

Stockholm 2007-09-03

Remissyttrande
Ert Dnr: M2007/2921/Kk
Vårt Dnr: 27/2007

Miljödepartementet
Enheten för kretslopp och kemikalier
Att. David Strömberg
103 33 Stockholm

Remiss av Kemikalieinspektionens förslag till ändring av ansökningsavgifter för handläggning av bekämpningsmedel

Svenskt Växtskydd har beretts möjlighet att lämna synpunkter på rubricerade förslag till ändring av bekämpningsmedelsavgifterna.

Sammanfattning av Svenskt Växtskydds synpunkter

Svenskt Växtskydd anser att KemI:s förslag till ändring av ansökningsavgifter för handläggning av bekämpningsmedel är otillräckligt behandlat och att en analys av konsekvenserna för såväl växtskyddsmedels- och biocidföretagen som svenskt lantbruk och trädgårdsnäring saknas. Vidare saknas en bedömning av förslaget förenlighet med bemyndigandet i Miljöbalken, dvs att KemI har rätt att ta ut avgifter för prövning och tillsyn inom Miljöbalkens område. Inte heller diskuteras kopplingen mellan avgift och motprestation som framhållits som väsentlig av Ekonomistyrningsverket i rapporten 2003:11. Kostnaderna för KemI:s tillsyn inom bekämpningsmedelsområdet berörs inte överhuvudtaget.

Vi förstår inte grunden för beräkningarna av ärendeflödet för ett s.k. normalår (382 st) eftersom det verkliga flödet enligt KemI:s egna uppgifter är mellan 600 och 800 ärenden per år, 2006 var det drygt 700 st. Det säger sig självt att detta påverkar hur ett nytt avgiftssystem, som är anpassat till dagens regelverk, ska konstrueras. Hur denna avvikelse påverkar är dock komplext och svårt för Svenskt Växtskydd att ha någon uppfattning om.

Även uppgifterna om kostnaden för handläggningsverksamheten skiljer sig på ett markant sätt då man jämför uppgifterna i remissunderlaget (underskott 6 milj. kr) med uppgifterna i KemI:s årsredovisning för 2006 (överskott på 861 000 kr). Vi förstår inte var dessa olika uppgifter kommer från och efterlyser ökad tydlighet i redovisningen. Det måste vara möjligt att utläsa hur avgiftsintäkterna används av KemI.

Vidare anser vi att ett nödvändigt grundkrav är att verksamheterna inom växtskydd och biocider helt separeras och särredovisas. En grundlig analys av ärendeflöde och resursbehov för vardera verksamhetsgrenen måste upprättas innan någon fortsatt diskussion kan föras om vilka avgifter som skulle kunna behöva höjas.

Svenskt Växtskydd är en sektorgrupp inom Plast- & Kemiföretagen

Adress
Box 55915
102 16 Stockholm

Besöksadress
Storgatan 19

Telefon
08-783 86 00

Fax
08-663 63 23

E-post
info@svensktvaxtskydd.se
Hemsida
www.svensktvaxtskydd.se

Svenskt Växtskydd anser att ett nytt och tidsenligt avgiftssystem måste vara flexibelt, förslagsvis med ett större antal olika produktkategorier med avgifter anpassade till kraven för varje kategori. Det måste vara återbetalningsmöjligheter inbyggda i systemet i de fall handläggningen förenklas t.ex. då relevanta utvärderingar från andra medlemsländer finns tillgängliga, eller i de fall Sverige har utvärderat det verksamma ämnet.

Avgiftsfrågan för produkter med små användningsområden måste utredas vidare. Svenskt lantbruk och trädgårdsnäring kommer att få mycket stora svårigheter till långsiktigt hållbar utveckling om inte tillgången till växtskyddsmedel som enbart används i grödor som odlas på små arealer säkras. Detta bör ske genom utformning av ett avgiftssystem på ett sådant sätt att även produkter med liten försäljning kan bära sina kostnader.

