

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

m.remissvar@regeringskansliet.se
anna-karin.rosman@regeringskansliet.se

Remissvar om promemorian Förslag gällande användning och överlåtelse av växtskyddsmedel, miljösanktionsavgifter på växtskyddsmedelsområdet samt utbildning för hantering av vissa bekämpningsmedel

Sammanfattning

- Kemikalieinspektionen gör samma bedömning som görs i promemorian avseende problembilden kring den privata användningen av växtskyddsmedel och behovet av att införa ytterligare åtgärder för att minska riskerna med den hantering som idag sker i bland annat hemträdgårdar.
- Kemikalieinspektionen anser emellertid att detta kan åstadkommas på ett smidigare sätt än det som föreslås i promemorian. Kemikalieinspektionens förslag att endast de växtskyddsmedel som innehåller verksamma ämnen med låg risk enligt EU:s växtskyddsmedelförordning får godkännas för privat användning, innebär till exempel att det nuvarande etablerade systemet med tre behörighetsklasser inte behöver ändras.
- Kemikalieinspektionen gör bedömningen att förslaget i promemorian och i Kemikalieinspektionens förslag i rapport 4/17 i praktiken kommer att ge ett likartat utfall vad gäller tidpunkten för när reglerna kan börja gälla. De relativt korta godkännandeperioderna för några av de vanligast förekommande ämnena i växtskyddsmedel för privat användning blir avgörande för när reglerna kan börja gälla enligt Kemikalieinspektionens förslag.
- Kemikalieinspektionen anser att förslagen i promemorian riskerar skapa en ökad administration och leda till svårtolkade bestämmelser.
- Förslaget att införa en ny behörighetsklass och att nu gällande klass 3 omdefinieras för växtskyddsmedel innebär att man ändrar i ett väl etablerat och enhetligt system med tre behörighetsklasser som under lång tid har haft samma innebörd för både växtskyddsmedel och biocider. Förslaget riskerar att göra reglerna om behörighetsklasser mer komplicerade och svårtolkade.
- Förslaget att införa ett obligatoriskt utbildningsprogram för de som vill använda medel i klass 3 kan beröra ett stort antal privata användare och innebära en omfattande administration som inte står i proportion till den

förväntade riskminskningen.

- Kemikalieinspektionen ifrågasätter vidare lämpligheten i att växtskyddsmedel i nu gällande klass 3 flyttas till den nya klass 3, vilket innebär begränsningar i användningen av medlen som förenats med sanktioner, trots att det inte gjorts någon faktisk prövning av vilken av de nya klasserna medlen ska hänföras till. Det saknas vidare möjlighet för innehavare av produktgodkännanden att få dessa begränsningar prövade i domstol utan att ansöka om ändrad klass.
- När det gäller förslaget om ett utökat krav på kommunalt tillstånd för användning på vissa ytor och områden, förordar Kemikalieinspektionen istället ett generellt användningsförbud, med vissa motiverade undantag, för dessa ytor och områden vilket kan innebära flera fördelar.

Synpunkter

Samsyn om problembilden

Kemikalieinspektionen gör samma bedömning som redovisas i promemorian avseende problembilden kring den privata användningen av växtskyddsmedel och behovet av att införa ytterligare åtgärder för att minska riskerna med den hantering som idag sker i bland annat hemträdgårdar. Detsamma gäller analysen av de rättsliga möjligheterna. I promemorians bakgrundsbeskrivning hänvisas bland annat till de slutsatser om risker som görs i Kemikalieinspektionens rapport¹ från ett regeringsuppdrag om begränsning av icke yrkesmässig användning av kemiska växtskyddsmedel i Sverige.

I detta sammanhang vill Kemikalieinspektionen även lyfta de åtgärder som genom åren har föreslagits och genomförts i syfte att säkerställa en säkrare användning av växtskyddsmedel för privat bruk. 2002 flyttades till exempel glyfosatmedel i behörighetsklass 3 till klass 2 L och 2006 infördes ett skyddsavstånd på 30 m till sjöar, vattendrag, dagvatten- och dricksvattenbrunnar för dessa medel. Vid båda tillfällena överklagades Kemikalieinspektionens beslut av berörda företag som fick rätt efter prövning hos regeringsrätten respektive regeringen. Efter den senare domen omprövade Kemikalieinspektionen sitt beslut och anpassade skyddsavstånden. Samtidigt ställdes krav på spridningsutrustningen som bland annat innebar att vattenkanna eller liknande inte fick användas. I samband med genomförandet 2014 av direktiv 2009/128/EG om en hållbar användning av bekämpningsmedel öppnades nya möjligheter att införa nationella bestämmelser till skydd för bland annat privata användare. Kemikalieinspektionen valde till exempel 2016 att i sina föreskrifter (KIFS 2008:3) sätta upp ytterligare kriterier för när växtskyddsmedel inte får placeras i klass 3.

De senare bestämmelserna är en tydlig skärpning av den redan strikta svenska tillämpningen av bestämmelserna på detta område. Ändringen syftar ytterst till att bidra till en giftfri vardag.

¹ Rapport 4/17. Begränsning av icke yrkesmässig användning av kemiska växtskyddsmedel i Sverige. Kemikalieinspektionen 2017.

I en rapport till regeringen redovisade Kemikalieinspektionen avsikten att ytterligare begränsa den privata användningen av kemiska växtskyddsmedel så att endast de växtskyddsmedel som innehåller verksamma ämnen med låg risk enligt EU:s växtskyddsmedelsförordning, får godkännas för privat användning.

Kemikalieinspektionen vill i detta sammanhang lyfta några viktiga aspekter som gäller jämförelsen mellan det remitterade aktuella förslaget och det som Kemikalieinspektionen presenterade i en rapport år 2017.

Om likheter mellan det remitterade förslaget och Kemikalieinspektionens förslag

Enligt det nu aktuella förslaget till en ny behörighetsklass är avsikten att klass 4 som utgångspunkt ska gälla för biologiska växtskyddsmedel, för s.k. lågriskmedel och för medel som är tillåtna för ekologisk odling. I promemorian nämns också att den slutliga bedömningen av vilka medel som är lämpliga att placera i klass 4 kommer enligt förslaget att göras av Kemikalieinspektionen, som också har möjlighet att meddela föreskrifter på området. Kemikalieinspektionen gör bedömningen att detta stämmer väl överens med myndighetens tidigare förslag som innebär att endast de växtskyddsmedel som innehåller verksamma ämnen med låg risk enligt EU:s växtskyddsmedelsförordning, får godkännas för privat användning. Verksamma ämnen i biologiska växtskyddsmedel utgörs främst av mikroorganismer och dessa kommer i huvudsak att bedömas som verksamma ämnen med låg risk. När det gäller medel som är tillåtna för ekologisk odling konstaterar Kemikalieinspektionen att det i EU-förordning om ekologisk produktion inte finns några ogräsmedel som förtecknas i bilagan om insatsvaror som får användas i ekologisk produktion.

Den förmodligen viktigaste skillnaden mellan det remitterade förslaget och Kemikalieinspektionens förslag i denna del är att Kemikalieinspektionens förslag innebär att en ny klass inte behöver införas utan nuvarande system med tre behörighetsklasser kan behållas. Det medför att minskade risker för människors hälsa och för miljön kan åstadkommas på ett sätt som inte kräver att en ny behörighetsklass behöver införas eller att utbildningskrav för icke yrkesmässiga användare behöver införas. Se vidare under rubriken ”Ändring av behörighetsklasser” i vårt remissvar.

