



Datum

2020-06-01

Vår referens

Lisa Bülow

Miljöinspektör

lisa.bulow@malmö.se

Remiss från miljödepartementet om *Förslag gällande förbud mot användning av växtskyddsmedel inom vissa områden och miljöstraffavgift för överträdelse av förbuden*
MN-2020-4506

Sammanfattning

Miljödepartementet föreslår ett antal ändringar i förordning (2014:424) om bekämpningsmedel. Förslaget innebär att all användning av växtskyddsmedel förbjuds på tomtmark, på gårdar till skolor och förskolor, på lekplatser, i parker, inom koloniträdgårdsområden, i växthus som inte används yrkesmässigt samt på krukväxter i hemmiljö. Miljöstraffavgifter föreslås vid överträdelse av de nya förbuden. Ändringarna föreslås träda ikraft den 1 januari 2021.

Miljönämnden avstyrker förslaget, då väsentliga delar behöver utredas ytterligare. Miljönämnden anser att intentionen med förbuden är god men är tveksam till om förändringen ger den effekt i praktiken som önskas. Miljönämnden anser att promemorian inte är helt komplett när det kommer till definitioner, genomförande och konsekvensanalys.

Förslag till beslut

1. Miljönämnden avstyrker miljödepartementets remiss enligt miljöförvaltningens förslag till yttrande.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelsen, daterad 2020-06-01
- Bilaga 1: Promemoria - Förbud mot användning av växtskyddsmedel inom vissa områden och miljöstraffavgift för överträdelse av förbuden.

Beslutsplanering

Miljönämnden, 2020-06-17

Beslutet skickas till

Miljödepartementet

Ärendet

Miljödepartementet har skickat remiss av promemorian *Förbud mot användning av växtskyddsmedel inom vissa områden och miljöstraffavgift för överträdelse av förbuden*, till Malmö stad för yttrande. Stadskontoret har översänt remissen till miljönämnden för direkt besvarande till Miljödepartementet. Remissvar ska ha inkommit till Miljödepartementet senast den 26 juni 2020.

Bakgrund

Miljödepartementet översände år 2019 en remiss till Malmö stad angående andra förändringar i förordning (2014:424) om bekämpningsmedel. Förslaget var att klass 3 skulle omdefinieras och att en ny klass 4 skulle tillkomma. Omdefinieringen skulle innebära att det krävs utbildningsbevis för att få använda och köpa preparat i klass 3. Miljönämnden såg positivt på förslagen på lagförändringar. Miljödepartementet har i denna promemoria angett att förslaget om förändringar år 2019 möttes av kritik när det remitterades. Kritiken handlade bland annat om att förslaget skulle innebära en ökad administrativ börda, både för de myndigheter som skulle ansvara för utbildningen och för de näringsidkare som skulle ansvara för att kontrollera utbildningsbevis vid försäljning.

Förvaltningens förslag till yttrande

Sammanfattning

Miljönämnden avstyrker förslaget, då väsentliga delar behöver utredas ytterligare. Miljönämnden har som mål att minska stadens totala användning av kemiska bekämpningsmedel, där den privata användningen är en stor del. Det är därför positivt att begränsa den privata användningen av växtskyddsmedel, men inte på det sätt som föreslås. Miljönämnden anser även att det är bra att införa förbud mot användning av växtskyddsmedel där barn och unga vistas. Med detta menar miljönämnden de typer av växtskyddsmedel där det finns risk för negativ påverkan på människors hälsa, exempelvis Roundup, som bedöms kunna vara cancerframkallande.

Miljönämnden anser att promemorian inte är komplett när det kommer till definitioner, genomförande och konsekvensanalys. Konsekvensanalysen är underskattad för bland annat berörda myndigheter. Exempelvis kommer de föreslagna bestämmelserna att innebära tillsyn av en ny grupp användare - privatpersoner. Detta tillsynsansvar bedöms i konsekvensanalysen inte leda till någon kostnadsökning för kommunerna, en bedömning som miljönämnden inte delar. Bestämmelserna kommer även innebära behov av omfattande informationsinsatser till både verksamheter och privatpersoner, samt hantering av klagomål.

