det som anges på prismärket. Det finns däremot inget hinder för att sälja till ett lägre pris. För varor som förs in från utlandet för eget bruk sker avgiftsuttaget utan föregående prismärkning.

Särskilda bestämmelser gäller för introduktionserbudande samt för varor som förpackas tillsammans med andra varor och för varuprover.

2.4 Avgiftsvärde för C-varor (ej prismärkta; 8 §)

Det avgiftspliktiga värdet utgörs av det vederlag som mottagaren skall lämna för varan inklusive miljöavgift men exklusive mervärdesskatt (engrospriset).

Vid beräkning av avgiftsvärdet gäller särskilda regler för hur man beaktar agentprovision, rabatter, emballage, frakt m.m., gratis leverans, försäljning till personal m.m. och försäljning direkt till brukare.

3. Registrering av verksamheter²

En verksamhet kan eller skall registreras som lagerhållare eller varumottagare.

Med *lagerhållare* (oplagshavare) avses normalt en verksamhet som framställer avgiftspliktiga varor eller för vidareförsäljning mottar sådana varor från utlandet.

En *varumottagare* (varemodtagare) är en näringsidkare eller en privatperson som mottar varor från utlandet eller som själv hämtar varor i utlandet vilka inte är avsedda för vidareförsäljning.

3.1 Lagerhållare (3, 4, 9 och 10 §§)

Verksamhet som framställer varor eller för försäljning mottar varor från utlandet skall registreras som lagerhållare hos Tull/Skatt. Avtappning eller förpackning av varor för omsättning till förbrukarledet anses som framställning. Verksamheter med flera fabriktionsavdelningar kan registreras som en verksamhet.

Registrerade verksamheter har rätt att från andra verksamheter och från utlandet ta emot varor utan att avgift betalas under förutsättning att varorna är avsedda för försäljning. Möjligheten att

² Det danska ordet virksomhed har, för att undvika otydligheter, direktöversatts till verksamhet. Utifrån svenska förhållanden kan ordet virksomhed närmast anses motsvara den som bedriver yrkesmässig verksamhet.

ta emot ej avgiftsbelagda A- och B-varor från en annan registrerad verksamhet omfattar dock endast ej prismärkta varor.

Särskilda regler gäller för verksamheter som köper avgiftsbelagda C-varor. Vidare finns särskilda regler för bokföring, kontroll m.m.

3.2 *Import*

(23, 24, 25 och 30 §§)

Verksamheter som importerar eller tar emot varor från utlandet som inte är avsedda för vidareförsäljning, t. ex. jordbruksföretag och trädgårdsmästerier, skall registreras hos Tull/Skatt som varumottagare. Verksamheter som importerar eller mottar varor från utlandet avsedda för vidareförsäljning skall däremot registreras som lagerhållare (se 3.1). Privatpersoner som importerar eller mottar varor från utlandet skall inte registreras hos Tull/Skatt utan skall deklarerat varorna vid mottagandet. En näringsidkare, t.ex. lantbrukare eller trädgårdsmästare, som själv medför varor från andra EU-länder skall omedelbart efter hemkomsten hos Tull/Skatt deklarerat slag och mängd/värde på de medförda varorna och betala in avgifterna för dessa. Verksamheter som driver postorderförsäljning e.d. från utlandet till kunder i Danmark skall registreras hos Tull/Skatt.

4. Sammanställning (*opgørelse*) av den avgiftspliktiga omsättningen

(11–15 §§)

4.1 *Lagerhållare*

Verksamheter som är registrerade som lagerhållare skall lämna en sammanställning av den avgiftspliktiga omsättningen av varor för varje avgiftsperiod, dvs. kalendermånaden. Den avgiftsfria omsättningen är det samlade värdet av de varor som under månadens lopp har levererats utan att avgift tagits ut. Med avgiftsfri omsättning av A- och B-varor avses endast sådana som inte har prismärkts.

4.2 *Import* (24 §)

Verksamheter som är registrerade som varumottagare skall efter utgången av varje månad och senast den 15:e i påföljande månad ange värdet på de varor som verksamheten under månaden har mottagit från utlandet.

5. Avgiftsbefrielse och återbetalning

(15 och 16 §§)

Avgiftsbefrielse för varor som importeras eller mottas från utlandet föreligger i samma omfattning och under motsvarande förutsättningar som gäller för ej mervärdesskattepliktig omsättning. Verksamheter som är registrerade som varumottagare och verksamheter som inte är registrerade kan efter särskild ansökning få kompensation (godtgörelse) för den erlagda avgiften vid utförelse m.m. av varor.

6. Bokföring (*regnskap*)

(17 §)

Bokföringen kan göras i verksamhetens allmänna affärsbokföring eller i anslutning till denna. Inkommande och avgående varor skall delas upp på prismärkta A- och B-varor, icke prismärkta A- och B-varor resp. C-varor.

6.1 *Prismärkta varor*

Bokföringsskyldigheten omfattar inkommande och avgående A- och B-varor som verksamheten har prismärkt.

Med inkommande varor avses varor från egen framställning och varor som verksamheten själv har importerat. I varor från egen framställning medräknas varor som färdigställda i den egna verksamheten sedan dessa mottagits som inte avgiftsbelagda från en annan registrerad verksamhet.

Med avgående varor avses varor som omarbetas, förstörs, ommärks osv., inkluderande bräckage, samt varor som beläggs med avgift, dvs. har tagits med på den månatliga avgiftsdeklarationen.

Bokföringen skall ske på grundval av varornas värde enligt prismärkningen exklusive mervärdesskatt.

6.2 Ej prismärkta varor

Bokföringsskyldigheten omfattar inkommande och avgående inte prismärkta A- och B-varor. Varor som framställts i den egna verksamheten skall dock medtas som inkommande endast om dessa inte är avsedda för prismärkning, t.ex. varor som är avsedda för export eller för annan registrerad verksamhet. Bokföringen skall ske på grundval av framställningskostnaden/inköpspriset.

