

## Remissyttrande

Datum 2022-10-18

Dnr 2772-2022

**Handläggare**

Susanna Hogdin  
Miljöprövningsenheten  
susanna.hogdin@havochvatten.se

[m.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:m.remissvar@regeringskansliet.se)

### Yttrande över EU-kommissionens förslag till förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel, M2022/01516

#### Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten har fått EU-kommissionens förslag till förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel på remiss från miljödepartementet. Av remiss-missivet framgår att förslaget kommer att ligga till grund för förhandlingar mellan medlemsstaterna och kommissionen med start hösten 2022.

Havs- och vattenmyndigheten noterar att förslaget till förordning som är tänkt att ersätta direktiv 2009/128/EG om hållbar användning av bekämpningsmedel (SUD) kommer medföra stora förändringar i arbetssättet med reglering av användning av bekämpningsmedel jämfört med idag. Flera av förslagen kommer också sannolikt medföra mycket administration.

Havs- och vattenmyndigheten anser att det är viktigt att analysera konsekvenserna för livsmedelsproduktionen av de volymbaserade reduktionskraven som föreslås bli bindande och genomföras fram till 2030.

Myndigheten anser vidare att det är viktigt att analysera konsekvenser av artikel 18 där det införs strikta begränsningar i användningen av bekämpningsmedel inom *känsliga områden*. Så som begreppet känsliga områden definieras i artikel 3 så innebär det att yrkesmässig användning av bekämpningsmedel förbjuds på mycket stora arealer såsom känsliga områden är definierade i dagsläget.

Myndigheten vill också påpeka att kemisk bekämpning ibland utgör en viktig pusselbit i arbetet med växtskydd och inte minst i arbetet med att bekämpa karantänskadegörare och invasiva främmande arter. Det är därför viktigt att utöver arbetet med att reducera risker med användning av bekämpningsmedel också säkerställa tillgång till verksamma produkter i de sammanhang där de är nödvändiga. Det arbetet förutsätter bland annat att den norra zonen inom EU även fortsättningsvis utgör en attraktiv marknad för de företag som producerar och tillhandahåller växtskyddsmedel.

Med detta sagt är det dock uppenbart att direktiv 2009/128/EG om hållbar användning av bekämpningsmedel måste ses över för att nå en ökad följsamhet hos medlemsstaterna i målsättningen att successivt minska beroendet av kemiska växtskyddsmedel i livsmedelsproduktionen. Här kan möjligen en förordning, rätt utformad, ge bättre förutsättningar än ett direktiv.

## **Havs- och vattenmyndighetens inställning**

### *Uppsatta reduktionsmål, omställningstakt och legala styrmedel*

Den Europeiska jord- till bord-strategin som slogs fast i oktober 2021 innehåller reduktionsmål för användning av växtskyddsmedel inom den europeiska unionen på 50 % fram till 2030.

För att det ska vara möjligt med en sådan omställning utan att förlora livsmedelsproduktion är det viktigt att fundera på hur man ska stötta omställningen och stimulera utvecklingen av alternativa bekämpningsmetoder.

Det nu remitterade förslaget till förordning innehåller bindande minskningsmål som ska följas upp årligen. Det är stor skillnad mellan en övergripande strategi med målsättningar och formellt bindande krav. Havs- och vattenmyndigheten anser att det är viktigt att analysera effekter på livsmedelsproduktionen innan slutligt beslut fattas om hur de bindande reduktionskraven ska utformas och hur tidtabellen för detta ska se ut.

Att reglera användningen av bekämpningsmedel med en EU-gemensam förordning istället för ett direktiv som genomförs i nationell lagstiftning har vissa fördelar då det blir enklare att jämföra förhållanden mellan olika delar av Europa och säkerställa en konkurrensneutralitet. Samtidigt är det viktigt att se att de långsiktiga politiska ambitionerna om en bekämpningsmedelsfri odling förutsätter en stor omdaning av sektorn. Detta ställer i sin tur höga krav på innovationskraft vilket inte brukar vara möjligt att tvinga fram med hjälp av detaljerade regler. Risker är då att mängden regler istället skapar en inlåsning i vedertagen teknik och missgynnar utvecklingen av rationella brukningsmetoder. Havs- och vattenmyndigheten anser att det kommer vara en utmaning i det fortsatta arbetet med förordningen att hitta rätt balanspunkt mellan styrande regler och möjligheten för den enskilde lantbrukaren att fatta beslut om sina egna brukningsmetoder. Jordbruksverket är sannolikt den myndighet som har bäst förutsättningar att bedöma vad som är rimligt och verkningfullt i detta avseende.

