



Regeringskansliet
Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Stockholm, den 30 oktober 2017

Remissvar angående Kemikalieinspektionens rapport "Begränsning av icke yrkesmässig användning av kemiska växtskyddsmedel i Sverige", (dnr. M2017/01318/Ke) Miljö- och energidepartementet, Kemikalieenheten.

O. Kavli AB, (härefter "Kavli"), har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerad rapport.

Kavli är ett livsmedelsbolag med verksamhet i Norge, Finland, Sverige och England. Kavli innehar för närvarande ett flertal växtskyddsmedelsgodkännanden i Sverige för flera ogräsbekämpningsmedel som innehåller det EU-godkända verksamma ämnet ättiksyra¹, avsedda för såväl professionell- som konsumentanvändning.

Yttrandet är därför avgränsat till de delar i rapporter som berör ättiksyra och en eventuell begränsning av den privata användningen av bekämpningsmedel som innehåller detta verksamma ämne.

1. Sammanfattning

Kavli ställer sig bakom regeringens initiativ att analysera behovet och möjligheten att begränsa konsumentanvändningen av kemiska växtskyddsmedel i syfte att främja tillämpningen av EU:s strategi om hållbar bekämpningsmedelsanvändning² i Sverige och att uppnå de uppsatta målen i det svenska miljömålet "*giftfri miljö*".

Kavli finner det dock beklagligt att de ståndpunkter och antaganden som Kemikalieinspektionen redogör för i rapporten saknar den objektivitet och proportionalitet som är nödvändig för att sakligt granska och motivera en framtida föreskriftsändring avseende begränsning av den privata användningen av växtskyddsmedel i Sverige.

Nedan följer ett axplock av de mest centrala bristerna i Kemikalieinspektionens rapport och konsekvensutredning, särskilt avseende bekämpningsmedel som innehåller ättiksyra som verksamt ämne.

¹ Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 790/2013 av den 19 augusti 2013 om ändring av genomförandeförordning (EU) nr 540/2011 vad gäller villkoren för godkännande av det verksamma ämnet ättiksyra, (EUT L 222, 20.8.2013, s. 6–8).

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/128/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för att uppnå en hållbar användning av bekämpningsmedel, (EUT L 309, 24.11.2009, s. 71–86).



2. Ställningstagande i sak

2.1. Formella brister i konsekvensutredningen

Med utgångspunkt i de formella krav som ställs på en sådan utredning enligt kraven i 6–7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning kan det konstateras att Kemikalieinspektionens rapport är behäftad med allvarliga brister.

Kemikalieinspektionen har bland annat valt att analysera de verksamma ämnena gruppvis utan att ange tillämpade grupperingskriterier för de olika verksamma ämnena. Myndigheten har endast hänvisat till ett behov av förenkling för att analysen inte ska bli för komplex (se avsnitt 4.1 i rapporten). Därutöver har myndigheten, under flera avsnitt, angett att det saknas uppgifter eller information för att bedöma centrala aspekter såsom effektiviteten av tillgängliga alternativmetoder (avsnitt 4.6.1) eller konsumentnyttan vid ett förbud för privatpersoner att använda bekämpningsmedel (avsnitt 4.6.2).

Rapporten saknar även en analys av frågeställningar såsom vilka samhällsaktörer som berörs av den föreslagna begränsningen, i vilken utsträckning begränsningen kan komma att påverka konkurrensförhållandena på marknaden, vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser begränsningsförslaget medför samt en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda riskhanteringsalternativen.

Kemikalieinspektionen har inte heller analyserat begränsningsförslagets överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, exempelvis hur förslaget påverkar tillämpningen av ömsesidigt erkännande av produktgodkännanden enligt artiklarna 40–42 i förordning (EG) 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel.