Sammanfattningsvis anser vi inte att förslaget uppfyller kraven som bör ställas på ett nytt avgiftssystem som är anpassat till nu gällande regelverk.

Svenskt Växtskydd kan således inte stödja förslaget till nytt avgiftssystem och vi anser att ESV bör delta i beredningen av frågan om ändrade ansökningsavgifter. Vi finner det också lämpligt att avvakta REACH-utredningens analys och förslag till utformning av avgiftssystemet för bekämpningsmedel innan någon drastisk förändring av avgiftssystemet genomförs.

Några av Svenskt Växtskydds krav på ett framtida avgiftssystem

- Skilj mellan växtskyddsmedel och biocider
- Avgifterna skall användas enligt bemyndigandet i Miljöbalken, dvs för prövning och tillsyn
- Avgifterna måste vara rimliga och motsvara en tydlig motprestation
- Redan befintliga, relevanta riskbedömningar från andra länder måste medföra kraftigt sänkt arbetsbelastning på KemI och därmed lägre avgifter
- En realistisk bedömning av ärendeflödet och kostnaderna måste ligga till grund för utformningen av avgiftssystemet
- Handläggningstiden måste vara rimlig och förutsägbar
- Avgiftsfrågan för produkter med små användningsområden måste utredas vidare.

Bakgrund

Kemikalieinspektionens, KemI:s, förslag omfattar de ansökningsavgifter som tas ut i samband med ansökningsärenden som rör bekämpningsmedel, dvs växtskyddsmedel och biocidprodukter. Förslaget innebär kraftiga höjningar av ansökningsavgifterna samtidigt som den andra komponenten av bekämpningsmedelsavgifterna, dvs årsavgiften, föreslås vara oförändrad. Anledningen till behovet att höja avgifterna uppges vara förändrade regler

som innebär ökade krav på riskbedömningar samt övergång till nya regler för biocidprodukter.

Formella synpunkter

Förslaget som skickats ut på remiss kommer från Bekämpningsmedelskansliet på KemI och har inget diarienummer från KemI. Vi anser att förslaget snarare har karaktär av idéskiss än ett färdigt förslag till nytt avgiftssystem och vi frågar oss om det inte egentligen var avsett som ett diskussionsunderlag. Det finns inte heller något utlåtande från Ekonomistyrningsverket, vilket om vi inte misstar oss, brukar föregå ett förslag till ändring av avgiftssystem.

Skilj mellan växtskyddsmedel och biocider

Växtskyddsmedel och biocidprodukter regleras genom olika regelverk med mycket skilda tidsplaner för genomförande. Genomgången på EU-nivå av växtskyddsmedlens verksamma ämnen närmar sig slutet och de nya reglerna för riskbedömning gäller fullt ut i Sverige. Några prövningar enligt det nationella tidigare regelverket görs inte längre. Vidare utgör växtskyddsmedel en produktgrupp med likartade dokumentationskrav, vare sig det gäller en fungicid, insekticid eller herbicid.

För biocidprodukterna är läget däremot mycket annorlunda. Biociddirektivet reglerar 23 olika grupper av biocidprodukter med helt skilda användningsområden och mycket varierande risker för hälsa och miljö. Prövningen av verksamma biocidämnen på EU-nivå har bara påbörjats med genomgång av de första grupperna som är träskyddsmedel och rodenticider. Enligt remissunderlaget görs handläggningen av ansökningar idag enligt äldre regler men övergången till de nya reglerna kommer att göra prövningen mer omfattande. Antalet biocidprodukter bedöms öka till ca det dubbla inom den närmaste 5 årsperioden (remissunderlaget sidan 3).