Om tidsaspekter

I promemorian anförs att förslaget får ”sammantaget en mer omedelbar effekt vad gäller skyddet för människors hälsa, miljön och den biologiska mångfalden än Kemikalieinspektionens förslag”. Detta skäl utvecklas inte närmare i promemorian. För att kunna dra några närmare slutsatser om detta behöver man känna till när produktgodkännandena ska omprövas för de växtskyddsmedel som kommer att träffas av bestämmelsen. Kemikalieinspektionen kan konstatera att det handlar om relativt få verksamma ämnen. Bland de mer förekommande verksamma ämnena för privat användning nämndes, i den preliminära analys som gjordes i rapport 4/17, att glyfosat, ättiksyra, MCPA och tiakloprid troligen inte kan betraktas som ämnen med låg risk och därmed inte kunna ingå i växtskyddsmedel för privat användning. Av

dessa ämnen ingår inte längre MCPA och tiaklopid i några godkända växtskyddsmedel för privat användning (klass 3) i Sverige. Återstår gör då glyfosat och ättiksyra. I fallet med glyfosat kommer produktgodkännandena ses över redan nu i år och vid ett eventuellt förnyat godkännande senast 2023 och i fallet med ättiksyra senast augusti 2023. Bestämmelsen om att växtskyddsmedel i klass 3 endast får användas av den som har ett utbildningsbevis ska enligt promemorians förslag träda i kraft den 1 januari 2022. Som Kemikalieinspektionen uppfattar förslaget kräver det att innehavare först har ansökt om byte av behörighetsklass samt att Kemikalieinspektionen har hunnit handlägga ansökan innan reglerna börjat gälla. Se närmare analys under rubriken ”Ikraftträdande och övergångsbestämmelser” i vårt remissvar. Kemikalieinspektionen konstaterar att båda förslagen i praktiken kommer att få verkan inom en relativt kort framtid. De relativt korta godkännandeperioderna för några av de vanligast förekommande ämnena i växtskyddsmedel för privat användning blir avgörande för när reglerna kan börja gälla enligt Kemikalieinspektionens förslag.

Viktigt att påpeka i detta sammanhang är att Kemikalieinspektionen också ser över möjligheten att göra undantag för ämnen som är vanliga hushållskemikalier eller som är livsmedel och som därmed redan finns att köpa i handeln av konsumenter för andra ändamål.

Om glyfosat

Enligt Kemikalieinspektionens förslag till reglering skulle en privat användning av medel med glyfosat inte bli möjlig eftersom glyfosat preliminärt inte kan betraktas som ett ämne med låg risk enligt kraven i EU:s växtskyddsmedelsförordning och därmed inte få godkännas i klass 3. Däremot öppnar promemorians förslag för en fortsatt privat användning av glyfosatmedel i klass 3 under förutsättning att det finns ett utbildningsbevis. Kemikalieinspektionens förslag stämmer därmed bättre överens med villkoret för godkännande av det verksamma ämnet glyfosat. Villkoret innebär att ”medlemsstaterna ska se till att användningen av växtskyddsmedel som innehåller glyfosat minimeras i de särskilda områden som anges i artikel 12 a i direktiv 2009/128/EG”². Exempel på områden som listas i artikel 12 a är allmänna parker och trädgårdar, idrotts- och fritidsanläggningar, skolgårdar och lekplatser för barn samt i närheten av hälsovårdsanläggningar. I detta sammanhang vill Kemikalieinspektionen även uppmärksamma regeringen på en nyligen publicerad rapport från SLU³ som bekräftar att privat användning av glyfosat inom tätbebyggda områden kan leda till läckage. I undersökningen togs prover på rester av bekämpningsmedel i bland annat dagvattenbrunnar på flera större svenska orter under 2018. I två tredjedelar av proverna påvisades glyfosat med en högsta halt på 4,1 µg/l.

² Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2017/2324 av den 12 december 2017 om förnyelse av godkännandet av det verksamma ämnet glyfosat.

³ Jonsson, O et. al. Screening av bekämpningsmedel i dagvatten från bostadsområden – med fokus på glyfosat. CKB rapport 2019:2. Kompetenscentrum för kemiska bekämpningsmedel, SLU 2019.

