



Er ref/dnr: M2022/ 01516

Vårt dnr: 2022/0038

Miljödepartementet
Kemikalieenheten
Anna Nordberg

Stockholm 2 november 2022

Yttrande över EU-kommissionens förslag till förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel

Bakgrund

Naturskyddsföreningen vill börja med att tacka för möjligheten att inlämna synpunkter på EU-kommissionens förslag till förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel. Naturskyddsföreningen ser positivt på lagförslaget, och anser det vara en nödvändig åtgärd för att ta itu med medlemsstaternas bristande efterlevnad av direktivet om hållbar användning av bekämpningsmedel. Vi är övertygade om att den föreslagna förordningen är ett viktigt första steg mot att stoppa den alarmerande förlusten av biologisk mångfald i Europa.

Det befintliga ramdirektivet för hållbar användning av bekämpningsmedel syftar till att både minska riskerna med, och beroendet av kemiska bekämpningsmedel. Trots att direktivet saknar specificerade och bindande minskningsmål är målbilden att integrerat växtskydd, förebyggande åtgärder och alternativa metoder alltid ska ha företräde, och kemiska bekämpningsmedel endast användas i nödfall.

Den nu föreslagna förordningen om hållbar användning av växtskyddsmedel förtydligar denna målbild och syftar till att införliva målen i Den Gröna Givnen om en halverad användning av kemiska bekämpningsmedel och halverad minskning av riskerna med användningen till år 2030, jämfört med ett medelvärde för åren 2015 till 2017¹.

Sverige har hittills antagit och utvärderat två handlingsplaner kopplade till det nu gällande direktivet; en för tidsperioden 2013 – 2017, samt en för perioden 2019 – 2022. I en rapport som EU-kommissionen lämnade över till parlamentet år 2020 konstateras dock att Sverige är ett av flera EU-länder som har misslyckats med att sätta tillräckligt ambitiösa och konkreta mål kring riskminskningen².

Behov av bindande minskningsmål i Sverige

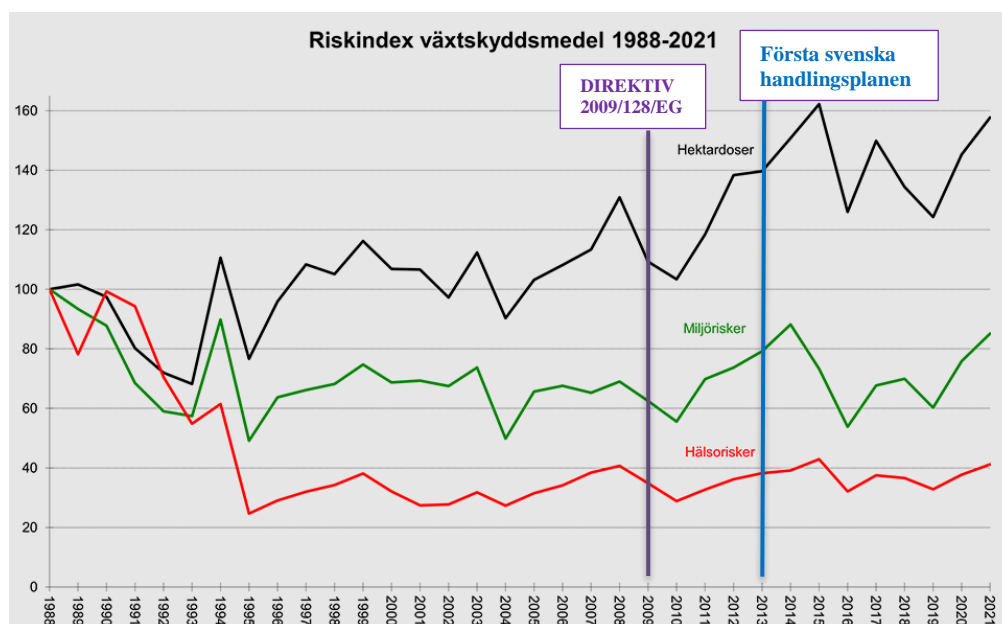
Det har nu gått 9 år sedan den första nationella handlingsplanen började gälla i Sverige. Kemikalieinspektionens hälso-och miljöriskindex är en indikator i handlingsplanerna och kan därför användas för att följa upp effekterna av dessa handlingsplaner över hela tidperioden.

