



Miljönämnden

Sammanträdesdatum 17 juni 2020

Yttrande över Promemoria om användning av växtskyddsmedel inom vissa områden och miljöstraffavgift för överträdelse av förbuden, Dnr 75/2020

Miljödepartementets diarienummer: M2020/00660/R

Miljöförvaltningens bedömning och överväganden

Sammanfattning

Vi ställer oss generellt positiva till förbud för användningen av växtskyddsmedel inom områden där barn och unga uppehåller sig. I Helsingborg tillämpar vi redan idag en restriktiv hållning vid handläggning av ärenden inom sådana områden och godtar användning endast om det finns särskilda skäl.

Vi delar även uppfattningen att den privata användningen av växtskyddsmedel behöver regleras med hänsyn till riskerna för hälsa och miljö. Vi är dock tveksamma till om det föreslagna förbudet ensamt minskar den privata användningen i praktiken. Det föreslagna förbudet avseende krukväxter i hemmiljö bör helt tas bort.

Bestämmelserna behöver också förtydligas i vissa delar. Vi vill särskilt lyfta betydelsen av tydliga definitioner av de begrepp som används i bestämmelserna, särskilt med tanke på att överträdelser av förbuden föreslås medföra miljöstraffavgift. De föreslagna undantagsmöjligheterna för de centrala myndigheterna är bra. Vi efterlyser en striktare formulering av kommunernas möjlighet att meddela dispens från förbuden. En vägledning som är samordnad mellan de tre centrala myndigheterna behöver tas fram.

Storleken på miljöstraffavgiften behöver ses över så att den rimmar med den som redan gäller avseende överträdelse av tillståndsplikten.

Konsekvensanalysen är underskattad bland annat avseende berörda myndigheter då de föreslagna bestämmelserna kommer att innebära tillsyn av en ny grupp användare (privata) samt betydande informationsinsatser.

Datumet för när bestämmelserna föreslås träda ikraft behöver flyttas fram så att omklassning av preparat, utfasning av icke godkända preparat från handeln, informationsinsatser och omställning till alternativa bekämpningsmetoder hinner genomföras.

Övergripande

I promemorian föreslås att de tre centrala myndigheterna ska få möjlighet att meddela undantag från förbudet. Att undantagen skrivs in i flera olika föreskrifter som är skilda från förordningen innebär att det blir svårt att få en samlad bild av vad som gäller. Det är därför nödvändigt att bestämmelserna kompletteras med en tydlig *vägledning som är samordnad mellan myndigheterna*. Vägledningen kan med fördel innehålla en pedagogisk beslutsmatris med ja-och nej-frågor för vägledning om de olika stegen i processen. Vägledningen behöver även förtydliga de nya begrepp som föreslås samt hur kommunerna ska bedöma dispensansökningar från förbudet.

Enligt direktivet för hållbar användning av bekämpningsmedel ska medlemsstaterna se till att minimera eller förbjuda användning av bekämpningsmedel i särskilt känsliga områden. Som exempel på sådana särskilt känsliga områden anges, förutom de områden som omfattas av tillståndsplikt enligt idag gällande svenska bestämmelser, även *områden i närheten av hälsovårdsanläggningar*. I promemorian saknas ett resonemang om varför dessa områden inte har tagits med i det nuvarande förslaget.

Det föreslagna förbudet mot användning på tomtmark innebär att flera fastighetsägare blir berörda. Vi saknar företrädare för fastighetsägare av hyresfastigheter samt fastighetsförvaltare bland *remissinstanserna*.

Avsnitt 5.1.1 Användningsförbud inom vissa områden

Områden för barn och unga

Vi tycker att det är positivt att användningen av växtskyddsmedel som huvudregel förbjuds inom områden där barn och unga vistas. I Helsingborg är vi redan idag mycket restriktiva vid handläggning av ärenden inom dessa områden och godtar endast användning av växtskyddsmedel om det finns särskilda skäl.