Miljönämnden är tveksam till förslaget att förbjuda användning på privat mark. Det går inte från promemorian att utläsa vad som kommer att hända med befintliga preparat av klass 3, som fortfarande finns i handeln efter att förändringarna har införts.

Miljönämnden anser även att datumet för när bestämmelserna föreslås träda ikraft behöver förlängas, då införandet av ändringarna föreslås ske redan från 1 januari 2021. En förlängning är nödvändig för att omklassningen av preparat, utfasning av icke godkända preparat från handeln, informationsinsatser och omställning till alternativa bekämpningsmetoder samt införandet av ett nytt tillsynsansvar över privatpersoner ska hinna genomföras. En samlad vägledning behöver också tas fram av de centrala ansvariga myndigheterna innan ändringarna föreslås träda ikraft, för att underlätta för kommunerna.

Användningsförbud inom vissa områden

Privata områden

Miljönämnden anser att det är positivt att reglera och begränsa den privata användningen av växtskyddsmedel på grund av riskerna för miljö och hälsa. Däremot ställer sig miljönämnden

tvksam till om denna förändring i förordningen om bekämpningsmedel minskar den privata användningen i praktiken.

Miljönämnden kan inte, från promemorian, utläsa vad som kommer att hända med befintliga preparat av klass 3. Om det finns klass 3-preparat i handeln för privatpersoner när ändringarna införs kan det bli ottydligt för privatpersoner vad som gäller. Det skulle innebära att det finns preparat som går att köpa, men som i de allra flesta fall inte får användas. Det kommer att krävas omfattande informationsinsatser från berörda myndigheter för att få förbudet känt av allmänheten. Även med omfattande information finns det ingen garanti att alla nås, förstår och tar till sig informationen.

Miljönämnden anser att det hade varit ett bättre alternativ att begränsa den privata användningen av växtskyddsmedel genom att omklassa en del av preparaten så som beskrivs i avsnitt 9.4.1 i promemorian, det vill säga flytta preparat från klass 3 till klass 2. Preparat som exempelvis Roundup borde flyttas upp i klass 2 så att det inte kan användas av privatpersoner. Glyfosat, som är det verksamma ämnet i Roundup, är giftigt för vattenlevande organismer, dödar alla växter och kan skada insekter. World Health Organisation (WHO) klassar glyfosat som misstänkt cancerogen.

Om det inte är genomförbart att flytta preparat mellan klasser behöver åtminstone användningsvillkoren för preparaten uppdateras så att det tydligt framgår hur preparaten får användas. Detta innebär också att handeln behöver ta ett stort ansvar när det kommer till att informera sina kunder om hur preparaten får användas enligt bekämpningsmedelsförordningen.

I avsnitt 9.7 andra stycket framförs konsekvenser av alternativet att helt förbjuda all icke yrkesmässig användning av kemiska växtskyddsmedel. Det står bland annat att ett sådant alternativ skulle innebära större omställningar för trädgårdsinnehavare och fritidsodlare än det förslag som nu föreslås. Miljönämnden hade önskat en förklaring till vad som menas med alternativet som beskrivs i detta stycke eftersom nämnden inte kan se så många fler användningsområden för privata användare än de som nu föreslås. Enligt förslagen ändring av 2 kap 37§ i förordningen, får växtskyddsmedel inte användas på bland annat tomtmark. Tomtmark definieras i 1 kap 4§ som ”mark som utgör tomt enligt 1 kap. 4§ plan och bygglagen”. Eftersom 37§ inte specificerar om det gäller yrkesmässig eller icke yrkesmässig användning tolkar miljönämnden det som att det gäller all tomtmark och då även privata trädgårdar. Miljönämnden ställer sig frågande till om inte en trädgårdsinnehavares område ingår under definitionen för tomtmark. Eftersom även koloniträdgårdsområden ingår i paragrafen bör även fritidsodlares områden täckas. Som tillsynsmyndighet anser miljönämnden att tolkningsutrymmen som de beskrivna ovan försvårar tillsynen.