Detaljerade synpunkter

Ändring av behörighetsklasser

Växtskyddsmedel och biocidprodukter delas idag in i samma klassificeringssystem med tre klasser. Genom förslaget att införa en 4:e klass för växtskyddsmedel ser Kemikalieinspektionen en risk för otydlighet för användare, återförsäljare och tillsynsmyndigheter av bekämpningsmedel. Bland annat riskerar innebörden av klasserna för växtskyddsmedel respektive biocidprodukter att sammanblandas, särskilt vad gäller medel för icke yrkesmässig användning. Det är till exempel inte ovanligt att återförsäljare av klass 3 medel tillhandahåller både biocidprodukter och växtskyddsmedel. Förslaget att ändra definitionen av klass 3 för växtskyddsmedel och därutöver införa en ny klass för växtskyddsmedel riskerar att göra reglerna om behörighetsklasser mer komplicerade och svårtolkade. Det kan drabba såväl användare som återförsäljande samt tillsynande myndigheter.

Idag finns det ett fyrtiotal växtskyddsmedel i klass 3 som skulle beröras om förslaget blir verklighet. Det skulle innebära en ökad arbetsinsats för Kemikalieinspektionen som handlar om att bygga om den befintliga databasen, att omarbete myndighetens föreskrifter samt att ge vägledning om tillsyn enligt de nya reglerna. Det skulle även innebära en ökad administration för innehavare av produktgodkännanden. Förslaget innebär till exempel att de företag som har medel godkända i nu gällande klass 3 behöver ansöka om att få sitt medel hänförd till klass 4. Detta innebär enligt Kemikalieinspektionen stor risk för otydligheter i vad som gäller för enskilda medel. Växtskyddsmedel som hänförs till nu gällande klass 3 kommer inte att behöva märkas om när de nya kriterierna träder ikraft, eftersom de kommer vara fortsatt hänfödda till den klassen. Däremot kommer innebörden av detta vara förändrad i relation till vad som gällde när medlet släpptes ut på marknaden, vilket bedöms öka risken för felanvändning. Detta gäller särskilt eftersom det rör växtskyddsmedel för privat användning. Kemikalieinspektionen anser att det finns flera skäl att ifrågasätta detta ur ett rättsligt perspektiv. Förslaget verkar även stå i strid med den allmänna ambitionen om att åstadkomma regelförenkling.

Kemikalieinspektionen ifrågasätter lämpligheten i att medel i nu gällande klass 3 överflyttas till den nya klass 3, vilket innebär begränsningar i användningen av medlen som förenats med sanktioner, trots att det inte gjorts någon faktisk prövning av vilken av de nya klasserna medlen ska hänföras till. Det saknas möjlighet för innehavare av produktgodkännanden att få dessa begränsningar prövade i domstol utan att ansöka om ändrad klass. Vidare har dessa växtskyddsmedel släppts ut på marknaden under vissa förutsättningar, så som att de får användas icke yrkesmässigt.

Nuvarande system med tre behörighetsklasser är väl etablerat

Kemikalieinspektionen anser att det krävs väl underbyggda motiv för att göra större förändringar i systemet med behörighetsklasser och att detta saknas i förslagen i den remitterade promemorian. Frågan om att förändra behörighetsklasserna har aktualiserats tidigare. Det skedde bland annat i samband med att förslaget till förordning (2014:425) om bekämpningsmedel bereddes och när Jordbruksverket 2014 remitterade ett förslag till föreskrifter om utbildning för behörighet att använda

växtskyddsmedel. Det som då diskuterades var inte möjligheten att lägga till en klass utan tvärtom att ta bort en. Bakgrunden var att det inte finns någon skillnad i utbildning eller kunskapskrav för klass 1 L respektive klass 2 L. Att det inte gjordes någon ändring i detta avseende beror enligt Kemikalieinspektionens uppfattning på att man ansåg att en sådan ändring skulle kunna riskera att skapa förvirring i ett redan väl etablerat system. De svenska bestämmelserna med tre behörighetsklasser för bekämpningsmedel har gällt under mycket långt tid, åtminstone sedan tidigt 60-tal⁴.

