



Länsstyrelsen
Västra Götaland

Landsbygdsavdelningen
010-224 40 00

YTTRANDE
2022-11-03

Diarienummer
600-28751-2022

Sida
1(7)

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

EU-kommissionens förslag till förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel

(D.nr. M 2022/01516)

Länsstyrelsen i Västra Götalands yttrande på EU kommissionens förslag till förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel

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 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 allt för stora konsekvenser.
- Länsstyrelsen 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, anser länsstyrelsen skulle få en större effekt på miljön än en minskning i procent. Länsstyrelsen bedömer att risken är stor att lantbrukare slutar med sin produktion om förslaget genomförs. Det skulle påverka både självförsörjningsgrad och biologisk mångfald då 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 genomförandet, tillämpning och efterlevnaden 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 har gjorts kommer att missgynnas. Tillgången på 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 variera 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 lönsamheten finns risken 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 länsstyrelsen 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 positiva 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. Där 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 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 odlingssystem 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 rotogräs. Dessa odlingssystem har därmed svårt att vara med och bidra till den minskning av växtskyddsmedelsanvändningen som önskas.

Utveckling av teknik

Länsstyrelsens ser det som viktigt att resurser läggs på utbildning, information och rådgivning med 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. Här kan Jordbruksverket och

andra myndigheters roll vara att ha nära samarbete med till exempel SLU och RISE, samtidigt som man väcker slutanvändarens intresse för ny teknik.

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. Då målet är att livsmedelspriserna inte ska påverkas är det viktigt att lantbrukarna kompenseras fullt ut för sina kostnadsökningar.

Ökat behov av mekanisk bekämpning, investering i ny teknik, finansiering av rådgivare, 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.

Viktigt att den nya gemensamma jordbrukspolitiken främjar precisionsjordbruket och ger stöd med teknisk kunskap. Länsstyrelsens bedömning är att lantbrukarna lönsamhet kommer att 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 bland annat omfattar alla skyddade områden enligt vattendirektivet (2000/60/EG, bilaga IV) inkluderas även områden som är känsliga för näringsämnen. Det inkluderar områden som fastställts som sårbara 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 skulle därför få allt för långtgående konsekvenser för svensk livsmedelproduktion.

Ett förbud mot kemiska växtskyddsmedel i ett känsligt område kommer att medföra ett ökat behov av jordbearbetning. Jordbearbetning leder till ett ökat läckage av näringsämnen i exempelvis ett nitratkänsligt område och kan därmed stå i konflikt med miljökvalitetsnormerna för vatten.

Skyldigheter i samband med integrerat växtskydd

Att alla förebyggande åtgärder ska ha övervägts innan det är tillåtet att använda kemiska bekämpningsmedel är en för hård reglering. 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 länder söder ut. Risk finns då att när det är tillåtet att genomföra en kemisk bekämpning så har optimalt läge passerat.

Länsstyrelsen är positiv till att grödspecifika odlingsvägledningar används. Att göra dem obligatoriska ser länsstyrelsen dock inte som ett bra alternativ. Odlingsförutsättningarna varierar stort inom Sverige och blir det specifika bestämmelser som måste uppfyllas skapas ett regelverk som för 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 årligen en rådgivare anlitas. 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 att det är orimligt 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 allt för omfattande krav på dokumentation av förebyggande åtgärder. Det ger mer en bild av övervakning än kreativ utveckling av metodik i odlingen.

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

Övrigt

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.

Utöver synpunkterna på EU förordningen föreslår Länsstyrelsen att mer fokus läggs 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 fokus till stor del hamnar på vilka mängder det ska minskas 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 är en viktig källa för läckage till vattendrag alternativt ge en ersättning till de som har konventionell odling och sår in förslagsvis vegetation som gynnar pollinatörer runt en dräneringsbrunn. Eventuellt ge stöd 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.
- Uppdra de som testar spridningsutrustning att informera om 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.

Mer fokus behövs dessutom på hur nyttoinsekter och pollinerare ska gynnas. 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 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 ser gärna fler former av bidrag för de brukare som gör åtgärder som gynnar nyttoinsekter och pollinatörer.

De som medverkat i beslutet

Detta yttrande har beslutats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze efter föredragning av lantbrukskonsulenterna Åsa Käck och Kristian Jochnick. I den slutliga handläggningen av ärendet medverkade även Delilah Lithner, vattensamordnare på Vattenmyndigheten och Sabine Lagerberg, länsjurist. Även chef Sophia Olander har medverkat.

Lisbeth Schultze

Kristian Jochnick

Detta beslut har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrifter.