

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Miljödepartementet

Yttrande över förslag till ändring i förordning (2014:425) om bekämpningsmedel respektive ändring i förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Förslaget avser ändringar i förordningen (2014:424) om bekämpningsmedel så att en ny definition av behörighetsklass 3 införs, liksom en ny behörighetsklass 4. Indelningen i behörighetsklasser görs utifrån den kunskap som krävs för att använda medlen, beroende på medlens farlighet och hur de är avsedda att användas. Klass 3 gäller idag för de medel som inte ska hänföras till klass 1 eller 2, det vill säga kan användas även icke yrkesmässigt och utan utbildning. Avsikten med en justering av behörighetsklass 3 är att användningen av vissa av de medel som idag hänförs till denna klass i fortsättningen ska kräva att konsumenten har kunskap, vilket innebär krav på utbildningsbevis för användning av sådana medel. Dock ska det inte krävas den särskilda kunskap som gäller för klass 1 och 2 och som innebär att man måste ha gått den utbildning som berättigar till ett användningstillstånd. Den nya behörighetsklassen 4 ska som utgångspunkt gälla för biologiska växtskyddsmedel för så kallade lågriskmedel och för medel som är tillåtna för ekologisk odling. Den slutgiltiga bedömningen av vilka medel som ska hänföras till klassen ska göras av Kemikalieinspektionen.

Förslaget avser även begränsningar gällande vilka växtskyddsmedel som får överlåtas till och användas av personer utan utbildningsbevis. För överträdelse av de föreslagna begränsningarna föreslås miljöstraffavgifter. Vidare föreslås att yrkesmässig användning av växtskyddsmedel på tomtmark med bostadshus och i koloniträdgårdsområden dit allmänheten har tillträde ska kräva kommunalt tillstånd. Gällande systemet för utbildning i säker hantering av bekämpningsmedel får Folkhälsomyndigheten och Arbetsmiljöverket det övergripande ansvaret för att utbildning i säker hantering av biocidprodukter erbjuds. De bemyndigas även att, på både växtskyddsmedelsområdet och biocidområdet, meddela föreskrifter, dels om att länsstyrelsen ska erbjuda den utbildning som de föreskrivande myndigheterna har det övergripande ansvaret för, dels om hur utbildningarna ska genomföras. De bemyndigas också att meddela föreskrifter om att länsstyrelsen ska pröva frågor om användningstillstånd och dispens från krav på utbildningsbevis.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det uppges i remissen att insatserna för miljökvalitetsmålet Giffri miljö inbegriper ett uppdrag till Kemikalieinspektionen att genomföra en handlingsplan för en giffri vardag som sträcker sig till och med år 2020. Regeringen gav i december 2014 i uppdrag åt inspektionen att vidareutveckla handlingsplanen. I september 2016 fick inspektionen dessutom uppdraget att analysera behovet av och möjligheten att begränsa icke yrkesmässig användning av kemiska växtskyddsmedel i Sverige. Uppdraget redovisades i maj 2017. I rapporten analyserades risker och problem med den privata användningen av växtskyddsmedel. Kemikalieinspektionen identifierade i sin rapport möjligheten att införa en ny bestämmelse i sina föreskrifter (KIFS 2008:3) om bekämpningsmedel som innebär att kemiska växtskyddsmedel får placeras i klass 3 bara om medlets samtliga ingående verksamma ämnen är godkända som verksamma ämnen med låg risk i enlighet med artikel 21 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden. I remissen redovisas de risker som finns med växtskyddsmedel när det gäller förorening av yt- och grundvatten respektive risker för människors hälsa.

I remissen uppges att syftet med EU:s direktiv¹ om en hållbar användning av bekämpningsmedel syftar till att minska de risker och konsekvenser som användningen av bekämpningsmedel innebär för människors hälsa och för miljön. Vidare uppges att föreskriftsförslaget syftar till att uppfylla miljökvalitetsmålet Giffri miljö, bestämmelserna i EU-direktivet och mål i den nationella handlingsplan som antagits i enlighet med direktivet. Målen inbegriper utöver skydd för miljö och hälsa även skydd av pollinerande insekter.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets bakgrund och syfte är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I remissen anges att ett alternativ till att reglera skulle kunna vara ökad information till konsumenterna om alternativ till användning av kemiska växtskyddsmedel. Förslagsställaren bedömer dock att detta inte är en tillräcklig åtgärd för att i rimlig tid uppnå målet om ökad skydd för hälsa, miljö och pollinerande insekter.

I remissen redovisas de överväganden som gjorts i valet av nivån på miljösanktionsavgiften.

Vidare uppges att om regleringen inte kommer till stånd kan skyddet för hälsa, miljö och pollinerande insekter i praktiken inte säkerställas.