6.3 C-varor

Bokföringsskyldigheten omfattar inkommande och avgående C-varor. Med inkommande avses framställning och inköp av varor. Med avgående avses all leverans. Ett konto skall föras för varor som levereras utan avgift och ett för varor för vilka avgift tas ut vid leveransen. Bokföringen av inkommande varor sker på grundval av framställningskostnaden resp. inköpspriset. Bokföringen av avgående delas upp i ej avgiftspliktig försäljning resp. avgiftspliktig försäljning.

7. Bokföring av inköpta prismärken m.m.

(17 §)

Inköp och förbrukning av prismärken skall bokföras av den enskilda verksamheten. Därvid skall varje avgiftsgrupp (A och B) specificeras med angivelse av datum och det totala pris som tryckts på märket. De olika posterna anges i bokföringen efter verksamhetens exemplar av beställningssedeln samt interna fabrikations-sedlar, förpackningssedlar e.d.

Prismärken som verksamheten inte har användning för, vari inräknas skadade märken, utgår ur verksamhetens räkenskaper om märkena returneras till tull- och skatteregionen tillsammans med en

specificerad förteckning över märkena. Tull- och skatteregionen returnerar sedan förteckningen med en bekräftelse på mottagandet. Förteckningen skall bevaras som en bilaga till räkenskaperna.

Räkenskaperna över prismärken avslutas med bokslut vid utgången av varje kvartal. Den räkenskapsmässiga behållningen summeras och stäms av med den faktiska behållningen. Eventuella differenser noteras, varefter räkenskaperna förs vidare med den faktiska behållningen. Större differenser skall omedelbart anmälas till tull- och skatteregionen.

Verksamheten skall vid varje leverans av varor ställa ut en faktura. Utöver sedvanliga uppgifter skall fakturan innehålla upplysningar om

1. storleken (mängd) på den levererade enheten,
2. för A- och B-varor: detaljistpriset inklusive miljöavgift och mervärdesskatt (prismärkesvärdet),
3. för C-varor: avgiftsvärdet.

8. Övriga bestämmelser

8.1 *Prismärken*

(6 §)

Innan leverans av A- och B-varor sker för användning inom Danmark skall dessa vara emballerade i helt tillslutna förpackningar som skall vara försedda med ett prismärke utfärdat av Tull/Skatt. Det är förbjudet för verksamheter som inte är registrerade att motta A- och B-varor utan prismärken. Verksamheten är skyldig att, om varorna levereras utan prismärken, omgående underrätta Tull/Skatt. Varor som levereras till utlandet skall inte förses med prismärken. Om så ändå sker kan verksamheten få kompensation för avgiften när märket har försetts med en ogiltighetsstämpel.

Prismärkena levereras som självhäftande runda märken med följande tryck: Tull/Skatt-logotype, avgiftsgrupp (A/B) och pris. Märkena kan levereras tryckta i alla valörer i rullar om 2 000, 5 000 eller 15 000 stycken med varje rulle i en och samma valör.

Särskilda bestämmelser finns om beställning och leverans m.m. Det bör anmärkas att märken får beställas endast för sex månaders bruk. Kostnaden för 1 000 märken uppgick i januari 2001 till 29,86 dkr exkl. mervärdesskatt.

Märkena skall omedelbart anbringas på varans emballage (dunk, flaska, burk, tub osv.) på ett sådant sätt att de inte kan avlägsnas utan att bli förstörda. Prismärken till varor som i detaljhandeln alltid säljs med ett särskilt yttre emballage (ask, kartong osv.) kan dock anbringas på det yttre emballaget.

Prismärkena skall anbringas synligt på förpackningarna och får inte döljas av omslagspapper eller liknande. Om förpackningarna är inslagna i cellofan eller liknande skall omslagsmaterialet vara så genomskinligt att prismärket lätt kan ses och priset utan svårigheter kan avläsas. Varje förpackning får förses med endast ett prismärke.

Prismärkena skall anbringas innan varorna levereras ut från verksamheten. Verksamheter som endast bedriver detaljhandel och som saluför alla varor genom denna detaljhandel, t.ex. apotek, skall förse varorna med prismärken omedelbart efter varornas färdigställande eller mottagande.

Detaljerade bestämmelse finns om ommärkning och makulering.

8.2 *Emballering*

(5 §)

Varor skall vid leverans från den verksamhet som har framställt eller importerat dem vara förpackade i helt slutna förpackningar (dunk, flaska, burk, ask, fodral, tub och liknande). Undantag från denna skyldighet finns i vissa fall. Förpackningarna skall vid leverans vara försedda med uppgifter om namn och adress på antingen den registrerade verksamheten eller den verksamhet som i landet har ensamförsäljningsrätten till den aktuella varan. Uppgiften skall vara tryckt antingen på själva förpackningen eller på etiketten.

I kungörelse från Miljö- och Energiministeriet finns ytterligare bestämmelser om emballering och märkning av varor.

8.3 *Prismärkning i utlandet*

Tull- och skatteregionen kan ge registrerade verksamheter tillstånd till att A- och B-varor prismärks på produktionsstället i utlandet. Särskilda förutsättningar gäller då beträffande minimimängd, skriftligt avtal, överföring av prismärken, bokföring m.m.

8.4 *Inbetalning av avgifter, kontroll m.m.* (18, 21, 27–29 §§)

Regler om deklaration och betalning av avgifter finns i särskilda lagar om punktagifter och i uppbördslagen (opkraevningsloven).

En verksamhet skall sammanställa det avgiftspliktiga värdet för varje avgiftsperiod, dvs. kalendermånaden. Efter utgången av varje avgiftsperiod och senast den 15:e i efterföljande månad skall verksamheten ge in en deklaration på det avgiftspliktiga värdet samt betala in den avgift som belöper på detta värde.