Samtliga ovanstående frågor är tvingande formella krav som måste analyseras och utvärderas i en konsekvensutredning enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

2.2. Bristande kausalitet mellan problemet och riskhanteringsåtgärden

Kemikalieinspektionens rapport saknar en saklig beskrivning över vilka faktiska hälso- eller miljöproblem som är förknippade med den privata användningen av växtskyddsmedel. Kemikalieinspektionen presenterar och motiverar behovet av en begränsning genom följande problembeskrivning: (Se avsnitt 4.1 i rapporten, sid. 35)

”Växtskyddsmedel som är tillgängliga för privatpersoner kan på grund av sina egenskaper innebära risker för hälsa och miljö. En orsak till att risker uppstår är att privatpersoner saknar kunskap om växtskyddsmedel och hur de bör hanteras. En felaktig hantering kan innebära risker för hälsa och miljö bland annat genom förorening av yt- och grundvatten, att barn och husdjur förgiftas och att användare drabbas av hud- och ögonirritation.”

Förevarande problembeskrivning redogör för en spekulativ och artificiell kausalitet mellan medlens egenskaper och en risk för att konsumenter använder medlen i strid med angivna användningsinstruktioner i produktens märkning och/eller säkerhetsdatablad.

En sådan fiktiv kausalitet kan knappast motivera införandet av en generell nationell begränsning av samtliga medel som innehåller verksamma ämnen som eventuellt inte kommer att uppfylla kriterierna för lågriskämnen enligt förordning (EG) 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel.



I sammanhanget ska understrykas att eventuella användarrisker eller risker för oacceptabel konsumentexponering utgör en del av riskbedömningen för det enskilda växtskyddsmedlet enligt bl.a. kraven i artikel 29 i förordning (EG) 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel.

Sammanfattningsvis är Kavli av den bestämda uppfattningen att medlens lämplighet för privat bruk ska bedömas från fall till fall och utifrån växtskyddsmedlets avsedda användning. Bekämpningsmedel som bedöms som olämpliga för privat bruk bör förenas med villkor. Kemikalieinspektionens förslag om ett blancoförbud för privatbruk på grundval av en teoretisk risk för konsumenter som inte följer produktanvisningar är en oproportionerlig riskhanteringsåtgärd och i själva verket ett förtäckt handelshinder som står i strid med grundläggande EU-rätt.

2.3. Bristfällig analys om användarrisker förknippade med alternativa metoder

Rapporten saknar en grundlig analys och jämförelse mellan de risker som är förknippade med verksamma ämnen som ättiksyra (som även godkänts som livsmedelstillsats E260), och användningen av de i rapporten föreslagna alternativa metoder och produkter, såsom termisk bekämpning (s.k. "bränning") eller hushållskemikalien kaustiksoda.

Traditionellt är ättiksyra en välkänd metod för ogräsbekämpning. Registrering av ättiksyra som växtskyddsmedel genomfördes för första gången 1995 på initiativ från Kemikalieinspektionen i syfte att förhindra den okontrollerade konsumentanvändningen av ättiksyra i Sverige. Idag använder konsumenter sig av ättiksyra under kontrollerade och riskbedömda förhållanden samt får adekvat information om säker användning. Ett förbud mot konsumentanvändningen av ättiksyra kommer sannolikt föranleda att konsumenter på nytt använder sig av livsmedelsprodukten ättika. Kemikalieinspektionens förslag om en begränsning har i själva verket en motverkande effekt på konsumenthälsan och miljön.

Det är viktigt att understryka att konsumenter generellt inte kan skilja produkten "vinäger" innehållande 10 % ättiksyra från livsmedelsprodukten "Ättika" innehållande 12 % ättiksyra. Båda dessa produkter är vanliga hushållslivsmedel. Livsmedelsföretagen är medvetna om att livsmedelsprodukter inte förknippas med bekämpningsmedel, varför de underlåter att använda sig av kemikaliernas handelsnamn på sina produkter.

