



Miljödepartementet

Förbud mot användning av växtskyddsmedel inom vissa områden och miljösanktionsavgift för överträdelse av förbuden

Promemorians huvudsakliga innehåll

All användning av växtskyddsmedel förbjuds på tomtmark, inom koloniträdgårdsområden, i växthus som inte används yrkesmässigt samt på krukväxter i hemmiljö. Den nu gällande tillståndsplikten för yrkesmässig användning av växtskyddsmedel tas bort på gårdar till skolor och förskolor, på lekplatser som allmänheten har tillträde till, på tomtmark för flerfamiljshus samt i parker och trädgårdar och liknande dit allmänheten har tillträde. I stället införs ett förbud mot all användning av växtskyddsmedel även inom dessa områden.

För överträdelse av de föreslagna användningsförbuden föreslås miljösanktionsavgifter.

Kemikalieinspektionen bemyndigas att föreskriva om undantag från förbudet för verksamma ämnen i växtskyddsmedel som bedöms innebära en begränsad risk för människors hälsa och miljön. Naturvårdsverket och Statens Jordbruksverk bemyndigas att meddela föreskrifter om undantag från förbuden för användning som behövs för att förhindra spridning av invasiva främmande arter respektive för att förhindra introduktion, etablering och spridning av växtskadegörare. Statens Jordbruksverk bemyndigas även att meddela föreskrifter om undantag som behövs för bevarandet av kulturväxter. Kommunerna bemyndigas att i enskilda fall ge dispens från förbuden.

1. Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel

Regeringen föreskriver¹ i fråga om förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel

dels att 1 kap. 4 §, 2 kap. 11, 20, 37–39, 40 och 42 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 2 kap. 37 a och 38 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §²

I denna förordning avses med

distributör: grossist, detaljhandlare, säljare, leverantör eller annan fysisk eller juridisk person som tillhandahåller ett växtskyddsmedel på marknaden,

kemiskt växtskyddsmedel: kemisk produkt som är ett växtskyddsmedel enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009,
kommunal nämnd: nämnd som fullgör kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet,

tillhandahålla på marknaden: att yrkesmässigt mot betalning eller gratis leverera för distribution eller användning, om leveransen inte enbart avser transport för någon annans räkning,

tillsynsmyndighet: statlig myndighet eller kommunal nämnd som utövar den operativa tillsynen enligt miljötillsynsförordningen (2011:13),

utbildningsbevis: bevis som styrker tillräckliga kunskaper i de ämnen som ingår i en kursplan enligt denna förordning,

tomtmark: mark som utgör tomt enligt 1 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900),

utrustning som används för spridning av växtskyddsmedel: apparat som är särskilt avsedd för spridning av växtskyddsmedel, inklusive munstycken, manometrar, filter, silar, anordningar för tankrengöring och andra tillbehör som är nödvändiga för att apparaten ska fungera effektivt, och

¹ Jfr 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, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1243. Se även Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

² Senaste lydelse 2016:795.

vägområde: mark eller utrymme som har tagits i anspråk för en väg, driften av en väg eller användningen av en väg.

2 kap.

11 §

Användare av växtskyddsmedel ska erbjudas utbildning som ger tillräcklig kunskap om de ämnesområden som anges i bilaga I till 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, i den ursprungliga lydelsen. Utbildningen ska erbjudas av

1. Statens jordbruksverk, när det gäller användning
 - a) inom jordbruk, skogsbruk, parkskötsel eller trädgårdsskötsel,
 - b) på tomtmark *för flerfamiljsbus*, b) på tomtmark,
 - c) på *gårdar till skolor* och för- c) på *skolgårdar* och *gårdar till*
skolor, förskolor
 - d) på lekplatser som allmänheten har tillträde till,
 - e) inom idrotts- och fritidsanläggningar,
 - f) vid planerings- och anläggningsarbeten,
 - g) på vägområden och banvallar,
 - h) på grusytor och andra mycket genomsläppliga ytor, och
 - i) på ytor av asfalt eller betong eller andra hårdgjorda material,
2. Folkhälsomyndigheten, när det gäller användning i och omkring lagerlokaler eller andra lagringsutrymmen, och
3. Arbetsmiljöverket, när det gäller annan användning.

20 §

Frågor om användningstillstånd enligt 18 eller 19 § prövas av

1. Statens jordbruksverk, när det gäller användning
 - a) inom jordbruk, skogsbruk, parkskötsel eller trädgårdsskötsel,
 - b) på tomtmark *för flerfamiljsbus*, b) på tomtmark,
 - c) på *gårdar till skolor* och c) på *skolgårdar* och *gårdar till*
förskolor, förskolor
 - d) på lekplatser som allmänheten har tillträde till,
 - e) inom idrotts- och fritidsanläggningar,
 - f) vid planerings- och anläggningsarbeten,
 - g) på vägområden och banvallar,
 - h) på grusytor och andra mycket genomsläppliga ytor, och
 - i) på ytor av asfalt eller betong eller andra hårdgjorda material,
2. Folkhälsomyndigheten, när det gäller användning i och omkring lagerlokaler eller andra lagringsutrymmen, och
3. Arbetsmiljöverket, när det gäller annan användning.

37 §

Växtskyddsmedel får inte användas på ängs- eller betesmark som inte är lämplig att plöja men som kan användas till slätter eller bete.

Växtskyddsmedel får inte användas

1. på ängs- eller betesmark som inte är lämplig att plöja men som kan användas till slätter eller bete,

2. på skolgårdar och gårdar till förskolor och på lekplatser som allmänheten har tillträde till,

3. i parker, trädgårdar och andra avgränsade rekreationsområden som allmänheten har tillträde till,

4. inom koloniträdgårdsområden och i växthus som inte används yrkesmässigt,

5. på tomtmark, eller

6. på krukväxter i hemmiljö.

37 a §

Kemikalieinspektionen får meddela föreskrifter om undantag från förbuden i 37 § 2–6 för verksamma ämnen i växtskyddsmedel som bedöms innebära en begränsad risk för människors hälsa och miljön.

Innan Kemikalieinspektionen meddelar föreskrifterna ska inspektionen ge övriga berörda myndigheter tillfälle att yttra sig.

38 §

Statens jordbruksverk får meddela sådana föreskrifter om undantag från förbudet i 37 § som behövs för att förhindra spridning av invasiva främmande arter.

Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om undantag från förbuden i 37 § 1–5 för att förhindra spridning av invasiva främmande arter.

Innan Naturvårdsverket meddelar föreskrifterna ska verket ge övriga berörda myndigheter tillfälle att yttra sig.

38 a §

Statens jordbruksverk får meddela föreskrifter om

1. undantag från förbuden i 37 § 1–5 för att förhindra introduktion, etablering och spridning av växtskadegörare enligt

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/2031 av den 26 oktober 2016 om skyddsåtgärder mot växtskadegörare, ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 228/2013, (EU) nr 652/2014 och (EU) nr 1143/2014 samt om upphävande av rådets direktiv 69/464/EEG, 74/647/EEG, 93/85/EEG, 98/57/EG, 2000/29/EG, 2006/91/EG och 2007/33/EG och lagstiftning som kompletterar denna EU-förordning, och
2. undantag från förbuden i 37 § 3–5 som behövs för bevarandet av kulturväxter.

Innan Statens jordbruksverk meddelar föreskrifterna ska verket ge övriga berörda myndigheter tillfälle att yttra sig.

39 §

Den kommunala nämnden får i det enskilda fallet ge dispens från förbudet i 37 §, om det finns särskilda skäl, växtskyddsmedlet är godkänt av Kemikalieinspektionen och användningen är förenlig med villkoren för godkännandet.

Den kommunala nämnden får i det enskilda fallet ge dispens från förbuden i 37 § 1 och 3–5, om

- det behövs för bevarandet av kulturväxter eller finns andra särskilda skäl,
- växtskyddsmedlet är godkänt av Kemikalieinspektionen, och
- användningen är förenlig med villkoren för godkännandet.

40 §

Det är förbjudet att utan särskilt tillstånd av den kommunala nämnden yrkesmässigt använda växtskyddsmedel

1. på tomtmark för flerfamiljsbus,
2. på gårdar till skolor och förskolor,
3. på lekplatser som allmänheten har tillträde till,
4. i parker och trädgårdar dit allmänheten har tillträde,
5. inom idrotts- och fritidsanläggningar,

1. inom idrotts- och fritidsanläggningar,
2. vid planerings- och anläggningsarbeten,
3. på vägområden samt grusytor och andra mycket genomsläppliga ytor, och
4. på ytor av asfalt, betong eller andra hårdgjorda material.

6. vid planerings- och anläggningsarbeten,

7. på vägområden samt på grusytor och andra mycket genomsläppliga ytor, och

8. på ytor av asfalt eller betong eller andra hårdgjorda material.

Tillståndsplikten i första stycket 7 och 8 gäller inte användning av växtskyddsmedel

1. på vägområden, för att förhindra spridning av invasiva främmande arter eller *andra arter som omfattas av föreskrifter om bekämpning som Statens jordbruksverk har meddelat*, eller

2. på banvallar.

Tillståndsplikten i första stycket 3 och 4 gäller inte användning av växtskyddsmedel

1. på vägområden, för att förhindra spridning av invasiva främmande arter eller *för att förhindra introduktion, etablering eller spridning av växtskadegörare enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/2031 och lagstiftning som kompletterar denna EU-förordning*, eller

42 §

Bestämmelserna i 37 §, 40 § första stycket 4–8 och 41 § 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.

Bestämmelserna i 37 § 1, 40 § första stycket och 41 § gäller inte användning som

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter ska införas en ny paragraf, 8 kap. 8 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

8 a §

För en överträdelse av 2 kap. 37 § förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel genom att använda ett växtskyddsmedel på ett område där användningsförbud gäller ska en miljöstraffavgift betalas med 5 000 kronor.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

2. Rättsligt stöd för att meddela de föreslagna bestämmelserna

Stödet för de föreslagna bestämmelserna i förordningen om bekämpningsmedel finns i 2 kap. 14 kap. 8 § miljöbalken i fråga om 2 kap. 37–42 §§ och i 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

Stödet för den föreslagna bestämmelsen i förordningen om miljöstraffavgifter finns i 30 kap. 1 § miljöbalken.

3. Bakgrund

3.1 Miljökvalitetsmålet Giftfri miljö

Miljökvalitetsmålet Giftfri miljö innebär att förekomsten av ämnen i miljön som har skapats i eller utvunnits av samhället inte ska hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Halterna av naturfrämmande ämnen ska vara nära noll och deras påverkan på människors hälsa och på ekosystemen ska vara försumbar. Halterna av naturligt förekommande ämnen ska vara nära bakgrunds nivåerna.

3.2 Handlingsplanen för en giftfri vardag

Insatserna för miljökvalitetsmålet Giftfri miljö inbegriper ett uppdrag till Kemikalieinspektionen att genomföra en handlingsplan för en giftfri vardag. Uppdraget sträcker sig t.o.m. innevarande år. Handlingsplanens fokus är att minska den exponering för farliga ämnen som barn och unga utsätts för. Genom åtgärder till skydd för barn och unga skyddas normalt även vuxna. Regeringen gav i december 2014 Kemikalieinspektionen i uppdrag att vidareutveckla handlingsplanen, Uppdrag om handlingsplan för att genomföra strategin om en giftfri vardag och nå miljökvalitetsmålet Giftfri miljö 2015–2017, M2015/00375/Ke. Kemikalieinspektionens rapport lämnades till regeringen i september 2017, Redovisning av regeringsuppdrag om handlingsplan för att genomföra strategin om en giftfri vardag och nå miljökvalitetsmålet Giftfri miljö 2015–2017, M2017/02157/Ke.

3.3 Kemikalieinspektionens analys av behovet av och möjligheten att begränsa icke yrkesmässig användning av kemiska växtskyddsmedel

Kemikalieinspektionen fick i september 2016 uppdraget att analysera behovet av och möjligheten att begränsa icke yrkesmässig användning av kemiska växtskyddsmedel i Sverige, Uppdrag till Kemikalieinspektionen att analysera behovet och möjligheten att begränsa icke yrkesmässig användning av kemiska växtskyddsmedel i Sverige, M2016/02092/Ke. Inspektionen redovisade sitt

förslag i en rapport i maj 2017, Begränsning av icke yrkesmässig användning av kemiska växtskyddsmedel i Sverige, Rapport 4/17, dnr M2017/01318/Ke. I rapporten analyseras risker och problem med den icke yrkesmässiga användningen av växtskyddsmedel. De riskområden som myndigheten på en övergripande nivå identifierar som förknippade med denna användning är

- förorening av yt- och grundvatten
- risker för barn och husdjur
- skada på annan växtlighet
- hud- och ögonirritation hos användare
- risker för fåglar, däggdjur och pollinerande insekter.

Kemikalieinspektionen identifierade i rapporten 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 22 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG (EU:s växtskyddsmedelsförordning). Växtskyddsmedel som redan är godkända i klass 3 och som innehåller ämnen som enligt Europeiska kommissionen preliminärt uppfyller kriterierna för låg risk skulle med denna lösning finnas kvar på marknaden under en övergångsperiod. Kemikalieinspektionens bedömning är att denna åtgärd totalt sett skulle leda till lägre risker än vad som kan uppnås genom tillämpning av nuvarande bestämmelser. De ämnen som enligt Europeiska kommissionen preliminärt uppfyller kriterierna för låg risk förtecknas i ett tillkännagivande från kommissionen, Kommissionens tillkännagivande om en förteckning över verksamma ämnen med eventuell låg risk som godkänts för användning i växtskyddsmedel (2018/C 265/02).

Miljödepartementet har remitterat Kemikalieinspektionens förslag till 54 instanser. Av dessa har 32 svarat. Därutöver har åtta andra instanser skickat in yttranden. Förslaget tillstyrks av 17 av de svarande, däribland ett stort antal myndigheter. Förslaget avstyrks av tio instanser, främst organisationer och företag som marknadsför kemiska växtskyddsmedel.

3.4 Remiss av förslag om att införa utbildningskrav för användning av medel i behörighetsklass 3, kombinerat med en ny behörighetsklass

Mot bakgrund av Kemikalieinspektionens analys har miljödepartementet i juli 2019 även remitterat ett förslag om att införa ett enklare utbildningskrav för användning av medel i behörighetsklass 3, kombinerat med en ny behörighetsklass som inte kräver utbildning, för användning av exempelvis lågriskmedel, Förslag gällande användning och överlåtelse av växtskyddsmedel, miljösanktionsavgifter på växtskyddsmedelsområdet samt utbildning för hantering av vissa bekämpningsmedel, M2019/01453/R. Som komplettering till utbildningskravet föreslogs ett krav på överlåtaren av medlen att kontrollera att köparen har ett giltigt utbildningsbevis, på motsvarande vis som i dag gäller vid överlåtelse av de medel i klass 1 och 2 som redan i dag kräver utbildning. Förslaget remitterades till 92 instanser och svar har inkommit från 43 av dessa. Fem av de svarande ställde sig tvekan till förslagen, sex avstyrkte helt eller delvis och fyra avstod från att yttra sig. Tjugoåtta instanser tillstyrkte, tillstyrkte med synpunkter eller lämnade ingen erinran mot förslagen. Till den kritik som förslaget mötte hör att syftet med ändringarna äventyrades av att privata användare skulle kunna fortsätta använda samma växtskyddsmedel som i dag, förutsatt att man genomgått en enklare utbildning, och att det inte var ändamålsenligt att införa en ytterligare behörighetsklass som komplicerar reglerna. Vidare skulle förslaget innebära en ökad administrativ börda både på de myndigheter som skulle ansvara för utbildningen och på de näringsidkare som skulle ansvara för att kontrollera utbildningsbevis vid försäljning. En annan återkommande synpunkt handlar om att det finns klara nackdelar med att lägga till en ny behörighetsklass, eftersom systemet med tre behörighetsklasser funnits så länge och därmed är så inarbetat hos användarna.

Alla remissvar finns att läsa på regeringen.se.

4. Nuvarande reglering

Bekämpningsmedel delas in i växtskyddsmedel och biocidprodukter och kan vara antingen kemiska eller biologiska. De biologiska medlen utgörs av mikroorganismer, dvs. bakterier, virus och svampar, och makro-organismer, dvs. nematoder, insekter och spindeldjur (så kallade NIS-medel).

4.1 EU:s växtskyddsmedelsförordning

Utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel regleras i EU:s växtskyddsmedelsförordning. Syftet med förordningens harmoniserade

regler är att säkerställa en hög skyddsnivå för människors och djurs hälsa och miljön, samt att förbättra jordbruksproduktionen och den inre marknadens funktionssätt.

Förordningen innebär att verksamma ämnen i växtskyddsmedel utvärderas och bedöms centralt inom EU. Godkännande av de växtskyddsmedel som innehåller de verksamma ämnena (så kallade produktgodkännanden) sker på medlemsstatsnivå och ett växtskyddsmedel måste vara produktgodkänt för att få släppas ut på marknaden och användas i en medlemsstat. I Sverige är det Kemikalieinspektionen som prövar ansökningar om produktgodkännande av växtskyddsmedel. I godkännandet ska det anges på vilka växter eller växtprodukter och inom vilka områden, exempelvis på jordbruksmark, som växtskyddsmedlet får användas, samt i vilket syfte. Produktgodkännandet innehåller också villkor för användningen, till exempel om maximal dos som får användas per hektar, om vilka tidsintervall som krävs mellan behandlingar och om tillåten appliceringsmetod.

Medlemsstaterna är vid tillämpningen av förordningen indelade i tre zoner, den norra, den södra och den så kallade centrumzonen. Sverige ingår i den norra zonen. Växtskyddsmedel som har produktgodkänts av en medlemsstat i en zon ska som huvudregel godkännas av andra medlemsstater i samma zon. Detta sker genom reglerade zonsamarbeten och ömsesidiga erkännanden.

Innehavaren av ett produktgodkännande får ansöka om produktgodkännande av samma växtskyddsmedel, för samma användning och enligt jämförbar jordbrukspraxis i en annan medlemsstat, enligt förfarandet för ömsesidigt erkännande i förordningens artikel 40. Om ett växtskyddsmedel inte är godkänt i en medlemsstat på grund av att ingen ansökan om produktgodkännande har lämnats in i den medlemsstaten, får även officiella eller vetenskapliga organ på jordbruksområdet eller jordbruksorganisationer, efter medgivande av innehavaren av produktgodkännandet, göra en sådan ansökan. Den medlemsstat till vilken en ansökan om ömsesidigt erkännande lämnas in ska, vid behov med hänsyn till förhållandena på dess territorium, godkänna det berörda växtskyddsmedlet på samma villkor som den medlemsstat som prövar ansökan. Medlemsstaten får dock införa egna villkor i fråga om riskreducerande åtgärder som härrör från specifika användningsvillkor och som inte framgår av slutsatserna i den bedömning som den prövande medlemsstaten kommit fram till. Detta framgår av artikel 41.1 jämförd med artikel

36.3 samt artikel 31.3 och 31.4. Villkoren får bland annat omfatta krav avseende användarkategorier.

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.

4.2 Direktivet om en hållbar användning av bekämpningsmedel

Godkännande av växtskyddsmedel styrs som framgår ovan av de harmoniserade reglerna i EU:s växtskyddsmedelsförordning. Ett godkännande utgör inte hinder för att besluta om begränsning av användning av godkända produkter. Utrymmet för sådan begränsning framgår av i 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 (direktivet om en hållbar användning av bekämpningsmedel). Direktivet syftar till att minska de risker och konsekvenser som användningen av bekämpningsmedel innebär för människors hälsa och för miljön. För att uppnå detta syfte ska medlemsstaten enligt direktivet vidta alla nödvändiga åtgärder för att främja ett växtskydd med låg insats av bekämpningsmedel och så långt det är möjligt ge företräde till icke-kemiska metoder. Direktivets bestämmelser utgör minimiregler, vilket ger medlemsstaten möjlighet att ställa hårdare krav för att uppnå dess syfte. Direktivet har införlivats i svensk rätt i 14 kap. miljöbalken och i förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel.

I direktivet finns bland annat bestämmelser som syftar till att skydda allmänheten från riskerna förknippade med exponering av kemiska växtskyddsmedel (artikel 12). Bestämmelserna innebär att medlemsstaterna åläggs att minimera eller förbjuda användningen av växtskyddsmedel bland annat inom områden som används av allmänheten eller av sårbara grupper, exempelvis allmänna platser såsom i parker, på skolgårdar och på lekplatser för barn. Europaparlamentet har i en resolution om genomförandet av direktivet, Europaparlamentets resolution av den 12 februari 2019 om genomförandet av direktiv 2009/128/EG om en hållbar användning av bekämpningsmedel (2017/2284[INI]), i februari 2019 uppmanat medlemsstaterna att med stöd av artikel 12 förbjuda användningen av kemiska växtskyddsmedel inom områden som används av allmänheten och känsliga befolkningsgrupper.

Medlemsstaten är enligt artikel 5 i direktivet skyldig att se till att alla yrkesmässiga användare, distributörer och rådgivare har tillgång till lämplig utbildning genom organ som utsetts av de behöriga myndigheterna. Utbildningen ska bestå av både grundutbildning och vidareutbildning.

Direktivet innehåller också bestämmelser som syftar till att skydda såväl yrkesmässiga som icke yrkesmässiga användare från riskerna med hantering av kemiska växtskyddsmedel. Medlemsstaten åläggs att vidta alla nödvändiga åtgärder för att undvika farliga moment i hanteringen av bekämpningsmedel som är godkända för icke yrkesmässiga användare (artikel 13). I skäl 17 till direktivet konstateras att risken för olämplig hantering är stor i denna grupp på grund av bristande kunskap.

Direktivet ålägger även medlemsstaten att ta fram en nationell handlingsplan för en hållbar användning av växtskyddsmedel (artikel 4). Riskerna med och konsekvenserna av användningen av bekämpningsmedel för människors hälsa och miljön ska minska. Utveckling och införande av integrerat växtskydd och alternativa metoder och tekniker ska uppmuntras för att minska beroendet av bekämpningsmedel. Medlemsstaten ska i sin handlingsplan fastställa kvantitativa mål, riktmärken, åtgärder och tidtabeller för detta.

Integrerat växtskydd handlar om att vidta åtgärder som bygger på noga övervägande av alla tillgängliga växtskyddsmetoder. Åtgärderna ska motverka skadliga organismer och hålla användningen av växtskyddsmedel och andra former av ingrepp på nivåer som är ekonomiskt och ekologiskt försvarbara, och minimera riskerna för människors hälsa och miljön. Direktivet betonar också odlingen av sunda grödor med minsta möjliga ingrepp i jordbrukssystemen, och uppmuntrar naturliga mekanismer för bekämpning av skadedörare och ogräs.

Regeringen beslutade 2019 om en reviderad svensk handlingsplan, Sveriges nationella handlingsplan för hållbar användning av växtskyddsmedel för perioden 2019–2022, N2019/01607/SMF. Det övergripande målet i planen är att åstadkomma en minskande risktrend. Planen omfattar sex mål, bland annat att riskerna för miljö och hälsa ska minska. En nyhet i den reviderade planen är att användningen av växtskyddsmedel som kan vara skadliga för pollinerande insekter ska begränsas så att riskerna för pollinatörer minimeras. Utbildning, information och rådgivning om pollinatörernas utsatthet och möjligheterna att anpassa odlingen för att gynna dem, och även

förbättrad produkt- och användarinformation om växtskyddsmedel som kan vara skadliga för pollinerande insekter bedöms kunna bidra till måluppfyllelsen.

4.3 Nationella bestämmelser

4.3.1 Indelning i behörighetsklasser

EU:s växtskyddsmedelsförordning saknar kriterier för indelning i användarkategorier, exempelvis yrkesmässiga och icke yrkesmässiga användare. Där- emot ska användarkategorier, om det finns nationella bestämmelser om sådana, anges i produktgodkännandet för medlet. Detta framgår av artikel 31.4 d i förordningen. Enligt direktivet om en hållbar användning av bekämpningsmedel ska medlemsstaten, som nämns ovan, vidta åtgärder för att undvika farliga moment i hanteringen av bekämpningsmedel som är godkända för icke yrkesmässiga användare. Sådana åtgärder kan enligt direktivet omfatta begränsning till bekämpningsmedel med låg giftighet och bruksklara beredningar. Därför delas växtskyddsmedel i Sverige in i behörighetsklasser.

De olika behörighetsklasserna ställer olika krav på kunskap för den som ska använda medlen, beroende på medlens farlighet och hur de är avsedda att användas. När ett växtskyddsmedel godkänns ska Kemikalieinspektionen enligt 2 kap. 8 § förordningen om bekämpningsmedel bedöma dess hälso- och miljörisker med hänsyn till användningsområdet, och hänföra medlet till

- klass 1, om det på grund av riskerna vid användningen behövs särskild kunskap för att hantera medlet på ett säkert sätt
- klass 2, om det av andra skäl behövs särskild kunskap för att hantera medlet på ett säkert sätt och medlet inte ska hänföras till klass 1
- klass 3, om medlet inte ska hänföras till klass 1 eller 2.

Klass 3 är den enda som är godkänd för icke yrkesmässig användning. Detta framgår av 2 kap. 18 och 19 §§ förordningen om bekämpningsmedel.

Kemikalieinspektionen får meddela närmare föreskrifter om de kriterier som anges i förordningen om bekämpningsmedel för att hänföra växtskyddsmedel till klasser. Sådana kriterier finns i 3 kap. 20 § KIFS 2008:3 och innebär att växtskyddsmedel ska placeras endast i klass 1 eller 2 om

- växtskyddsmedlets toxiska egenskaper kräver särskild försiktighet eller om växtskyddsmedlet på annat sätt motiverar särskild försiktighet vid hanteringen av medlet med avseende på hälso- eller miljörisker,

- växtskyddsmedlet innehåller ett verksamt ämne som godkänts som ett kandidatämne för substitution enligt artikel 24 eller artikel 80.7 i EU:s växtskyddsmedelsförordning, eller
- växtskyddsmedlet är formulerat som koncentrat som kräver spädning innan användning, om det inte är fråga om ett medel med särskilt låg risk.

Behörighetsklassen för ett växtskyddsmedel ska framgå av medlets märkning. Detta följer av kommissionens förordning (EU) nr 547/2011 av den 8 juni 2011 om tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 vad gäller märkningskrav för växtskyddsmedel, jämförd med bestämmelser i bilaga I till samma förordning och bestämmelser i EU:s växtskyddsmedelsförordning. Märkningsreglerna ska tillämpas av innehavarna av godkännandena för de olika växtskyddsmedlen.

4.3.2 Utbildning och användningstillstånd

Enligt 2 kap. 11 § förordningen om bekämpningsmedel, som genomför artikel 5 i direktivet om en hållbar användning av bekämpningsmedel, ska användare av växtskyddsmedel erbjudas utbildning som ger tillräcklig kunskap om de ämnesområden som anges i bilaga I till direktivet.

Utbildningen ska på respektive ansvarsområde erbjudas av Statens Jordbruksverk, Folkhälsomyndigheten och Arbetsmiljöverket. Kemikalieinspektionen ska erbjuda samma utbildning till distributörer av växtskyddsmedel. Denna utbildning i säker hantering av växtskyddsmedel ska enligt 2 kap. 12 § förordningen om bekämpningsmedel bestå av både en grundutbildning och en vidareutbildning och genomföras i enlighet med en kursplan som den centrala myndighet som har det övergripande ansvaret för att utbildningen erbjuds beslutar. Utbildningen ska avslutas med ett kunskapsprov.

För användning av växtskyddsmedel i klass 1 och 2 krävs enligt 2 kap. 18 och 19 §§ förordningen om bekämpningsmedel användningstillstånd, och ett sådant tillstånd kräver i sin tur enligt 2 kap. 21 § att användaren har ett utbildningsbevis.

4.3.3 Kommunalt tillstånd för yrkesmässig användning

Enligt 2 kap. 40 § förordningen om bekämpningsmedel är det förbjudet att utan särskilt tillstånd av den kommunala nämnden yrkesmässigt använda växtskyddsmedel

- på tomtmark för flerfamiljshus
- på gårdar till skolor och förskolor
- på lekplatser som allmänheten har tillträde till
- i parker och trädgårdar dit allmänheten har tillträde
- inom idrotts- och fritidsanläggningar
- vid planerings- och anläggningsarbeten
- på vägområden samt på grusytor och andra mycket genomsläppliga ytor
- på ytor av asfalt eller betong eller andra hårdgjorda material.

Tillståndsplikten avseende de två sistnämnda punkterna gäller inte användning av växtskyddsmedel på vägområden, för att förhindra spridning av invasiva främmande arter eller andra arter som omfattas av föreskrifter om bekämpning som Statens jordbruksverk har meddelat, eller på banvallar.

Bestämmelsen genomför artikel 12 i direktivet om en hållbar användning av bekämpningsmedel.

4.3.4 Sanktioner

Medlemsstaterna ska fastställa sanktioner för överträdelse av de nationella bestämmelser som antas i enlighet med direktivet om en hållbar användning av bekämpningsmedel, och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas. Detta framgår av artikel 17 i direktivet. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande.

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud eller en föreskrift om en skyddsåtgärd, ett produktval eller ett annat försiktighetsmått som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. döms enligt 29 kap. 3 § andra stycket 2 miljöbalken till böter eller fängelse i högst två år för miljöfarlig kemikaliehantering. Om gärningen är att anse som ringa döms enligt 29 kap. 11 § första stycket inte till ansvar. En gärning är att anse som ringa om den framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas genom straffbestämmelsen.

I de fall gärningen kan föranleda miljöstraffavgift och inte kan antas leda till annan påföljd än böter får enligt 29 kap. 11 § fjärde stycket åtal väckas bara om det är påkallat från allmän synpunkt. I förordningen om miljöstraffavgifter finns ett antal bestämmelser om miljöstraffavgifter för överträdelse av bestämmelser i förordningen om bekämpningsmedel. De

överträdelser som sanktioneras är bland andra att använda ett växtskyddsmedel som hänförs till klass 1 eller 2 utan ett användningstillstånd som omfattar den användning som medlet är godkänt för (8 kap. 6 respektive 8 §) och att använda ett växtskyddsmedel utan tillstånd, där sådant krävs, av den kommunala nämnden (8 kap. 10 §).

5. Förbud mot användning av växtskyddsmedel inom vissa områden

Förslag: All användning av växtskyddsmedel förbjuds på gårdar till skolor och förskolor och på lekplatser som allmänheten har tillträde till, i parker, trädgårdar och andra avgränsade rekreativsområden som allmänheten har tillträde till, inom koloniträdgårdsområden och i växthus som inte används yrkesmässigt, på mark som utgör tomt enligt definitionen i plan- och bygglagen, samt på krukväxter i hemmiljö.

Kemikalieinspektionen ska få föreskriva om undantag från förbuden för verksamma ämnen i växtskyddsmedel som bedöms innebära en begränsad risk för människors hälsa och miljön.

Naturvårdsverket och Statens Jordbruksverk ska få föreskriva om undantag från förbuden för användning som behövs för att förhindra spridning av invasiva främmande arter respektive för att förhindra introduktion, etablering och spridning av växtskadegörare.

Statens Jordbruksverk ska även få föreskriva om undantag som behövs för bevarandet av kulturväxter.

Den kommunala nämnden ska i enskilda fall få ge dispens från förbuden.

För överträdelse av förbuden genom att använda växtskyddsmedel på ett område där användningsförbud gäller, antingen för medlet eller för ändamålet med användningen, ska en miljöstraffavgift betalas med 5 000 kronor.

5.1 Skäl för förslaget

5.1.1 Användningsförbud inom vissa områden

Redan i dag är det enligt 2 kap. 40 § förordningen om bekämpningsmedel, som nämnts ovan, förbjudet att utan särskilt tillstånd av den kommunala nämnden yrkesmässigt använda växtskyddsmedel

- på tomtmark för flerfamiljshus
- på gårdar till skolor och förskolor
- på lekplatser som allmänheten har tillträde till
- i parker och trädgårdar dit allmänheten har tillträde
- inom idrotts- och fritidsanläggningar
- vid planerings- och anläggningsarbeten
- på vägområden samt på grusytor och andra mycket genomsläppliga ytor
- på ytor av asfalt eller betong eller andra hårdgjorda material.

Tillståndsplikten i de sista två punkterna gäller dock inte användning av växtskyddsmedel på vägområden, för att förhindra spridning av invasiva främmande arter eller andra arter som omfattas av föreskrifter om bekämpning som Statens jordbruksverk har meddelat, eller på banvallar.

Förslaget innebär att yrkesmässig användning inom de områden som avses i punkterna 1–4 i stället inkluderas i en ny bestämmelse som förbjuder *all* användning av växtskyddsmedel i vissa områden. Växtskyddsmedel får enligt förslaget inte användas

- på gårdar till skolor och förskolor och på lekplatser som allmänheten har tillträde till
- i parker, trädgårdar och andra avgränsade rekreativsområden dit allmänheten har tillträde
- inom koloniträdgårdsområden och i växthus som inte används yrkesmässigt
- på mark som utgör tomt enligt definitionen i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen
- på krukväxter i hemmiljö.

Syftet med förslaget är att minimera användningen av framför allt kemiska växtskyddsmedel på dessa platser och därmed minska riskerna för människors hälsa och miljön. Detta bidrar till att uppfylla det nationella miljökvalitetsmålet Giftfri miljö, bestämmelserna i direktivet om en hållbar användning av bekämpningsmedel och mål i den nationella handlingsplan som antagits i enlighet med direktivet.

Minskad risk för människors hälsa

Avsikten med kemiska växtskyddsmedel är att de ska skydda växter och växtprodukter mot skadegörare, på olika sätt påverka deras livsprocesser och

hållbarhet, förstöra oönskade växter och hålla tillbaka eller förhindra oönskad tillväxt. Växtskyddsmedlen har dock inte enbart effekter på skadegörare och ogräs. De kan också påverka den omgivande miljön och innebära risker för människors hälsa. Eftersom barn under olika perioder i sin utveckling är mer känsliga än vuxna för påverkan från kemikalier kan effekterna av dessa kemikalier vara särskilt skadliga för barns hälsa. Därmed är det olämpligt både att förvara och att använda sådana växtskyddsmedel där barn finns i närheten. Barn kan utsättas även för indirekt exponering av växtskyddsmedel, exempelvis genom kontakt med en behandlad gräsmatta.

Giftinformationscentralens telefonjour får varje år in drygt 50 frågor om förgiftningar som med säkerhet kan kopplas till användning av bekämpningsmedel som är tillåtna att säljas för privat bruk, och där Giftinformationscentralen rekommenderat sjukvård eller där patienten redan befinner sig på sjukhus. De frågor som gäller växtskyddsmedel är dock förhållandevis få jämfört med andra typer av bekämpningsmedel. Kemiska växtskyddsmedel förefaller mot bakgrund av detta inte utgöra ett akut hälsoproblem, utan utgör snarare en potentiell hälsorisk. Endast de verksamma ämnen som bedöms vara godtagbara ur hälso- och miljösynpunkt kan bli godkända för att ingå i kemiska växtskyddsmedel, men på grund av sina inneboende egenskaper klassificeras ämnena alltid som hälsofarliga. En minskad användning av växtskyddsmedel inom sådana områden där befolkningen kommer i mer direkt kontakt med dem minskar alltså riskerna för att människors hälsa påverkas negativt av dem.

Minskad risk för förorening av yt- och grundvatten

Även mindre ytor än de som behandlas vid yrkesmässig fältanvändning kan vara relevanta när det gäller risk för grundvattenförorening, eftersom en stor del av vattnet som försörjer en dricksvattenbrunn kan komma från grundvattenbildningen i brunnens närområde.

Användning av ogräsmedel på hårdgjorda ytor, såsom stenbeläggningar och asfaltytor, kan innebära risk för att både yt- och grundvatten förorenas. En av avsikterna med hårdgjorda ytor är att få en effektiv avrinning direkt ned i dagvattenbrunnar eller liknande. Användning på hårdgjorda ytor innebär därmed en risk för att växtskyddsmedlen genom ytlig vattentransport eller läckage når miljöer som kan förorenas och skadas. Utöver att skyddsvärd vegetation kan skadas kan såväl dagvattenbrunnar som dricksvattenbrunnar och närliggande vattendrag förorenas.

Yrkesmässig användning av växtskyddsmedel på ytor av asfalt eller betong eller andra hårdgjorda material är i dag förbjuden enligt 2 kap. 40 § förordningen om bekämpningsmedel, om inte den kommunala nämnden har gett tillstånd för användningen. Icke yrkesmässig användning av växtskyddsmedel på sådana ytor är däremot i dagsläget inte reglerad utöver att godkännandet för ett medel kan innebära sådana begränsningar, vilket i så fall framgår av medlets märkning eller bruksanvisning. För närvarande används främst medel som innehåller de verksamma ämnena glyfosat, pelargonsyra och ättiksyra på denna typ av ytor.

Alla markytor utan matjordslager och med begränsad växtlighet har låg förmåga att binda och bryta ned växtskyddsmedlen, och även andra typer av användningar av kemiska växtskyddsmedel kan innebära risk för förorening av yt- och grundvatten.

Inom tätorter är närheten till dagvattenbrunnar vanligast, men det förekommer även dricksvattenbrunnar i sådana områden. Enligt uppgift från Sveriges geologiska undersökning ligger ca 10 procent (ca 45 000 brunnar) av de enskilda brunnarna inom tätort. En dryg tredjedel av dessa är grävda brunnar, där risken för förorening via ytlig vattentransport till brunnen kan utgöra ett särskilt problem. På landsbygden dominerar enskilda dricksvattenbrunnar på den egna fastigheten. Totalt i landet finns ca 455 000 hushåll som använder privata brunnar för sin vattenförsörjning vid permanentbostaden, varav ca 150 000 barnhushåll. Även energibrunnar kan i vissa fall innebära en transportväg till grundvattnet.

Utifrån vilket användningsområde ett verksamt ämne har kan man göra antaganden om huruvida det kan tillföras vattenmiljön. De verksamma ämnena MCPA och glyfosat, samt glyfosatets nedbrytningsprodukt AMPA, har påträffats i bland annat in- och utgående vatten till och från urbana områden, och även i reningsverksslam och dagvatten från sådana områden. En rapport från Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), 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, bekräftar att användning av glyfosat inom tätbebyggda områden kan leda till läckage. En minskad användning av växtskyddsmedel inom de aktuella områdena minskar alltså riskerna för förorening av yt- och grundvatten.

Minskad risk för insekter, fåglar och däggdjur

Användning av växtskyddsmedel på sådana platser som omfattas av det föreslagna användningsförbudet kan innebära en risk för bland annat fåglar, pollinerande insekter och andra insekter som söker föda. Fåglar kan äta av de granulat som sprids ut, medan pollinerande insekter löper risk framför allt då insektsmedel används i odlingar som blommor. Bin och andra pollinerande insekter är ofta mycket känsliga för medel som är avsedda för skadeinsekter. Även i de kvantiteter det kan vara fråga om vid användning utanför jordbrukslandskap, exempelvis inom de områden där användning nu föreslås bli förbjuden, kan därför den totala spridningen påverka pollinerande insekter. De viktigaste pollinerande insekterna är solitärbin och humlor. De drygt 250 arter av solitärbin som finns i Sverige är viktiga att skydda eftersom deras beteende, storlek och val av värdväxt varierar. Solitärbin finns i de allra flesta miljöer på land. En minskad användning av växtskyddsmedel inom de här aktuella områdena minskar alltså riskerna för insekter, fåglar och däggdjur.

5.1.2 Bemyndiganden att förskriva om undantag från användningsförbuden

Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionen ska enligt förslaget få föreskriva om undantag från användningsförbuden för verksamma ämnen i växtskyddsmedel som bedöms innebära en så begränsad risk för människors hälsa och miljön att syftet med förbuden ändå uppnås. Bedömningen av vilka medel som bör undantas från de föreslagna användningsförbuden görs lämpligast med utgångspunkt i de verksamma ämnen de olika medlen innehåller. Denna bedömning bör göras av Kemikalieinspektionen, som dock innan den meddelar föreskrifterna ska ge övriga berörda myndigheter tillfälle att yttra sig.

Naturvårdsverket

I dag får Statens Jordbruksverk meddela föreskrifter om undantag från förbudet i 2 kap. 37 § förordningen om bekämpningsmedel (mot att använda växtskyddsmedel på viss ängs- och betesmark) för att förhindra spridning av invasiva främmande arter. Bemyndigandet bör flyttas till Naturvårdsverket, som har det övergripande ansvaret för frågor kopplade till detta område. Det bör även utökas så att det gäller alla de områdena som omfattas av promemorians förslag om användningsförbud, utom krukväxter i hemmiljö, där skäl för undantag saknas. Innan Naturvårdsverket meddelar föreskrifterna ska verket ge övriga berörda myndigheter tillfälle att yttra sig.

Det föreslagna bemyndigandet för Naturvårdsverket att föreskriva om undantag från användningsförbuden påverkar inte vad som gäller enligt ett medels godkännandevillkor, dvs. vad som framgår av dess märkning och bruksanvisning. I den utsträckning ett undantag behövs för att förhindra spridning av invasiva, främmande arter men det inte finns något medel vars godkännandevillkor medger den aktuella användningen får åtgärder i stället vidtas inom ramen för andra bestämmelser i EU:s växtskyddsmedelsförordning. Här kan exempelvis artikel 51, om utvidgning av produktgodkännanden för mindre användningsområden, eller artikel 53, om nödsituationer på växtskyddsområdet, aktualiseras. Sådana åtgärder faller inom Kemikalieinspektionens ansvarsområde.