8.5 *Överklagande*

Landsskatteretten prövar överklagande av de statliga tull- och skattemyndigheternas beslut i första instans gällande frågor om:

1. varors avgiftsplikt
2. det avgiftspliktiga värdet
3. sammanställning av den avgiftspliktiga omsättningen
4. avgiftsbefrielse och avgiftskompensation och
5. skönsmässig taxering.

9. Kompletterande uppgifter

Den nuvarande avgiftsdifferentieringen

Insektsmedlen belastas i dag med avgift på 35 % på detaljpriset inklusive miljöavgift och exklusive mervärdesskatt (= 54 % på detaljpriset exklusive avgift och mervärdesskatt). Insektsmedlen har belagts med den högsta avgiften, eftersom sådana medel är mycket billigare i förhållande till andra bekämpningsmedel. Medel mot ohyra på djur är ofta insektsmedel och påläggs därför den höga avgiften för att hindra ett kringgående av reglerna. Kombinerade insekts- och svampmedel och jorddesinfektionsmedel har också den högsta avgiften. Vid ändringen av avgifterna år 1998 höjdes inte avgiften på insektsmedel i samma utsträckning som på andra medel. Därmed sattes avgiften i underkant jämfört med vad en avgift som beräknas på behandlingsfrekvensen (behandlingshyppigheten) skulle ha medfört. Orsaken var att man ville motverka ett kringgående av avgiften.

Svampmedel och ogräsmedel (fungicider och herbicider) är förhållandevis dyrare och har därför belagts med den lägre avgiften (25 %).

Orsakerna till differentieringen av avgiftsuttaget har beskrivits vara följande. För det första är det väsentliga skillnader mellan olika preparat när det gäller omkostnaderna per behandling. Om en högre avgift läggs på billiga preparat och en lägre på dyrare uppnås en effekt som bättre överensstämmer med den som en avgift per behandling skulle ge. Härmed skulle avgiften skapa incitament för att nå båda målen i pesticidbehandlingsplanen, nämligen en minskning av användningen och en minskning av antalet behandlingar. För det andra varierar spridningen i naturen av de olika typerna av bekämpningsmedel och därmed skadligheten för miljön. Träskyddsmedel och slemmedel är kemikalier som inte används i växtproduktionen och som inte omedelbart sprids i naturen som andra bekämpningsmedel. Därför behölls vid införandet av den nya avgiftsordningen de gamla avgiftsbestämmelserna för dessa medel. Samma var förhållandet med t.ex. alg- och rättmedel samt mikrobiologiska medel.

Förbrukningen

I förslaget år 1995 till ny lag om avgift på bekämpningsmedel antogs att lagen skulle leda till en minskning av förbrukningen i storleksordningen 5–10 % jämfört med nivån före lagens ikraftträdande. Detta motsvarar en priselasticitet mellan -0,5 och -1,0. Vidare antogs att utvecklingen av alternativa bekämpnings- och odlingsmetoder skulle stimuleras genom den nya avgiften.

Trots att lagen innehöll en antihamstringsbestämmelse medförde den varslade avgiftshöjningen per den 1 januari 1996 en avsevärd merförsäljning under år 1995. Genomsnittsförbrukningen åren 1995 och 1996 låg 3,8 % högre jämfört med år 1994. Från år 1994 till år 1999 har emellertid förbrukningen sjunkit med 36 %. Från lantbrukets och den agrokemiska branschens sida har lämnats flera förklaringar till den ökade förbrukningen år 1995. Hamstring har inte ansetts vara en väsentlig orsak till den ökade användningen.

Målsättningen i pesticidhandlingsplanen från år 1986 var, som tidigare angetts, att förbrukningen per den 1 januari 1997 skulle vara halverad mätt i behandlingsfrekvens (behandlingshyppighet) och som aktiv substans för alla typer av bekämpningsmedel. Målet

uppnåddes när det gäller mängden aktiv substans. Behandlingshyppigheten har visserligen sjunkit från medeltalet för åren 1981–1985, 2,67, men ligger långt ifrån målet i den första pesticid-handlingsplanen, 1,34.

Bekämpningsmedelsförsäljningen³ åren 1981–2001

	<u>1981-1985</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>	<u>2000</u>	<u>2001</u>
Försäljning (ton)	22 694	14 825	14 179	12 445	12 141	12 120
Aktiv substans (ton)	9 743	4 582	4 326	3 605	3 551	3 687

Försäljning i jordbruket åren 1998–2001 (exkl. betningsmedel⁴)

	<u>1981-1985</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>	<u>2000</u>	<u>2001</u>
Försäljning (ton aktiv substans)	6 972	3 619	2 874	2 841	3 083
Behandlingshyppighet ⁵	2,67	2,27	2,33	2,00	2,09

Avgiftsintäkter och återföring

För att jordbrukets samlade skatte- och avgiftsbelastning som följer av avgiften på bekämpningsmedel inte skall öka återförs huvuddelen av statens intäkter av denna avgift till lantbruket.

I "finansloven" för år 2001 antas att den totala intäkten från bekämpningsmedelsavgiften skall uppgå till 380 miljoner dkr. Om det, efter avdrag med 50 miljoner dkr motsvarande intäkten före år 1996 och med 4,3 promille på jordbrukets grundvärde (= 258,3 miljoner dkr), uppkommer ett överskott förs denna del av intäkten över till Ministeriet för Födevaror, Landbrug og Fiskeri. Efter förhandlingar med jordbruksnäringens organisationer återför Ministeriet det överskjutande beloppet för användning inom näringen. En del av avgiftsintäkten är öronmärkt för insatser för att begränsa bekämpningsmedelsanvändningen.

³ Avser både växtskyddsmedel och biocider.