### *All användning av växtskyddsmedel inom känsliga områden förbjuds såvida inte vissa begränsade undantag är tillämpliga*

Av artikel 18 i förslaget framgår att växtskyddsmedel enbart får användas inom *känsliga områden* under vissa omständigheter. Begreppen känsliga områden definieras i artikel 3 punkten 16.

Av artikel 3, punkten 16 f framgår att ekologisk känsliga områden bland annat omfattar alla skyddade områden enligt direktiv 2000/60/EG, inklusive eventuella säkerhetszoner, och ändringar av dessa områden till följd av resultaten av riskbedömningen för uttagspunkter för dricksvatten enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/2184.

Det finns inte närmare kommenterat eller förklarat i förslaget till förordning varför ett förbud för all yrkesmässig användning av växtskyddsmedel anses vara motiverat i samtliga skyddade områden enligt direktiv 2000/60/EG.

I sammanhanget kan dock uppmärksammas att skyddade områden enligt direktiv 2000/60/EG också finns benämnda i artikel 12 i direktiv 2009/128/EG om hållbar användning av bekämpningsmedel (SUD). Artikel 12 har genomförts i svensk rätt genom 2 kap. 40 och 41 §§ förordning 2014:425 samt 7 kap. 1 § Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2015:2) om spridning och viss övrig hantering av kemiska växtskyddsmedel. Artikel 12 är inte lika långtgående i sin restriktivitet som artikel 18 i den nya förordningsförslaget, men det kan vara värt att notera i Sverige som medlemsstat vid något tillfälle, sannolikt i samråd med andra medlemsländer, tagit ställning till vilka skyddade områden enligt direktiv 2000/60/EG som ansetts relevanta att beakta i förhållande till användning av växtskyddsmedel.

#### *Skyddade områden enligt 2000/60/EG*

Enligt artikel 6 i direktiv 2000/60/EG så är medlemsstaterna skyldiga att se till att det upprättas ett eller flera register över skyddade områden inom varje avrinningsdistrikt – i Sverige görs detta av vattenmyndigheterna (VM) (3 kap. 2 § vattenförvaltningsförordningen)

Registren ska innehålla följande

- i. Områden som enligt artikel 7 fastställts för uttag av vatten som är avsett att användas som dricksvatten. (*Identifierade och registrerade dricksvattenförekomster*)
- ii. Områden som har fastställts för skydd av ekonomiskt betydelsefulla vattenlevande djur- eller växtarter (*fisk- och musselvatten*)
- iii. Vattenförekomster som fastställts som rekreativsvatten, inklusive områden som fastställts som badvatten enligt direktiv 76/160/EEG. (*Badvattendirektivet*)
- iv. Områden som är känsliga för näringsämnen, inklusive områden som fastställts som sårbara enligt direktiv 91/676/EEG (*nitratdirektivet*) och områden som fastställts som känsliga områden enligt direktiv 91/271/EEG (*Avloppsdirektivet*).
- v. Områden som har fastställts för skydd av livsmiljöer eller arter där bevarandet eller förbättrandet av vattnets status är en viktig faktor för deras skydd, inklusive *relevanta* Natura 2000 områden som fastställts enligt direktiv 92/43/EEG (*livsmiljödirektivet*) och direktiv 79/409/EEG (*fågeldirektivet*).

<b>Skyddsförordnande</b>	<b>Areal [ha]</b>	<b>Areal jordbruksmark [ha]</b>	<b>Andel av svensk jordbruksmark [%]</b>
Skyddade områden enligt artikel 7 – enbart grundvatten	2 640 000	593 900	22
Nitratkänsliga områden 91/676/EEG ( <i>nitratdirektivet</i> )	9 714 600	2 002 100	73

Natura 2000-områden 92/43/EEG (livsmiljödirektivet) 79/409/EEG (fågeldirektivet)	7 653 000	105 830	4 % 4,16 <sup>1</sup> %
Känsliga områden enligt avloppsdirektivet 91/271/EEG	Nationellt införande. Notera förslag om ändring av detta genomförande. <sup>2</sup>		
Fisk- och musselvatten	Berör enbart vatten		

### Dricksvattenförekomster

Enligt artikel 7.1 (vattendirektivet) är varje medlemsland skyldig att identifiera och hålla register över de vattenförekomster där det förekommer uttag av vatten för produktion av dricksvatten för 50 personer eller fler alternativt ett uttag > 10 m<sup>3</sup>/dygn. I Sverige görs detta arbete av vattenmyndigheterna för varje distrikt och registret hålls i VISS.