Krav på utbildning vid användning och överlåtelse ger ökad administration

Kemikalieinspektionen ifrågasätter om kravet på utbildningsbevis för icke yrkesmässig användning är proportionerligt mot den förväntade riskminskningen. En viktig del av riskproblematiken gäller risken för läckage från hårdgjorda ytor i urbana miljöer, se särskilt beskrivningen under rubriken ”Om glyfosat” i vårt remissvar. En fortsatt privat användning av glyfosatmedel blir möjlig enligt förslaget i promemorian, men däremot inte med Kemikalieinspektionens förslag. Kemikalieinspektionens förslag blir i detta avseende ett effektivare styrmedel för att uppnå minskade risker. Att tillhandahålla den förenklade utbildningen och utbildningsbevis som nämns i promemorian kan innebära en kraftigt ökad administration. Under avsnitt 7.5 om konsekvenser för berörda myndigheter anförs att utbildningen bör kunna rymmas inom ramen för den organisation för utbildning som redan finns på plats och därmed inte förorsaka någon ökning av kostnader. Det finns dock ingen analys av hur många privata användare det är som förväntas efterfråga utbildningen. Enligt Kemikalieinspektionens bedömning kan efterfrågan bli mycket omfattande. Bedömningen bygger på den analys kring åtgärden att endast tillåta lågriskämnen i växtskyddsmedel för privat användning som Kemikalieinspektionen gjorde i sin rapport 4/17. Flera av de verksamma ämnen som enligt den preliminära bedömningen inte skulle kunna finnas i godkända växtskyddsmedel för privat användning står idag för en stor del av försäljningen och är vanligt förekommande i hemträdgårdar. Det handlar till exempel om glyfosat och ättiksyra. Eftersom promemorians förslag till ny definition av klass 3 skulle göra det möjligt för privata användare att fortsättningsvis få använda dessa medel, under förutsättning att de är godkända, så är det också troligt att efterfrågan på en sådan utbildning blir stor.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

I förslaget till ikraftträdande och övergångsbestämmelser har hänsyn tagits till behovet av att fasa ut gamla registreringsnummer i samband med att ett växtskyddsmedel byter behörighetsklass från 3 till 4. Som syftet får förstås är avsikten att sådana medel i onödan inte ska behöva påverkas av kravet på utbildningsbevis för överlåtelse och användning. Av denna anledning träder bestämmelser om krav på utbildningsbevis avseende medel i klass 3 ikraft 1 år respektive 1,5 år senare än övriga förordningsändringar. Detta tillåter därmed att medlen kan fortsätta att överlätas till och användas av icke yrkesmässiga användare utan utbildningsbevis under hela den maximala anståndsperiod som kan beviljas i enlighet med artikel 46 i förordning (EG) nr 1107/2009. Enligt Kemikalieinspektionens praxis beviljas medel maximalt anstånd när en ändring av ett produktgodkännande inte hänförs till risk.

⁴ Bekämpningsmedelförordningen den 14 dec. 1962 (SFS nr 703).

Kemikalieinspektionen noterar dock att, för att kraven på utbildningsbevis inte ska börja gälla under den beviljade anståndsperioden, förutsätter datumen för ikraftträdande av 2 kap. 19 a § samt 2 kap. 28 a § att anståndsperioden börjar löpa den 1 juli 2020, det vill säga, samma dag som förslaget till ändring av förordningen träder ikraft. Detta kräver att innehavare ansökt om byte av behörighetsklass samt att Kemikalieinspektionen har hunnit handlägga ansökan innan reglerna börjat gälla, vilket förefaller osannolikt.

I det fall föreslagna ändringar införs föreslår Kemikalieinspektionen att datumen för ikraftträdande av 2 kap. 19 a § samt 2 kap. 28 a § flyttas fram med 3 till 6 månader. Detta torde ge tillräckligt utrymme för såväl företag som Kemikalieinspektionen att förbereda och hantera ansökningar om byte av behörighetsklass och samtidigt skapa förutsättningar för att bevilja maximalt anstånd för medel vars behörighetsklass ändras. Om en innehavare dröjer med ansökan om ändring av behörighetsklass, innebär förslaget att maximalt anstånd kan beviljas men att utbildningsbevis kommer att krävas för överlåtelse och användning mot slutet av anståndsperioden.

Tillsynen

Kemikalieinspektionen har inget vägledningsansvar för den operativa tillsynen över användning av växtskyddsmedel som utövas av kommunerna, men ställer sig ändå frågande till den slutsats som dras i promemorian att förslagen bör kunna rymmas inom ramen för den tillsynsverksamhet som bedrivs i dag och att den inte bör medföra någon kostnadsökning. Kemikalieinspektionen utgår ifrån att tillsyn av den privata användningen i till exempel hemträdgårdar är mer utmanande mot bakgrund av det stora antalet personer det handlar om. Dessutom finns en avgörande skillnad mellan yrkesmässig och icke-yrkesmässig användning som gäller att för den yrkesmässiga krävs att varje användning av växtskyddsmedel ska dokumenteras enligt 2 kap. 57 § förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel. Motsvarande krav för icke yrkesmässig användning finns inte vilket försvårar kontroll av efterlevnad.

Utvidgat krav på kommunalt tillstånd för yrkesmässig användning av växtskyddsmedel

Det som kan försvåra tillämpningen av promemorians förslag till utvidgat krav på kommunalt tillstånd, är att den yrkesmässiga användningen av växtskyddsmedel på tomtmark med bostadshus och i koloniträdgårdsområden till stor del kan betraktas som punktbehandlingar. Det finns möjlighet till undantag från kravet på kommunalt tillstånd⁵ som säger att bestämmelserna gäller inte användning som

1. har karaktär av punktbehandling, och
2. har en sådan begränsad omfattning att människors hälsa och miljön inte riskerar att skadas.

Detta kan innebära att den yrkesmässiga användningen av växtskyddsmedel inom de aktuella områdena blir föremål för komplicerade bedömningar om hur undantagen ska beaktas. Det gäller till exempel svårigheter i att värdera om användningen har en sådan begränsad omfattning att människors hälsa och miljön inte riskerar att skadas.

⁵ enligt 2 kap. 42 § förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel.

Resonemang kring dessa tillämpningssvårigheter saknas i promemorians konsekvensanalys.

En annan konsekvens av förslaget om kommunalt tillstånd inom vissa områden är att det för samma medel som hamnar i den nya klass 3, som föreslås, kan uppstå olika konsekvenser beroende på om det är fråga om yrkesmässig eller icke yrkesmässig användning. Yrkesmässig användning kan vara förbjuden medan icke yrkesmässig användning är möjlig för samma medel, till exempel i en hemträdgård. Kemikalieinspektionen bedömer att detta inte är avsikten med bestämmelsen och anser att konsekvensen av förslaget till användningsförbud kan riskera att påverka trovärdigheten.

Förslag om kommunalt tillstånd inom vissa områden omfattar även biologiska växtskyddsmedel, till exempel sådana som innehåller mikroorganismer. Det går inte utesluta att det för vissa framtida användningar av biologiska växtskyddsmedel kan blir svårt att motivera begränsningen utifrån risksynpunkt.

Istället för ett utökat krav på kommunalt tillstånd, förordar Kemikalieinspektionen ett generellt användningsförbud för de aktuella områdena vilket kan innebära flera fördelar. Bland annat blir ett generellt förbud enklare och mer effektivt att tillämpa. Kommunerna undkommer därigenom också att pröva om varje enskild ansökan uppfyller kraven för tillstånd och de kan därmed också bortse från komplicerade bedömningar om eventuella undantag kan ges för punktbehandling etcetera. Förbudet bör gälla både privat och yrkesmässig användning så att man undviker en situation där användning av ett växtskyddsmedel blir förbjuden för yrkesmässig användning men inte för privat användning. Följande undantag bör vara möjliga vid ett generellt användningsförbud:

1. användning av växtskyddsmedel som enbart innehåller ämnen med låg risk enligt kraven i EU:s växtskyddsmedelsförordning (i enlighet med Kemikalieinspektionens förslag i rapport 4/17), samt
2. användning av växtskyddsmedel för att förhindra spridning av invasiva främmande arter.

I detta ärende har generaldirektören Per Ängquist beslutat. Peter Bergkvist har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Amelie Pedersen samt jurist Cecilia Österwall deltagit.

På Kemikalieinspektionens vägnar

Per Ängquist

Peter Bergkvist