⁴ Försäljningen av betningsmedel för utsäde i lantbruket uppgick åren 1998–2001 till 54, 55, 48 resp. 44 ton aktiv substans.

⁵ Mätt enligt en äldre metod; jfr avsnitt 4.2.2.

Användningen av avgiftsintäkten (milj. dkr)

	1998	1999	2000	2001x)
Intäkt från pestic.avg	300	355	375	380
Den "gamla" intäkten	50	50	50	50
Överf. till promillef.	176,9	202,1	226,2	258,3
Restintäkt till Födev.minist.	73,1	102,9	98,8	71,7

x) uppskattat värde i Finansloven

Bekämpningsmedelsavgiften är således en öronmärkt avgift och intäkten härav återförs krona för krona till närmare angivna ändamål. Den har således inte något fiskalt syfte.

Avgiftsintäktens storlek under tiden 1982 – 2000

År	1982	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Milj. dkr	3	60	57	54	52	44	31	282	235	298	445	375

Avgiftens effekter

Som tidigare har framgått var målsättningen i pesticid-handlingsplanen från år 1986 att den totala förbrukningen av bekämpningsmedel skulle minska med 25 % före den 1 januari 1990 och med ytterligare 25 % före den 1 januari 1997 jämfört med den genomsnittliga förbrukningen under perioden 1981–1985. Förbrukningen mäts både som mängden aktiv substans och som behandlingshyppighet.

Den totala försäljningen (= förbrukningen) av bekämpningsmedel i jordbruket har minskat från 6 972 ton aktiv substans åren 1981–1985 till 3 083 ton år 2001. Minskningen är generell över perioden med undantag för år 1995, då försäljningen steg inför den varslade avgiftshöjningen år 1996, samt för år 2001 då försäljningen av mängden aktiv substans steg med 8,5 % jämfört med år 2000. Jordbrukets andel av den totala förbrukningen av bekämpningsmedel utgjorde under perioden 85–95 %. För närvarande uppgår jordbrukets andel av den totala förbrukningen till ca 85 %.

Förklaringen till att mängden aktiv substans har minskat i denna omfattning är framför allt övergången till lågdosmedel i ogräsbekämpningen. Dessutom har under perioden 1980–1998 den

totala odlade jordbruksarealen minskat med ca 8 % vilket i sin tur har lett till att förbrukningen av bekämpningsmedel har minskat. Vidare har den ökade omläggningen till ekologisk odling bidragit till minskningen.

När det gäller att mäta förbrukningen i behandlingshyppighet är, som tidigare nämnts, resultatet inte lika positivt. Trots den minskande förbrukningen har målsättningen om en halvering av behandlingshyppigheten inte uppnåtts. Under perioden 1981–1985 var behandlingshyppigheten i genomsnitt 2,67. År 2001 hade den sjunkit till 2,09.

Enligt en utvärdering av bekämpningsmedelsavgiften har avgiften tillsammans med en rad andra åtgärder en effekt. Höjningen av avgiften har lett till att förbrukningen av bekämpningsmedel, mätt i mängd aktiv substans, har minskat till nivåer som angavs när miljömålet lades fast.

B. Rapport om möjligheten att lägga om den danska bekämpningsmedelsavgiften till en avgift på behandlingsfrekvensen (2001)

För att undersöka möjligheten till en omläggning av den danska avgiften på bekämpningsmedel till en avgift på behandlingsfrekvensen (behandlingshyppigheten) tillsattes en arbetsgrupp under ledning av Skatteministeriet som år 2001 lade fram sin rapport.

Sammanfattningen av rapporten redovisas här i anslutning till kapitelindelningen.

Kapitel 1: Här redogörs för bakgrunden till nu gällande ordning.

Kapitel 2: I detta kapitel beskrivs hur den nuvarande avgiften är utformad. Det konstateras att den existerande värdeavgiften tillsammans med en rad andra åtgärder har haft avsedd verkan. Således har användningen av pesticider mätt i kg aktiv substans mer än halverats i förhållande till genomsnittsförbrukningen åren 1981–1985. Däremot har effekten på användningen mätt i behandlingshyppighet varit begränsad.

När den nya avgiften på bekämpningsmedel infördes år 1996 beslöts att intäkten härav skulle återföras till jordbruket. Därför upphävdes år 1996 den del av den länskommunala grundavgiften (4,3 promille av det avgiftspliktiga grundvärdet) som togs ut på jordbruksegendomar, fruktodlingar m.fl. och som fördes över till

lantbrukets s.k. promillefonder. Avsättningen till dessa fonder skulle i fortsättningen finansieras genom att en del av pesticidavgifterna fördes över till fonderna. Den återstående delen av avgiften skulle också återföras till lantbruket. I samband med höjningen av avgiften år 1998 avtalades att en del av intäkten skulle återföras till bl.a. omläggning till ekologisk odling och till täckning av utgifter för att skydda vattenmiljön.

Kapitel 3: Här behandlas möjligheten för att införa en avgift som baseras på behandlingshyppigheten som är ett uttryck för hur många gånger årligen en jordbruksareal i genomsnitt kan behandlas med den försälda mängden bekämpningsmedel som är avsedd att förbrukas, under förutsättning att medlen används i fastställda standarddoser. En avgift på behandlingshyppighet är en enhetlig avgift per behandling oavsett vilket bekämpningsmedel som används. Behandlingshyppigheten räknas således samman efter det att året har gått ut. Termen behandlingshyppighet är ett statistiskt begrepp och kan som sådant inte bli föremål för avgiftsbeläggning. Dessutom är behandlingshyppigheten inte ett entydigt begrepp och det kan bli nödvändigt att mellan åren uppdatera underlaget för att beräkna behandlingshyppigheten.

