

Kommittédirektiv



Utredning om ekonomiska styrmedel för kemikalier

Dir.
2013:127

Beslut vid regeringssammanträde den 19 december 2013.

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera behovet av nya ekonomiska styrmedel på kemikalieområdet och, om utredaren bedömer att behovet finns, vilken typ av ekonomiskt styrmedel som har bäst förutsättningar att vara verkningsfullt och kostnadseffektivt. Huvudmotivet för dessa nya ekonomiska styrmedel på kemikalieområdet ska vara att minska förekomsten av eller risken för exponering och spridning av miljö- och hälsofarliga ämnen från olika varugrupper, t.ex. kläder och hemelektronik.

En utgångspunkt för arbetet bör vara att reglerna ska vara enkla att tillämpa och kontrollera och inte medföra gränshandelsproblem eller på annat sätt stå i strid med EU-rätten eller Sveriges internationella åtaganden.

Utredaren ska redovisa miljö- och hälsoeffekter och andra samhällsekonomiska konsekvenser.

Om utredaren bedömer det lämpligt att införa en skatt eller annat ekonomiskt styrmedel, ska utredaren presentera ett förslag på hur en sådan skatt eller ett sådant styrmedel tekniskt ska utformas och lämna författningsförslag samt redovisa eventuella offentligfinansiella effekter.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2015.

Bakgrund

En av miljöpolitikens prioriterade uppgifter är att skapa en giftfri miljö. Det övergripande målet för den svenska miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Detta s.k. generationsmål har utvecklats av riksdagen 2010 (se prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377). Ett av Sveriges nationella miljö kvalitetsmål är ”Giftfri miljö”. Målet innebär bl.a., utifrån den lydelse som riksdagen beslutade om under 2010, att förekomsten av ämnen i miljön som har skapats i eller utvunnits av samhället inte ska hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Regeringen har även, vid olika tillfällen, beslutat om sammanlagt åtta etappmål för målet Giftfri miljö, bl.a. om särskilt farliga ämnen, information om farliga ämnen i varor, giftfria och resurseffektiva kretslopp och minskning av barns exponering för farliga kemikalier.

Regleringen inom kemikalieområdet är i hög grad harmoniserad inom Europeiska unionen men lämnar ett begränsat utrymme för nationella åtgärder. I dagsläget har medlemsstaterna endast enats om att förbjuda ett fåtal farliga ämnen i varor inom EU. Många ämnen som är farliga och innebär risker för människor och miljön får därmed finnas i varor. Det kan exempelvis vara cancerframkallande ämnen, ämnen som kan skada arvsmassan eller störa fortplantningen, hormonstörande ämnen och kraftigt allergiframkallande ämnen. Ekonomiska styrmedel används i dag inom klimatpolitiken men i begränsad utsträckning inom kemikaliepolitiken i Sverige. I våra grannländer finns erfarenheter av att använda ekonomiska styrmedel inom kemikaliepolitiken.

Regeringen har i sin prioritering inom kemikaliepolitiken satt fokus på att identifiera, begränsa och fasa ut farliga kemikalier i människors vardagsmiljö. Kemikalieinspektionen har ett fyraårigt regeringsuppdrag om framtagande och genomförande av en handlingsplan för en giftfri vardag (se regeringens beslut den 22 december 2010 i ärende M2010/4966/Kk). I uppdraget anger regeringen bl.a. att

kraftfulla åtgärder behövs för att minska den direkta exponeringen och den diffusa spridningen av hälsofarliga ämnen från varor. De varugrupper som nämns är kläder, möbler, leksaker och elektronik samt kosmetika. Exempel på ämnen som prioriteras i handlingsplanen är redan kända problemämnen som konsumenter exponeras för, som kvicksilver och kvicksilverföreningar, kadmium och kadmiumföreningar, ftalater, bromerade flamskyddsmedel samt perfluorerade ämnen. Ämnen med hormonstörande egenskaper ska enligt uppdraget till Kemikalieinspektionen särskilt uppmärksammas.

Inom ramen för handlingsplanen för en giftfri vardag har Kemikalieinspektionen i februari 2013 presenterat rapporten "När kan ekonomiska styrmedel komplettera regleringar inom kemikalieområdet?" (rapport nr 1/2013). I rapporten lämnar inspektionen förslag på flera olika områden för ekonomiska styrmedel som de bedömer är intressanta att utreda vidare. Inspektionen har gått vidare i sin analys och planerar att lämna en slutrapport i december 2013. Regeringen anser att det finns behov av att närmare analysera om ekonomiska styrmedel kan fungera som komplement till regelstyrningen på kemikalieområdet. Rätt utformade skatter och andra ekonomiska styrmedel har stor potential att på ett kostnadseffektivt sätt bidra till att de uppsatta målen på miljöområdet kan nås. Miljöanpassade alternativ kan gynnas, vilket leder till att dessa snabbare kommer in på marknaden eller ökar sina marknadsandelar. Skatter och andra ekonomiska styrmedel kan därmed vara substitutions- och innovationsdrivande på kemikalieområdet.