I KemI:s Budgetunderlag för åren 2006 – 2008 (Dnr 220-386-05), nedladdad från KemI:s hemsida, redogörs bl.a. för planerat arbete inom biocidområdet under 2006, sid 11:

”År 2006 kommer att vara ett kritiskt år för biociddirektivets genomförande. Arbetet med att anpassa direktivet innebär en kraftigt utökad arbetsinsats jämfört med tidigare biocidarbete. Direktivet omfattar 23 produkttyper som kräver ett godkännande vilket är en fördubbling jämfört med idag. Omfattande kontakter med både enskilda företag och branschorganisationer kommer att bli nödvändiga för ett genomförande. Storleksordningen 15 andra myndigheter kommer också att involveras för att bidra med erfarenhet från olika tillämpningsområden. Behovet av insatser för att utveckla och slå fast arbetssätt samt former för samverkan med övriga myndigheter kommer att vara omfattande.”

Svenskt Växtskydd förutsätter att ovanstående arbete, vare sig det hunnits med under 2006 eller delvis bedrivs under 2007, ger möjlighet till en detaljerad kartläggning av biocidområdet.

Svenskt Växtskydd anser att en tidsplan med angivande av resursbehov måste upprättas som grund för bedömning av avgiftsbehovet för biocidprodukterna. Vi har inte kunskap om kommande dokumentationskrav för de olika klasserna av biocidprodukter, men vi anser att det vore rimligt om datakraven kommer att variera från grupp till grupp. Vi tycker att det vore märkligt om t.ex. biocidprodukter som används i slutna system i tekniska processer skulle ha samma datakrav som antifoulingprodukter eller desinfektionsmedel för dricksvatten.

KemI skriver i rapporten till regeringen om handläggningstiderna (Dnr 342-712-07) på sidan 7 *”Arbetet med att fasa in nya biocidprodukter bör dock kunna bekostas med kemikalieavgifter. Idag omfattas dessa biocidprodukter av kemikalieavgifter.”*

Svenskt Växtskydd tycker att det är en utmärkt lösning att bekosta arbete som inte idag finansieras med bekämpningsmedelsavgifter med kemikalieavgifter. Det är inte rimligt om dagens registrerade bekämpningsmedel, vare sig det gäller växtskyddsmedel eller redan idag registreringspliktiga biocider skulle bekosta detta arbete. För att göra det praktiskt genomförbart måste naturligtvis detta arbete och resursbehovet redovisas tydligt, vilket utgör ytterligare ett argument för fullständig särredovisning av växtskyddsmedel och biocidprodukter.

Avgifterna skall användas enligt bemyndigandet i Miljöbalken, dvs för prövning och tillsyn

Vi anser att KemI i remissunderlaget hänvisar till Ekonomistyrningsverkets, ESV:s, utredning om bekämpningsmedelsavgifterna på ett missvisande sätt.

Regeringsuppdraget till ESV, att utreda avgiftssystemet för prövning och tillsyn av bekämpningsmedel redovisades i ESV:s rapport 2003:11. ESV gjorde en detaljerad genomgång av aktiviteterna inom KemI:s bekämpningsmedelsverksamhet och listade vilka som bör finansieras med avgifter och vilka som är av allmän karaktär och som därmed bör finansieras med allmänna budgetmedel. ESV:s genomgång visade att 2002 betalades 19 miljoner kr i avgifter medan endast 11,3 miljoner användes för verksamhet som ESV ansåg borde finansieras med avgifter enligt bemyndigandet till KemI i Miljöbalken. ESV ansåg att allmänna skattemedel bör finansiera KemI:s allmänna verksamhet inom området.

ESV föreslog ett i grunden omarbetat system för avgiftsuttag. Det totala avgiftsuttaget, dvs ansökningsavgift plus årsavgift skulle inte höjas, men däremot föreslogs att fördelningen mellan avgiftskategorierna skulle ändras. Ansökningsavgifterna skulle höjas för att ge tydligare koppling mellan avgift och motprestation. Årsavgifterna, som nu har karaktär av skatt, och som endast erläggs av registreringsinnehavarna, skulle sänkas drastiskt och utformas som en tillsynsavgift, vilken skulle betalas lika av alla importörer.