I begreppet behandlingshyppighet ingår de enskilda aktiva substansernas normaldoser. Flera normaldoser kan gälla för den enskilda aktiva substansen beroende på i vilken gröda som ämnet skall användas. Det finns flera möjligheter för att använda normaldoser som avgiftsunderlag. Kravet är endast att begreppet skall vara entydigt. En normaldos som viktas efter ämnens användning i grödor ligger som avgiftsunderlag nära behandlingshyppigheten. För närvarande har normaldoser fastställts endast för sådana ämnen som används i lantbruket. Om samtliga aktiva ämnen skall omfattas av en avgift som baseras på en normaldos krävs det beslut om hur övriga aktiva ämnen skall behandlas i lagstiftningen om avgift på bekämpningsmedel. För en avgift per normaldos för alla aktiva ämnen krävs således att en särskild avgift bestäms för vart och ett av de ca 160 ämnen som i dag finns på marknaden.

I detta kapitel behandlas vidare speciella problemområden som privat bruk av bekämpningsmedel, användningen i trädgårdsnäringen och nya aktiva ämnen.

Eftersom målsättningen är att användningen av bekämpningsmedel i privata trädgårdar på sikt skall upphöra, är det inte önskvärt att avgiften på medel som används för sådant bruk sänks, vilket skulle bli fallet om avgiften baseras på en normaldos. Det är inte

möjligt att lägga en särskild avgift på medel för privat bruk på grund av svårigheterna med kontroll och administration. Två andra möjligheter finns dock; antingen en förhöjd avgift på klar-till-brukmedel eller en förhöjd avgift på de produkter som innehåller en mängd understigande en normaldos per hektar. Den modell som är lättast att hantera är en avgift på klar-till-brukmedel men en sådan modell ger incitament till att producenterna gradvis ändrar en del av detta sortiment till produkter som skall spädas ut. Den andra modellen med en förhöjd avgift på medel som inte utgör en normaldos per hektar är svår att administrera och ställer stora krav på noggrannhet i verksamheternas räkenskaper.

För medel som används i trädgårdsnäringen men inte i lantbruket är det möjligt att fastställa en normaldos som avgiftsunderlag.

För nya aktiva ämnen har en modell konstruerats där avgiften fastställs utifrån dosintervaller. Detta i sig leder till ca 125 avgiftsatser som skall läggas till de ca 160 (för varje aktivt ämne) som skulle framgå av lagstiftningen. En dosintervallmodell skulle kräva en mycket komplicerad beräkningsregel som skulle framgå av lagtexten. Dessutom skulle denna modell vara mycket svår att administrera både för verksamheter och myndigheter, speciellt om den kombineras med en förhöjd avgift på förpackningar vars innehåll är mindre än en normaldos.

Den i dag gällande differentierade värdeavgiften ligger nära en modell med avgift på en normaldos per hektar och löser de problem som har beskrivits i det ovanstående. Således är medel avsedda för hushållen dyrare än de produkter som används i lantbruket och därmed betalas en högre avgift. Dessutom är det ingen tvekan om hur nya aktiva ämnen skall placeras in i avgiftssystemet. En ytterligare differentiering av värdeavgiften kommer att ligga ännu närmare en modell med avgift på en normaldos.

Kritik har framförts mot det nuvarande systemet, särskilt om en avgiftshöjning skulle komma till stånd. Vidare har framförts att prismärkningsförfarandet är en tung börda för näringen (tillverkare/importörer). Jordbruket hävdar att en ensidig höjning av avgiften inte är i överensstämmelse med det miljömål som avses och pekar på att nya och mera miljövänliga medel belastas hårdare med en avgift på preparatens värde. Detta påstående från jordbrukets sida tillbakavisas i rapporten. Enligt Miljöstyrelsen är nya medel inte mera miljövänliga än de gamla. Dessutom visar

Skatteministeriets beräkningar att nya medel som regel inte blir billigare vid omläggning från värdeavgift till en avgift per normaldos.

Kapitlet avslutas med en redogörelse för hur bekämpningsmedel beskattas i Norge och Sverige. Det konstateras att den norska modellen anses vara avsevärt mer komplicerad än den värdeavgiftsmodell som tidigare användes i Norge. Vad gäller Sverige anmärks att man i vårt land har övervägt att införa en avgift per normaldos. Förslaget har dock förkastats eftersom avgiftssatserna ständigt skulle komma att ändras och varje ändring skulle kräva beslut av riksdagen. Detta skulle bli alltför besvärligt att administrera.

Kapitel 4: Utifrån vissa modellberäkningar utvärderas i detta kapitel konsekvenserna av att lägga om den existerande avgiften till ett system som kommer ännu närmare en avgift som beräknas på behandlingshyppigheten. Ett sådant närmande kan åstadkommas antingen genom att som avgiftsunderlag använda sig av en arealviktad normaldos eller genom att ytterligare differentiera avgiftssatserna i den existerande värdeavgiftsmodellen. Beräkningar visar att en avgiftsnivå på 74 dkr per normaldos leder till att avgiften blir avkastningsneutral (provenuneutral). En avgift av denna storleksordning kommer att reducera antalet behandlingar med ca 5 %. Om avgiftssatserna i den i dag gällande värdeavgiftsmodellen differentieras ytterligare, genom att nivån för insektsmedel och växtregleringsmedel höjs, uppnås en genomsnittlig avgift på 74 dkr per normaldos, vilket skulle reducera antalet behandlingar med ca 2 %.

I kapitlet redovisas ytterligare beräkningsresultat utifrån olika förutsättningar.

Kapitel 5: I detta avsnitt presenteras flera olika möjligheter för att komma fram till ett system som så nära som möjligt ansluter sig till en modell med en avgift på behandlingshyppigheten, vilken modell alltså inte direkt kan användas som avgiftsunderlag. Arbetsgruppen har undersökt olika möjligheter som på olika sätt anger lösningar på de problem som en ändring av gällande avgiftsmodell medför. Gruppen presenterar fem skilda lösningar som har ställts upp i en ordningsföljd som anger modellernas komplexitet – inte miljöeffekt – med hänsyn till problem vad gäller lagstiftning, kontroll och administration. Den första modellen är således den enklaste att införa medan den femte är den svåraste. Det finns fördelar och nackdelar med alla fem alternativen och det

blir därför politikernas sak att ta ställning till vilken modell som skall antas om avgiftssystemet skall ändras.