Ett område där regeringen särskilt ser behov av att närmare analysera förutsättningarna för att gå vidare med ekonomiska styrmedel är direkt exponering och diffus spridning av hälsofarliga ämnen från olika varugrupper. Mot denna bakgrund aviserade regeringen i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1 s. 452) att en särskild utredare bör tillsättas för att analysera den roll som ekonomiska styrmedel kan spela för att minska förekomsten av eller risken för exponering och

spridning av miljö- och hälsofarliga ämnen i t.ex. kläder och hemelektronik.

Uppdraget

Miljöskatter och andra ekonomiska styrmedel är centrala för att miljömål ska kunna nås. Väl avvägda ekonomiska styrmedel syftar till att uppnå målen på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt. De ska i största möjliga utsträckning avspegla de externa effekterna så att hushållen och företagen, via ett mer korrekt marknadspris, beaktar miljö- och hälsoeffekter i adekvat utsträckning.

En viktig utgångspunkt för ekonomiska styrmedel på miljöområdet är att de i möjligaste mån ska utformas så att förorenaren betalar för sin miljöpåverkan. De ska i största möjliga utsträckning vara kostnadseffektiva, teknikneutrala och administrativt enkla.

En särskild utredare ska analysera behovet av nya ekonomiska styrmedel på kemikalieområdet och, om utredaren bedömer att behovet finns, vilken typ av ekonomiskt styrmedel som har bäst förutsättningar att vara verkningsfullt och kostnadseffektivt. Huvudmotivet för ekonomiska styrmedel på kemikalieområdet ska vara att minska förekomsten av eller risken för exponering och spridning av miljö- och hälsofarliga ämnen från olika varugrupper, t.ex. kläder eller hemelektronik.

Om ett ekonomiskt styrmedel föreslås ska utredaren redovisa lämplig avgränsning för vilka farliga ämnen och varugrupper som bör omfattas av styrmedlet samt hur kriterierna för beskattning bör utformas. Utgångspunkten bör vara att minska risken för exponering och spridning av farliga ämnen som dokumenterat förekommer i respektive varugrupp och som går att mäta med hjälp av en standardiserad eller annan likvärdig mätmetod. Ämnen som redan är förbjudna eller begränsade för den aktuella användningen ska inte omfattas av förslag på ekonomiskt styrmedel. Utredaren bör även beakta eventuella positiva synergieffekter med krav i EU-lagstiftning på kemikalieområdet, exempelvis informationsplikten i artikel 33 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006

av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (REACH).

En kartläggning av andra medlemsstaters miljöskatter och andra ekonomiska styrmedel på kemikalieområdet bör göras och dessa länders erfarenheter bör tas till vara. Även svenska erfarenheter av skatter och andra ekonomiska styrmedel på kemikalieområdet bör tillvaratas, såsom skatterna på bekämpningsmedel och gödselmedel.

Utredaren bör ta del av andra pågående arbeten om ekonomiska eller andra styrmedel för begränsning av farliga ämnen, t.ex. arbetet med producentansvar för textilier inom ramen för Nordiska ministerrådet.

En utgångspunkt för bedömningen av lämpligheten i att införa skatt eller annat ekonomiskt styrmedel bör vara att reglerna ska vara enkla att tillämpa både för myndigheter och företag. En annan utgångspunkt bör vara att reglerna inte medför gränshandelsproblem eller på annat sätt står i strid med EU-rätten eller Sveriges internationella åtaganden.

Utredningen bör beakta de risker som kan finnas med s.k. falsk substitution, dvs att ett farligt ämne byts ut mot ett annat ämne som är lika farligt eller farligare, och föreslå åtgärder mot detta. En annan konsekvens som kan uppstå beroende på utformning av det ekonomiska styrmedlet och som bör beaktas är risken för minskad miljöstyrning genom exempelvis ökad privatimport. Om utredaren bedömer det lämpligt att införa en skatt eller annat ekonomiskt styrmedel på kemikalieområdet, ska utredaren presentera ett förslag på hur en sådan skatt eller ett sådant styrmedel tekniskt ska utformas och lämna författningsförslag. Den tekniska utformningen av förslaget bör vara formulerad på sådant sätt att den även skulle kunna inrymma beskattning av exempelvis bekämpningsmedel.

Förslagen ska utformas så att företagens administrativa kostnader kan hållas så låga som möjligt. Särskild hänsyn bör tas till små företags administrativa börda.

Utredaren ska redovisa sin samlade bedömning av förslagets förenlighet med unionsrätten.

Konsekvensbeskrivning

Utredaren ska redovisa såväl miljö- och hälsoeffekter och andra samhällsekonomiska konsekvenser som eventuella offentligfinansiella effekter. Vidare ska utredaren belysa konsekvenser för tillverkare, importörer, distributörer och andra företag som berörs. Speciellt ska konsekvenser för små och medelstora företag redovisas.

Om utredarens förslag innebär offentligfinansiella kostnader, ska förslag till finansiering anges. Samtliga förslag ska åtföljas av en konsekvensanalys enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete samråda med Skatteverket, Kemikalieinspektionen, Tullverket, Kommerskollegium och Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter samt föra en dialog med relevanta intresseorganisationer och andra samhällsaktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2015.

(Finansdepartementet)