



Strategi och direktiv för hållbar användning av bekämpningsmedel

Jordbruksdepartementet

2006-10-26

Dokumentbeteckning

a) KOM (2006) 372

Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Temainriktad strategi för hållbar användning av bekämpningsmedel

b) KOM (2006) 373

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för att uppnå en hållbar användning av bekämpningsmedel

SEK (2006) 914

Kommissionens arbetsdokument: Sammanfattning av konsekvensanalysen av den temainriktade strategin för hållbar användning av bekämpningsmedel

Sammanfattning

Kommissionen har presenterat en temainriktad strategi med tillhörande direktiv i syfte att uppnå en hållbar användning av bekämpningsmedel. Detta är ett resultat av sjätte miljöhandlingsprogrammets krav på utarbetande av en sådan strategi i syfte att bl.a. minska miljö- och hälsoriskerna vid användning av bekämpningsmedel. Sverige välkomnar arbetet och förslagen som i huvudsak ligger i linje med det svenska arbetet inom åtgärdsprogrammet för att minska riskerna för människa och miljön vid användningen av bekämpningsmedel. Den nu föreslagna handlingsplanen för att minska risker, faror och beroendet av medlen är en grundsten i arbetet genom att möjligheten ges att sätta upp mål med tillhörande åtgärder att vidtas inom vissa tidsramar.

Sverige ser i dagsläget tre större nyckelfrågor. Det första gäller behovet av en tydligare koppling mellan kommissionens förslag till temainriktad strategi samt tillhörande direktiv och kommissionens förslag om ett reviderat regelverk för utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden (KOM(2006) 388) i form av en förordning. Dessa två instrument bör i högre grad samverka i syfte att minska risker för människa och miljön samt beroendet av medlen. Det andra är att kommissionens förslag till direktiv inte innefattar krav på utbildning för att få använda bekämpningsmedel vilket måste anses vara en grundförutsättning för att få sprida dessa medel. Det tredje är krav på att följa obligatoriska gemensamma standarder för integrerat växtskydd senast 2014. Sådana standarder behöver inte nödvändigtvis vara en effektiv åtgärd då det inom gemenskapen finns stora regionala skillnader med skiftande behov av åtgärder för att minska miljöpåverkan.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Bakgrund

Ett av sjätte miljöhandlingsprogrammets mål handlar om att minska påverkan av bekämpningsmedel på människors hälsa och miljön. För att uppnå detta mål har bl.a. en temainriktad strategi för hållbar användning av bekämpningsmedel utarbetas av kommissionen. Kommissionen lämnade 2002 ett förslag till temainriktad strategi "Mot en hållbar användning av bekämpningsmedel" vilken bereddes i en bred samrådsprocess med berörda parter såsom EU:s institutioner, medlemsländer, näring, industri, myndigheter, allmänhet, m.fl. Kommissionen återkom i juli 2006 med ett slutligt förslag till strategi samt tillhörande kompletterande direktiv för gemenskapsåtgärder för att nå en hållbar användning av bekämpningsmedel. Enligt förslaget utgör detta ett komplement till kommissionens förslag om en förordning för utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden vilket presenterades vid samma tidpunkt.

Strategin och därmed även direktivet koncentrerar sig på användning av växtskyddsmedel som en del av begreppet bekämpningsmedel.

Sjätte miljöhandlingsprogrammets målsättningar för strategin är

att minimera de hälso- och miljörisker som användning av bekämpningsmedel innebär,

att förbättra kontrollen av användning och spridning av bekämpningsmedel,

att minska halterna av skadliga verksamma ämnen genom att de farligaste ämnena ersätts med säkrare (även icke-kemiska) alternativ,

att stödja odling där mycket lite eller inget bekämpningsmedel behöver användas, bland annat genom att öka användarnas medvetenhet och främja regler för god praxis och diskussioner om eventuell tillämpning av finansiella styrmedel,

att inrätta ett öppet system för rapportering och övervakning av de framsteg som görs med att uppnå strategins mål, inklusive utarbetande av lämpliga indikatorer.

Strategins förslag

Strategins åtgärdsförslag grupperas i tre kategorier – åtgärder som *inte kan integreras i befintliga styrmedel* utan omfattas av förslaget till direktiv, förslag som *kan integreras i befintliga styrmedel* samt förslag som diskuterats i samrådet men *inte är föremål för förslag*.