De fem alternativen är följande:

1. Den existerande modellen med en värdeavgift differentieras ytterligare genom att avgiftsnivån för växtregleringsmedel och insektsmedel höjs. Härigenom närmar sig dagens system en modell med avgift per normaldos (arealviktad).

2 A. Avgiften läggs om till en avgift per normaldos (arealviktad) för de medel som används i lantbrukets växtproduktion. För alla andra medel betalas en värdeavgift som förslagsvis under 1.

2 B. Avgiften läggs om som under 2A. Dessutom fastställs en normaldos för aktiva ämnen som används i resten av jordbrukets växtproduktion (dvs. att frukt- och gröntproduktionen medtas). På dessa medel betalas en avgift per normaldos. På medel som inte används i jordbrukets växtproduktion betalas en värdeavgift, förslagsvis som under 1. Även för nya aktiva ämnen betalas en värdeavgift.

2 C. Avgiften läggs om som under 2A och 2B. För medel som används i hushållen betalas antingen en förhöjd avgift per normaldos på klart-tillbruk-medel eller en förhöjd avgift om förpackningen har ett mindre innehåll än en normaldos. Nya aktiva ämnen samt medel som inte används i jordbruket beläggs fortsättningsvis med en värdeavgift som under 1.

2 D. Avgiften läggs om som under 2A, 2B eller 2C. För nya aktiva ämnen betalas avgift per normaldos efter dosintervaller. För medel som inte används i jordbruket fastställs en värdeavgift som under 1.

Det är inte möjligt att utforma avgiften som styckeavgift för alla medel oavsett användningsområde. Orsaken är att det enligt Statens Skadedyrslaboratorium inte finns underlag för att fastställa en normaldos för insektsmedel som används för att bekämpa myror, mal, ohyra på djur samt avskräckningsmedel m.m. Därför måste även i fortsättningen dessa medel beläggas med en värdeavgift oavsett vilken modell som väljs.

Kapitel 6: I detta kapitel redovisas arbetsgruppens slutsatser:

Det är inte möjligt att direkt avgiftsbelägga behandlingshyppigheten. Det finns emellertid flera olika möjligheter att lägga om basen för avgiftsuttaget så att den ännu bättre knyter an till systemet med en avgift på behandlingshyppigheten. Detta kan uppnås genom att som avgiftsunderlag använda sig av en arealviktad normaldos eller genom att ytterligare differentiera avgiftsnivåerna i den i dag gällande värdeavgiftsmodellen.

En avgift per arealviktad normaldos har en större miljöeffekt jämfört med en avgift som är värdebaserad och där avgiftsnivåerna differentieras ytterligare. Sålunda kommer en avgift per normaldos (arealviktad) att minska antalet behandlingar med 5 % jämfört med den modell som gäller i dag. En ytterligare differentiering av värdeavgiften kommer att minska antalet behandlingar med 2 % jämfört med dagens avgiftssystem. Båda alternativen har alltså en bättre miljöeffekt än dagens avgiftssystem.

En avgift per normaldos (arealviktad) kan tekniskt sett genomföras på medel som används i jordbruket. Jämfört med dagens system är en sådan modell betydligt mer komplicerad om man ser till lagstiftningen, administrationen och kontrollen. Det slutliga fastställandet av alla avgiftssatser för existerande kemiska ämnen samt dosintervaller för de nya ämnen som förväntas bli godkända i framtiden har ännu inte kunnat göras.

Bilaga 5

För- och nackdelar med olika modeller för att minska kväveutlakningen

För var och en av modellerna indikeras tänkbara för- och nackdelar. Dessutom lämnas vissa kommentarer. Redovisningen i tabellerna återger en allmän bedömning och skall inte ses som en fullständig redovisning. Det bör också påpekas att skalan mellan vad som kan anses som för- resp. nackdel kan vara glidande och bero på syftet med modellen. Beskrivningarna utgår från vad som anges i kapitel 9.

1 Skatt på handelsgödselkväve

<i>Fördelar</i>	<i>Nackdelar</i>
<p>Styr mot en sänkning av gödslingsoptimum och en minskad förbrukning av handelsgödselkväve, vilket leder till minskad risk för kväveutlakning.</p> <p>Ökar värdet på stallgödsels kväveinnehåll. Därigenom fås ett incitament till förbättrad stallgödselhantering.</p> <p>Påförs alla användare av handelsgödsel i hela landet.</p> <p>Sänker även gödslingsoptimum och minskar förbrukningen inom trädgårdsnäringen.</p> <p>Beprovad modell och administrationen enkel.</p> <p>Kostnaderna för administration, kontroll och uppföljning är låga.</p>	<p>Styr mot enbart en kvävekälla, dock indirekt mot förbättrad stallgödselhantering.</p> <p>Belastar i större utsträckning växtodlingsföretag än djurhållande företag.</p> <p>Kan ge incitament till ökad odling av kvävefixerande grödor, vilket kan motverka den utlakningsreducerande effekten.</p> <p>Påförs oberoende av var och om användningen av handelsgödsel leder till ökad risk för utlakning.</p> <p>Inverkar inte nämnvärt på utlakningen från skogsbruket.</p>

2 Skatt på kväveinnehållet handelsgödsel och foder

I nedanstående tabell beskrivs enbart en utökning med en skatt på kväveinnehållet i foder i förhållande till en skatt på handelsgödselkväve. För bedömningen av modellen i sin helhet måste även det som anges under avsnitt 1 uppmärksammas.