Enligt artikel 7.3 ska medlemsstaterna säkerställa ett *erforderligt skydd* för de identifierade vattenförekomsterna i syfte att minska den nivå av rening som krävs för framställning av dricksvatten. Medlemsstaterna får upprätta säkerhetszoner för dessa vattenförekomster.

### Säkerhetszoner

Begreppet säkerhetszon har inte införts direkt i svensk rätt. När vattendirektivet skulle införas gjordes bedömningen i SOU 2002:107 att de möjligheter balken ger för att skydda dricksvattentäkter genom att inrätta vattenskyddsområden tillsammans med möjligheterna att i åtgärdsprogram lämna en redovisning av behovet av inrättande av vattenskyddsområden och de föreskrifter som behövs för området, ger tillräckliga möjligheter för att uppfylla kravet i artikel 7.3.

Det finns en vägledning på Europeisk nivå som handlar om grundvatten i skyddade områden för dricksvatten<sup>3</sup>. I denna CIS-guidance behandlas begreppet säkerhetszon i en grundvattenkontext. Av vägledningen framgår att en säkerhetszon kan vara mindre än den avgränsande grundvattenförekomsten, men att det också kan sammanfalla i storlek med grundvattenförekomsten. Principerna för avgränsningen av säkerhetszonen som vägledningen ger uttryck för tycker vi dock sammanfaller väl med utgångspunkterna med en riskbaserad metod för avgränsning och zonindelning av vattenskyddsområde.

### Vattenskyddsområde enligt 7 kap. miljöbalken

Ett vattenskyddsområde är ett formellt områdesskydd som fastställs med stöd av 7 kap. 21 § miljöbalken. Vattenskyddsområdet inklusive meddelade bestämmelser ska säkerställa att råvattnet efter ett normalt reningsförfarande ska kunna beredas till ett hälsosamt livsmedel. Vattenskyddsföreskrifter kan användas för att komplettera och skärpa de regleringar och krav som redan gäller enligt den grundläggande miljölagstiftningen. Syftet med

<sup>1</sup> Om även de Natura 2000-områden som enbart är landbaserade läggs till

<sup>2</sup> <https://www.naturvardsverket.se/contentassets/d51b1ea3178f458e9fd9ad5eb7ac6c67/skrivelse-reglering-for-oversyn-av-kansliga-omraden.pdf>

<sup>3</sup> Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive, Guidance Document No. 16, Guidance on Groundwater in Drinking Water Protected Areas, Technical Report 2007–2010

vattenskyddsföreskrifterna kan vara att hantera identifierade risker för vattenresursen eller att förebygga att problem uppstår. Vattenskyddsföreskrifter kan inskränka pågående markanvändning och tillståndsgiven verksamhet om det behövs till skydd för vattenresursen.

Vad avser växtskyddsmedel så har det sedan 1997 funnits ett generellt förbud mot att yrkesmässigt sprida kemiska bekämpningsmedel inom vattenskyddsområde utan särskilt tillstånd från den kommunala nämnden för miljöfrågor. Den så kallade generella tillståndsplikten regleras idag i 6 kap. i Naturvårdsverket föreskrifter (NFS 2015:2) om spridning och viss övrig hantering av växtskyddsmedel. Föreskrifterna innehåller bestämmelser om tillståndsplikt vid yrkesmässig användning av växtskyddsmedel inom vattentäktzon samt primär och sekundär skyddszon inom vattenskyddsområde. Föreskrifterna är dock utformade på så sätt att den inte gäller vattenskyddsområden som inrättas eller omarbetas efter 1 januari 2018. Syftet med detta var att det ofta uppstått problem med dubbelreglering mellan beslut om vattenskyddsområden som fattats med stöd av 7 kap. 22 § miljöbalken och som reglera användning av bekämpningsmedel och den generella tillståndsplikten och bedömdes som viktigt att välja endera vägen för att reglera verksamheten. I Sverige innehåller ca 10 % av besluten om vattenskyddsområde rena förbudszoner mot användning av växtskyddsmedel. Mer vanligt är att ställa krav på tillstånd för användningen. Om tanken är att vattenskyddsområden fortsatt ska anses vara det skyddsförordnande som motsvarar säkerhetszoner så är det viktigt i den fortsatta diskussionen att säkerställa att det finns ett fortsatt utrymme att besluta om lämplig restriktionsgrad för yrkesmässig användning av bekämpningsmedel lokalt i varje vattenskyddsområde så att restriktionsnivån står i rimlig proportion till riskbilden.