Då syftet med det nu gällande direktivet har varit att minska riskerna för människa och miljö, samt minska beroendet av bekämpningsmedel, är det förväntat att se en nedåtgående trend för både försålda hektardoser och riskindex sedan 2013. Men Kemikalieinspektionens statistik visar att så inte är fallet. Hälso-och miljöriskindex visar att ingen minskning av risker eller försäljning av bekämpningsmedel har skett sedan mitten av 1990-talet. Även om data från 2013-2021 vittnar om att den tidigare ökande trenden för antalet försålda hektardoser kan ha stagnerat, syns ingen minskning av vare sig riskerna eller försäljningen (Figur 1). Detta trots att försäljningen av växtskyddsmedel som innehåller kandidatämnen för substitution minskade med mer än 38 procent mellan åren 2015- 2020³.

¹ Europeiska kommissionen. Farm to fork strategy (2020). Hämtat från https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf

² COM(2020) 204. Europeiska kommissionen (2020). Hämtat från [https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvke1fm2yd1u0_j9vvik7m1c3gyxp/vl8tk2djqqzt/v=s7z/f=/com\(2020\)204_en.pdf](https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvke1fm2yd1u0_j9vvik7m1c3gyxp/vl8tk2djqqzt/v=s7z/f=/com(2020)204_en.pdf)

³ Utvärdering av den nationella handlingsplanen för hållbar användning av växtskyddsmedel för perioden 2019–2022, Jordbruksverket 2021.



Figur 1: Kemikalieinspektionens hälso-och miljöriskindex för år 1988 till 2021. Markeringarna visar var på tidslinjen direktivet för hållbar användning av bekämpningsmedel 2009/128/EG (lila markering) trädde i kraft, samt när den första svenska handlingsplanen började gälla (blå markering).

Förutom direktivet om hållbar användning av bekämpningsmedel behöver Sverige också förhålla sig till en rad nationella miljömål. Miljömålssystemet antogs av Sveriges riksdag år 1999 och består idag av 16 miljökvalitetsmål, ett generationsmål och ett flertal etappmål. Miljökvalitetsmålen utgör grunden i den nationella miljöpolitiken och representerar en långsiktig målbild för vad Sverige ska uppnå med sitt miljöarbete. En av indikatorerna i miljömålssystemet är toxicitetsindex för växtskyddsmedel i ytvatten.

Toxicitetsindex är en beräkning för att visa trenden av växtskyddsmedelsrester i ytvatten över tid, i förhållande till substansernas riktvärden. Indikator följer upp flera av miljömålen, bland annat "Giftfri miljö" och "Levande sjöar och vattendrag". Uppföljningen av indexet visar att risken för att växtskyddsmedel från jordbruket ska påverka vattenlevande organismer inte har minskat under 2002–2020⁴. Ingen minskning kan heller ses mellan åren 2009-

⁴ Sveriges miljömål. Toxicitetsindex för växtskyddsmedel i ytvatten. Hämtat från <https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/giftfri-miljo/vaxtskyddsmedel-i-ytvatten/>

2020, som skulle vara förväntat om de insatser som gjorts för att nå målen i direktiv 2009/128/EG buriit frukt.

Mängden insekter minskar dramatiskt i världen⁵. I Sverige är en tredjedel av våra vilda biarter rödlistade⁶ och riskerar att försvinna. Intensifierat jordbruk och användning av bekämpningsmedel har pekats ut som några av de viktigaste bidragande faktorerna till minskningen av antalet bin⁷ och andra insekter⁸. För att stoppa utvecklingen måste jordbruket förändras. Satsningar måste göras på alternativa metoder och på implementering av dessa. Den föreslagna förordningen är ett steg i rätt riktning och Sverige bör som föregångsland leda EU i omställningen.

EU-gemensamma minskningsmål gynnar svensk konkurrenskraft

Det svenska ekologiska jordbruket bevisar att odling kan bedrivas i Sverige utan naturfrämmande kemiska bekämpningsmedel. I stället används andra förebyggande åtgärder och en mer varierad växtföljd. Vår relativt stora andel ekologiskt odlad areal jämfört med andra europeiska länder kan även vara en stor konkurrensfördel när den Gröna Givens och förordningen om hållbar användning av växtskyddsmedel ska införlivas.