Vi ställer oss undrande till varför inte även idrotts- och fritidsanläggningar tagits med bland förbudsområdena i 37 §. Flera av dessa områden utnyttjas av barn och ungdomar såsom ridbanor, näridrottsplatser för spontanidrott och tennisbanor. Med anledning av det anser vi inte att växtskyddsmedel i normalfallet ska användas inom dessa områden. Golfbanor och elitfotbollsplaner som kan behöva använda växtskyddsmedel för att upprätthålla en tillräcklig standard på sina anläggningar kan i så fall istället undantas från det generella förbudet i bestämmelserna.

Privata områden

Vi delar uppfattningen om att den privata användningen av växtskyddsmedel behöver regleras med hänsyn till riskerna för hälsa och miljö. Vi är dock tveksamma till om ett förbud i bekämpningsmedelsförordningen ensamt minskar den privata användningen i praktiken.

För att förbudet ska bli känt av allmänheten krävs omfattande informationsinsatser från myndigheterna. Trots detta är det inte säkert att alla nås och tar till sig av informationen. Det framgår inte tydligt av promemorian vad som ska hända med befintliga klass 3-preparat som idag får användas av var och en. Om de kommer att finnas kvar oförändrade i handeln blir det mycket svårt för privata användare att förstå vilka regler som gäller – det blir inte lätt att göra rätt. Om det inte är möjligt att flytta upp befintliga klass 3-preparat till klass 2 måste åtminstone användningsvillkoren uppdateras så att det tydligt framgår hur preparaten får användas. Även handeln behöver ta ett stort ansvar för att informera sina kunder, i enlighet med 2 kap 29 § förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel, om hur preparaten får användas.

Privatpersoners användning av växtskyddsmedel på egna tomter såsom villaträdgårdar har inte varit reglerat tidigare och innebär nya utmaningar då det gäller tillsyn och information. Ett förbud för denna användning ser vi som svårt att tillsyna eftersom vi i normalfallet inte kommer i kontakt med dessa områden inom andra delar av vår tillsyn, så som vi gör för exempelvis skolor, förskolor, vårdboenden och flerfamiljshus. Tillsyn kan istället troligen komma att bli aktuellt först efter klagomål från andra. Att visa att användningen har skett i strid mot förbudet kan vara svårt att göra i efterhand. Skador på växtligheten uppträder ofta först efter en viss tid och kan lätt förväxlas med till exempel köld- och torkskador och att analysera misstänkt behandlade växtdelar kan vara svårt. Det finns ju inte heller något krav på att privatpersoner ska dokumentera sin växtskyddsmedelsanvändning så som yrkesmässiga användare ska. För att döma ut en miljösanktionsavgift ska det vara tydligt att en bestämmelse har överträtts, vilket således kan vara svårt att göra för privatpersoners användning på egen tomt.

Att utöva tillsyn av privatpersoners användning inomhus i sin hemmiljö anser vi vara mycket långt från den tillsyn vi utför idag och vi ser helst att användningen på krukväxter för privatpersoner regleras på något annat sätt än genom det föreslagna förbudet. Förutom att det är mycket svårt att tillsyna ställer vi oss tveksamma till om detta är en rimlig åtgärd. Vi ifrågasätter om miljönyttan med ett förbud är så stor att den uppväger riskerna med de få preparat som idag är godkända för användning på krukväxter i hemmiljö, den informationsinsats som behövs samt det intrång i privatlivet som en tillsyn i hemmiljö medför. Dessutom är många sticklingar till våra vanliga krukväxter redan behandlade med icke godkända växtskyddsmedel i produktionsländerna innan de hamnar i handeln. För att nå målet om en giftfri miljö bör fokus istället ligga på att främja användningen av ekologiskt producerade krukväxter, särskilt i offentliga miljöer och miljöer där barn vistas.

