

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Länsstyrelsen i Gotlands läns yttrande över remiss av EU-kommissionens förslag till förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel

(D.nr. M 2022/01516)

Sammanfattning och övergripande synpunkter

- Länsstyrelsen ser positivt på målet att minska användning och beroende av växtskyddsmedel bland annat genom att främja ny teknik och icke-kemiska alternativ.
- Beträffande på vilka nivåer som den 50-procentiga minskningen av bekämpningsmedel bör gälla anser Länsstyrelsen att det rimligaste förslaget är att den 50-procentiga minskningen enbart blir bindande på EU-nivå och att medlemsländerna ges möjlighet att justera sina mål utifrån tidigare framsteg och användningsintensitet.
- Som förslaget nu är utformat blir det ett förbud mot att använda kemiska växtskyddsmedel i skyddade områden, bland annat nitratkänsliga områden. Då majoriteten av jordbruksmarken i södra och mellersta Sverige ligger i nitratkänsliga områden skulle ett förbud få alltför stora konsekvenser.
- Länsstyrelsens bedömning är också att det nu är stort fokus på en minskning i procent och inte så mycket på hur användningen sker. Reglering med till exempel användarvillkor för växtskyddsmedel tror vi skulle få en större effekt på miljön än en minskning i procent. Vi ser att om förslaget genomförs så finns det en stor risk att lantbrukare slutar med sin produktion vilket skulle påverka både självförsörjningsgrad och biologisk mångfald då även antalet betande djur skulle minska.

Synpunkter på betänkandets förslag

Länsstyrelsen ställer sig positiv till ambitionen att:

- minska användningen av och riskerna med kemiska bekämpningsmedel
- öka användningen av mindre farliga bekämpningsmedel och icke-kemiska alternativ till kemiska bekämpningsmedel
- förbättra genomförande, tillämpning och efterlevnad av lagstiftningen i alla medlemsstater
- främja införandet av ny teknik, till exempel precisionsjordbruk, i syfte att minska den totala användningen

Ambitionen att förbättra den inre marknadens funktionssätt och minska snedvridningen mellan medlemsstaterna är positiv. Länsstyrelsen anser dock att genomförandet av förordningen riskerar att öka snedvridningen då länder där stora framsteg redan har gjorts kommer att missgynnas. Tillgången till olika/alternativa preparat ser olika ut beroende på hur intresserad handeln är av att registrera preparat i olika länder. Brist på tillgängliga alternativ kan resultera i att vissa grödor inte kommer att kunna odlas i Sverige.

Förutsättningarna för växtodling varierar mycket inom EU. I norra Europa är vegetationsperioden kortare. Möjligheten att testa alla olika förebyggande åtgärder är därmed mindre.

Minskad självförsörjningsgrad

Frågan om ökad självförsörjningsgrad har hamnat mer i fokus under rådande omständigheter med krig i Europa och osäker energiförsörjning. Genomförs förordningen fullt ut enligt förslaget så ser Länsstyrelsen en risk för att vissa grödor och arealer kommer att sluta odlas. Det kommer att påverka självförsörjningsgraden negativt. Sverige importerar redan idag en stor del av sina livsmedel.

På företag som idag har bristande lönsamhet finns risk att produktionen minskar eller upphör. Anledningen till att en företagare avvecklar sin produktion kan till exempel vara ett ökat krav på dokumentation, mer tillsyn, ett ökat investeringsbehov i ny teknik eller en minskad frihet i sitt beslutsfattande. Sannolikt har många av dessa företag även en djurhållning med betande djur. Färre betesdjur påverkar den biologiska mångfalden negativt.

Länsstyrelsen ser även en risk att det sker en förskjutning från mindre till större enheter. Fler större enheter riskerar att öka sårbarheten samtidigt som det finns en risk att produktionen upphör helt på de mindre enheterna.

Mer differentierade mål

Länsstyrelsen är positiv till åtgärder för att minska beroendet av växtskyddsmedel men bedömer att minskningsbetinget är svårt att uppnå utan att påverka lönsamhet och produktion. Länsstyrelsen ser ett behov av mer differentierade mål och bättre anpassade åtgärder på nationell nivå än vad förslaget ger utrymme för. Genom att använda informationen i de utvärderingar som gjorts bör det vara lätt att sätta in åtgärder utifrån de brister som har identifierats. Vid beräkning av minskningsgrad anser vi också att en större hänsyn bör tas till att Sverige har bland den lägsta användningen av växtskyddsmedel bland länderna i OECD. Sverige har under en lång tid aktivt arbetat för att minska riskerna med kemiska bekämpningsmedel.

I förslaget lyfts biologisk bekämpning fram som ett hållbart alternativ till kemisk bekämpning. Biologiskt växtskydd är utbrett inom växthusodlingen men kan i princip inte ske på friland. Länsstyrelsen är positiv till ökad användning av biologiska bekämpningsmedel men ser inte möjligheten i att öka användningen i närtid. I dagsläget saknas i stort sett möjliga biologiska bekämpningsmedel i öppen växtodling.