Bindande minskningsmål på EU-nivå kommer att minska skillnaden mellan medlemsländerna och därmed stärka Sveriges konkurrenskraft. Den lägre förbrukningen av bekämpningsmedel i Sverige bör då innebära ett försprång för det svenska jordbruket på den europeiska marknaden, jämfört med medlemsländer där en större omställning krävs för att uppfylla kraven i förordningen.

Generella kommentarer

- Det är helt avgörande att minskningsmålen i förordningen förblir bindande och ambitiösa.

⁵ Klink et al. Meta-analysis reveals declines in terrestrial but increases in freshwater insect abundances. *Science*, Vol. 368, Issue 6489 (2020). DOI: 10.1126/science.aax9931

⁶ Pollinatörer och pollinering i Sverige. Naturvårdsverket (2018). Hämtad från <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6841-7.pdf?pid=22693>

⁷ Dave Goulson. et al. Bee declines driven by combined stress from parasites, pesticides, and lack of flowers. *Science*, Vol. 347, Issue 6229 (2015). DOI: 10.1126/science.1255957

⁸ Harvey et al. International scientists formulate a roadmap for insect conservation and recovery. *Nat Ecol Evol* 4, 174–176 (2020). <https://doi.org/10.1038/s41559-019-1079-8>

- Lagtexten måste förtydliga att icke-kemiska alternativ redan finns och har visats fungera i den ekologiska odlingen. Formuleringen i flera paragrafer ger intrycket av att alternativa metoder fortfarande inte finns tillgängliga, vilket inte stämmer.
- Betydelsen av uttrycken "icke-kemiska metoder", "förebyggande åtgärder" och "ingrepp" måste förtydligas för att undvika olika tolkningar i olika medlemsstater.
- Eftersom integrerat växtskydd (IPM) inkluderar användning av bekämpningsmedel, behöver lagtexten bättre differentiera mellan IPM och förebyggande åtgärder. "Förebyggande åtgärder" bör specifikt syfta på icke-kemiska förebyggande åtgärder.
- Utbildning i icke-kemiska metoder och icke-kemiska förebyggande åtgärder måste göras obligatorisk för alla lantbrukare och rådgivare.
- Lagtexten måste förtydliga att icke-kemiska förebyggande åtgärder alltid ska tillämpas, det är därför orimligt för lantbrukare att i den digitala dokumentationen behöva redogöra för skälen till att icke-kemiska förebyggande åtgärder har använts. Det som i stället bör redogöras för är skälen till att kemiska bekämpningsmedel har använts, samt skälen till att icke-kemiska metoder eller icke-kemiska förebyggande åtgärder inte har tillämpats.
- Lagförslaget tillåter i dess nuvarande form att medlemsstater inte följer förordningen. Lagförslaget måste därför skärpas ytterligare för att förhindra detta.
- För att göra det mer lönsamt att välja icke-kemiska metoder eller medel med låg risk bör en riskdifferentierad avgift eller skatt på bekämpningsmedel införas.

För att säkerställa jämn ambitionsnivå mellan medlemsstater bör lagförslaget även kompletteras med följande krav:

- De nationella handlingsplanerna måste innehålla information om vilka styrmedel medlemsstaterna avser tillämpa för att minska användningen av bekämpningsmedel på gårdsnivå.

- De nationella handlingsplanerna bör beskriva hur tillsynen av IPM på gårdsnivå ska gå till samt vilka konsekvenserna blir av att inte tillämpa IPM.
- Medlemsstaterna måste införa ett obligatoriskt utbildningsprogram kring icke kemiska förebyggande åtgärder och metoder för lantbrukare och rådgivare.
- För att öka efterlevnaden måste satsningar göras för att öka kunskapen om konsekvenserna av bekämpningsmedelsanvändningen i samtliga medlemsstater. Denna kunskap måste nå ut till både lantbrukare, rådgivare, allmänheten, grossister och dagligvaruhandeln. De nationella handlingsplanerna bör därför även innehålla en kommunikationsplan.