I det nu aktuella remissunderlaget, som skiljer sig avsevärt från ESV:s förslag, föreslås kraftigt höjda ansökningsavgifter samtidigt som årsavgifterna bibehålls på dagens nivå. Svenskt Växtskydd anser att detta system skulle medföra att avgifternas koppling till en motprestation försämras ytterligare och att det strider mot bemyndigandet i Miljöbalken. Anledningen till dagens låga nivå på ansökningsavgifterna är att avgifter baserade på föregående års försäljningsvärde betalas varje år, från 2000 kr till 200 000 kr. Enligt

remissvaret är det mindre än 5% av produkterna för vilka avgifter på 200 000 kr erläggs och för mer än 40 % av produkterna uppges att minimibeloppet 2000 kr erläggs. Detta skulle innebära att omkring 55% av alla produkter ger årliga avgiftsintäkter mellan 2000 kr och

200 000 kr, vilket betyder att avgifterna som erläggs för ett stort antal produkter under en 10-årig godkännandeperiod är i storleksordningen 500 000 kr till 1 000 000 kr och ända upp till 2 000 000 kr. Vad är motprestationen för detta? Skall det ändå kosta 135 000 kr när produkten behöver omregistreras? För ett stort antal produkter anser vi att avgifter tas ut i strid med bemyndigandet i Miljöbalken. Bemyndigandet måste enligt vår uppfattning anses gälla på produktnivå och inte enbart för en verksamhet som helhet.

Svenskt Växtskydd har gått igenom KemI:s årsredovisning för 2006, budgetunderlaget för 2006 – 2008 och Verksamhetsplanen för 2007. Vi finner det omöjligt att utläsa hur avgifterna används i dagsläget. Används de i enlighet med bemyndigandet i Miljöbalken eller används de fortfarande för finansiering av andra arbetsuppgifter, såsom ESV visade i rapporten från 2003? Enligt rapporten till regeringen (Dnr 342-712-07) användes ca ¼ av skattemedlen i ramanslaget för 2006 till bekämpningsmedelsarbetet. Var kan man utläsa detta i KemI:s redovisning? Svenskt Växtskydd anser att det är oacceptabelt att företagen inte har någon möjlighet att följa hur avgiftsintäkterna används.

Kostnaderna för tillsynen inom bekämpningsmedelsområdet nämns inte alls i remissunderlaget. Förslaget är utformat som om avgifterna endast ska täcka kostnaderna för prövningsverksamheten. Vi frågar oss hur tillsynen inom området är tänkt att finansieras?

Ett exempel på behovet av förtydligande av redovisningen finns i remissunderlaget. På sidan 9 sägs att handläggningsverksamheten kostade ca 6 miljoner kr mera än de avgifter som inbetalas under 2006. I KemI:s årsredovisning för 2006, på sidan 45 står att resultatet för bekämpningsmedelsverksamheten år 2006 var 861 000 kr. Vilken siffra stämmer? Hur kan så olika siffror redovisas?

Av ovanstående resonemang framgår att vi anser att KemI inte någonstans i sin redovisning kan visa att avgifterna används enligt bemyndigandet i Miljöbalken och att de arbetsuppgifter som ESV menade skulle finansieras med allmänna skattemedel inte avgiftsfinansieras.

Vi anser också att en bedömning av hur KemI:s förslag som det beskrivs i remissunderlaget förhåller sig till bemyndigandet i Miljöbalken är nödvändig. Det hade varit lämpligt att förslaget hade ställt till ESV för kommentarer innan det överhuvudtaget skickats ut för synpunkter.

Avgifterna måste vara rimliga och motsvaras av en tydlig motprestation

Baserat på det bristfälliga och oklara presenterade underlaget är det svårt att kommentera de föreslagna avgiftsbeloppen. Vi har dock vissa principiella synpunkter som rör avgiftskonstruktionen och jämförelserna med det finska avgiftssystemet. Några detaljsynpunkter redovisas också i det följande.

Jämförelsen med Finland i remissunderlaget är missvisande. I Finland finns olika regelverk för uttag av avgifter för växtskyddsmedel respektive biocidprodukter. Inga årsavgifter tas ut och överskott återbetalas i vissa fall till det berörda företaget. Vidare finns ett antal andra produktkategorier/godkännandevillkor, t.ex. godkännande endast för användning i växthus. Dessutom är avgifterna för produkter som används på små odlingsarealer kraftigt nedsatta. Avgiften är nedsatt med 80%, om den sammanlagda odlingsarealen för de grödor som växtskyddsmedlet är avsett för är högst 2000 hektar och med 50% om odlingsarealen är högst 5000 hektar.

I remissunderlaget anges på sidan 3 att handläggningstiden för biocidprodukter med en översiktlig farobedömning var 2,4 personveckor. Vi förstår då inte varför de föreslagna avgifterna för motsvarande ansökningsärenden baseras på 4,3 personveckors arbetstid. Vidare anser vi att det är orimligt att ansökningar om ömsesidigt erkännande av växtskyddsmedel ska kräva 4,3 arbetsveckor. Vi kan bara tolka det som att KemI inte avser att acceptera ett annat lands prövning och riskbedömning enligt regelverket. Vi förstår inte hur det annars kan åtgå så mycket tid för att göra en nationell bedömning. Vi tycker också att tidsåtgången verkar hög för bedömning av ansökan om villkorsändring då riskbedömning enligt EG-rätten krävs.

Med hänvisning till skrivningarna i remissunderlaget (sidan 8 översta stycket) ställer vi oss frågan om något annat än KemI:s egen arbetsinsats ingår i modellen för beräkning av avgifter. Livsmedelsverkets, SLV:s, och Jordbruksverkets, SJV:s, insatser behandlas mycket summariskt. När det gäller växtskyddsmedel måste ett nytt avgiftssystem säkra arbetsinsatsen hos de tre berörda myndigheterna KemI, SLV och SJV med KemI som kontaktyta för företagen.

Vi stöder förslaget att det blir ett avgiftsuttag för registrering av parallellinförsel av växtskyddsmedel.

För övrigt diskuteras kopplingen avgift – motprestation även i föregående stycke. Sammanfattningsvis anser vi att kopplingen avgift – motprestation är mycket svag i det föreslagna avgiftssystemet.

Redan befintliga, relevanta riskbedömningar från andra länder måste medföra kraftigt sänkt arbetsbelastning på KemI och därmed lägre avgifter

Målsättningen med det gemensamma systemet för prövning av verksamma ämnen och gemensamma riktlinjer för riskbedömning av växtskyddsmedel måste vara att arbetsbördan för varje nationell myndighet ska minska och därmed också behovet av avgiftsfinansiering.

Således måste systemet vara konstruerat på ett sådant sätt att användande av utvärderingar och riskbedömningar från andra medlemsländer med jämförbara förhållanden ska premieras. KemI måste visa förtroende för andra länders bedömningar och inte ha ambitionen att göra om dem. Svenska särregler måste minimeras, både för att förkorta handläggningstiderna och för att minska företagens administrativa börda och på sikt bidra till målsättningarna om regelförenklingar.

De föreslagna avgifterna för ömsesidigt erkännande av godkännande är därför inte acceptabla. Även när det gäller andra ansökningar bör KemI godta andra länders utvärderingar då förhållandena är jämförbara. Detta skulle då medföra radikalt förkortade handläggningstider och motivera ett återbetalningssystem liknande det i Finland.

En realistisk bedömning av ärendeflödet och kostnaderna måste ligga till grund för utformningen av avgiftssystemet

I remissunderlaget har uppskattad total handläggningskostnad för ett ”normalår” beräknats. Alla förekommande typer av ansökningar ingår och en bedömning av troligt antal ansökningar i varje kategori har antagits för detta ”normalår”. Totalt blir antalet ärenden där en avgift kan tas ut 382 stycken för detta ”normalår”.