Användningen av glyfosat

För svenskt vidkommande kommer glyfosat ha en central roll i minskningsmålet då detta, 2021, står för drygt 40 % av den totala användningen av växtskyddsmedel inom områdena jordbruk och trädgård. Sverige har hårdare restriktioner kring hur glyfosat får användas jämfört med många andra länder. Här är det till exempel inte tillåtet med avdödning i spannmål för att uppnå jämnare avmognad och lägre vattenhalt. Även om en minskning är möjlig så är potentialen till minskning lägre i Sverige jämfört flera andra länder i och med att Sverige redan har striktare villkor.

En ökad frekvens av mekanisk bearbetning leder till en ökad kostnad för diesel, ökade utsläpp av koldioxid samt ökad risk för kväveutlakning.

I Sverige ökar odlingsystem med minskad jordbearbetning. Graden av bearbetning varierar i dessa system men syftet är att spara tid, bränsle, och genom att bygga upp den biologiska aktiviteten i marken, även förbättra markstrukturen. I och med att marken i dessa system är bevuxen större delen av året minskar riskerna för fosfor- och kväveläckage. Med mindre störningar via mekanisk bearbetning ökar också behovet av kemisk bekämpning, speciellt mot roto-gräs. Dessa odlingsystem har därmed svårt att vara med och bidra till den minskning av växtskyddsmedels-användningen som önskas.

Mer fokus på hur användningen sker

För att få en bättre utväxling på minskade risker för miljön är vår bedömning att mer vikt måste läggas på hur användningen sker. Detta glöms till viss del bort i förslaget då det stora fokuset nu till stor del hamnar på vilka mängder vi ska minska med.

Ett förslag är därför att se över användarvillkoren för preparat och på olika sätt stötta odlarna med åtgärder som direkt minskar riskerna.

Exempel på åtgärder som minskar riskerna för miljön är att:

- Gräva ner dräneringsbrunnar då dessa förhindrar läckage till vattendrag, alternativt så in vegetation som gynnar pollinatörer runt dräneringsbrunnar i konventionell odling. Eventuellt ge ersättning för dessa åtgärder.
- Ställa högre krav på vilken teknik som får användas vid bekämpning. Det bör bara i vissa undantagsfall vara godkänt att använda annat än avdriftsreducerande utrustning. Här krävs i så fall en skärpning i samband med registrering av preparat.
- Genomföra fler kampanjer med information om riskerna vid höstbekämpning då det många gånger innebär en ökad risk för negativa miljöeffekter.
- Involvera de som testar spridningsutrustning i informationsspridning av vilken teknik som minskar riskerna. Till exempel en upplysningspunkt i testprotokollet som ger förslag på utrustning som minskar risken för avdrift i de fall det är aktuellt. Även handeln behöver mer kunskap om bästa möjliga teknik.
- Regionvis sätta ett sista datum på hösten för när en ogräs- eller totalbekämpning får göras.
- Ställa krav på skyddszoner eller anpassade skyddszoner mot vattendrag.

Skydd för nyttoinsekter

Vi behöver ha mer fokus på hur vi ska gynna nyttoinsekter och pollinerare. Idag är upplevelsen att förekomsten av åtgärder som ska gynna denna grupp inte anläggs i den omfattning som är önskvärt. Speciellt viktigt är att få till dessa åtgärder i slättlandskapet.

Länsstyrelsen anser att det är viktigt att förbättra produkt- och användarinformation som en åtgärd för att minska risken för nyttoinsekter. Det behöver bli en standard för etiketter där det med tydlig märkning framgår om en produkt är skadlig för nyttoinsekter. Som det är idag är denna information otydlig och lätt som sprutförare att missa.

Demonstrationsgårdar kan fungera som förebilder när det gäller åtgärder som gynnar nyttoinsekter och pollinatörer. Dessa gårdar kan ge lantbrukare kunskap och inspiration till att våga testa nya åtgärder.

Länsstyrelsen förordar även någon form av stöd till de lantbrukare som vidtar åtgärder för att gynna nyttoinsekter och pollinatörer.

Utveckling av teknik

Länsstyrelsen anser det viktigt att det läggs resurser på utbildning, information och rådgivning i syfte att visa ny teknik med alternativa metoder till kemisk bekämpning. Det är viktigt att på olika sätt, tillsammans med andra myndigheter, stötta denna utveckling.

Avgörande för att det sker en utveckling är att det finns intresse hos maskintillverkarna att utveckla ny teknik. Jordbruksverket och andra myndigheter skulle kunna samarbeta med till exempel SLU och RISE i syfte att slutanvändarens intresse för ny teknik ska öka.

Viktigt med kostnadstäckning

Enligt förslaget kommer det kunna ges ekonomiskt stöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken under en femårsperiod, för att täcka jordbrukarnas kostnader som uppstår för att uppfylla alla krav. Viktigt är att extra pengar skjuts till så att dessa pengar inte tas från andra områden. Eftersom målet är att livsmedelspriserna inte ska påverkas rekommenderar Länsstyrelsen att lantbrukarna kompenseras för sina kostnadsökningar.