Specifika kommentarer

Artikel 3

För att säkerställa att förebyggande åtgärder används i länder där integrerat växtskydd inte är praxis bör dessa två termer ("integrerat växtskydd" och "förebyggande åtgärder") åtskiljas och tydligt definieras i artikel 3. Dessutom måste begreppet "interventioner", som förekommer i flera avsnitt i den föreslagna förordningen, också definieras i artikel 3.

Icke-kemiska förebyggande åtgärder är viktiga i integrerat växtskydd och måste tillämpas. Användningen av bekämpningsmedel är dock också en del av IPM. För att förhindra att medlemsstater, där integrerat växtskydd inte är praxis, bortser från icke-kemiska förebyggande åtgärder och direkt går till användning av kemiska bekämpningsmedel, måste det obligatoriska genomförandet av icke-kemiska förebyggande åtgärder betonas i definitionen av IPM.

Artikel 9

Information om nationella minskningsmål för 2030 i de nationella handlingsplanerna

- Det finns icke-kemiska metoder redan nu som inte används av det konventionella jordbruket, trots att de finns tillgängliga. Detta måste speglas i handlingsplanen. Ändra till:

*d) När det gäller varje skadegörare som avses i led c, en förteckning över icke-kemiska metoder som används, **finns tillgängliga** eller som sannolikt kommer att vara tillgängliga senast 2030.*

- Det saknas en definition för "icke kemiska växtskyddsmedel" i förordningen (Artikel 3). Det finns endast en definition för icke-kemiska metoder. Vad som avses i punkt 4 måste därför förtydligas. I artikel 3 finns däremot en definition för biologisk bekämpning (dvs: "bekämpning av skadegörare på växter eller växtprodukter med hjälp av naturliga metoder av biologiskt ursprung eller ämnen som är identiska med dem, t.ex. mikroorganismer, semiokemikalier, extrakt av växtprodukter enligt definitionen i artikel 3.6 i förordning (EG) nr 1107/2009, eller ryggradslösa makroorganismer."). Ändra till:

*4. De nationella handlingsplanerna ska också innehålla nationella vägledande mål för att öka andelen **biologisk bekämpning** av den totala försäljningen av växtskyddsmedel, från en referensperiod på tre kalenderår före antagandet av den nationella handlingsplanen.*

Artikel 13

De yrkesmässiga användarnas och rådgivarnas skyldigheter i samband med integrerat växtskydd

- Förtydliga att icke kemiska förebyggande metoder som ingår i integrerat växtskydd ska genomföras, inte bara övervägas. Otydlighet på denna punkt kan leda till att länder där integrerat växtskydd inte är praxis väljer att

hoppa över dessa steg pga. vana och gå direkt till kemisk bekämpning. Ändra till:

*2. En yrkesmässig användares dokumentation enligt artikel 14.1 ska visa att samtliga följande alternativ har **genomförts eller övervägts**:*

- Kemiska växtskyddsmedel ska inte användas i förebyggande syfte. Ändra till:

*4 b) När det motiveras genom ett system till stöd för beslutsfattandet eller av en rådgivare som uppfyller villkoren i artikel 23 och den yrkesmässiga användaren, **genom ett dokumenterat beslut, beslutar att använda metoder med kemiska växtskyddsmedel.***

- När kemiska växtskyddsmedel används ska det i första hand vara lågriskmedel och allmänkemikalier, inte medel som marknadsförs som specifika. Detta behöver förtydligas. Ändra till:

*5. De yrkesmässiga användarna ska **i första hand använda växtskyddsmedel med låg risk, i andra hand växtskyddsmedel som är så specifika som möjligt när det gäller att bekämpa skadegörarna och har minsta möjliga bieffekter på människors hälsa, icke-målorganismer och miljön.***

Artikel 15

Genomförande av integrerat växtskydd med hjälp av grödspecifika bestämmelser

- Även de grödspecifika bestämmelserna bör utgå från att kemiska bekämpningsmedel endast ska användas i nödfall och att icke kemiska och förebyggande metoder ska användas i första hand. Därför bör det förtydligas att ansvarig myndighet även ska följa utvecklingen av sådana metoder samt uppdatera de grödspecifika bestämmelserna när ny kunskap tillkommer. Ändra till:

*7. Varje medlemsstat ska varje år se över sina grödspecifika bestämmelser och vid behov uppdatera dem, inklusive när det behövs för att återspegla förändringar som rör tillgång till **icke***

kemiska metoder, förebyggande åtgärder och verktyg för bekämpning av skadegörare.