Jordbruksverket

EU har antagit en ny förordning om skyddsåtgärder mot växtskadegörare, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/2031 av den 26 oktober 2016 om skyddsåtgärder mot växtskadegörare, ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 228/2013, (EU) nr 652/2014 och (EU) nr 1143/2014 samt om upphävande av rådets direktiv 69/464/EEG, 74/647/EEG, 93/85/EEG, 98/57/EG, 2000/29/EG, 2006/91/EG och 2007/33/EG. Den har från och med 14 december 2019 ersatt det EU-direktiv som tidigare reglerat så kallade karantänskadegörare och innehåller bestämmelser om vissa andra växtskadegörare som omfattas av krav för att växtmaterial ska få saluföras. Exempelvis har reglerna om handel med växter på EU:s inre marknad blivit tydligare och reglerna för import stärkts. Myndigheterna har en utpekad skyldighet att agera snabbt vid misstanke om karantänskadegörare. Statens jordbruksverk får därför enligt promemorians förslag föreskriva om undantag från de föreslagna förbuden i 2 kap. 37 § 1–5 för att förhindra introduktion, etablering och spridning av växtskadegörare enligt denna förordning och lagstiftning som kompletterar den.

Statens jordbruksverk föreslås även få föreskriva om undantag från de föreslagna förbuden i 2 kap. 37 § 3–5 som behövs för bevarandet av kulturväxter. Det finns kulturväxter som är av stort intresse för bevarandet av den biologiska mångfalden. När bevarandet av sådana växter kräver användning av växtskyddsmedel som inte undantagits från användningsförbudet med stöd av Kemikalieinspektionens bemyndigande bör särskilt undantag kunna göras i Jordbruksverkets föreskrifter, eftersom verket är ansvarig myndighet på odlingsområdet. Innan Jordbruksverket meddelar föreskrifterna ska verket ge övriga berörda myndigheter tillfälle att yttra sig.

Även här gäller att ett undantag kräver att det finns ett medel som är godkänt för den aktuella användningen, och att åtgärder annars får vidtas inom ramen för andra bestämmelser i EU:s växtskyddsmedelsförordning (se föregående avsnitt).

5.1.3 Dispensbemyndigande för kommunerna

Kommunerna får i dag i det enskilda fallet ge dispens från förbuden i 2 kap. 37 § förordningen om bekämpningsmedel, dvs. det som i detta förslag utgör punkt 1 i paragrafen, förbud mot användning av växtskyddsmedel på ängs- eller betesmark som inte är lämplig att plöja men som kan användas till slätter eller bete. Möjligheten till kommunal dispens gäller om finns särskilda skäl, växtskyddsmedlet är godkänt av Kemikalieinspektionen och användningen är förenlig med villkoren för godkännandet. Enligt förslaget utvidgas denna möjlighet så att den omfattar dispens även från de föreslagna förbuden i 37 § 3–5, och så att bevarandet av kulturväxter uttryckligen pekas ut som ett särskilt skäl.

Avsikten med förslaget är att det ska finnas en snabbare åtgärd än undantag i föreskrifter, i de fall det är påkallat av särskilda skäl, exempelvis att bevara kulturväxter. En sådan möjlighet hanteras lämpligen på kommunal nivå, och kan därmed även användas när de problem som kräver åtgärd är av lokal karaktär.

5.1.4 Miljösanktionsavgift för överträdelse av användningsförbuden

Den föreslagna regleringen innebär att den som använder ett växtskyddsmedel där användningsförbud gäller kan drabbas av en miljösanktionsavgift på 5 000 kronor.

Bestämmelser i förordningen om bekämpningsmedel som är jämförbara med de föreslagna användningsförbuden och som vid överträdelse är förenade med miljösanktionsavgifter handlar om att växtskyddsmedel i klass 1 och 2 får användas endast av den som har användningstillstånd. För att sanktionerna för överträdelse av de föreslagna användningsförbuden ska vara utformade på samma sätt som och proportionerliga i relation till dessa bestämmelser bör även sådana överträdelser kunna leda till miljösanktionsavgift.

Den föreslagna nivån 5 000 kronor kan jämföras med avgiften på 10 000 kronor för användning utan användningstillstånd av ett växtskyddsmedel i

behörighetsklass 1 (8 kap. 6 § miljöstrafflagen), respektive avgiften på 5 000 kronor för användning utan användningstillstånd av ett växtskyddsmedel i klass 2 (8 kap. 8 § miljöstrafflagen).

6. Alternativa lösningar

Ett första alternativ till den föreslagna regleringen är att införa ett enklare utbildningskrav för användning av medel i behörighetsklass 3, kombinerat med en ny behörighetsklass som inte kräver utbildning, för användning av exempelvis lågriskmedel. Ett sådant utbildningskrav bör även kombineras med ett krav på överlåtaren av medlen att kontrollera att köparen har ett giltigt utbildningsbevis, på motsvarande vis som enligt 2 kap. 28 § förordningen om bekämpningsmedel gäller vid överlåtelse av de medel som kräver användningstillstånd. Detta alternativ remitterades i juli 2019 (se avsnitt 2.4).

Ett andra alternativ är att helt förbjuda all privat användning av kemiska växtskyddsmedel.

Ett tredje alternativ är ökad information till konsumenterna om alternativ till användning av kemiska växtskyddsmedel.

Konsekvenser av alternativen redovisas i avsnitt 8.7.

7. Effekterna av att regleringen inte kommer till stånd

Om regleringen inte kommer till stånd förblir den icke yrkesmässiga användningen av växtskyddsmedel på de aktuella platserna sannolikt oförändrad, vilket innebär att den riskminskning för hälsa och miljö som skulle kunna uppnås genom förslaget uteblir.

Yrkesmässig användning är redan i dag förbjuden på flertalet av de aktuella platserna om inte särskilt kommunalt tillstånd beviljats, så i detta avseende blir effekterna av att regleringen inte kommer till stånd mer begränsade.

Effekterna av att ingen miljöstraffavgift införs är att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot ett av de föreslagna förbuderna om inte gärningen är att anse som ringa endast kan dömas till böter eller fängelse i högst två år för miljöfarlig kemikaliehantering. För att straffet för en överträdelse av de föreslagna förbuderna ska vara utformad på samma sätt som, och proportionerlig i relation till, befintliga bestämmelser bör den kunna leda till miljöstraffavgift.

8. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Bestämmelserna ska träda ikraft den 1 januari 2021.

De föreslagna bestämmelserna föreslås träda ikraft den 1 januari 2021. Det innebär att berörda myndigheter hinner informera om förändringarna och i förekommande fall genomföra aktuella föreskriftsändringar.

Den frist för omställning för berörda näringsidkare som det föreslagna ikraftträdandet ger bedöms vara tillräcklig. Se närmare angående skälen för detta avsnitt 10, Hur förslagen förhåller sig till egendomsskydd och näringsfrihet.

Övergångsbestämmelser bedöms inte vara nödvändiga.

9. Konsekvenser

Regleringen berör användare av växtskyddsmedel och näringsidkare som säljer växtskyddsmedel eller erbjuder tjänster inom trädgårdsområdet. Berörda myndigheter är Kemikalieinspektionen, Statens jordbruksverk, Naturvårdsverket, kommunerna och i någon mån mark- och miljödomstolarna.

9.1 Konsekvenser för enskilda

Förslaget innebär sannolikt att färre medel kommer att få användas inom de områden som omfattas av användningsförbuden. Konsekvenserna för enskilda begränsas genom de föreslagna föreskriftsbemyndigandena gällande undantag. Kemikalieinspektionen kommer enligt förslaget att kunna föreskriva om undantag från förbuden för verksamma ämnen i växtskyddsmedel som bedöms innebära en begränsad risk för människors hälsa och miljön. Statens jordbruksverk får meddela föreskrifter som behövs för att förhindra introduktion, etablering och spridning av växtskadegörare samt som behövs för bevarandet av kulturväxter och Naturvårdsverket får meddela föreskrifter som behövs för att förhindra spridning av invasiva främmande arter.