<b>Skyddsförordnande</b>	<b>Areal [ha]</b>	<b>Areal jordbruksmark [ha]</b>	<b>Andel av svensk jordbruksmark [%]</b>
Vattenskyddsområde	1 183 800	111 900	4

#### *Tillrinningsområden för uttagspunkter för dricksvatten*

Enligt artikel 8 i 2020 års dricksvattendirektiv (2020/2184) ska medlemsstaterna säkerställa att det utförs en riskbedömning och riskhantering avseende *tillrinningsområdena för uttagspunkter för dricksvatten*. Syftet med riskbedömningen och riskhanteringen är att minska den beredning som krävs för produktionen av dricksvatten, till exempel genom en begränsning av sådan markanvändning eller sådana åtgärder som förorenar eller riskerar att förorena de vattenförekomster som används för uttag av dricksvatten. Eventuella *säkerhetszoner* inom tillrinningsområdena ska kartläggas och utvärderas.

Hur det nya dricksvattendirektivet ska genomföras i svensk förvaltning har nyligen utretts<sup>45</sup> och ett implementeringsarbete pågår för närvarande. Näringsdepartementet är den huvudansvariga aktören på regeringskansliet.

Det finns ingen legaldefinition av begreppet tillrinningsområde för uttagspunkten för dricksvatten i direktivet. Det är heller inte självklart att det sammanfaller med den naturvetenskapliga

<sup>4</sup> SOU 2021:81 En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet

<sup>5</sup> Remiss från Näringsdepartementet, N2021/02620

definitionen av tillrinningsområde i en viss punkt – frågan har av utredningen hänskjutits till de föreslagna föreskrivande myndigheterna, som i detta fall föreslås bli SGU avseende grundvatten och Havs- och vattenmyndigheten avseende ytvatten. Inrättande av säkerhetszoner förefaller dock vara en riskhanteringsåtgärd som är möjligt att vidta när det är lämpligt.

### *Slutsats*

Det remitterade förslaget till EU-förordning kommer att innebära en stor förändring för lantbrukssektorn och för berörda myndigheter.

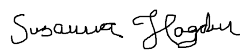
Yrkesmässig användning av kemiska växtskyddsmedel föreslås att förbjudas inom känsliga områden. Med nuvarande definition av begreppet känsliga områden så innebär det mycket stora arealer. I den fortsatta processen bör det tydliggöras och motiveras på vilket dessa områden är relevanta i kontexten användning av växtskyddsmedel.

Konsekvenser för livsmedelssektorn bör analyseras innan slutligt beslut fattas om omställningstakt och utfasning av kemiska växtskyddsmedel för att inte skapa oönskade effekter i form av utslagning av inomeuropeisk livsmedelsproduktion.

Beslut om detta yttrande har fattats av ställföreträdande generaldirektören Maria Hellsten efter föredragning av utredaren Susanna Hogdin. I den slutliga handläggningen av ärendet har även GIS-handläggaren Britta Werme, verksjuristen Ramona Liveland, avdelningschefen Johan Kling och enhetschefen Johan Stål medverkat.



Maria Hellsten



Susanna Hogdin

### **Bilagor:**

Kartor över vissa skyddade områden enligt direktiv 2000/60/EG

- i. Utpekade dricksvattenförekomster
- ii. Nitratkänsliga områden
- iii. Vattenrelaterade Natura 2000-områden
- iv. Känsliga områden enligt avloppsdirektivet
- v. Vattenskyddsområden

Kopia till:

[m.kemikalieenheten@regeringskansliet.se](mailto:m.kemikalieenheten@regeringskansliet.se)