Begrepp att definiera

Det finns flera begrepp i bestämmelsen som vi anser behöver definieras alternativt beskrivas tydligt i en vägledning till föreskrifterna, och då gärna genom exempel. En tydlig definition av de olika begreppen är särskilt viktig eftersom en miljösanktionsavgift föreslås för överträdelser av förbudet. Det får därmed inte råda några tveksamheter kring vilka områden som omfattas.

- Lekplats

Lydelsen "platser ordningsställda för lek" behöver tydligare definieras för att tillsynsmyndigheterna ska veta vad de ska kontrollera. I nuvarande text framgår det inte om lydelsen enbart omfattar platser med särskilda lekredskap eller om den även omfattar platser som används för mer spontan lek. Det bör i definitionen av lekplats framgå var lekplatsen slutar och var till exempel parkmark, strand, torg eller andra angränsande ytor börjar.

- Avgränsat rekreationsområde som allmänheten har tillträde till

I meningen "i parker, trädgårdar och andra avgränsade rekreationsområden som allmänheten har tillträde till" bör "andra avgränsade rekreationsområden" få en tydlig definition av vad som ingår i begreppet. Om begreppet är tänkt att omfatta beträddor (gångstråk) i åkerlandskapet och skogsområden med anlagda stigar kan det innebära begränsningar i växtskyddet av gröda och skog vilket kan påverka de gröna näringarnas vilja att göra sina marker tillgängliga för allmänheten.

- *Växthus som inte används yrkesmässigt*
Begreppet "växthus som inte används yrkesmässigt" bör få en tydligare definition där det framgår vilken växthusanvändning som förbudet ska omfatta. Ett exempel där avvägningen är svår är i de fall privatpersoner driver upp plantor och odlar grönsaker för försäljning i mindre skala till allmänhet och bekanta. Andra exempel där avvägningen är svår är växthus vid flerfamiljshus, skolor och vårdboenden som kan skötas med olika yrkeskunskap av boende, trädgårdsmästare eller fastighetsskötare.
- *Krukväxt i hemmiljö.*
Krukväxter i hemmiljö är ett nytt tillsynsområde inom växtskydd och det behövs förklaring till vad begreppet här omfattar, både vad gäller hemmiljö och krukväxter. En hemmiljö kan finnas på många platser, i en villa, i ett flerfamiljshus, på ett vårdboende eller på en förskola och det behövs ett förtydligande vilka hemmiljöer som här avses. Ett konkret exempel på en svår avvägning är om en grön vägg i ett gemensamt utrymme på ett vårdboende omfattas av begreppet "krukväxter i hemmiljö".
- *Tomtmark*
Begreppet tomtmark i plan- och bygglagen är ett alltför vitt begrepp för att det ska kunna användas i det här sammanhanget. Det skulle få till följd att alla områden som inte är allmän plats skulle omfattas av förbudet, det vill säga även industritomter och liknande. Vi förutsätter att detta inte är syftet med förbudet mot spridning på tomtmark utan att syftet har varit att förbjuda spridning på tomtmark för bostadshus.

Utformning

För att underlätta tolkningen av 37 § hade det varit önskvärt om den delades upp ytterligare så att varje område beskrivs under en egen punkt. Som föreslaget är utformat kan tveksamheter uppstå om exempelvis begreppet *som allmänheten har tillträde till* under punkt 2 endast syftar på lekplatser eller även på skolgårdar och gårdar till förskolor. Detsamma gäller under punkt 3 avseende parker, trädgårdar och andra angränsande rekreationsområden.

Avsnitt 5.1.2 Bemyndiganden att föreskriva om undantag från användningsförbuden

Vi anser att de bemyndiganden om undantag som föreslås är bra men vill särskilt lyfta fram nedanstående synpunkter för respektive myndighet. Vi utgår också ifrån att de aktuella myndigheterna även får rätt att föreskriva om de särskilda åtgärder eller andra förutsättningar som kan behövas för undantagen.