Artikel 16

Elektroniskt register över integrerat växtskydd och användning av växtskyddsmedel

- Då icke-kemiska förebyggande åtgärder alltid bör användas är det märkligt att kräva en motivering till varför dessa har använts. Det som i stället bör motiveras är varför en förebyggande åtgärd inte har använts, samt varför kemiska växtskyddsmedel har använts. Ändra till:

*" a) Information om alla förebyggande åtgärder som vidtagits eller ingrepp som gjorts och **om skälen till att förebyggande åtgärder inte har vidtagits, samt skälen till ingrepp** i enlighet med artikel 14.1."*

*" c) Elektronisk dokumentation om varje spridning **och skälen till spridningen** av ett växtskyddsmedel enligt artikel 67 i förordning (EG) nr 1107/2009 samt en rapport om all flygbesprutning som utförts enligt artikel 20, enligt kraven i artikel 14.3."*

Artikel 19

Åtgärder för att skydda vattenmiljön och dricksvattnet

- Avståndet behöver öka till minst 6 meter. Ändra till:
*"1. Växtskyddsmedel får inte användas i ytvattenområden eller inom **sex meter** från sådana vatten. Denna buffertzona på **sex meter** får inte inskränkas genom användning av alternativa riskreducerande metoder."*

Artikel 21

Användning av växtskyddsmedel vid flygbesprutning med hjälp av vissa kategorier av obemannade luftfartyg

- För att säkerställa att drönare inte används som komplement till markbaserad spridning behöver det förtydligas att flygbesprutning med obemannade

luftfartyg endast får tillåtas i syfte att minska mängden använda växtskyddsmedel. Ändra till:

*"2. Medlemsstaterna får undanta flygbesprutning med hjälp av ett obemannat luftfartyg från förbudet i artikel 20.1 om de faktorer som rör användningen av det obemannade flygfartyget visar att riskerna **och använda mängder kemiska växtskyddsmedel är lägre än de risker och använda mängder som uppstår genom annan flygutrustning och markbaserad spridningsutrustning. Bland dessa faktorer ingår kriterier som rör**"*

Artikel 25

Utbildning och certifiering

- Då syftet med direktivet är att minska användningen och riskerna med kemiska växtskyddsmedel måste det förtydligas att tonvikt ska läggas på icke kemiska metoder. Ändra till:

*"c) Omfattande utbildning för rådgivare i de ämnen som förtecknas i bilaga III, med särskild tonvikt på **icke kemiska metoder och tillämpning av integrerat växtskydd.**"*

Artikel 26

System för oberoende rådgivning

- Då precisionsjordbruk innebär användning av kemiska bekämpningsmedel så finns det en risk att det används som komplement till vanlig bekämpning och därmed inte alls bidrar till att minska användningen. Därför bör det förtydligas, likt i punkt "e)" att rådgivningen sker om det är nödvändigt. Ändra till:

*c) Om kemiska växtskyddsmedel är nödvändiga, metoder för precisionsjordbruk, inklusive användning av rymddata och rymdtjänster, **om dessa bedöms kunna minska den totala användningen av- och riskerna med kemiska växtskyddsmedel.***

Alternativt ta bort "c)" och utveckla "e" på följande vis:

e) Om kemiska växtskyddsmedel är nödvändiga, åtgärder för att på ett ändamålsenligt sätt minimera riskerna för människors hälsa och

miljön, särskilt för den biologiska mångfalden, inklusive pollinatörer, av sådan användning, inklusive riskreducerande åtgärder och riskreducerande metoder som exempelvis användning av rymddata och rymdtjänster.

Detta remissvar har utarbetats av Kristina Volkova Hellström, sakkunnig inom miljögifter vid Naturskyddsföreningens rikskansli, med hjälp av Jenny Ekman, sakkunnig inom jordbruk, samt Therese Börjesson, chef för avdelningen för hav, vatten och miljögifter på Naturskyddsföreningen.

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan



Therese Börjesson
chef för avdelningen för hav, vatten och miljögifter