Vid en jämförelse mellan bekämpningsmedel som innehåller ättiksyra och konsumentprodukten kaustiksoda kan det konstateras att kaustiksoda kan orsaka allvarliga frätskador på hud och ögon, medan ättiksyra (12 %) kan orsaka hud- och ögonirritation. Likaledes innebär bränning att konsumenten använder sig av brandfarliga gasolbrännare för ogräsbekämpning.

Termisk bekämpning är en annan alternativ metod som tas upp i rapporten. Denna metod är ett samlingsnamn på metoder genom vilka höga temperaturer används för att bekämpa ogräs genom direkt upphettning med flammor, infravärme och vattenånga samt indirekt upphettning med elektricitet, mikrovågor eller annan elektromagnetisk strålning. Flamning (eller "ogräsbränning") med gasolbrännare är helt dominerande metoden i Sverige och utförs av yrkesanvändare. Ogräsbränning med petroleumgaser exponerar användaren dels för andra farliga kemikalier såsom kolmonoxid, koldioxid eller cancerframkallande ämnen, dels risk för brandskador.

Vid ett eventuellt förbud av privatbruk av ättiksyra kommer konsumenter att i allt större omfattning söka sig till alternativa kemiska produkter såsom hushållskaustiksoda och handburna gasolbrännare med kondenserad petroleumgas. Det är tämligen uppenbart att en sådan substitution snarare utsätter konsumenterna för större eller i vart fall andra lika allvarliga faror och risker.



Sammanfattningsvis utgör saknaden av en objektiv och seriös faro- och riskjämförelse mellan de olika föreslagna alternativa metoderna och de bekämpningsmedel som omfattas av begränsningen en allvarlig brist i konsekvensutredningen.

2.4. Tidigare svenska förslag till begränsning

Ett av de centrala argumenten i rapporten för en eventuell begränsning av bekämpningsmedel för privatbruk är genomförandet av EU:s strategi om hållbar bekämpningsmedelsanvändning (direktiv 2009/128/EG).

Kemikalieinspektionen stödjer sitt förslag delvis på artikel 12 i direktiv 2009/128/EG som fastställer att medlemsstaterna med beaktande av bl.a. resultaten av relevanta riskbedömningar får se till att minimera eller förbjuda användningen av bekämpningsmedel i vissa särskilda områden, vidta lämpliga riskhanteringsåtgärder eller i första hand överväga användningen av växtskyddsmedel med låg risk i sådana särskilda områden. Notera särskilt att bestämmelsen ställer krav på "lämplighet" och "proportionalitet" för vald riskhanteringsåtgärd. Bestämmelsen måste givetvis även tolkas och tillämpas i ljuset av gällande lag och rättspraxis.

Kemikalieinspektionen har i sin rapport hänvisat till och redogjort för ett flertal historiska försök med att införa motsvarande nationella åtgärder i syfte att begränsa privatbruk av bekämpningsmedel, (avsnitt 2.4 i rapporten). Redogörelsen är dock ofullständig och saknar hänvisning till centrala domstolsuttalanden som har stor inverkan på tolkningen och tillämpningen av artikel 12 i direktiv 2009/128/EG.

Frågan om rätten till användarvillkor och begränsning med hänvisning till integrerad bekämpning prövades av regeringsrätten i mål RÅ 2005 ref. 2 som gällde ett allmänt begränsningsvillkor för privatbruk av samtliga växtskyddsmedel som innehöll glyfosat. I detta mål bedömde regeringsrätten att beslut om användningsvillkor får fattas efter en individuell riskprövning av berörda bekämpningsmedel och får inte utgå från en generell uppfattning om risker från Kemikalieinspektionens sida. Vidare bedömde regeringsrätten att motsvarande produkter marknadsförs till konsumenter i andra medlemsstater och att ett nationellt beslut om att begränsa konsumentanvändningen av ett medel innebär ett handelshinder för handeln med växtskyddsmedel som EU:s regler om godkännande avser att undanröja, (se bl.a. artikel 1.3 i förordning (EG) 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel). Slutligen fastställer regeringsrätten att stadganden i dåvarande direktiv 91/414/EEG om godkännande av växtskyddsmedel om hänsynstagande till principen om integrerad bekämpning inte kan läggas till grund för åtgärder som i praktiken helt utesluter handel med aktuella konsumentprodukter i Sverige.