Det uppges att utgångspunkten till förslaget har varit bl.a. tidsredovisningen på bekämpningsmedelsavdelningen, resultatet av studien om effektivisering av handläggningen av ansökningar om godkännande av bekämpningsmedel samt en bedömning av ärendeflödet under ett ”normalår”.

Svenskt Växtskydd har gått igenom KemI:s årsredovisning för 2006 där vi till vår förvåning ser att drygt 700 ansökningsärenden uppges ha inkommit till avdelningen och att totalt cirka 560 ärenden har avslutats (sidan 25). I rapporten till regeringen (Dnr 342-712-07) uppges på sidan 2 att cirka 600 – 800 ärenden kommer in per år. Vi förstår inte hur uppgifterna kan skilja sig åt på detta sätt. Hur kan man beräkna ett normalår till 382 ärenden om det inkom drygt 700 under 2006?

Svenskt Växtskydd anser att det är av avgörande betydelse att frågan om ärendeflödet utreds. Vi kan i nuläget inte bedöma följderna av att använda beräkningsgrunden 700 ärenden och den faktiska fördelningen per ärendetyp för bedömning av resursbehov, personellt och finansiellt. Givetvis måste detta klarläggas.

I remissunderlaget sägs på sidan 4 att beräkningsmodellen inte siktar på att ta hand om den kö av ansökningar om godkännande som för tillfället finns eller det ökade trycket som utvidgningen inom biocidområdet innebär. Det må så vara, men det är oacceptabelt om en ytterligare ackumulering av ärenden i kön skulle bli resultatet av ett nytt avgiftssystem.

Handläggningstiden måste vara rimlig och förutsägbar

Svenskt Växtskydd förutsätter att ett nytt avgiftssystem kan motiveras av förkortade och förutsägbara handläggningstider, en transparent arbetsprocess och en fortlöpande dialog mellan myndigheten och det ansökande företaget.

Avgiftsfrågan för produkter med små användningsområden måste utredas vidare

I remissunderlagets konsekvensbedömning konstateras endast att konsekvenserna torde bli störst för små nyetablerade företag eller företag med ett fåtal nisch-produkter. Vi anser att en grundligare konsekvensbedömning av följderna av förslaget för de svenska växtskyddsmedels- och biocidleverantörerna samt för det svenska lantbruket och trädgårdsnäringen är nödvändig innan något nytt förslag till avgiftssystem införs.

Om inte tillgången till växtskyddsmedel som enbart används i ”minor crops”, dvs grödor som odlas på små arealer, säkras kommer svenskt lantbruk och trädgårdsnäring få mycket stora svårigheter till långsiktigt hållbar utveckling.

Vi anser att erfarenheterna från Finland när det gäller effekterna av det nya avgiftssystemet bör utvärderas. Dessutom bör andra länders system för hantering av denna kategori bekämpningsmedel tas i beaktande i den fortsatta utredningen.

Denna utredning bör resultera i utformningen av ett avgiftssystem som möjliggör att även produkter med liten försäljning kan bära sina kostnader.

Utredningen ”Översyn av svensk kemikalielagstiftning”(M 2007:01)

I direktivet till den s.k. REACH-utredningen ingår att analysera och lämna förslag till utformningen av det nationella systemet för kemikalieavgifter inklusive avgifter för bekämpningsmedel.

Svenskt Växtskydd anser att REACH-utredningens förslag bör behandlas innan någon drastisk förändring av avgiftssystemet genomförs.

Vi anser vidare att ett nytt system för uttag av bekämpningsmedelsavgifter bör beredas av ESV såsom svensk expertmyndighet innan något nytt förslag skickas på remiss till berörda parter.

För Svenskt Växtskydd

Cecilia Ljunggren
Verksamhetsledare