I kategorin åtgärder som *inte kan integreras i befintliga styrmedel*, dvs. omfattas av direktivet, återfinns bl.a.

krav på nationella handlingsplaner för att minska risker, faror och beroendet av kemiska växtskyddsmedel. Allmänheten skall ges möjlighet att delta i utformningen av planerna.

krav på tillgång till utbildning för distributörer, rådgivare och yrkesmässiga användare om riskminskningsarbete vid användning av medlen. Distributörer skall ha genomgått utbildning. Försäljning av medlen får endast ske till yrkesmässiga användare som har intyg om utbildning.

distributörer skall tillhandahålla allmän information riktad till allmänheten för att medvetandegöra denna om risker vid användning av växtskyddsmedel för icke-yrkesmässig användning.

regelbunden kontroll av sprututrustning föreslås bli obligatorisk liksom krav på intyg för att styrka inspektionen.

förbud mot flygbesprutning med möjlighet till definierade undantag.

krav på åtgärder för skydd av vattenmiljön såsom bl.a. användning av mest effektiva spridningsteknik, skyddszoner utmed vattendrag, åtgärder för att begränsa vindavdrift, spridningsrestriktioner vid t.ex. genomsläppliga ytor.

åtgärder vidtas för minskad eller förbjuden användning av bekämpningsmedel i känsliga områden som t.ex. sådana som används av

allmänheten samt, efter relevant riskbedömning, i särskilda bevarandeområden inom habitat- och fågeldirektivet.

krav på åtgärder vid hantering och lagring av bekämpningsmedel samt omhändertagande av förpackningar och rester.

Medlemsstaterna skall vidta åtgärder för att främja produktion med små insatser av bekämpningsmedel, däribland integrerat växtskydd. Gemensamma allmänna standarder för integrerat växtskydd skall tillämpas senast 2014 och i förlängningen ingå som ett tvärvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken.

Medlemsstater skall regelbundet rapportera framsteg i fråga om riskreduktion med hjälp av harmoniserade indikatorer.

En expertgrupp för den temainriktade strategin, ett rådgivande forum, föreslås av kommissionen för löpande utveckling och förbättring av lämplig vägledning, bästa praxis och rekommendationer. Beslut om denna tas vid ett senare tillfälle. Dessutom kommer kommissionen att inarbeta följande åtgärder i två separata förslag som skall vara färdiga att antas senast 2008. Dels ett bättre system för insamling av information om distribution och användning av växtskyddsmedel som bl.a. underlag för beräkning av riskindikatorer och dels grundläggande miljöskydds krav för ny spridningsutrustning.

Strategins *andra kategori* omfattar åtgärder som *bäst kan integreras i befintliga styrmedel*. Här återfinns förslag om:

förbättrade system för kontroll av efterlevnaden av krav som följer av direktiv 91/414 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden avseende distribution och användning av medlen. Detta berör i förlängningen även tvärvillkor för direktstöd som omfattar direktiv 91/414 (artikel 3) då dessa kommer att kontrolleras mer omfattande.

att i direktiv 91/414 införa jämförande bedömning och användning av substitutionsprincipen vid beslut om aktiva substanser skall tillåtas för användning och föras in på direktivets annex I, samt vid godkännande av växtskyddsmedel på medlemsstatsnivå.

förstärkning av årliga övervakningsprogram för rester av bekämpningsmedel i livsmedel och foder samt epidemiologiska studier om exponering inom ramen för den europeiska miljö- och hälsostrategin.

lämpligheten att övervaka bekämpningsmedelsrester i framförallt vatten inom ramdirektivet för vatten diskuteras.

insatser inom sjätte och sjunde ramprogrammet för forskning beskrivs vad gäller att förbättra hälsa och välbefinnande genom högre livsmedelskvalitet samt bättre kontroll av livsmedelsproduktion och miljöfaktorer i samband med produktionen.

kommissionen uppmanar medlemsstater att tillämpa standardmoms för bekämpningsmedel för att minska incitamentet för illegal gränsöverskridande handel med icke-godkända produkter på grund av prisskillnaden.

på det internationella planet beskrivs att EU och medlemsstaterna bl.a. ratificerat och tillämpar Rotterdam konventionen om förhandsgodkännande, Prior Informed Consent (PIC), samt Stockholms konventionen om långlivade organiska föreningar, Persistent Organic Pollutants (POPs).

Den tredje kategorin åtgärder är sådana som har diskuterats under samrådsfasen men *inte föreslås av kommissionen* för tillfället. Dessa är juridiskt bindande kvantitativa mål på gemenskapsnivå för minskad användning av bekämpningsmedel samt ett system för skatter eller avgifter för att kvalitativt, dvs. riskbaserat, påverka användningen av bekämpningsmedel.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Åtgärder som ingår i förslag till direktiv.

Nationella handlingsplaner. I dagsläget regleras svenska nationella handlingsplaner/åtgärdsprogram genom budgetproposition samt regleringsbrev. Man bör kunna överväga om ett regelverk för handlingsplanen vid behov kan införas i förordningen (2006:1010) om växtskydd.

Tillgång till utbildning. Utbildningskrav för distributörer och rådgivare samt för försäljning till användare. Svensk lagstiftning kräver utbildning för att få använda bekämpningsmedel vilket regleras genom 44 och 47 §§ i förordningen (2006:1010) om växtskyddsmedel och Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2005:51) om tillstånd och kunskapskrav för användning av vissa bekämpningsmedel. Förslagets krav på utbildning vid försäljning till användare är därmed inte lika långtgående som den svenska lagstiftningen. Det svenska regelverket innefattar dock inte krav på utbildning av distributörer eller rådgivare.

Distributörer skall tillhandahålla allmän information riktad till allmänheten. Något liknande krav finns inte i svensk lagstiftning.

Regelbunden obligatorisk kontroll av sprututrustning. Motsvarande krav saknas i svensk lagstiftning, dock innefattar § 6 Statens naturvårdsverks

föreskrifter (SNFS 1997:2) om spridning av kemiska bekämpningsmedel krav på att utrustningen skall vara anpassad för ändamålet, underhållas väl och vara väl kalibrerad.

Förbud mot flygbesprutning med möjlighet till definierade undantag. Enligt Miljöbalken (1998:808) 14 kap. 18 § får inte bekämpningsmedel spridas med luftflyg. Vid synerliga skäl kan dispens medges i enskilda fall.

Åtgärder vidtas för minskad eller förbjuden användning av bekämpningsmedel i känsliga områden,

t.ex. användning av mest effektiv spridningsteknik. Liknande krav återfinns i Miljöbalken (1998:808) 2 kap. Allmänna hänsynsregler m.m., särskilt 2 § och 3 §.

buffertzoner längs t.ex. vattendrag och särskilt skyddsområden för dricksvattentäkt. Regler om markanpassade skyddsavstånd och krav på tillstånd i vattenskyddsområden återfinns i Naturvårdsverkets föreskrifter (SNFS 1997:2) om spridning av kemiska bekämpningsmedel.

åtgärder för att begränsa vindavdrift i anslutning till vattendrag. Regler om åtgärder för att begränsa avdrift finns i Naturvårdsverkets föreskrifter (SNFS 1997:2) om spridning av kemiska bekämpningsmedel. Dessa kan behöva kompletteras med krav på användning av visst beslutsunderlag.

restriktioner vid t.ex. genomsläppliga ytor, på och längs vägar, järnvägar, etc. Det saknas till stora delar regler i svensk författning.

åtgärder vidtas för minskad eller förbjuden användning av bekämpningsmedel i känsliga områden.

användning begränsas eller förbjuds i områden som används t.ex. av allmänheten (parker, offentliga trädgårdar, sportanläggningar och lekplatser). Svensk lagstiftning saknar regler för spridning i parker och offentliga trädgårdar, för övriga områden återfinns krav i Naturvårdsverkets föreskrifter (SNFS 1997:2).

användningen begränsas eller förbjuds i särskilda bevarandehöjningsområden. Det finns krav på tillstånd för att vidta åtgärder som på betydande sätt kan påverka miljön i ett naturområde vilket regleras i Miljöbalken (1998:808) 7 kap. 28 a §.

Krav på åtgärder vid hantering och lagring av bekämpningsmedel samt omhändertagande av förpackningar och rester. Delar av artikeln regleras genom avfallsförordningen (2001:1063) - hur det klassificeras, om det är farligt avfall och hur man får hantera det. Delar regleras genom Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 1998:8) om kemiska produkter

och biotekniska organismer, förvaring av vissa typer av kemiska produkter. Spädning och blandning före spridning och rengöring av spridningsutrustning täcks inte av det svenska regelverket utan hanteras idag genom information.

Gemensamma allmänna standarder för integrerat växtskydd skall tillämpas senast 2014 och i förlängningen ingå som ett tvärvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken. Det finns i dag inte några sådana standarder.

1.3 Budgetära konsekvenser

Krav på utbildning till en bredare kategori än dagens, även distributörer och rådgivare, som en följd av förslaget medför ökade kostnader för staten att tillhandahålla denna. Kostnaden kan inte uppskattas i dagsläget men bör vara liten och kan möjligen delvis avgiftsfinansieras. Statliga insatser för att stödja informationsprogram riktade till allmänheten om hälso- och miljöeffekter, m.m. kan innebära behov av budgetmedel av mindre omfattning. Krav på funktionstest av sprututrustning innebär en kostandsökning för brukaren där testet uppskattas kosta mellan 2000-3500 kronor. 2006 utgår ett bidrag om högst 1000 kr per test. Förslaget om obligatoriska gemensamma standarder för integrerat växtskydd innebär att företagarna får betydligt fler krav på sig som även skall dokumenteras, vilket också kan innebära behov av en utökad kommunal tillsyn. Medlemsstaterna skall regelbundet rapportera framsteg i fråga om riskreduktion med hjälp av harmoniserade indikatorer vilkas statistikbehov ännu inte är fastställt utan behandlas i ett separat förslag från kommissionen. Krav på statistikunderlaget kan innebära kostnader för staten. Vissa myndighetskostnader kan tillkomma för att utarbeta regelverken samt i vissa fall handledningar, etc. vilket även bör gälla om ett utökat ansöknings- och tillståndsförfarande blir aktuellt för att t.ex. minska användning av bekämpningsmedel i känsliga områden. Ett i vissa delar utökat regelverk bör även innebära behov av utökad kontroll.

Samtliga budgetära konsekvenser för statsbudgeten skall finansieras inom befintliga ramar. Konsekvensanalyser, inklusive kostnads/intäktsanalyser, skall göras innan nya åtgärder vidtas. Det är viktigt att marginalkostnader beräknas där så är möjligt så att åtgärderna är kostnadseffektiva och genomförbara.

De förväntade budgeteffekterna på EU-nivå är naturligtvis svåra att bedöma. I den konsekvensanalys av den temainriktade strategin för hållbar användning av bekämpningsmedel som kommissionen presenterar beskrivs

hur en extrapolering av en omfattande undersökning i Tyskland leder till slutsatsen att en optimerad användning av bekämpningsmedel skulle ge en total vinst för EU på mer än 200 miljoner euro per år genom minskade externa effekter, t.ex. negativa miljö- och hälsoeffekter. Analysen beskriver hur förlusterna antas (för växtskyddsmedelsindustrin och för lantbrukare som betalar för utbildning samt certifiering och underhållning av spridningsutrustning) är lika stora som vinsterna (mindre förbrukad mängd medel och för företag som sköter utbildning, underhåll och certifiering). Den förväntade totala nettoeffekten är därför klart positiv. I samma analys beskrivs hur den nuvarande situationen i medlemsstaterna varierar och därför förväntas förslagets effekter bli små till måttliga i nio medlemsstater, måttliga i åtta och måttliga till stora i åtta medlemsstater. Svensk ståndpunkt är att åtgärder skall bedömas utifrån europeiskt mervärde och subsidiaritet. Sverige motsätter sig gemenskapsfinansiering av åtgärder där det inte finns ett tydligt mervärde av sådan.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Sverige välkomnar kommissionens förslag till tematisk strategi och åtföljande direktiv vilket ligger i linje med det svenska nationella handlingsprogrammet för minskade risker vid användning av bekämpningsmedel inom jordbruk- och trädgårdsnäring. Förslaget om krav på nationella handlingsplaner med mål och kontinuerlig utvärdering av insatta åtgärder är en viktig utgångspunkt för ett systematiskt riskminskningsarbete. Flertalet av de föreslagna åtgärderna är sådana som Sverige har egna goda erfarenheter av. Vid en så ambitiös ansats som den föreslagna är det dock viktigt att insatserna koncentreras till områden där man förväntar sig störst effekt.

Det är dock av stor vikt att försöka närma de nu presenterade förslagen om strategi och direktiv till kommissionens förslag om ett reviderat regelverk för utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden i form av en förordning. Dessa två instrument bör i högre grad integreras med varandra för att kunna samverka i syfte att minska risker för människa och miljön samt beroendet av växtskyddsmedel.

Sverige anser att gemensamma standarder för integrerat växtskydd inte nödvändigtvis behöver vara en effektiv åtgärd då det inom gemenskapen finns stora regionala skillnader med skiftande behov av åtgärder för att

minska miljöpåverkan. Det är olyckligt om stor möda läggs vid att utarbeta ett regelverk som blir mycket generellt och möjligen också föga ändamålsenligt i gemenskapens skilda länder. Stora administrativa problem kan uppstå när liknande regelverk skall kontrolleras och följas upp speciellt om det i förlängningen kommer att innebära att standarderna införlivas som ett tvärvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken.

Lämpligheten att göra utbildning om risker vid användning av bekämpningsmedel till ett krav för bl.a. yrkesmässig användning bör vara en svensk linje istället för att som förslaget kräva att medlemsstaterna enbart skall garantera tillgång till ett dylikt utbildningssystem. Utbildning av användare är en av grundstenarna för att öka medvetenheten och möjligheten att hos enskilda lantbrukare vidta riskminskande åtgärder.

Strategin lyfter fram behovet av att i direktiv 91/414 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden införa jämförande bedömning samt användning av substitutionsprincipen vid beslut om aktiva substanser skall tillåtas för användning samt vid godkännande av växtskyddsmedel på medlemsstatsnivå. Detta är en svensk hjärtefråga som Sverige aktivt bör stödja.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Övriga medlemsstaters ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas synpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Remiss har gått till ett 60-tal remissinstanser däribland branschorganisationer såsom Svenskt växtskydd, Gröna Näringens Riksorganisation, m.fl., producentorganisationer såsom Föreningen Sveriges Spannmålsodlare, m.fl. miljöorganisationer såsom Greenpeace, Svenska Naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden. Vidare även organisationer såsom Lantbrukarnas riksförbund, Svenska Lantmännens Riksförbund, företrädare för konsumentrörelsen, myndigheter och kommuner, m.fl. Remisstiden pågår till och med den 2 oktober 2006.

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslagen presenterades vid Jordbruks- och fiskerådet den 18 september 2006 varefter dessa behandlas under miljörådets arbetsgrupp. Det finska ordförandeskapet planerar att rådsarbetsgruppen skall förbereda slutsatser om den tematiska strategin inför miljörådet den 18 december. En mer detaljerad behandling av direktivet kommer troligen att ske under det tyska ordförandeskapet.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

a) Kommissionens meddelande: Europaparlamentets och rådets beslut nr 1600/2002/EG av den 22 juli 2002 om fastställande av gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram. Enligt artikel 4 i beslut nr 1600/2002/EG skall sådana strategier tillsändas Europaparlamentet och rådet. Vid behov skall de utformas som ett beslut av Europaparlamentet och rådet och antas i enlighet med förfarande i artikel 251 i EG-fördraget. Om inte annat följer av förslagets rättsliga grund skall de lagstiftningsförslag som bygger på dessa strategier antas i enlighet med förfarandet i artikel 251, dvs. beslut fattas av rådet med kvalificerad majoritet efter medbeslutandeförfarande med Europaparlamentet.

b) Direktiv: Artikel 175.1 i EG-fördraget. Beslut fattas av rådet med kvalificerad majoritet efter medbeslutandeförfarande med Europaparlamentet enligt artikel 251.

3.3 Fackuttryck/termer

Bekämpningsmedel – sammanfattande benämning som omfattar alla ämnen eller produkter som används för att bekämpa organismer.

Integrerat växtskydd – en rationell användning av en kombination av biologiska, biotekniska, fysikaliska, kemiska, odlings- eller växtförädlingsmässiga åtgärder, som begränsar användningen av kemiska växtskyddsmedel till vad som är absolut nödvändigt. Detta för att hålla beståndet av skadliga organismer på en så låg nivå att ekonomiskt oacceptabel skada eller förlust inte orsakas.

Växtskyddsmedel – verksamma ämnen och preparat innehållande ett eller fler ämnen som används för att skydda växter eller växtprodukter mot skadliga organismer eller förhindra verkningar av sådana organismer. Verksamma ämnen används bl.a. i jordbruk, trädgårdsskötsel samt i viss utsträckning inom skogsbruket och privata trädgårdar.

2006/07:FPM3