Regelrådet anser att det hade varit önskvärt om förslagsställaren hade redovisat vilka överväganden som har gjorts vid utformandet av de förslagsdelar som har med behörighetsklasserna och utbildningskrav att göra. En sådan redovisning hade höjt konsekvensutredningens kvalitet.

Regelrådet finner likväl att förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

¹ 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. (EUR LEX).

Förslagens överensstämmelse med EU-rätten

I remissen uppges att Europaparlamentets och rådets direktiv (2009/128/EG) om en hållbar användning av bekämpningsmedel är ett så kallat minimidirektiv där krav ställs på medlemsstaterna att de ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att främja ett växtskydd med låg insats av bekämpningsmedel och att de så långt det är möjligt ska ge företräde till icke-kemiska metoder. Medlemsstaterna åläggs att minimera eller förbjuda användningen av växtskyddsmedel på allmänna platser såsom parker, skolgårdar och lekplatser för barn. Det uppges att Europaparlamentet i sin rapport (2017/2284/INI) om genomförandet av direktivet uppmanat medlemsstaterna att med stöd av artikel 12 i direktivet förbjuda användningen av kemiska växtskyddsmedel i områden som används av allmänheten och känsliga befolkningsgrupper. Vidare uppges att medlemsstaterna, enligt artikel 5 i direktivet, är skyldiga att se till att alla yrkesmässiga användare, distributörer och rådgivare har tillgång till lämplig utbildning genom organ som utsetts av behöriga myndigheter. I artikel 13 i direktivet, åläggs medlemsstaterna att vidta alla nödvändiga åtgärder för att undvika farliga moment i hanteringen av bekämpningsmedel som är godkända för icke yrkesmässiga användare.

Det uppges vidare att direktivet ålägger medlemsstaterna att ta fram en nationell handlingsplan för en hållbar användning av växtskyddsmedel (artikel 4). Där ska det fastställas kvantitativa mål, riktmärken, åtgärder och tidtabeller för att minska riskerna med och konsekvenserna av användningen av bekämpningsmedel. Med anledning av detta uppges att regeringen i april 2019 beslutat om en reviderad handlingsplan för perioden 2019 - 2022, där målet är en minskad risktrend. En nyhet i planen är att användningen av medel som kan vara skadliga för pollinerande insekter ska begränsas.

Det uppges att utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel regleras i EU:s växtskyddsmedelförordning². Förordningen innebär att verksamma ämnen i växtskyddsmedel utvärderas och bedöms centralt inom EU. Godkännande av medlen som innehåller de godkända verksamma ämnena sker på medlemsstatsnivå. Växtskyddsmedel som har produktgodkänts av en medlemsstat i en zon ska som huvudregel godkännas av andra medlemsstater i samma zon.

När det gäller förslaget uppges i konsekvensutredningen att en medlemsstat får i ett ömsesidigt erkännande införa egna villkor i fråga om riskreducerande åtgärder som härrör från specifika användningsvillkor, även om dessa inte framgår av slutsatserna i den bedömning som den prövande medlemsstaten kommit fram till. Detta uppges framgå av artikel 41.1 jämförd med artikel 36.3 samt artikel 31.3 och 31.4 i EU:s växtskyddsmedelförordning. Villkoren får bland annat omfatta krav avseende användarkategorier. Det innebär, enligt förslagsställaren, att en medlemsstat inte är bunden av vilken användarkategori en annan medlemsstat eventuellt har hänfört ett medel till. Vidare uppges att det även i skäl 29 i förordningen anges att det i ett ömsesidigt erkännande bör vara möjligt att införa lämpliga villkor med beaktande av målen i den nationella handlingsplan som antagits i enlighet med direktivet om en hållbar användning av bekämpningsmedel.

Vidare uppges att om en medlemsstat återkallar eller ändrar ett produktgodkännande eller inte förnyar det får den enligt artikel 46 i förordningen bevilja en anståndsperiod för att befintliga lager ska kunna avyttras, magasineras eller släppas ut på marknaden.

Det uppges även att tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter. Verksamma ämnen utvärderas, bedöms och godkänns centralt inom EU. Ett produktgodkännande kan ges som ett nationellt godkännande, ett unionsgodkännande eller ett

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden.

förenklat godkännande. Ett unionsgodkännande ges av kommissionen och innebär att en biocidprodukt får tillhandahållas på marknaden och användas inom hela eller delar av unionens territorium. Ett förenklat godkännande ges av den behöriga myndigheten i en medlemsstat, men innebär att en produkt får tillhandahållas på marknaden i samtliga medlemsstater utan att något ömsesidigt erkännande behövs.