Områden för barn och unga

Det föreslagna förbudet motiveras med att en minskning av användning ska ske där barn och unga vistas. Miljönämnden anser därför att 37§ bör kompletteras med områden som exempelvis ridskolor, skytteklubbar och tennisbanor där många barn och unga vistas. Golfbanor och elitfotbollsplaner bör vara fortsatt tillståndspliktiga. Användning av växtskyddsmedel kan här krävas för att upprätthålla en tillräcklig standard.

Vägledning

Miljönämnden anser att de föreslagna ändringarna kräver en tydlig vägledning som är samordnad mellan de ansvariga centrala myndigheterna. Vägledningen behöver förtydliga vilka ämnen som bedöms ha en begränsad risk för människors hälsa och miljö. Det bedöms positivt med möjlighet till undantag men det saknas information om vilka dessa verksamma ämnen skulle kunna vara. Miljönämnden anser inte heller det klargjort om dessa ämnen kommer säljas vidare som idag utan regleringar eller om dessa kommer omfattas av tillståndsplikt. Vägledningen behöver också ange vid vilka särskilda skäl dispens kan beviljas enligt 2 kap 39§ i förordningen. Med tanke på de undantag som myndigheterna redan föreslås få meddela bör ytterligare dispenser endast ges i absoluta undantagsfall. Utan en tydlig vägledning, finns det risk för olika bedömningar i olika kommuner.

Miljönämnden anser att det är av stor vikt att vägledningen är framtagen innan förändringarna träder i kraft för att underlätta för kommunerna.

Tid för ikraftträdande

Miljönämnden anser att tiden för ikraftträdande är kort och att det inte tydligt framgår vilket omfattande arbete som krävs innan de nya förslagen träder i kraft. Exempelvis krävs det att preparaten tas bort från handeln till privatpersoner, att de klassas om av Kemikalieinspektionen eller att de produktgodkännanden som finns för dessa preparat skrivs om. En vägledning behöver tas fram innan förändringarna genomförs och dessutom behöver informationsinsatser genomföras för privatpersoner och yrkesverksamma. Eftersom regleringen även föreslås gälla för privatpersoner, blir det extra viktigt med riktad information till denna grupp av användare. Miljönämnden ser också att det kan krävas omställningstid för exempelvis stora entreprenörer som sköter ogräsbekämpningen hos många fastighetsägare. Entreprenörerna kan behöva investera i ny utrustning, exempelvis hetvattenutrustning, eller anlita mer personal för mekanisk rensning.

Konsekvensanalys

Miljönämnden anser att konsekvensanalysen i promemorian inte är komplett. När det gäller kommunerna tar analysen upp att den tillsyn som föranleds av förslaget bör kunna rymmas inom ramen för den tillsynsverksamhet som bedrivs idag och att den därmed inte kommer medföra någon kostnadsökning. Miljönämnden delar inte denna bedömning, särskilt då det gäller det nya tillsynsansvaret över privatpersoner. Ett utökat tillsynsansvar leder alltid till en kostnadsökning, då inte all nedlagd tillsynstid kommer att kunna debiteras en privatperson. För att föreslagna ändringar av privatpersoners användande ska få önskvärd effekt kommer det sannolikt krävas ett visst inslag av uppsökande tillsyn, omfattande information och rådgivning. Denna del av tillsynen måste finansieras med skattemedel, likaså utredning av obefogade klagomål. Kostnadsökningar kommer bland annat av dessa anledningar att bli en av flera konsekvenser för kommunerna.

Miljönämnden får in många tillståndsansökningar inom dessa områden. När tillståndsplikten tas bort kommer vi som tillsynsmyndighet få en sämre inblick i användningen av växtskyddsmedel i staden och effekterna av föreslagna ändringar riskerar att utebli.

Miljönämnden kommer genom föreslagna ändringar få nytt tillsynsansvar över privatpersoner. Intentionen av att förbjuda användningen för privatpersoner är god men tillsynen blir svår att utöva på ett bra och rättvist sätt. Spridningen av växtskyddsmedel inom privata tomter exempelvis villaträdgårdar har inte varit reglerat tidigare och innebär därmed nya utmaningar då det gäller tillsyn och information. Tillsynsmyndigheten kommer vanligtvis inte i kontakt med

dessa områden inom andra delar av tillsynen.

Det finns risk att de nya förbuden inte når yrkesmässiga användare samt att det kan bli svårt för tillsynsmyndigheterna att utöva tillsyn. Om preparaten finns tillgängliga på marknaden finns det en risk för att vissa använder dem inom de föreslagna områdena för förbudet. Inom tillsynen krävs att tillsynsmyndigheterna upptäcker överträdelsen direkt på plats eller att klagomål inkommer från andra. Det kan vara svårt att i efterhand visa att användningen har skett i strid med förbudet. För att döma ut en miljöstraffavgift ska det vara tydligt att en bestämmelse har överträtts. När det gäller privatpersoner finns det idag inga krav på att dokumentera spridningen av växtskyddsmedel, vilket kan göra det svårt att utdöma miljöstraffavgifter för privatpersoners användning på egen tomt. Miljönämnden ser det inte heller som rimligt att besluta om miljöstraffavgifter samt timdebitera de privatpersoner som exempelvis har använt ogräsättika i sin trädgård eller koloniträdgård.

Miljönämnden föreslår att promemorian ska kompletteras med en samhällsekonomisk bedömning av de föreslagna förändringarna. I bedömningen bör kostnaderna för skyddsåtgärden vägas mot nyttan av vad den medför, där såväl kostnaderna som nyttan värderas samhällsekonomiskt. Miljönämnden vill se om de föreslagna åtgärderna är samhällsekonomiskt motiverade utifrån ett tillsynsperspektiv och utifrån en företagsekonomisk rimlighetsbedömning utifrån ett branschperspektiv.

Övrigt

Miljönämnden anser att det saknas företrädare för fastighetsägare av hyresfastigheter samt fastighetsförvaltare bland remissinstanserna. Det föreslagna förbudet mot användning på tomtmark innebär att flera fastighetsägare berörs och det bör vara av vikt att även deras synpunkter inhämtas.

Miljönämnden anser också att det är viktigt att beakta att det finns preparat som är giftiga för vattenlevande organismer och/eller för pollinerande insekter som används kontinuerligt utan att tillstånd krävs. Ett exempel är biocidpreparat som sprids på fönster för att motverka spindlar.

Barnkonventionen

Barnkonventionen har beaktats vid handläggningen av detta ärende. Eftersom barn under olika perioder i sin utveckling är mer känsliga än vuxna kan effekterna av hälsofarliga bekämpningsmedel vara särskilt skadliga för barns hälsa. Det är därför olämpligt att förvara och använda dessa kemiska växtskyddsmedel där barn finns i närheten. Barn uppehåller sig mycket på allmänna platser och troligtvis ännu mer i privata trädgårdar. Barn kan utsättas för indirekt exponering av växtskyddsmedel, exempelvis genom kontakt med en behandlad gräsmatta.

Förslaget har utarbetats av Lisa Bülow, miljöinspektör.

Samråd har skett med Emma Aldin och Ylva Hanell, miljöinspektörer på avdelningen för miljö- och hälsoskydd, Sanja Nogalo Culjak och Arvid Nordland, enhetschefer samt Jeanette Silow, avdelningschef på avdelningen för miljö- och hälsoskydd.

Ansvariga

Rebecka Persson
Miljödirektör

Jeanette Silow
Avdelningschef Avdelningen för miljö-
och hälsoskydd