Utöver användning av de medel som genom undantag kommer att få användas inom de aktuella områdena kommer den enskilda användaren vara hänvisad till alternativa metoder för växtskydd. För att skydda trädgårdar mot svamp- och insektsangrepp pekar Kemikalieinspektionen på sin webbplats ut ett antal åtgärder som alternativ till kemiska växtskyddsmedel. Bland annat rekommenderas

- motståndskraftiga plantor
- förkultivering av jorden
- användning av odlingsvävar
- användning av klisterfällor
- duschning av plantor med vatten för att få bort till exempel bladlöss
- användning av ogräshacka mot ogräs
- dränering av trädgården
- gödning
- beskärning av träd och buskar.

Dessa åtgärder liknar till stor del de alternativ som listas i de allmänna principerna för integrerat växtskydd enligt bilaga III till direktivet om en hållbar användning av bekämpningsmedel.

De föreslagna användningsförbuden kan innebära en ökad fysisk belastning för trädgårdsinnehavare och fritidsodlare, eftersom de i vissa fall kan innebära att mekanisk ogrärensning är det enda alternativet. De förebyggande och alternativa metoderna innebär också i vissa fall att man behöver ägna mer tid åt växtskyddet, vilket kan upplevas som en minskad nytta.

Regleringen innebär att den som använder ett växtskyddsmedel inom ett område där användningsförbud gäller och inget undantag har föreskrivits kan drabbas av en miljöstraffavgift på 5 000 kronor.

De föreslagna användningsförbuden träffar även användning av växtskyddsmedel som användare redan innehar när bestämmelsen träder ikraft, i den mån de inte undantas i myndighetsföreskrifter. I den utsträckning konsumenter begränsas vad gäller användning av redan inköpta medel motiveras dock detta av det allmänna intresset av hälso- och miljöskydd, och medför i det perspektivet ingen oproportionerlig börda för den enskilde.

9.2 Konsekvenser för människors hälsa

De minskade riskerna för hälsa och miljö utgör en nytta, både för användaren och för den som vistas i eller i närheten av det behandlade området. De följer av förslagen vad gäller människors hälsa som tydliggörs i Kemikalieinspektionens rapport, Begränsning av icke yrkesmässig användning av kemiska växtskyddsmedel i Sverige, Rapport 4/17, dnr M2017/01318/Ke, handlar om att ett antal risker minskas, särskilt för barn.

9.3 Konsekvenser för miljön

Förslaget leder till ett stärkt skydd för miljön, främst i form av starkare skydd mot förorening av yt- och grundvatten samt ett starkare skydd av fåglar, däggdjur och insekter, inte minst pollinatörer.

9.4 Konsekvenser för näringsidkare

Redan i dag är det enligt 2 kap. 40 § förordningen om bekämpningsmedel förbjudet att utan särskilt tillstånd av den kommunala nämnden yrkesmässigt använda växtskyddsmedel inom ett antal områden. Skillnaden för yrkesmässiga användare blir därmed begränsad med promemorians förslag.

9.4.1 Förslagets effekt på befintliga beslut om godkännande av växtskyddsmedel

Kemikalieinspektionens godkännande av växtskyddsmedel meddelas genom förvaltningsbeslut. De föreslagna bestämmelserna kan resultera i att inspektionen omprövar villkoren för godkännandet av vissa medel, så att de i stället för att hänföras till behörighetsklass 3 hänförs till klass 2. Ett beslut där villkoren ändras till nackdel för någon kan ha effekten av en delvis återkallelse. Detta väcker frågan om den huvudregel i svensk förvaltningsrättslig praxis som innebär att gynnande förvaltningsbeslut i princip inte får återkallas. Regeln utgör dock inget hinder mot att gynnande beslut upphävs med stöd av senare tillkommen lagstiftning, förutsatt att denna lagstiftning inte är uppenbart oförenlig med regeringsformen eller i övrigt är behäftad med någon grundläggande brist (se RÅ 1999 ref. 76).

Ömsesidiga erkännanden

Promemorians förslag kan även väcka frågor kring hur ömsesidiga erkännanden av produktgodkännanden påverkas. Medlemsstaten får dock 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 framgår av artikel 41.1 jämförd med artikel 36.3 samt artikel 31.3 och 31.4 i EU:s växtskyddsmedelsförordning. Villkoren får bland annat omfatta krav avseende användarkategorier. Det innebär att en medlemsstat inte är bunden av vilken användarkategori en annan medlemsstat eventuellt har hänfört ett medel till. Även i skäl 29 till 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.

9.4.2 Berörda växtskyddsmedel och företag

I första hand kommer växtskyddsmedel som nu är hänfödda till klass 3 att beröras av de föreslagna användningsförbuden. I dag finns 35 kemiska växtskyddsmedel godkända för användning i denna klass, och två biologiska, båda så kallade NIS-medel. NIS-medel behöver dock sedan den första juli 2016 inte ha godkännande för produkten, utan det räcker att arten är godkänd för användning som bekämpningsmedel. För närvarande är 21 arter godkända.

Kemikalieinspektionen har gjort en översiktlig genomgång av de företag som hade växtskyddsmedel godkända i klass 3 i Sverige under 2016. Totalt rörde det sig om 15 olika företag. Några var större, multinationella företag som var verksamma inom flera olika produktområden inom jordbruk eller kemi och hade flera produkter på flera marknader. Andra var små och specialiserade Sverigebaserade företag, med 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.

9.4.3 Intäkter som kan komma att minska till följd av förslagen

En sannolik konsekvens av förslagen är att intäkterna för producenter, importörer, distributörer och butiker vid försäljning av de växtskyddsmedel som enligt förslagen inte längre kommer att få användas inom vissa områden minskar. Minskade intäkter innebär mindre vinster och färre arbetstillfällen i den aktuella gruppen av företag. Det är enligt Kemikalieinspektionen svårt att uppskatta storleken på dessa effekter. Myndigheten gjorde i sin rapport 4/17, för att exemplifiera storleksordningen, 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 uppskattades vid tillfället till ca 230 miljoner kronor inklusive moms. Minskade vinster för butikerna uppskattades till 6 miljoner kronor. Det beräknade försäljningsvärdet motsvarade 115 anställda i butiksledet.

9.4.4 Intäkter som kan komma att öka till följd av förslagen

Butiker som säljer växtskyddsmedel är exempelvis byggvaruhus, trädgårdsbutiker och trädgårdsvaruhus. Dessa erbjuder i många fall också produkter för alternativ bekämpning, till exempel redskap för ogräsbekämpning. På så sätt kan butikernas intäktsminskning för försäljning av växtskyddsmedel i vart fall delvis kompenseras genom ökade intäkter från alternativa produkter.

Producenter, importörer, distributörer och butiker som är inblandade i försäljning av de växtskyddsmedel som genom undantag kommer att få användas inom de områden där användningsförbud blir huvudregel kan, som en konsekvens av åtgärderna, gynnas genom en ökad försäljning. Hur stor försäljningsökningen kan bli för dessa medel går dock i dagsläget inte att uppskatta eftersom det beror av i vilken utsträckning konsumenterna väljer sådana medel respektive andra metoder.

9.4.5 Utveckling av nya växtskyddsmedel

En konsekvens kan också vara att incitamenten ökar att utveckla och marknadsföra fler medel som får användas även inom de aktuella områdena. Förslaget kan även förväntas få en hämmande inverkan på utvecklingen av sådana medel vars användning som en konsekvens av bestämmelserna begränsas.

9.4.6 Sanktion

Regleringen innebär att den som använder ett växtskyddsmedel inom ett område där användningsförbud gäller och inget undantag har föreskrivits kan drabbas av en miljöstraffsavgift på 5 000 kronor.

9.5 Konsekvenser för berörda myndigheter

Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket och Statens jordbruksverk kommer att behöva pröva förutsättningarna för att genom föreskrifter införa nödvändiga undantag från de föreslagna användningsförbuden och omarbeta sin tillsynsvägledning.

Operativ tillsyn över användning av bekämpningsmedel utövas av kommunerna. Den tillsyn som föranleds av förslaget bör kunna rymmas inom ramen för den tillsynsverksamhet som bedrivs i dag, och därmed inte medföra någon kostnadsökning.

Bestämmelserna om åtalsanmälningar på området kan eventuellt innebära att de föreslagna bestämmelserna ger en ökad hantering för Polismyndigheten. Omfattningen är dock svår att bedöma. Om Polismyndigheten bedömer att förslagen kommer att innebära att arbetsbördan ökar betydligt för myndigheten behöver detta hanteras.