När det gäller utvidgat krav på kommunalt tillstånd för yrkesmässig användning av växtskyddsmedel uppges att bestämmelsen genomför artikel 12 i direktiv 2009/128/EG. Motiven till bestämmelsen framgår, enligt förslagsställaren, av skäl 16 i direktivet där det anges i vilka områden användningen av bekämpningsmedel bör minimeras eller förbjudas.

Vidare uppges att medlemsstaterna ska fastställa sanktioner för överträdelse av de nationella bestämmelser som antas i enlighet med direktivet och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa tillämpningen (artikel 17 i direktivet).

Förslagsställaren bedömer att förslaget är förenligt med EU-rätten och att det är proportionerligt. Delförslaget om överlåtelse och användning kommer dock att anmälas till kommissionen i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställarens redovisning är noggrann och att det finns hänvisning till EU-rätten i alla relevanta förslagsdelar.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I remissen anges att bestämmelsen om att ett växtskyddsmedel i klass 3 får överlåtas endast till den som har ett utbildningsbevis föreslås träda ikraft den 1 juli 2021 och att bestämmelsen om att ett sådant medel endast får användas av den som har ett utbildningsbevis föreslås träda ikraft den 1 januari 2022. Övriga författningsförslag föreslås träda ikraft den 1 juli 2020.

Förslagsställaren uppger att tiden för ikraftträdandet gällande överlåtelse av medel i klass 3 är vald med tanke på att Kemikalieinspektionen behöver tid att informera om regeländringarna och om alternativa metoder. Valet av tidpunkt för ikraftträdande för bestämmelsen om användning av sådana medel är vald av praktiska skäl och med hänsyn till allmänna krav på förutsebarhet.

Gällande medel som är aktuella för överföring från klass 3 till klass 4 kan anstånd enligt EU:s växtskyddsmedelsförordning aktualiseras för att befintliga lager av medel som byter behörighetsklass ska kunna avyttras, magasineras eller släppas ut på marknaden. Detta kan bli fallet om Kemikalieinspektionen bedömer att de medel som byter klass behöver få nya registreringsnummer. Tidpunkten för ikraftträdandet är avsett att ge utrymme även för sådana anstånd.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen uppges att förslaget berör producenter, importörer, distributörer och butiker. Vidare uppges att det idag finns 34 kemiska växtskyddsmedel godkända för användning i behörighetsklass 3 och två biologiska. De båda biologiska är så kallade NIS-medel³ som sedan den första juli 2016 inte behöver ha ett godkännande för produkten utan det räcker att arten är godkänd för användning som bekämpningsmedel. För närvarande uppges det finnas 17 arter godkända.

Det uppges att Kemikalieinspektionen vid en undersökning kommit fram till att det under 2016 fanns 15 olika företag som hade växtskyddsmedel godkända i klass 3 i Sverige. Några av dessa var större, multinationella företag verksamma inom flera olika produktområden inom jordbruk eller kemi och hade flera produkter på marknaden. Andra var små och specialiserade företag med sin bas i Sverige och hade en enda produkt inom växtskydd. En tredje kategori hade flera olika produkter i Sverige som de antingen importerade eller tillverkade, ibland kombinerat med andra verksamheter.

Vidare uppges att de butiker som berörs är sådana som säljer växtskyddsmedel exempelvis byggvaruhus, trädgårdsbutiker och trädgårdsvaruhus.

Regelrådet anser att det hade varit önskvärt om förslagsställaren hade uppgett om de små, specialiserade företagen med en enda växtskyddsprodukt även producerar, importerar, distribuerar eller säljer andra produkter än den enda växtskyddsprodukten. Genom sådan redovisning hade det gått att förstå hur pass sårbara dessa företag är.

Regelrådet finner likväl att förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen uppges att innehavare av produktgodkännanden för de växtskyddsmedel i klass 3, som enligt förslaget även fortsättningsvis kan användas utan kunskap om säker hantering, kommer att behöva ansöka hos Kemikalieinspektionen om byte för sina produkter till den nya klass 4 som funktionsmässigt ersätter klass 3. Medlen måste då prövas mot kriterierna för klass 4 och ansökan om en sådan ändring kan även medföra en avgift.

Vidare uppges att berörda näringsidkare kommer att behöva ta fram rutiner för kontroll av att köpare av växtskyddsmedel i klass 3 har utbildningsbevis.

Regelrådet kan konstatera att det saknas uppgift om hur ansökan går till och hur omfattande ansökan behöver vara. Det saknas även uppgifter om tidsåtgång för att upprätta en ansökan, liksom en beräkning av den administrativa kostnaden för upprättandet. Regelrådet hade därutöver gärna sett att förslagsställaren hade uppskattat kostnaden för att ta fram kontrollrutinerna.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av förslagets administrativa kostnader är bristfällig.