<i>Fördelar</i>	<i>Nackdelar</i>
<p>Styr mot minskat nettotillflöde av kväve och minskat kväveinnehåll i stallgödsel, vilket kan leda till något lägre ammoniakförluster och eventuellt lägre kväveutlakning.</p> <p>Kan påföras beredda fodermedel.</p> <p>Kompletterar ovannämnda modell genom att främst belasta djurhållande företag.</p>	<p>Avsevärda svårigheter att skilja ut råvaror och tillsatser ämnade till livsmedel kontra foder, vilket kan medföra att modellens miljöstyrande effekt minskar.</p> <p>Kan komma att betraktas som ett handelshinder.</p> <p>Administration, kontroll och uppföljning är mer resurskrävande, ekonomisk såväl som personellt.</p>

Kommentar: Uppskattningar saknas om – och om hur mycket – kväveflödet via fodret kan minskas utan att andra negativa effekter uppkommer.

3 Modell enligt nederländska Minas-systemet

<i>Fördelar</i>	<i>Nackdelar</i>
<p>Styr mot minskat nettoflöde och ökad kväveeffektivitet på företagsnivå.</p> <p>Grunden för styrmedlet finns utvecklad och växtnäring-balanser används som verktyg i rådgivningssammanhang.</p> <p>På lättare jordar bör en minskad risk för kväveutlakning fas.</p> <p>Viss styrning mot lämplig spridningstidpunkt erhålls.</p>	<p>Bortser till stor del från kväveflödena inom företaget.</p> <p>Kräver för svenska förhållanden att större hänsyn tas till driftsinriktning, djurslag, djurtäthet, kvävefixering och organogena jordar.</p> <p>På tyngre jordar är effekten på kväveutlakningen otydligare.</p> <p>Flera åtgärder som kan vidtas för att minska utlakningen påverkar inte nettoflödet över huvudet eller ett enskilt år.</p> <p>Normvärden, schabloner och eftersträvat nettoflöde måste läggas fast. Särskilda system vid försäljning och överlåtelse av stallgödsel och foder måste byggas upp.</p> <p>Brukarens behov av expertkunskaper och hjälp ökar.</p> <p>Kostnaderna för brukarna ökar.</p> <p>Skall frilandsodlingen omfattas krävs utvecklingsarbete. Separat modell krävs för växt- och skogsbruk om dessa skall omfattas.</p> <p>Administration, kontroll och uppföljning är avsevärt mer resurskrävande, ekonomiskt såväl som personellt, och expertkunskaper kommer att krävas.</p>

Kommentar: För att motverka svårigheter vid kontroller bör alla företag i hela landet omfattas av modellen. Modifieringar krävs vid torka, stora nederbörsmängder m.m. Uppdateringar av

normvärden, schabloner och nettoflöden måste ske med jämna mellanrum. Modellen kan även kräva förändringar av nuvarande svenska styrmedel och åtgärder.

4 Modell enligt danska gödselräkenskaperna

<i>Fördelar</i>	<i>Nackdelar</i>
<p>Styr mot en sänkning av gödslingsoptimum och ökad kväveeffektivitet. Påverkar förbrukningen av handelsgödsel och stallgödselhanteringen.</p> <p>Grunden för styrmedlet finns utvecklad och växtodlings- och gödselplanering är viktiga verktyg för företaget och används i rådgivningssammanhang</p> <p>Bör leda till minskad förekomst av överoptimala kvävegivor och minskad kväveutlakning.</p> <p>Kan sammanlänkas med andra åtgärder för att erhålla en minskad risk för kväveutlakning</p>	<p>Minskar incitamentet till hänsynstagande utifrån enskilda förutsättningar.</p> <p>För fastställande av kvävenormer och stallgödselns utnyttjandegrad krävs uppbyggd kontinuerlig forskning och försöksverksamhet. För svenska förhållanden krävs en regional differentiering vid fastställandet av kvävenormer samt att större hänsyn tas till kvävefixering.</p> <p>Brukarens behov av expertkunskaper och hjälp ökar.</p> <p>Kostnaderna för brukarna ökar.</p> <p>Skall frilandsodlingen omfattas krävs utvecklingsarbete. Separat modell krävs för växthusodling och skogsbruk om dessa skall omfattas.</p> <p>Administration, kontroll och uppföljning är betydligt mer resurskrävande, ekonomiskt såväl som personellt, och expertkunskaper kommer att krävas.</p>

Kommentar: När kvävenormerna fastställs, vilket sker årligen, måste snäva säkerhetsmarginaler utnyttjas under svenska förhållanden om en miljöstyrande effekt skall kunna fås med modellen. Modellens komplexitet blir större vid ökad differentiering av kvävenormerna och vid sammanlänkning med

andra åtgärder. Det kan också finnas behov av att förändra nuvarande svenska styrmedel och åtgärder vid en sammanlänkning.

5 Modell med utgångspunkt i utlakningsberäkningar

<i>Fördelar</i>	<i>Nackdelar</i>
<p>Styr mot minskad kväveutlakning. Vid rätt utformning finns möjlighet till hög miljöstyrande effekt.</p> <p>Den vetenskapliga grunden för modellen finns utvecklad.</p> <p>En regional modell kan övervägas.</p>	<p>Hög differentiering med avseende på grödval, växtföljd, gödsling, kvävefixering, mullhalt, jordbearbetning och skörd krävs för koefficienterna om en miljöstyrande effekt skall vara möjlig att erhålla. Det krävs också att fastställandet av referensvärden och utlakningsnivåer sker på relativt lokal nivå.</p> <p>Alla utlakningsbegränsande åtgärder kan inte beaktas i modellen.</p> <p>Brukarens behov av expertkunskaper och hjälp ökar avsevärt.</p> <p>Kostnaderna för brukarna ökar.</p> <p>Skall frilandsodlingen omfattas krävs utvecklingsarbete. Separat modell krävs för växtusodling och skogsbruk om dessa skall omfattas.</p> <p>Administration, kontroll och uppföljning är betydligt mer resurskrävande, ekonomiskt såväl som personellt, och expertkunskaper kommer att krävas.</p>