Det är onekligen sant att regelverken om integrerad bekämpning och godkännande av växtskyddsmedel sedermera har reviderats och uppdaterats. Regeringsrättens slutsats och bedömning är dock fortfarande aktuell och relevant för förevarande begränsningsförslag. Rapporten saknar en analys av frågan huruvida medlemsstaten Sverige genom hänvisning till stadganden i ett EU-direktiv, men i strid med en harmoniserande EU-förordning, kan anta nationella förbud eller begränsningar som utgör handelshinder och som effektivt utesluter all handel med vissa bekämpningsmedel i Sverige.

Det bör särskilt understrykas att Kemikalieinspektionens motiv att begränsa samtliga ättiksyra-baserade växtskyddsmedel grundar sig på en risk för hud- och ögonirritation hos konsumenter och inte en miljörisk för särskilt utsatta områden enligt artikel 12 i direktiv 2009/128/EG. Denna konsumentrisk torde förbli densamma oavsett om medlet används av en konsument i Sverige eller av en konsument i en annan medlemsstat. Därför är det uppenbart att ett allmänt förbud eller en begränsning av samtliga bekämpningsmedel som inte är av låg risk varken är en lämplig eller proportionerlig riskhanteringsåtgärd samt att varje användningsförbud eller -begränsning måste beslutas efter en individuell riskprövning av berörda bekämpningsmedel.



2.5. Åsidosättandet av legalitetsprincipen

I rapporten redogör Kemikalieinspektionen för det pågående EU-arbetet med att pröva verksamma ämnen mot kriterierna för låg risk och att detta arbete har fördröjts. Endast 11 verksamma ämnen med låg risk var godkända inom EU per april 2017. Enligt uppgifterna i rapporten har EU-kommissionen för avsikt att publicera en icke-legalt bindande och skönsmässigt upprättad förteckning över verksamma ämnen med låg risk.

Kemikalieinspektionens förslag till begränsning utgår ifrån att endast de bekämpningsmedel som innehåller sådana verksamma ämnen som skönsmässigt och utan en saklig bedömning förtecknats i denna tjänstemannaförteckning ska ligga till grund för framtida godkännande av växtskyddsmedel för konsumentanvändning.

Sammanfattningsvis utgör ett sådant tillvägagångssätt en fundamental överträdelse av såväl grundläggande svensk förvaltningsrätt som EU-rättens grundläggande principer om likabehandling och rättssäkerhet.

2.6. Åsidosättandet av överklagorätten

Enligt nuvarande lagstiftning har godkännandehavare rätt till rättslig prövning i domstol när Kemikalieinspektionen fattar beslut om att förena ett växtskyddsmedelsgodkännande med villkor som begränsar privatbruk. Om begränsningen däremot införs genom ett allmänt förbud eller en begränsning för samtliga bekämpningsmedel som inte innehåller verksamma ämnen på EU-kommissionens icke-legalt bindande förteckning berövas godkännandehavarna rätten att överklaga till domstol.

En normprövning enligt 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § regeringsformen innebär inte att en föreskrift, såsom Kemikalieinspektionens förslag, blir "ogiltig" eller "utan rättsverkan", utan endast att domstolen eller myndigheterna inte ska tillämpa föreskriften i det enskilda och aktuella fallet. Godkännandehavarna saknar därmed effektiva rättsmedel i Sverige för att utmana legaliteten av nationella lagar, förordningar och föreskrifter.

* * * * *

Med vänlig hälsning



Gerhard Bley
Verkställande Direktör
O. Kavli AB