Ökat behov av mekanisk bekämpning, investering i ny teknik, finansiering av rådgivare och mer tid för administration är exempel på områden som leder till ökade kostnader. Utöver en ökad kostnad kan man också förvänta sig ett intäktsbortfall på grund av till exempel lägre avkastning, högre vattenhalt vid skörd och att kvalitetsmålen kan vara svåra att nå.

Det är av stor vikt att den nya gemensamma jordbrukspolitiken främjar precisionsjordbruket och ger stöd med teknisk kunskap. Länsstyrelsens bedömning är att lantbrukarnas lönsamhet sannolikt kommer påverkas negativt även om det kommer vara möjligt att, som det föreslås, få stöd de första fem åren.

Känsliga områden

Eftersom känsliga områden i förslaget till förordning omfattar alla skyddade områden enligt vattendirektivet (2000/60/EG, bilaga IV) inkluderas även områden som är känsliga för näringsämnen, då även områden som fastställts som sårbara. Detta enligt direktiv 91/676/EEG (om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket), dvs nitratkänsliga områden, och områden som fastställts som känsliga områden enligt direktiv 91/271/EEG (om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse), dvs. avloppskänsliga områden. Detta skulle leda till att det blir förbjudet att använda kemiska växtskyddsmedel i mycket stora

områden i södra och mellersta Sverige. Majoriteten av jordbruksmarken i södra och mellersta Sverige är utpekad som nitratkänsliga områden. Ett förbud kan därför få allt för långtgående konsekvenser för svensk livsmedelproduktion.

Ett förbud mot kemiska växtskyddsmedel i känsliga områden kommer att medföra ett ökat behov av jordbearbetning. Jordbearbetning leder till ökat läckage av näringsämnen, vilket i exempelvis ett nitratkänsligt område därmed står i konflikt med miljö kvalitetsnormerna för vatten.

Skyldigheter i samband med integrerat växtskydd

Länsstyrelsen menar att det är en för hård reglering att alla förebyggande åtgärder ska ha övervägts innan det är tillåtet att använda kemiska bekämpningsmedel. Definitionen av vissa begrepp behöver tydliggöras, exempelvis innebörden av reducerad jordbearbetning.

I Sverige är vegetationsperioden kort vilket gör att tidsfönstret för åtgärder är smalare jämfört med sydligare länder. Risk finns då att optimalt läge har passerat när det är tillåtet att genomföra en kemisk bekämpning.

Länsstyrelsen är positiv till att grödspecifika odlingsvägledningarna används. Att göra dem obligatoriska ser vi dock inte som ett bra alternativ. Odlingsförutsättningarna varierar stort inom Sverige och om det blir specifika bestämmelser som måste uppfyllas skapas ett regelverk som blir begränsande för den enskilde odlaren. En alltför omfattande styrning kan leda till att innovationskraften minskar. Det kan i sin tur leda till att utvecklingstakten av nya metoder och ny teknik sänks.

I förslaget ska en rådgivare anlitas årligen. Enligt Jordbruksverkets statistik för 2021 så fanns det ca 58 700 lantbruksföretag i Sverige varav ca 22 000 företag har en areal över 20 hektar. Det kommer att behövas många rådgivare för att kunna tillgodose behovet av rådgivning. Länsstyrelsen bedömer det som svårt att få tillgång till tillräckligt många utbildade rådgivare.

Viktigt är också att det sker ett klargörande över vad som gäller avseende ansvarsfördelning när tjänsten för bekämpning köps in.

Att funktionstesta sprutan vart tredje år är ett krav i Sverige. Enligt förslaget ska det rapporteras om sprutan tas ur bruk och sedan om den tas i bruk igen. Med den svenska modellen med funktionstest finns ett uppdaterat register på godkända sprutor. Att ställa ytterligare krav skapar inget mervärde.

Ökad dokumentation

Länsstyrelsen ställer sig tveksam till effekten med det elektroniska registret som föreslås. Förslaget ger, i vår mening, ett alltför omfattande krav på dokumentation av förebyggande åtgärder. Det ger mer en bild av övervakning än utveckling av metodik i odlingen.

Förslaget medför, så som det är utformat, en ökad ekonomisk och administrativ belastning för både lantbrukare och myndigheter.

Övriga synpunkter

Det framgår inte tydligt om ”Förteckningarna över förorenande ämnen och regelstandarder i direktivet om miljökvalitetsnormer” (Miljö och kemikaliepolitik s. 7, punkt iii) även omfattar särskilda förorenande ämnen som identifieras på nationell nivå. Eftersom användningen av växtskyddsmedel skiljer sig åt mellan medlemsländerna är det viktigt att även särskilda förorenande ämnen inkluderas och att detta förtydligas.

Remissvaret har till stora delar beretts i samråd mellan Länsstyrelserna i Gävleborg, Jämtland, Jönköping, Skåne, Uppsala, Västra Götaland och Gotland.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Anders Flanking med landsbygdshandläggare Desirée Kristiansson som föredragande. I ärendets beredning har deltagit landsbygdshandläggare Ilse Hallgren och enhetschef Sanna Palomaa.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.