³ Naturliga fiender som kan vara mikroorganismer som bakterier, virus och svampar, eller makroorganismer som nematoder (rundmaskar), insekter eller spindeldjur. (Kemikalieinspektionens webb)

Andra kostnader och verksamhet

Av konsekvensutredningen framgår att avgiften för ansökan hos Kemikalieinspektionen varierar mellan 4 000 och 120 000 kronor, beroende på typ av medel och prövningens omfattning. Myndigheten har möjlighet att i det enskilda fallet, med hänsyn till prövningens omfattning eller någon annan särskild omständighet, minska eller efterskänka en avgift.

Vidare uppges att intäkterna kommer att minska för producenter, importörer, distributörer och butiker vid försäljning av de växtskyddsmedel som inte längre kommer att få säljas till eller användas av personer utan utbildningsbevis. För att exemplifiera storleksordningen på intäktsförlusterna och påverkan på arbetstillfällena har förslagsställaren gjort uppskattningar på det totala försäljningsvärdet i butiksledet för produkter i klass 3 som innehåller de verksamma ämnena glyfosat, ättiksyra eller MCPA. Butiksvärdet för dessa produkter uppskattas till cirka 230 miljoner kronor inklusive moms. Minskade vinster för butikerna har uppskattats till 6 miljoner kronor. Det beräknade försäljningsvärdet uppges motsvara 115 anställda i butiksledet. Förslagsställaren uppger att de butiker som säljer växtskyddsmedel erbjuder i många fall också produkter för alternativ bekämpning, till exempel olika redskap för ogräsbekämpning. På så sätt kan butikernas intäktsminskning för försäljning av växtskyddsmedlen delvis kompenseras genom ökade intäkter från alternativa produkter. Producenter, importörer, distributörer och butiker som handlar med växtskyddsmedel som fortsatt får säljas även till personer som inte har utbildningsbevis kan som en konsekvens av åtgärderna gynnas genom en ökad försäljning. En konsekvens kan, enligt förslagsställaren, också vara att incitamenten ökar att utveckla och marknadsföra medel som får användas utan kunskap och säker hantering.

Slutligen uppges att en näringsidkare som överlåter växtskyddsmedel i klass 3 till en användare som saknar utbildningsbevis riskerar att få betala en miljö sanktionsavgift på 5 000 kronor.

Regelrådet anser att förslagsställaren borde ha redovisat de verksamhetsmässiga konsekvenserna för de små, specialiserade företagen med endast en växtskyddsmedelsprodukt.

Regelrådet finner likväl att förslagsställarens redovisning av förslagets andra kostnader är godtagbar, men att redovisningen av förslagets påverkan på företagets verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Regelrådet kan konstatera att det saknas särskild redovisning av förslagets konkurrenspåverkan, men att viss redovisning likväl kan räknas till sådan påverkan. Det gäller för delar av den redovisning som Regelrådet valt att kommentera under *Andra kostnader och verksamhet*. Regelrådet anser emellertid att förslagsställaren borde ha beskrivit förslagets påverkan på företagets konkurrensförhållanden på ett explicit sätt. Sådan redovisning hade förbättrat konsekvensutredningens kvalitet.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet kan konstatera att det saknas redovisning av punkten, men har i sin granskning inte kunnat identifiera någon ytterligare påverkan.

Regelrådet finner därför att utebliven redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden utifrån förutsättningarna i detta ärende är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Regelrådet kan konstatera att det helt saknas redovisning av om förslagsställaren funnit anledning att överväga hänsyn till exempelvis de små, specialiserade företagen med endast en växtskyddsprodukt. Regelrådet anser att även om förslagsställaren anser att det inte funnits sådana skäl ska detta anges och motiveras.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att det finns brister gällande redovisningen av den verksamhetsmässiga påverkan på de små, specialiserade företagen med endast en växtskyddsprodukt. Redovisningen brister även gällande om det funnits anledning att överväga särskild hänsyn till dessa företag vid reglernas utformning. Dessa brister påverkar konsekvensutredningens kvalitet på ett negativt sätt. Såvitt Regelrådet förstår saknas det branschorganisation för dessa små, specialiserade företag vilket kan göra det svårt för förslagsställaren att få fram detaljerad information om hur många som kan komma att beröras av de föreslagna bestämmelserna. Regelrådet kan vidare konstatera att förslagsställaren redovisar de flesta punkterna i sin konsekvensutredning på ett godtagbart sätt och att bristerna avseende administrativa kostnader och konkurrenspåverkan inte är av sådant slag att det på ett avgörande sätt påverkar helhetsbedömningen av konsekvensutredningen.

Sammantaget finner Regelrådet därför att konsekvensutredningen trots allt uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 16 oktober 2019.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Annika LeBlanc.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Annika LeBlanc
Föredragande