Förslaget har ingen påverkan på den kommunala självstyrelsen.

9.6 Statsfinansiella konsekvenser

Förslagen bedöms inte medföra några statsfinansiella konsekvenser.

9.7 Konsekvenser av alternativen

Alternativet att införa ett enklare utbildningskrav för användning av medel i behörighetsklass 3, kombinerat med en ny behörighetsklass som inte kräver utbildning, mötte som nämns ovan kritik när det remitterades. Bedömningen var att det faktum att privata användare skulle kunna fortsätta använda samma växtskyddsmedel som i dag, förutsatt att man genomgått en enklare utbildning, riskerar att innebära att man inte uppnår de effekter som avsågs med förslaget. Responsen på förslaget tydliggjorde även att det inte är ändamålsenligt att införa en ytterligare behörighetsklass, eftersom det gör reglerna mer komplicerade, och eftersom det nuvarande systemet med tre behörighetsklasser är så väl inarbetat hos konsumenterna. De föreslagna bestämmelserna skulle även innebära en ökad administrativ börda, dels på de myndigheter som skulle genomföra förändringarna, men framför allt på de näringsidkare som skulle ansvara för att kontrollera utbildningsbevis vid försäljning.

Alternativet att helt förbjuda all icke yrkesmässig användning av kemiska växtskyddsmedel skulle innebära såväl större marknadsförändringar som en större omställning för trädgårdsinnehavare och fritidsodlare än det alternativ som nu föreslås. Eftersom det som föreslås innebär en ytterligare begränsning av risken för människors hälsa och miljön jämfört med i dag, men genom avsevärt mindre ingripande förändringar, är alternativet att förbjuda all icke yrkesmässig användning av kemiska växtskyddsmedel inte motiverat.

Alternativet att öka informationen till konsumenterna om alternativ till användning av kemiska växtskyddsmedel skulle innebära att andra kanaler och metoder för information skulle behöva identifieras än de som används redan i dag. Alternativet bedöms inte i tillräcklig omfattning kunna resultera i de förändringar som förslagen syftar till, varför en sådan satsning inte framstår som motiverad. Yrkesmässiga användare utbildas om alternativ till användning av kemiska växtskyddsmedel, och den som överlåter växtskyddsmedel till icke yrkesmässiga användare har redan i dag, enligt 2 kap. 29 § förordningen om bekämpningsmedel, en skyldighet att informera om de risker för människors hälsa och miljön som användning av växtskyddsmedel är förenad med. Det handlar särskilt om faror, exponering, lagring, hantering, spridning och bortskaffande samt om lågriskalternativ. Expertmyndigheten

på området, Kemikalieinspektionen, har också möjlighet att föreskriva om hur detta krav ska verkställas (2 kap.30 § förordningen om bekämpningsmedel).

10. Förslagens överensstämmelse med bestämmelserna om egendomsskydd och näringsfrihet

Förslagen innebär förbud för mot såväl yrkesmässig som icke yrkesmässig användning av växtskyddsmedel på vissa områden och kan få konsekvenser för enskilda näringsidkare (se avsnitt 9.4). Förslagen kan därför väcka frågor i förhållande till såväl rätten till skydd för egendom som friheten att bedriva näring.

I den mån förslagen innebär en inskränkning i näringsfriheten enligt regeringsformen motiveras de av angelägna allmänna intressen, nämligen skydd för människors hälsa och miljön. Förslagen bedöms inte vara någon inskränkning i egendomsskyddet enligt regeringsformen, som utöver rådhetsinskränkningar i fråga om mark och byggnad även tar sikte på expropriation och andra liknande förfoganden. Första tilläggsprotokollet till Europakonventionen innebär ett mer vidsträckt egendomsskydd, som därför skulle kunna aktualiseras. Det innebär att förslagen måste vägas mot enskilda näringsidkares intressen, trots att syftet med dem är att tillgodose legitima allmänna intressen som väger tungt vid en proportionalitetsbedömning.

Regelverken behöver genomföras med en lämplig omställningsperiod. Av betydelse för bedömningen av vilken omställningsfrist som är lämplig är att det förslag som nu remitteras är en modifiering av det förslag gällande användning och överlåtelse av växtskyddsmedel, miljöskattavgifter på växtskyddsmedelsområdet samt utbildning för hantering av vissa bekämpningsmedel, M2019/01453/R, som remitterades av departementet i juli 2019. Av betydelse är även att Kemikalieinspektionen redan 2016 gavs i uppdrag att analysera behovet och möjligheten att begränsa icke yrkesmässig användning av kemiska växtskyddsmedel i Sverige, och att inspektionens redovisning av sitt förslag i en rapport i maj 2017, Begränsning av icke yrkesmässig användning av kemiska växtskyddsmedel i Sverige, Rapport 4/17, dnr M2017/01318/Ke, remitterades av departementet 2017. Marknaden bedöms därmed inte vara oförberedd på förändringarna som sådana.

Vilken omställningsfrist som kan anses som lämplig behöver också sättas i relation till bestämmelserna i EU:s växtskyddsmedelsförordning. I artikel 46 i förordningen anges vad som ska gälla angående avyttring, magasinering och utsläppande på marknaden av befintliga lager, om medlemsstaten återkallar eller ändrar ett produktgodkännande. En sådan anståndsperiod får inte överstiga sex månader för försäljning och distribution och ytterligare högst ett år för att befintliga lager av de berörda växtskyddsmedlen ska bortskaffas, lagras och användas. Medlemsstaten är inte skyldig att bevilja en anståndsperiod.

Den frist för omställning som det föreslagna ikraftträdandet den 1 januari 2021 ger bedöms därmed vara tillräcklig.

Sammantaget bedöms förslagen som proportionerliga. Förslagen bedöms också förenliga med den rätt till näringsfrihet och rätt till egendom som följer av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

11. Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel regleras i EU:s växtskyddsmedelsförordning. Användning av växtskyddsmedel regleras även i direktivet om en hållbar användning av bekämpningsmedel. Direktivet syftar till att minska de risker och konsekvenser som användningen av bekämpningsmedel innebär för människors hälsa och miljön. För att uppnå detta syfte ska medlemsstaten vidta alla nödvändiga åtgärder för att främja ett växtskydd med låg insats av bekämpningsmedel, och ska så långt det är möjligt ge företräde till icke-kemiska metoder. Direktivet ålägger medlemsstaten att ta fram en handlingsplan för en hållbar användning av växtskyddsmedel och i denna plan beskriva hur de ser till att principerna för integrerat växtskydd genomförs. Handlingsplanen ska bland annat innehålla mål för att uppnå direktivets syfte och för att uppmuntra utvecklingen och införandet av alternativa metoder och tekniker för att minska beroendet av bekämpningsmedel. Medlemsstaten ska upprätta minskningsmål för användningen av växtskyddsmedel och använda alla nödvändiga metoder för att nå målen.

Av förordning (EG) nr 1107/2009 följer att medlemsstaten kan införa lämpliga villkor för användning av växtskyddsmedel för att uppnå mål i den nationella handlingsplanen för en hållbar användning av växtskyddsmedel (skäl 29 samt artikel 31.4 a i förordningen).

Sverige har i sin handlingsplan för en hållbar användning av växtskyddsmedel satt upp sex mål för att minska konsekvenserna av och riskerna med användningen av bekämpningsmedel för människors hälsa och miljön, och för att uppmuntra utvecklingen och införandet av integrerat växtskydd och alternativa metoder och tekniker för att minska beroendet av växtskyddsmedel. Tre av dessa mål är relevanta för det skyddsintresse som motiverar det nu aktuella förslaget till föreskrifter, nämligen det övergripande målet att minska riskerna för miljön och människors hälsa; att halterna av växtskyddsmedel i yt- och grundvatten ska minska successivt för att bli nära noll; samt att användningen av växtskyddsmedel som är skadliga för pollinerande insekter ska anpassas så att riskerna minimeras.

12. Förslagets inverkan på den fria rörligheten

Bestämmelserna i EU:s växtskyddsmedelsförordning innebär att ett växtskyddsmedel måste vara produktgodkänt i den medlemsstat där medlet ska släppas ut på marknaden och användas. Förslaget påverkar inte bestämmelserna om produktgodkännande utan innebär endast att användningen av de godkända medlen begränsas på vissa platser. Ömsesidiga erkännanden av produktgodkännanden och befintliga godkännanden i resten av den norra zonen påverkas inte eftersom det är fråga om ändrade normer för användning specifikt i Sverige.