Kemikalieinspektionen

Vi anser att det är bra att Kemikalieinspektionen får möjlighet att meddela undantag från förbudet för verksamma ämnen i växtskyddsmedel med begränsade risker. Vi kan dock inte läsa ut av promemorian om dessa ämnen även kommer undantas från tillståndsplikten i 40 §. Vi anser att de ämnen som Kemikalieinspektionen undantar från förbudet även kan undantas från tillståndsplikten.

Naturvårdsverket

Vi ser positivt på att undantaget från förbudet föreslås gälla *invasiva* främmande arter och inte alla främmande arter så som det uttrycktes i det förslag till ändrade bestämmelser inom växtskyddsmedelsområdet som remitterades under förra året (M2019/01453/R).

Jordbruksverket

Vi instämmer i förslaget till undantag för bevarande av kulturväxter, men anser att begreppet kulturväxt i så fall behöver definieras antingen direkt i bekämpningsmedelsförordningen eller i de kommande föreskrifter som Jordbruksverket bemyndigas fastställa. Ska till exempel nyin-

köpta kulturväxter omfattas av undantaget trots att de saknar en historisk koppling till platsen? Vad begreppet ska omfatta kan även gärna utvecklas i en vägledning till bestämmelserna.

Vi ifrågasätter varför bemyndigandet begränsas till att endast gälla 37 § 3 – 5 och saknar en motivering till detta i promemorian. Kulturväxter kan liksom invasiva främmande arter och växtskadegörare förekomma på skolgårdar, gårdar till förskolor och lekplatser. Vi anser att Jordbruksverkets bemyndigande bör utökas till att omfatta även 37 § 2 eftersom det kan finnas skäl att använda växtskyddsmedel för att skydda värdefulla kulturväxter även inom dessa områden. Liksom vid all annan användning måste naturligtvis en bedömning göras och tillräckliga skyddsåtgärder vidtas för att säkra skyddet för barn och unga.

Avsnitt 5.1.3 Dispensbemyndigande för kommunerna

Med de undantag som de centrala myndigheterna redan föreslås bemyndigas att meddela föreskrifter för, kommer de ytterligare dispenser som kommunen föreslås kunna besluta om endast behöva ges i absoluta undantagsfall. Vi föreslår därför att formuleringen av förutsättningarna för dispens i bestämmelsen ändras från *särskilda* till *synnerliga* skäl för att poängtera att möjligheten till dispens är ytterst begränsad. Det behöver även tas fram en tydlig vägledning för när det kan vara aktuellt att meddela dispens enligt 39 § för att denna möjlighet inte ska tillämpas allt för vidlyftigt.

Vi ifrågasätter också de sista två strecksatserna i bestämmelsen då dessa förutsättningar bara är en del av alla de aspekter myndigheten måste beakta vid prövningen. Att växtskyddsmedlet måste vara godkänt och att användningen ska vara förenlig med användarvillkoren måste alltid uppfyllas vid användning av växtskyddsmedel. Genom att peka ut just dessa förutsättningar i paragrafen befarar vi att det kan ge en falsk bild av att dessa är de enda som måste uppfyllas för att en dispens ska kunna ges.

Avsnitt 5.1.4 Miljösanktionsavgift för överträdelse av användningsförbuden

Vi har generellt inget emot att förbudet kopplas mot uttag av en miljösanktionsavgift, men anser att det ställer höga krav på att förbudet är otvetydigt. Miljösanktionsavgifter ska kunna dömas ut utan att det krävs någon omfattande bedömning och det får inte råda några tveksamheter.

Storleken på den föreslagna avgiften är också endast hälften av den miljösanktionsavgift som idag tas ut för en överträdelse av tillståndsplikten. Det ter sig märkligt med en lägre avgift för överträdelse av ett förbud, som ju är strängare än ett tillståndskrav. Tillståndskravet gäller i och för sig endast yrkesmässiga användare medan förbudet gäller både yrkesmässiga och privata användare. Vi anser att det bör utredas om möjlighet finns att differentiera avgiften beroende på om användaren är yrkesmässig eller privat. Jämför till exempel uttag av miljösanktionsavgift gällande kosmetiska produkter i 7 kap. 15 § förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter.

Avsnitt 8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Vi anser att tiden för när de ändringarna föreslås träda i kraft är allt för snävt tilltagen. Att slutföra remissomgången, behandla remissvar och inarbeta ändringar och utge bestämmelserna i så god tid att befintliga klass 3-preparat hinner antingen klassas om, dras tillbaka eller förses med uppdaterade användningsvillkor på ett halvår är mycket optimistiskt. Särskilt eftersom förslaget innebär stora förändringar för privat användning på egen tomt. Innan ändringen träder i kraft behöver allmänheten informeras och både handeln och yrkesmässiga användare som berörs av förbudet behöver hinna förbereda sig inför förändringarna.

Det är dock positivt att bestämmelserna inte förslås träda ikraft mitt under användningssäsongen, men ett ikraftträdande till den 1 januari 2022 bedöms som ett mer realistiskt datum.

Avsnitt 9.1 Konsekvenser för enskilda

Vi anser att konsekvenserna för enskilda användare är underskattade. Denna grupp har tidigare inte omfattats av varken förbud eller tillståndsplikt utan har förlitat sig på de användningsvillkor som anges för respektive preparat i klass 3 och som kan köpas utan särskild utbildning eller användningstillstånd. Av promemorian framgår inte hur befintliga klass 3-preparat kommer att hanteras i samband med införandet av förbudet i 37 §. Om sådana preparat kommer att finnas kvar oförändrade, blir det inte lätt för den enskilde att känna till och följa förbuden. Många privatpersoner kan också ha preparat kvar i sina förråd, som enligt tidigare praxis ofta fått lov att användas mer eller mindre obegränsat trots att godkännandena för preparaten upphört. Eftersom en överträdelse av förbuden kan medföra en miljösanktionsavgift anser vi inte att konsekvenserna kan sägas bli begränsade.

Avsnitt 9.4 Konsekvenser för näringsidkare

Inte heller konsekvenserna för näringsidkare kan anses endast bli begränsade. De yrkesmässiga användare som tidigare sökt tillstånd för användning av växtskyddsmedel i till exempel allmänna parker och trädgårdar eller tomtmark för flerfamiljsfastigheter kommer med förslaget inte att kunna använda växtskyddsmedel alls på dessa områden. Det innebär att de troligtvis behöver sköta områdena med alternativa metoder vilket sannolikt kräver mer mankraft och kanske anställning av fler personal. Det kommer även att ställas större krav på de butiker som säljer växtskyddsmedel till privata användare att informera och svara på frågor med anledning av förbudet.

Avsnitt 9.5 Konsekvenser för berörda myndigheter

Även för berörda myndigheter kommer de föreslagna ändringarna att innebära väsentliga konsekvenser. Privata användare tillhör en helt ny kundgrupp, som vi tidigare inte har utövat tillsyn på inom detta område. Att nå ut med information och utöva en ändamålsenlig tillsyn innebär en hel del utmaningar för både kommunala och centrala myndigheter.

Avsnitt 9.7 Konsekvenser av alternativen

I promemorian anges att ett alternativ till de föreslagna ändringarna är att helt förbjuda all icke yrkesmässig användning av kemiska växtskyddsmedel. Vi hade önskat att detta utvecklades i promemorian då vi inte ser några ytterligare användningsområden för privata användare än de områden som omfattas av de föreslagna förbuden. Eller avses här privat användning av de preparat med begränsad påverkan som Kemikalieinspektionen föreslås kunna undanta från förbudet enligt 37 a §?

Henrik Frindberg
Miljödirektör

Lena Åkesson
Avdelningschef