Kommentar: En regional modell ger upphov till gränsdragningsproblem och är konkurrenssnedvridande. Troligen minskar en regional modell behovet av koefficienter, referensvärden eller utlakningsnivåer endast i mindre omfattning. Nya erfarenheter och kunskaper kommer att kräva att det med jämna mellanrum görs

justeringar och uppdateringar av koefficienterna, referensvärdena och utlakningsnivåerna. För den enskilde brukaren kan det uppstå svårigheter med att överblicka modellen. Omfattande utveckling krävs för att åstadkomma en rättvisande och juridiskt hållbar modell som accepteras av dem som berörs och som har en miljöstyrande effekt. Modellen kan även kräva förändringar av nuvarande svenska styrmedel och åtgärder.

För- och nackdelar med olika baser för uttag av skatt på bekämpningsmedel

Olika baser för uttag av skatt på bekämpningsmedel har redovisats i avsnitt 10.5. Differentiering av uttaget efter medlens farlighet för miljö och hälsa har behandlats i avsnitt 10.6. För- och nackdelar med de olika modellerna, så som de har beskrivits i andra utredningar, yttranden m.m. anges här i sammandrag och i tabellform. Det som i olika sammanhang har framförts om en modells för- och nackdelar visar att uppfattningarna härom ibland är delade. Bedömningen kan variera beroende på syftet med modellen.

1 Skatten baseras på mängden verksam beståndsdel i bekämpningsmedlet

<i>Fördelar</i>	<i>Nackdelar</i>
Skatten tas ut på alla bekämpningsmedel.	Systemet är inte kostnadsneutralt; ger olika högt skatteuttag för en behandling beroende på i vilken dos medlet används.
Skatten kan vara antingen generell eller differentierad. Modellen är dock inte lämplig för ett riskdifferentierat skatteuttag.	Medel, som för att uppnå avsedd effekt måste användas i större mängder aktiv substans per hektar, missgynnas i förhållande till nyare s.k. lågdosmedel.
Skatten har en viss dämpande effekt på den totala förbrukningen.	En ensidig användning av lågdosmedel kan leda till problem med selektion och kanske också resistens.
I flera fall har utvecklingen gått mot medel som används i mindre mängder per hektar samtidigt som deras riskprofil varit bättre.	

Systemet är förhållandevis lätt att administrera. Kostnaderna för administration och kontroll är därmed låga.	
---	--

2 Skatten tas ut efter en viss procentsats på försäljningspriset

<i>Fördelar</i>	<i>Nackdelar</i>
Skatten tas ut på alla bekämpningsmedel.	Kopplingen mellan försäljningspris och medlens hälso- och miljöbelastning är svag.
Skatten kan vara antingen generell eller differentierad efter medlens användningsområde eller medlens farlighet för miljö och hälsa.	Systemet bedöms som inte konkurrensneutralt, eftersom nya dyrare och ur risksynpunkt bättre produkter kan missgynnas jämfört med äldre och billigare produkter med en sämre riskprofil. Meningarna härom är delade.
Skatten har en viss dämpande effekt på den totala förbrukningen.	Systemet anses av tillverkare och importörer som administrativt komplicerat, särskilt vid ändringar av priset på preparaten.

3 Skatten beräknas på en fastställd normaldos per arealenhet (hektardos)

<i>Fördelar</i>	<i>Nackdelar</i>
Systemet är konkurrensneutralt. Uttaget av skatt sker oberoende av mängden aktiv substans eller priset på varan.	En skatt som relateras till en arealdos leder till en ökad användning av äldre preparat som innehåller hög halt aktiv substans. Därmed finns det en risk för att den totala användningen av mängden (ton) aktiv substans ökar.
Skatten kan vara antingen enhetlig eller differentierad, t.ex. efter medlens farlighet för miljö och hälsa.	Systemet är administrativt komplicerat. En normaldos för varje produkt måste fastställas. Särskilt komplicerat blir det när ett ämne används i flera olika grödor med olika doser. Höga kostnader för administration och kontroll.
	Ytterligare administrativa problem uppkommer om man väljer ett differentierat system.
	Om skatt tas ut efter fastställd normaldos per arealenhet kommer ändringar av dosen, som beräknas ske relativt ofta, att jämföras med ändringar av skatteuttaget. Detta skulle i sin tur kräva riksdagsbeslut varje gång fastställd dos skall ändras. I praktiken innebär detta att uttaget måste ske i form av en avgift.

Skatteuttaget differentieras, oavsett vald bas för uttaget, efter bekämpningsmedlets farlighet för miljö och hälsa

<i>Fördelar</i>	<i>Nackdelar</i>
Skatten är relaterad till medlets risker för miljö och hälsa. Träffar genom differentieringen i första hand de farligaste preparaten.	För att ge avsedd effekt krävs att det finns fullgoda alternativ till de medel som träffas av den högsta skattesatsen. Sådana medel finns inte alltid, särskilt när det gäller trädgårdsnäringen.
När systemet väl är utvecklat är det den kanske mest effektiva modellen för att minska riskerna med bekämpningsmedelsanvändningen.	Systemet bygger på att medlen klassificeras utifrån de risker för skador på miljö och hälsa som är förbundna med brukandet. Det är svårt att finna enkla och rättvisande metoder som innefattar både hälso- och miljörisker. Omfattande utvecklingsarbete krävs.
	Systemet är administrativt komplicerat, särskilt i inledningsfasen med klassningsförfarandet. Höga kostnader för administration i jämförelse med andra system.