

Nr 28

Socialutskottets betänkande i anledning av motioner angående vissa växtbekämpningsmedel.

1. I motionen 1971:18 av herr Måbrink m. fl. (vpk) har hemställts att riksdagen fattar beslut om att växtbekämpningsmedel av typ 2, 4-D och 2,4,5-T totalförbjuds tills det är klarlagt att de icke kan vålla skador på födda och ofödda människor samt på djurlivet.

2. I motionen 1971:424 av herr Nilsson i Agnäs m. fl. (m) har hemställts att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om förbud mot spridning av gift i växtbekämpande syfte vid vägarna.

Gällande bestämmelser

Enligt bekämpningsmedelsförordningen (1962:703) får bekämpningsmedel – varmed förstås ämnen och beredningar som är avsedda att användas till skydd mot egendomsskada, sanitär olägenhet eller dylikt, förorsakad av växter, djur, bakterier eller virus – inte saluhållas, överlåtas eller användas utan att ha godkänts vid en särskild registreringsprocedur hos registreringsmyndigheten. Giftnämnden är registreringsmyndighet.

Bekämpningsmedel får inte registreras om medlet är så giftigt eller eljest bedöms kunna medföra så skadlig verkan på människor, husdjur, vilt, nyttoinsekter eller nyttoväxter, att det inte lämpligen bör användas i bekämpningssyfte. Vid registreringen skall medlet placeras i en av tre olika faroklasser alltefter dess giftighet. Genom denna åtgärd styrs de farligaste medlen via mer kvalificerade handelsvägar till sådana personer, som på grund av speciell utbildning och erfarenhet erhållit tillstånd att använda dem. Giftnämnden får föreskriva särskilda säkerhetsföreskrifter vid registreringen. Sådana föreskrifter kan ändras när skäl därtill föreligger. Registreringen kan också återkallas, t. ex. om medlet vid användning visar sig vara förenat med väsentligt större risker än som förutsattes vid registreringen. I beslut eller föreskrift som meddelas med stöd av förordningen får åtgärd inte föreskrivas, som är mera betungande än som är skäligt med hänsyn till det med åtgärden avsedda syftet.

Vissa uppgifter om herbiciderna

De viktigaste bekämpningsmedlen brukar hänföras till någon av följande grupper, nämligen insekticider (insektsbekämpningsmedel), fungicider (svampbekämpningsmedel), herbicider (gräs- och buskbekämpningsmedel) och rodenticider (gnarbbekämpningsmedel).

Herbiciderna används inom *jordbruket* i vissa grödor, huvudsakligen stråsäd, men även mot ogräs och buskar i diken, på betesmarker etc.

Årligen besprutas i Sverige större delen av stråsådesarealen eller ca 1 300 000 hektar med herbicider. Totalt i världen uppskattar man att ca 1/3 av stråsådesarealen herbicidbehandlas.

Inom *skogsbruket* används herbicider för att hjälpa barrträdsplantorna i konkurrensen från lövträd och buskar, vilka annars kan försvåra skogsträdens föryngring. Under senare år har herbicider även haft en relativt omfattande användning för att bekämpa *vegetationen längs vägarna*, i första hand för att genom förbättrade siktförhållanden öka trafiksäkerheten. Bekämpning av vegetation i kraftledningsgator samt ogräs i planteringar och gräsmattor är ytterligare exempel på dessa medels användning.

Fenoxisyrorna intar i dag en helt dominerande ställning bland herbiciderna, en ställning som de har haft alltsedan slutet på 1940-talet. Användningen är världsomfattande. Några säkra uppgifter angående den totala årliga världsförbrukningen finns ej tillgängliga, men på basen av befintlig information torde förbrukningen ligga omkring 150 000 ton aktiv substans. I Sverige har förbrukningen under år 1970 beräknats till omkring 1 600 ton, dvs. ungefär 1 procent av världsförbrukningen. Totala mängden herbicider som används i Sverige beräknas för samma år vara ca 2 250 ton (verksam substans). Ca 70 procent av de i Sverige årligen använda herbiciderna utgörs alltså av fenoxisyror.

Det i Sverige dominerande fenoxisyrapreparatet är MCPA som används i jordbruket vid ogräsbekämpning i stråsäd, ärter, potatis och gräsmarker. Av den totala fenoxisyraförbrukningen (1 600 ton/år) utgörs drygt 1 000 ton av MCPA.

2,4-D (2,4-diklorfenoxiättiksyra) och 2,4,5-T (2,4,5-triklorfenoxiättiksyra) har även stor användning i Sverige. 2,4-D används bl. a. i höstsäd och gräsmarker. Framför allt vissa estrar av 2,4-D och 2,4,5-T används mot buskar och annan svårbekämpad vegetation. Dessa preparat dominerar i bekämpningen av ogräs och buskage i kraftledningsgator, längs vägkanter, i parkområden etc. Sedan början av 1950-talet har 2,4-D och 2,4,5-T fått stor användning i svenskt skogsbruk. Den väsentligaste användningen är här för bekämpning av lövträdsvegetation. År 1970 beräknas ca 100 000 hektar skogsmark ha behandlats med ca 250 ton herbicider (aktiv substans) huvudsakligen 2,4-D och 2,4,5-T. Årsförbrukningen i Sverige 1968 av 2,4-D var ca 320 ton och av 2,4,5-T ca 125 ton.

Ett av de mest kända av fenoxisyrapreparaten är Hormoslyr, som i den allmänna debatten ofta kommit att bli en gruppbeteckning för dessa typer av medel.

Totalt ingår fenoxisyror eller derivat av dem som verksam beståndsdel, ensamma eller i blandning med andra substanser, i ca 120 av giftnämnens registrerade bekämpningsmedel.

Det omedelbara ekonomiska utbytet av fenoxisyraanvändningen är stort. Den totala vinsten i Sverige genom användningen av herbicider inom jordbruket, varvid fenoxisyrorna dominerar, uppskattas till ca 200 miljoner kronor. Den direkta vinsten inom skogsbruket tack vare dessa preparat torde ligga omkring 20 miljoner kronor.

I samband med det ökade intresset för miljövård och delvis som följd av olika typer av herbiciders användning för militärt ändamål i Vietnam samt vissa laboratorieundersökningar, har frågan rörande herbicidernas och främst fenoxisyrornas menliga effekter på människor och naturliga ekosystem blivit föremål för en intensifierad debatt. I samband härmed har i massmedia orsakssamband uppgivits föreligga mellan vissa typer av effekter på människor och djur samt exponering för fenoxisyrapreparat.

Slutligen bör i detta sammanhang nämnas att under senare år har det visat sig att i samband med tillverkningen av 2,4,5-T kan bildas s. k. dioxiner. Vissa av dessa är höggiftiga substanser.

1970 års riksdag m. m.

I motioner till 1970 års riksdag yrkades – mot bakgrund av att uppgifter från olika håll visade att fenoxisyrorna kunde ha skadeverkningar för människor och djur och under framhållande av att skadeverkningarna skyndsamt borde utredas – att giftnämnden borde få i uppdrag att, intill dess full vetskap om verkningarna erhållits, utfärda sådana förbud eller restriktioner kring medlens användande som kunde anses påkallade. Motionerna remitterades till andra lagutskottet, som inhämtade yttranden över dessa från giftnämnden och naturvårdsverket.

I yttrande den 19 oktober anförde giftnämnden bl. a. att en särskild expertgrupp tillkallats för att granska förefintligt material rörande fenoxisyror och att registreringsfrågan för berörda preparat, sedan arbetet slutförts, därefter skulle tas upp på nytt av nämnden. Den 3 november 1970 beslöt giftnämnden att efter årsskiftet spridning av bekämpningsmedel från luften endast fick utföras med medel som var särskilt godkända för ändamålet. Beslutet innebar att all bekämpning från flygplan med bl. a. 2,4-D och 2,4,5-T inte kunde ske utan uttryckligt medgivande från giftnämnden. Enligt giftnämnden skulle frågan om dessa medel över huvud taget skulle få användas i landet i framtiden avgöras av nämnden i god tid före 1971 års bekämpningssäsong.

I sitt av riksdagens godkända utlåtande anförde andra lagutskottet (2LU 1970:80) bl. a. följande.

Utskottet vill erinra om att användande av bekämpningsmedel nästan undantagslöst grundar sig på medlens giftiga egenskaper. Trots risker för förgiftning och andra skadeverkningar vid medlens användning har de ansetts outhärliga till skydd mot egendomsskada och sanitär olägenhet. Genom föreskrifter om registreringstvång för alla bekämpningsmedel samt ingående bestämmelser om tillverkning, handel och hantering av sådana medel har lagstiftaren sökt att i möjligaste mån eliminera dessa risker. Bl. a. föreskrives att registrering inte får ske om medlet är så giftigt eller annars bedöms kunna medföra så skadlig verkan på människor, husdjur, vilt, nyttoinsekter eller nyttoväxter att det inte lämpligen bör användas i bekämpningssyfte. Utskottet förutsätter att registreringsmyndigheten tillämpar denna föreskrift restriktivt och i fall då brist på dokumentation, tveksamhet eller delade meningar bland experter föreligger vägrar registrering intill dess vetenskapligt dokumenterad klarhet vunnits om medlets skadeverkningar. Vad nu sagts gäller också medel

som redan registrerats eller tillhandahålls utan registrering med stöd av övergångsbestämmelserna till bekämpningsmedelsförordningen.

Vidare uttalade utskottet att frågan om fenoxisyrornas fortsatta användning som bekämpningsmedel aktualiserats i olika sammanhang under senare tid. Utskottet hänvisade till att undersökningar i olika avseenden igångsatts av statens veterinärmedicinska anstalt, statens institut för folkhälsan, statens naturvårdsverk och giftnämnden. Slutligen hänvisade utskottet till att giftnämnden tagit upp registreringsfrågan till omprövning, att nämnden beslutat begränsa rätten till spridning av bekämpningsmedel, att frågan om den fortsatta användningen av fenoxisyror i bekämpningssyfte skulle tas upp i god tid före 1971 års bekämpningssäsong och att en särskild expertgrupp tillkallats för att granska förefintligt materiel rörande fenoxisyror. Utskottet ansåg att genom de åtgärder som giftnämnden sålunda vidtagit i frågan fick motionernas syfte anses i huvudsak tillgodosett och att det med hänsyn härtill inte var nödvändigt med något initiativ från riksdagens sida.

Här må slutligen nämnas att chefen för socialdepartementet den 3 december 1970 i andra kammaren besvarade interpellationer och fråga angående användningen av bekämpningsmedel, m. m., och att en omfattande debatt ägde rum i anslutning till svaret.

Giftnämndens expertgrupp

Den tidigare nämnda expertgruppen tillkallades av giftnämnden den 29 september 1970. Ledamöter i expertgruppen har varit professorn i vertebratekologi (vetenskapen om ryggradsdjurens livsbetingelser med hänsyn till miljön) Ingemar Ahlén, skogshögskolan, professorn i strålningsbiologi Lars Ehrenberg, Wallenberglaboratoriet, professorn och avdelningsföreståndaren för kem. avd. vid statens veterinärmedicinska anstalt Kurt Erne, professorn i genetik Åke Gustafsson, Lunds universitet, docenten i teratologi (läran om missbildningar) Sune Larsson, Karolinska sjukhuset, docenten i hygien Ragnar Rylander, statens institut för folkhälsan och professorn i toxikologi Sven Ullberg, Uppsala universitet.

Den väsentligaste arbetsuppgiften för expertgruppen var att granska förefintligt material rörande fenoxisyror, i första hand 2,4,5-T och 2,4-D. Granskningen skulle innefatta en bedömning av huruvida utförda undersökningar, förmodade fall av förgiftning m. m. var ägnade att ingå i ett beslutsunderlag vid en förnyad prövning av registreringsfrågan för berörda preparat. Sedermera har uppdraget utvidgats till att omfatta jämväl en bedömning av dioxinfrågan samt redovisning av synpunkter på det framtida handhavandet av de aktuella preparaten.

Expertgruppen har redovisat sitt uppdrag i den 20 februari 1971 dagtecknade rapport. Rapporten, som är omfattande, innehåller till stor del yttranden som enskilda representanter i gruppen utarbetat beträffande vissa avgränsade frågeställningar. Vidare redovisades bl. a. synpunkter som framkommit vid gruppens sammanträden.

Under rubriken *Sammanfattning och förslag* redovisas för gruppens

ledamöter gemensamma åsikter. I detta avsnitt anför expertgruppen – med mindre redaktionella jämkningar – följande.

Det moderna samhället utsätter människor och djur för en exponering för och påverkan av ett stort antal kemiska substanser. Endast för ett fåtal av dessa har en någorlunda fullständig utredning rörande de medicinska effekterna samt eventuella följeffekter redovisats. I avsaknad av tillräcklig vetenskaplig information i dessa avseenden anser gruppen att man i största möjliga utsträckning skall begränsa spridningen av främmande kemiska substanser.

Av det i rapporten redovisade materialet framgår, att toxiska (giftföranledda) förändringar påvisats hos djur vid tillförsel av fenoxisyror först vid doseringar som väsentligt överstiger dem som kan tänkas vara aktuella vid en normal användning av preparaten. Dokumentationen rörande medicinska effekter är dock i några väsentliga avseenden ofullständig.

Beträffande teratogena (missbildande) effekter och andra reproduktionsstörningar hos människor och djur synes riskerna vid normal användning av fenoxisyrapreparat med låg eller obefintlig halt av toxiska dioxiner ej vara större än för andra i dessa avseenden okända omgivningsämnen. Anledning synes icke föreligga att i några uppmärksammade fall av fosterskador i Sverige som sammankopplats med användningen av fenoxisyrapreparat bedöma mödrarnas exposition för de aktuella preparaten som trolig orsak till barnens skador.

Beträffande mutagena och andra genetiska effekter av fenoxisyror härrör data i övervägande grad från försök med växter, som har utförts med helt andra syften än en riskvärdering för människans vidkommande. På grund av likheten mellan alla levande varelser beträffande arvsmassans struktur och funktion gäller att en substans som är mutagen hos växter eller bakterier också är det hos högre djur inkl. människan, ehuru på grund av olikheter i resorption, distribution, utsöndring osv., det är mycket svårt att bedöma storleken av den risk människan löper. Till detta kommer att växterna i föreliggande fall utgör ett maximalt olämpligt material för bestämning av mutagen aktivitet, eftersom en störning av genmaterialet genom någon okänd följd av fenoxisyrornas "hormonella" verkan ingalunda är utesluten. Till dess vi förfogar över data från andra testsystem måste påvisandet av att fenoxisyrorna kan förorsaka en till avkomman överförd störning av genmaterialet emellertid tolkas som att en mutationsrisk påvisats eller i varje fall icke kan uteslutas. Redan hos växterna är denna effekt av fenoxisyrorna liten, och slutsatsen är därför berättigad att fenoxisyrornas eventuella mutagena aktivitet icke är stark, jämfört med andra mutagena agentier i människans miljö.

Beträffande karcinogena (cancerframkallande) effekter har försök med såväl 2,4,5-T som 2,4-D icke kunnat påvisa en signifikant ökad tumörfrekvens. Undersökningarna är dock baserade på ett litet djurmateriel.

Risken för dioxinbetingade skador i samband med användning av fenoxisyrapreparat har minskat i betydelse genom att halterna av dioxin i de marknadsförda preparaten sänkts. Tillgängliga data pekar icke på att fosterskador eller andra reproduktionsskador skulle ha förorsakats av dioxiner annat än i experiment på laboratoriedjur. Några av dessa ämnen har dock visat sig vara synnerligen högpotenta gifter, varför ytterligare information om deras uppkomst, egenskaper och förekomst i naturen synes nödvändig för en mera slutgiltig bedömning.

Från ekologisk (ekologi = växternas och djurens beroende av omvärlden) synpunkt är det otillfredsställande att användningen av herbicider tillåts få så stor omfattning utan att tillräckliga kunskaper om de

ekologiska effekterna funnits. De flesta påvisade eller misstänkta effekterna är icke önskvärda, men deras styrka och omfattning beror i hög grad på hur preparaten används. Flera av de negativa effekterna kan tänkas bli helt obetydliga om användningen utformas med hänsyn till dessa effekter.

Det är angeläget framhålla att vad som i denna rapport diskuterats gäller preparatens huvudkomponenter, fenoxisyrorna, samt *en* förorening, tetraklordioxinen, som på grund av påvisad toxicitet ägnats ganska ingående studier. Det bidrar till ofullständigheten i tillgänglig information att tillförlitliga analyser av andra, möjligen toxiska föroreningar ej föreligger. Ej heller har bärarvätskans sammansättning och kat-joner i olika formuleringar redovisats och diskuterats med avseende på möjlig toxicitet (i vissa preparat används som kat-jon sådana aminer som med nitrit kan ge starkt karcinogena och mutagena nitrosaminer). En fullständig toxikologisk bedömning borde ta hänsyn till samtliga komponenter i preparaten, ävensom till i naturen bildade nedbrytnings- och omsättningsprodukter. En sådan bedömning borde dessutom omfatta möjliga synergistiska effekter inom den totala exponeringssituationen till andra "miljögifter".

Med beaktande av den stora osäkerhet som finns i informationen om speciellt mutagena och karcinogena effekter samt svårigheterna att värdera risker för människan på basen av försök med djur, växter och mikroorganismer, anser expertgruppen, utifrån de synpunkter gruppen företräder, det väl motiverat att utspridande av fenoxysyror begränsas i största möjliga utsträckning samt att i de fall de används, detta sker så att de miljöskadliga effekterna blir så små som möjligt. Förutom en restriktiv användning bör möjliga alternativ beaktas. Halterna av toxiska dioxiner i de använda preparaten bör vara låga, och lämpliga kontrollåtgärder bör säkerställa att så är fallet. Normer för högsta tillåtna dioxinhalt bör utarbetas. Användningen av fenoxysyror bör vara föremål för noggrann kontroll och översyn. En relativt detaljerad och lättillgänglig statistik över användningen av fenoxysyror och andra i naturen i stora mängder spridda ämnen synes nödvändig. Skäl finns att kräva att såväl jordbruk som skogsbruk och andra förbrukare noga prövar möjligheterna för en minskning av dosering och behandlingsareal.

Ingen av ledamöterna i expertgruppen anser att det på basen av hitintills föreliggande information finns tillräckligt starka skäl att förorda ett generellt förbud mot användning av bekämpningsmedel innehållande fenoxysyror.

I de yttranden av enskilda ledamöter i expertgruppen, som finns i gruppens rapport, krävs i flertalet fall mer eller mindre starkt att ytterligare restriktioner införs beträffande fenoxisyrorna och då framför allt beträffande 2,4,5-T och 2,4-D. I detta hänseende kan anföras följande som bygger på av giftnämnden gjord sammanställning.

Professor Gustafsson anför bl. a. att nödvändigheten av ett *totalförbud* mot användningen av herbicidtyperna 2,4,5-T och 2,4-D f. n. icke synes vara klart ådagalagd. Däremot borde giftnämnden enligt hans mening utöva en noggrann kontroll av dessa och andra herbicidpreparat med ingående tillståndsprövning som följd och med möjlighet att snabbt ingripa med totalförbud, om viktiga nya data om skador och giftighet skulle tillkomma.

Professor Ahlén anser att det från ekologisk synpunkt är högst otillfredsställande att användningen av herbiciderna tillåts få så stor

omfattning utan att tillräckliga kunskaper om de ekologiska effekterna funnits. En fortsatt användning av fenoxisyrorna bör enligt Ahlén förutsätta en intensifierad forskning rörande de viktigaste tänkbara negativa verkningarna samt en bättre kontroll över medlens användning.

Professor Ehrenberg uppehåller sig i sitt utförliga yttrande kring riskerna såväl för genetisk skada som cancerogenitet och teratogenitet samt sekundär bildning av toxiska produkter. Han har därvid speciellt studerat ämnet 2,4,5-T, men det framgår bl. a. att fenoxysyror i allmänhet enligt vissa försök givit kromosomstörningar i somatisk vävnad (dvs. annan vävnad än könsceller) av högre växter. Efter försök med 2,4-D hade i en undersökning även erhållits abnormiteter i påföljande generation. Mot detta kontrasterar hos Weibulls växtförädlingsanstalt utförda undersökningar med bl. a. 2,4-D och MCPA där inga ärftliga förändringar kunde påvisas. Sammanfattningsvis uttalar Ehrenberg på denna punkt att "fenoxysyror (eller komponenten i preparaten, eller nedbrytningsprodukter) sannolikt har en viss, men icke stark, mutagen aktivitet".

Professor Erne, som behandlar herbicida fenoxisyrors effekter på människor och djur och därvid redovisar en rad data om akut toxicitet, kronisk toxicitet, effekter på reproduktion m. m., restförekomst etc. menar att sådana ämnens regelrätta användning för vegetationsbekämpning inom svenskt jordbruk och skogsbruk kan bedömas i allmänhet medföra ringa risk för direkt eller indirekt giftverkan på människor och djur. Erne säger vidare: "Inom vissa av medlens användningsområden synes skaderiskerna för djur mera svårbedömbara, t. ex. vegetationsbekämpning i vattendrag och längs vägar och diken. Att fenoxisyramedels användning i större skala (liksom andra omfattande vegetationsbekämpande åtgärder) skulle kunna inverka menligt på viltfaunan via miljöförändringar synes icke uteslutet. Våra kunskaper om de i bl. a. fenoxisyrapreparat påvisade mycket giftiga dioxinföreningar och förutsättningarna för deras anrikning i naturen är ofullständiga. Här framförda synpunkter synes tala för restriktiv användning av fenoxisyrherbicer och beaktande av möjliga alternativ."

Professor Ullberg uppehåller sig i sitt yttrande framför allt vid 2,4,5-T och dioxinerna och säger rent allmänt bl. a. att till dess vi vet mer om 2,4,5-T och framför allt om ingående föreningar synes det honom klokt att vara restriktiv med användningen av 2,4,5-T speciellt med hänsyn till riskerna för uppträdandet av dioxiner i människoföda.

Docent Rylander, som diskuterar möjlig mänsklig exponering för fenoxiättiksyror, menar att det mot bakgrunden av grovt beräknade doser härför i förhållande till den information som föreligger beträffande giftigheten hos substanserna i olika typer av djurförsök ur omgivningshygienisk synpunkt är motiverat att exponeringen för fenoxiättiksyror begränsas.

Docent Larsson sammanfattar sitt yttrande så att han mot bakgrunden av den utförda granskningen bedömer riskerna för fosterskador hos människa och andra reproduktionsskador hos vilt orsakade av fenoxysyror ej större än för andra okända omgivningsämnen. Det bör också enligt Larsson understrykas, att man från laboratorieförsök inte kan dra direkta slutsatser till människa eller andra djurarter.

Giftnämndens ställningstagande den 4 mars 1971, m. m.

Sedan expertgruppens rapport framlagts och sänts ut till ett stort antal myndigheter, organisationer och enskilda forskare kallades företrädare från lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, domänverket, statens järnvägar,

statens vattenfallsverk och statens vägverk till ett sammanträde den 4 mars 1971 med företrädare för giftnämnden. Vid sammanträdet dryftades problem som är förknippade med fenoxisyranvändningen. Vid plenum samma dag behandlade giftnämnden expertgruppens rapport.

Giftnämnden beslöt vid nämnda plenum, att fenoxisyror ej skall få användas för bekämpning av vattenväxter i sjöar och vattendrag, att sprutning med fenoxisyror omedelbart i strandlinjen ej skall vara tillåten, samt att bekämpningsmedel innehållande fenoxisyror ej skall få utspädas med mineraloljor. Giftnämnden fattade vidare följande beslut beträffande användningen av fenoxisyror, vilket beslut skall gälla tills vidare under år 1971:

Användning av fenoxisyror mot buskar och sly i skogen, längs vägarna osv. skall inte vara tillåten. I fråga om ogräsbekämpning med fenoxisyror tillåts detta i jordbruksgrödor inklusive gräsfröodlingar på hittills varande villkor. Förbud skall inte gälla i privata trädgårdar men i offentliga parker och liknande. Punktbekämpning av enstaka träd genom fickning omfattas inte av förbudet.

Mot beslutet, som fattades med sju röster mot fyra, reserverade sig fyra av giftnämndens ledamöter. Reservanterna, av vilka två avgav gemensam reservation, ansåg restriktionerna vara delvis för långtgående.

Giftnämndens beslut innebar således bl. a. att bekämpning med fenoxisyror i princip tillåts i jordbruksgrödor och gräsfröodlingar men inte i skogen och längs vägarna. Spridning från luften kan inte heller ske; ansökningar hos giftnämnden om rätt att trots principförbudet den 3 november 1970 sprida fenoxisyror från luften har nämligen avsett endast bekämpning i skogen och sådan bekämpning har genom beslutet den 4 mars 1971 över huvud taget inte blivit aktuell under säsongen 1971.

Vid sitt beslut har giftnämnden, enligt vad som anförs i en kommuniké från nämnden, fäst stort avseende vid att fortsatt användning av fenoxisyror inte sker på sådant sätt att människor ovetande kan bli utsatta för dem. Detta var enligt nämnden grunden till att det temporära förbudet berör användning utmed vägar, i skogen osv. men inte på åkrar o. dyl.

Av giftnämndens protokoll framgår att de redovisade ställningstagandena var att betrakta som principbeslut och att erforderliga beslut i det enskilda fallet skulle fattas på sätt som gäller för "Kansliärenden".

Över giftnämndens beslut anfördes besvär av tre aktiebolag var för sig samt domänverket, skogsstyrelsen och Skogsindustriernas samarbetsutskott.

Domänverket, skogsstyrelsen och skogsindustriernas samarbetsutskott anförde i besvaren bl. a., att nämnden syntes utgå ifrån att erforderlig information till allmänheten skulle vara svårare att meddela vid besprutning i skogsmark än vid besprutning av åkrar och trädgårdar. Sakläget är det omvända, anförs i besvärsskrivelsen. Besprutningsobjekten inom skogsbruket utgörs nämligen av stora enhetliga områden, vilka är lätta att identifiera på grund av olikhet i ålder och utvecklingsfas i förhållande till omkringliggande skogsbestånd. Risken för att människor ovetande, direkt

eller indirekt, kommer i kontakt med besprutningspreparaten torde vara betydligt större när det gäller besprutningar inom jordbruket och i trädgård. Skogsbruket är berett medverka till att lämpliga regler utformas för besprutning i skogsmark så att behovet av information i praktiken tillgodoses. Vidare anfördes i skriften följande.

Mot giftnämndens beslut talar även det förhållande att skogsbruket behandlar endast en mycket liten areal i förhållande till jordbruket. Sålunda utgör den arealen i skogsbruket ca 100 000 hektar mot ca 1 300 000 hektar i jordbruket. Den i skogsbruket ärligen behandlade arealen utgör vidare en mycket ringa del av totalarealen skogsmark. Under år 1970 beräknas sålunda bara 0,4 % av vårt lands produktiva skogsmark ha blivit föremål för här ifrågakarande herbicidbehandling. För skogsbrukets möjligheter att grundlägga god återväxt har användningen av herbicider emellertid en utomordentligt stor betydelse. Merkostnaden vid återgång till manuell röjning har i tidigare analyser av domänverket och skogsstyrelsen beräknats till omkring 20 miljoner kronor per år. Det är troligt att den verkliga merkostnaden ligger avsevärt över detta värde. Då den med lövsyröjning avsedda biologiska effekten dessutom i många fall blir mycket otillfredsställande vid manuellt utförande kommer här till på sikt förluster i virkesproduktion. Redan ett förbud under ett år är för skogsbruket allvarligt med hänsyn till nödvändigheten att upprätthålla ett intensivt skogsvårdsprogram i syfte att säkerställa virkesförsörjningen till den expanderande skogsindustrin. Det måste slutligen betonas, att lövbekämpning i många fall inte kan uppskjutas utan allvarliga men för beståndsutvecklingen. Tillgängligheten av resurser för preparatutspredning utgör därjämte en starkt begränsande faktor för inhämtande av genom temporärt förbud uppkommen eftersläpning i återväxtarbetet.

Slutligen anfördes i besvärsskriften att giftnämndens beslut inte heller står i överensstämmelse med 7 § bekämpningsmedelsförordningen, enligt vilken bestämmelse åtgärd inte får föreskrivas som är mera betungande än som är skäligt med hänsyn till det med åtgärden avsedda syftet.

Giftnämnden funn i gemensamt yttrande över samtliga besvär inte skäl att ompröva sitt ställningstagande och anförde som skäl härför bl. a. följande.

Giftnämnden har delat expertgruppens grunduppfattning att restriktioner i fenoxisyranvändningen, utöver den som följt av hittills meddelade registreringsvillkor, i nuvarande läge varit motiverade, och nämnden har sålunda som den ansvariga administrativa myndigheten också haft att närmare utforma dessa restriktioner. Härvid har nämnden icke blivit enig, vilket i och för sig knappast är anmärkningsvärt i en fråga av så komplicerad natur. Med hänsyn till den tvekan som enligt expertrapporten i vissa hänseenden kan hysas för fenoxisyrorna har giftnämnden vid utformningen av sina restriktioner ansett det särskilt betydelsefullt att människor inte ovetande skall bli utsatta för medlen.

Genom att de av klagandena här ifrågasatta restriktionerna givits karaktären av ett temporärt förbud tills vidare under år 1971 mot användning av fenoxisyror på vissa lokaler har giftnämnden klart uttryckt att ytterligare material i ärendet kan förväntas. Nämnden har också sagt att man avser att ta upp frågan om och när det temporära förbudet kan hävas, när ytterligare försöksresultat föreligger och om det visar sig praktiskt möjligt att på ett tillfredsställande sätt skydda tredje man.

Statens naturvårdsverk anförde härefter i ett den 15 juni 1971 dagtecknat yttrande bl. a. följande efter att ha konstaterat att giftnämnden vid utformningen av restriktionerna ansett det särskilt betydelsefullt att människor inte ovetande kan bli utsatta för ifrågavarande medel.

Naturvårdsverket delar helt denna uppfattning. Det bör dock enligt verkets mening vara möjligt att — såsom framhållits i besvären — tillmötesgå detta självklara krav genom att på ett tillfredsställande sätt upplysa allmänheten om när ett skogsområde skall behandlas eller redan behandlats med fenoxisyrepreparat. Informationsbehovet bör kunna täckas genom exempelvis annonser i lokalpressen samt uppsättande av anslag och särskilda varningstecken vid behandlingsområdet och längs tillfartsvägarna till området.

Naturvårdsverket bedömer vidare omfattningen av skogsbrukets bekämpningsåtgärder som förhållandevis så små att de inte annat än lokalt och därtill mycket temporärt kan komma i konflikt med allmänhetens rätt att nyttja skogsmark för rekreation, bär- och svampplockning och liknande. Det bör i detta sammanhang anmärkas att den s. k. allemansrätten givetvis inte upphäver markägarens rätt att bruka sin mark på ett rationellt sätt.

De ekologiska effekterna av preparatens användning synes — med en årlig besprutning av ca 0,4 % av skogsmarken — inte under den tid, som giftnämndens utredning beräknas pågå, kunna nå en sådan omfattning att förbudet av det skälet nu måste bestå. Denna uppfattning styrks även av det utlåtande som professor Kurt Erne, veterinärmedicinska anstalten, avgivit den 4.6.1971 angående fenoxisyrepreparatens påverkan på vissa djur.

Naturvårdsverket finner sig med anledning av det anförda inte böra motsätta sig att restriktionerna upphävs i vad avser användning av preparaten för skogsvårdande åtgärder. Verket förutsätter dock att ett bifall till besvären kombineras med bestämmelser om noggrann dosering av preparaten samt detaljerade föreskrifter om hur allmänheten skall informeras om att besprutning skall ske eller ägt rum. I övrigt synes inga ändringar böra ske i giftnämndens beslut i vad det avser parker, vägar, kraftledningsgator, vattendrag m. m.

Regeringsrätten fann i utslag den 21 juli 1971 på anförda skäl att det överklagade beslutet fick anses utgöra ett principbeslut utan särskilda rättsverkningar, avsett att följas av beslut rörande varje enskilt bekämpningsmedel. Under hänvisning till att ett sådant principbeslut inte särskilt kan överklagas lämnades besvären utan prövning.

I enlighet med principbeslutet den 4 mars 1971 har giftnämnden i de enskilda fallen fattat beslut rörande olika registrerade fenoxisyrpreparat. Besluten i de enskilda fallen har inneburit att villkor som knutits till registreringen av medlen har ändrats med stöd av 5 § bekämpningsmedelsförordningen. I fråga om vissa fenoxisyrpreparat uppgav tillverkarna att preparaten inte skulle försäljas i fortsättningen. I dessa fall har giftnämnden låtit bero vid den av företagen vidtagna åtgärden.

Såsom delvis framgår av giftnämndens yttrande i regeringsrättsärendet (se ovan) kommer giftnämnden senare i höst att ånyo ta upp frågan om rätten att i fortsättningen använda fenoxisyrorna som bekämpningsmedel. Giftnämnden får därvid möjlighet att ta med i bedömningen de ytterligare forskningsresultat som framkommit efter beslutet den 4 mars i

år. Vissa forskningsresultat föreligger redan. Detta gäller bl. a. en undersökning som skett i svensk-amerikanskt samarbete och som avsett inverkan av fenoxisyrorna 2,4,5-T på apa. Denna undersökning är för närvarande föremål för viss komplettering. Vidare kan nämnas, att professor Kurt Erne, som ingick i giftnämndens expertgrupp, kommer att framlägga en rapport rörande en undersökning som gjorts om inverkan av fenoxysyror på ett antal gravida renar och deras foster. Det preliminära resultatet av undersökningen föreligger. Vid sina ställningstaganden kommer giftnämnden också att beakta de möjligheter som rent praktiskt kan föreligga att på ett tillfredsställande sätt skydda allmänheten i de fall då fenoxysyror används som bekämpningsmedel.

Enkla frågor i riksdagen 1971

I svar den 4 mars 1971 på en enkel fråga angående förbud mot användning av fenoxisyrapreparaten hänvisade chefen för socialdepartementet till den rapport som framlagts av giftnämndens expertgrupp och till att giftnämnden skulle ta ställning till förbudsfrågan.

I svar den 27 maj 1971 på en enkel fråga angående användningen av fenoxysyror i jordbruket framhöll chefen för socialdepartementet att ett fortsatt utredningsarbete beträffande fenoxysyror pågår genom giftnämndens försorg och att, då resultatet härav föreligger, giftnämnden kommer att ta upp frågan om olika fenoxysyror användning till förnyad prövning.

Motionerna

Motionen 1971:18

I motionen - som väcktes under den allmänna motionstiden eller således före giftnämndens beslut den 4 mars i år - erinras om att enligt beslut av giftnämnden fick vid besprutning från flygplan endast användas bekämpningsmedel som nämnden särskilt godkänt för ändamålet. Giftnämndens beslut var visserligen ett steg i rätt riktning, anför motionärerna, men var inte tillräckligt. De framhåller att dispens kunde lämnas för besprutning från flygplan och att förbudet inte gällde besprutning från skogstraktorer, flodsprutor och tankbilar. En följd härav var att det inte fanns något hinder för besprutning av vägrenar, städer, parker, gräsmattor, banvallar och skogsmark.

Motionärerna uttalar vidare att amerikanska forskare har slagit larm om att hormoslyr framkallar fosterskador. Detta har konstaterats sedan medlet använts i Vietnam för avlövning av jungeln. I vårt land har flera människor som kommit i kontakt med områden som besprutats med hormoslyr råkat ut för skador som åsamkat dem stort lidande. På de platser där kalhyggen besprutats har allt djurliv upphört. Det har också ifrågasatts om inte fiskens lektider rubbats på grund av hormoslyr, som följt med regnvattnet ut i vattendrag och sjöar.

Enligt motionärerna bör blotta misstanken om att ett bekämpningsmedel kan framkalla fosterskador vara tillräckligt för att medlet totalför-

bjuds till dess att fakta om dess verkningar presenterats. Då det inte är bevisat att de båda herbicidtyperna 2,4-D och 2,4,5-T inte kan vålla skador på födda och ofödda människor samt på djurlivet bör de båda medlen totalförbjudas tills sådan bevisning föreligger.

Motionen 1971:424

I motionen anförts följande.

Genom giftbesprutning dödas viss växtlighet vid vägarna i vårt land. Lövträd och buskar bringas att vissna. En resa längs svenska vägar sommartid förvandlas från en skönhetsupplevelse till motsatsen. Även i den vackraste bygd möter ögat först vägkanternas bruna ränder. En beklämmande atmosfär av död och förfulning tränger sig på vägfaren. En turist på färd genom vårt land för med sig hem en samlad minnesbild av vissnad grönska, en oförklarligt förfulad genomfart. För den som bor och vistas i en bygd och dagligen måste färdas på vägar med besprutade dikesrenar är bilden lika skrämmande.

Man måste därtill lägga giftets negativa verkan för vårt lands djurliv. Det kan innebära oöverskådliga skador för faunan. Det är inte heller utrett om giftet verkar skadligt på människor. Vägverket har alltså tillstånd att sprida den giftiga lösningen utan att dess resultat är helt kända. En mångsidig forskning måste ske, innan ytterligare besprutning får äga rum. Detta är ett av de många områden där vår generation utan att känna till skadeverkningarna för framtiden i syfte att öka bekvämligheten och sin egen säkerhet vidtagit åtgärder utan föregående forskning. Vårt ansvar för miljön kräver att gift inte får spridas på detta sätt. I många bygder skulle i stället sysselsättning kunna ordnas åt äldre arbetskraft eller övriga som behöver deltidarbete genom röjning vid vägarna i stället för besprutning.

Utskottet

I betänkandet behandlas två motioner angående vissa växtbekämpningsmedel.

Av de gräs- och buskbekämpningsmedel (herbicer) som vanligen används intar fenoxisyrorna en helt dominerande ställning i både Sverige och utlandet. Av den totala fenoxisyräförbrukningen i vårt land utgörs mer än hälften av MCPA men även 2,4-D och 2,4,5-T har stor användning hos oss. 2,4-D används bl. a. i höstsäd och i gräsmarker. Vid bekämpningen av ogräs och buskage i kraftledningsgator, längs vägkanter och i parkområden används både 2,4-D och 2,4,5-T. Sedan början av 1950-talet har preparat av dessa typer också haft stor användning i skogsbruket, där de används för bekämpning av lövträdsvegetation. År 1970 beräknas cirka 100 000 hektar skogsmark ha behandlats med herbicer, huvudsakligen 2,4-D och 2,4,5-T. Man räknar vidare med att årligen besprutas större delen av sträsedarealen eller omkring 1 300 000 hektar med herbicer. Även här dominerar fenoxisyrorna. 2,4,5-T används dock inte vid denna besprutning.

Sedan bekämpningsmedelsförordningen trädde i kraft år 1964, har giftnämnden prövat och godkänt ett stort antal fenoxisyrapreparat, varav åtskilliga av typen 2,4-D och 2,4,5-T. Frågan om fenoxisyrornas fortsatta användning som bekämpningsmedel kom i blickpunkten för några år sedan

bl. a. genom amerikanska undersökningar som visade på risker av de nämnda fenoxisyrpreparaten för fosterskador på råttor och möss samt genom användning av 2,4,5-T för militära ändamål i Vietnam. I november förra året beslöt giftnämnden att spridning av bekämpningsmedel från luften får utföras endast med medel som är särskilt godkända för ändamålet.

I motionen 1971:18 framhålls att giftnämndens beslut i november 1970 visserligen var ett steg i rätt riktning men att det inte var tillräckligt långtgående. Eftersom förbudet inte gäller besprutning från skogstraktorer och tankbilar kunde besprutning ske av vägrenar, parker, gräsmarker, banvallar samt skogsmark. Amerikanska forskare har funnit att hormoslyr – som är ett av de mest kända fenoxisyrpreparaten – framkallat fosterskador, sedan medlet använts i Vietnam för avlövning av djungeln. I vårt land, uttalar motionärerna, har flera människor som kommit i kontakt med områden som besprutats med hormoslyr råkat ut för skador som åsamkat dem stort lidande. På de platser där kalhyggen besprutats har allt djurliv upphört. Enligt motionärerna bör blotta misstanken om att ett bekämpningsmedel kan framkalla fosterskador vara tillräckligt för att medlet totalförbjuds till dess att fakta för dess verkningar presenterats. Då det inte är bevisat att de båda herbicidtyperna 2,4-D och 2,4,5-T inte kan vålla skador på födda och ofödda människor samt på djurlivet, bör preparaten totalförbjudas till dess sådan bevisning föreligger.

I motionen 1971:424 hemställs att riksdagen skall anhålla om förbud mot spridning av gift i växtbekämpande syfte vid vägarna. Motionärerna framhåller att i de fall där växtligheten längs vägarna bekämpas genom besprutning med medel som dödar växtligheten förfulas naturen i hög grad. Vidare framhålls att bekämpningsmedlen kan vålla oöverskådliga skador för djurlivet och att det inte är utrett huruvida bekämpningsmedlen är skadliga för människorna. Slutligen lägger motionärerna en sysselsättningspolitisk aspekt på frågan om den fortsatta användningen av bekämpningsmedel längs vägarna. De anför, att i många bygder skulle sysselsättning kunna ordnas åt äldre arbetskraft eller övriga som behöver deltidarbete genom röjning vid vägarna i stället för besprutning.

I slutet av februari 1971 – således sedan motionerna väckts – redovisade en av giftnämnden hösten 1970 tillkallad expertgrupp en rapport som avsåg granskning av förefintligt material rörande fenoxisyrorna, i första hand 2,4,5-T och 2,4-D. I expertgruppen ingick sakkunniga inom bl. a. områdena genetik, strålningsbiologi, teratologi (läran om missbildningar), toxikologi (läran om gifter) och hygien. I sin sammanfattning anförde expertgruppen bl. a. att det, utifrån de synpunkter gruppen företrädde, var väl motiverat att utspridande av fenoxisyror begränsades i största möjliga utsträckning samt att i de fall de användes detta skedde så att de miljöskadliga effekterna blev så små som möjligt. Förutom en restriktiv användning borde möjliga alternativ beaktas. Halterna av toxiska dioxiner i de använda preparaten borde vara låga. Ingen av ledamöterna i expertgruppen ansåg att det på basen av föreliggande information fanns tillräckligt starka skäl att förorda ett generellt förbud mot användning av bekämpningsmedel innehållande fenoxisyror. Den 4

mars fattade giftnämnden ett beslut som innebar bl. a. att bekämpning med fenoxisyror i princip tilläts i jordbruksgrödor och gräsfröodlingar men inte i skogen eller längs vägarna. Beslutet skulle gälla tills vidare under år 1971. Vid sitt beslut fäste giftnämnden stort avseende vid att fortsatt användning av fenoxisyrorna inte skedde på sådant sätt att människor ovetande kunde bli utsatta för dem. Detta var enligt nämnden grunden till att det temporära förbudet berörde användning utmed vägar och i skogen men inte på åkrar o. d.

Socialutskottet vill framhålla att användande av bekämpningsmedel nästan undantagslöst grundar sig på medlens giftiga egenskaper. Trots risker för förgiftning och andra skadeverkningar vid medlens användning har de ansetts oundgängliga till skydd mot egendomsskada och sanitär olägenhet. Genom föreskrifter om registreringstvång för alla bekämpningsmedel samt utförliga bestämmelser om tillverkning, handel och hantering av sådana medel har lagstiftaren sökt att i möjligaste mån eliminera dessa risker. Bl. a. föreskrives att registrering inte får ske om medlet är så giftigt eller annars bedöms kunna medföra så skadlig verkan på människor, husdjur, vilt, nyttoinsekter eller nyttoväxter att det inte lämpligen bör användas i bekämpningssyfte. Andra lagutskottet uttalade vid 1970 års riksdag i utlåtande angående skadeverkningarna av vissa buskbekämpningsmedel, vilket utlåtande godkändes av riksdagen, att utskottet förutsätter att registreringsmyndigheten tillämpar den nämnda föreskriften restriktivt och i fall, då brist på dokumentation, tveksamhet eller delade meningar bland experter föreligger, vägrar registrering intill dess vetenskapligt dokumenterad klarhet vunnits om medlets skadeverkningar. Socialutskottet ansluter sig helt till detta uttalande. Utskottet får i detta sammanhang också erinra om att villkor som knutits till registreringen får ändras när det finns skäl till detta och att registrering får återkallas om det befinnes påkallat. Även i dessa avseenden finns det skäl att tillämpa bestämmelserna restriktivt.

Genom giftnämndens beslut i mars i år tillgodosägs under 1971 års bekämpningssäsong önskemålen i motionen 1971:18 om att vissa av fenoxisyrorna inte skulle användas för bekämpning i skogen eller längs vägarna. Giftnämnden kommer senare i höst att ta upp frågan om rätten att i fortsättningen använda fenoxisyrorna som bekämpningsmedel. Giftnämnden får därvid möjlighet att ta med i bedömningen de ytterligare forskningsresultat som framkommit efter beslutet i mars. Med hänsyn till det anförda och då utskottet inte är berett att förorda en särlagstiftning beträffande fenoxisyrorna avstyrker utskottet motionen 1971:18.

Vad som anförts i det föregående kan i allt väsentligt återopas även vid prövningen av motionen 1971:424. Genom att användningen av fenoxisyrorna längs vägarna förbjöds i mars i år har motionens syfte i praktiken tillgodosetts under årets bekämpningssäsong. För den händelse frågan om användning av andra bekämpningsmedel än fenoxisyror längs vägarna skulle aktualiseras, får naturligtvis giftnämnden ta upp frågan om de särskilda risker som kan vara förenade därmed. Utskottet, som inte kan

förorda att bekämpningsmedelslagstiftningen används som ett sysselsättningspolitiskt instrument, avstyrker även denna motion.

Utskottet hemställer

- A. att riksdagen avslår motionen 1971:18,
- B. att riksdagen avslår motionen 1971:424.

Stockholm den 26 oktober 1971

På socialutskottets vägnar

GÖRAN KARLSSON

Närvarande: herrar Karlsson i Huskvarna (s), Svensson i Kungälv (s), Hamrin (fp), Dahlberg (s), fru Skantz (s), herrar Larsson i Öskevik (c)*, Persson i Stockholm (s), Hyltander (fp)*, Åkerlind (m), Johnsson i Blentarp (s), Andreasson (c)*, fru Marklund (vpk), herrar Bengtsson i Göteborg (c), Nisser (m) och Nilsson i Växjö (s)*.

* Ej närvarande vid betänkandets justering.

Reservation

vid utskottets hemställan under B av herrar Åkerlind (m) och Nisser (m) som anser

dels att det avsnitt i utskottets betänkande som börjar på s. 14 med "Vad som anförts" och slutar på s. 15 med "även denna motion" bort ha följande lydelse:

"Genom att användningen av fenoxisyrorna längs vägarna förbjöds i mars i år har syftet med motion 1971:424 delvis tillgodosetts under årets bekämpningssäsong. Det torde emellertid vara möjligt att övergå till andra bekämpningsmedel än fenoxisyror. Härigenom får man möjlighet att även i fortsättningen bespruta vägrenarna. Förutom att en hel del giftiga produkter sprids på detta sätt, bidrar spridningen till en förfulad miljö. Mekanisk rövning eller rövning för hand skulle även kunna ge en viss ökning av sysselsättningen. Med hänsyn till det anförda tillstyrker utskottet motionen."

dels att utskottet under B bort hemställa

"att riksdagen med bifall till motionen 1971:424 hos Kungl.

Maj:t anholder om förbud mot spridning av gift i växtbekämpande syfte vid vägarna."

Särskilt yttrande

av fru Marklund (vpk) som anförte:

Sedan motionen 1971:18 väcktes har ytterligare förbud mot användning av fenoxisyrapreparat införts. Förbudet som endast är temporärt avser användningen i skogen och längs vägarna eller med andra ord i områden beträffande vilka det i motionen ansetts som speciellt nödvändigt att förbjuda användningen av preparaten, eftersom människor och djur i

sådana områden särskilt lätt kan komma i kontakt med preparaten och skadas. Jag utgår från att förbudet bibehålls även i fortsättningen om inte full klarhet kan erhållas om verkningarna av fenoxisyrorna.

Fortfarande används en stor del av fenoxisyrorna i jordbruket mot ogräsbekämpning i stråsädes-, ärt- och potatisodlingar samt i gräsmarker. Ett förbud även mot användningen i jordbruket av preparaten skulle otvivelaktigt medföra nackdelar för jordbruket. Dessa kan emellertid inte få anses avgörande om fortsatta forskningsresultat skulle visa att det finns beaktansvärda risker för att preparaten vid användning i jordbruket på lång sikt kan medföra skador på människor och djur. Redan bristande kunskap om effekten av medlen bör i enlighet med utskottets uttalanden mana till största försiktighet. Jag förutsätter därför att registreringsmyndigheten – även efter det beslut som är att vänta senare i höst – noggrant följer den nationella och internationella forskningen på området och i mån av resurser även ställer sig bakom egna undersökningar. Slutligen vill jag framhåller vikten av att forskningen för att få fram biologiska bekämpningsmedel intensifieras.