



Användning och överlåtelse av växtskyddsmedel, miljö sanktionsavgifter på växtskyddsmedelsområdet samt utbildning för säker hantering av bekämpningsmedel

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås ändringar i förordningen (2014:424) om bekämpningsmedel som innebär en ny definition av behörighetsklass 3 och införandet av en ny behörighetsklass 4, samt begränsningar gällande vilka växtskyddsmedel som får överlåtas till och användas av personer utan utbildningsbevis. För överträdelse av de föreslagna begränsningarna föreslås miljö sanktionsavgifter. Yrkesmässig användning av växtskyddsmedel på tomtmark med bostadshus och i koloniträdgårdsområden dit allmänheten har tillträde ska kräva kommunalt tillstånd. Gällande systemet för utbildning i säker hantering av bekämpningsmedel får Folkhälsomyndigheten och Arbetsmiljöverket det övergripande ansvaret för att utbildning i säker hantering av biocidprodukter erbjuds. De bemyndigas även att, på både växtskyddsmedelområdet och biocidområdet, meddela föreskrifter dels om att länsstyrelsen ska erbjuda den utbildning som de föreskrivande myndigheterna har det övergripande ansvaret för, dels om hur utbildningarna ska genomföras. De bemyndigas även att meddela föreskrifter om att länsstyrelsen ska pröva frågor om användningstillstånd och dispens från krav på utbildningsbevis.

1. Författningsförslag

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

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

dels att rubriken närmast före 2 kap. 18 § ska utgå,

dels att nuvarande 3 kap. 11 a § ska betecknas 3 kap. 11 b §,

dels att 2 kap. 8, 11, 12, 14, 20, 25, 38 och 40 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 2 kap. 11 § ska lyda "Utbildning, utbildningsbevis och användningstillstånd",

dels att rubriken närmast före 3 kap. 11 § ska lyda "Kunskapskrav och utbildning för användning av biocidprodukter",

dels att det ska införas sex nya paragrafer, 2 kap. 19 a och 28 a §§ och 3 kap. 11 a, 13 a, 14 a och 18 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

8 §¹

När ett växtskyddsmedel godkänns enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 ska Kemikalieinspektionen bedöma medlets 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, *och*
 - klass 3, om medlet inte ska hänföras till klass 1 eller 2.
- 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 *det behövs kunskap för att hantera medlet på ett säkert sätt och* medlet inte ska hänföras till klass 1 eller 2, *och*
 - *klass 4, om medlet inte ska hänföras till klass 1, 2 eller 3.*

¹ Senaste lydelse 2016:795.

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 för *bostadsbus*,
 - c) på gårdar till skolor och 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.

12 §

Utbildning enligt 11 § ska bestå av en grundutbildning och en vidareutbildning och ska avslutas med ett kunskapsprov. Utbildningen ska genomföras i enlighet med en kursplan som beslutas av den myndighet som erbjuder utbildningen.

Innan kursplanen beslutas, ska myndigheten höra Kemikalieinspektionen och andra berörda myndigheter.

Utbildning enligt 11 § ska bestå av en grundutbildning och en vidareutbildning och ska avslutas med ett kunskapsprov. Utbildningen ska genomföras i enlighet med en kursplan som beslutas av den *centrala* myndighet som erbjuder utbildningen.

14 §

Statens jordbruksverk och Kemikalieinspektionen får inom sina respektive ansvarsområden meddela föreskrifter om att länsstyrelsen ska erbjuda sådan utbildning som avses i 11 och 13 §§ och om hur länsstyrelsen ska genomföra utbildningen.

Statens jordbruksverk, *Folkhälso-myndigheten*, *Arbetsmiljöverket* och Kemikalieinspektionen får inom sina respektive ansvarsområden meddela föreskrifter om att länsstyrelsen ska erbjuda sådan utbildning som avses i 11 och 13 §§ och om hur länsstyrelsen ska genomföra utbildningen.

19 a §

Ett växtskyddsmedel som enligt 8 § hänförs till klass 3 får endast användas av den som har ett giltigt utbildningsbevis.

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 för *bostadsbuss*,
 - c) på gårdar till skolor och 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.

25 §

Statens jordbruksverk får meddela föreskrifter om att tillstånds- och dispensfrågor som enligt 20 eller 24 § ska prövas av Statens jordbruksverk i stället ska prövas av länsstyrelsen.

Den myndighet som enligt 20 § prövar frågor om användningstillstånd får inom sitt ansvarsområde meddela föreskrifter om att tillstånds- och dispensfrågor som enligt 20 eller 24 § ska prövas av denna myndighet i stället ska prövas av länsstyrelsen.

28 a §

Ett växtskyddsmedel som enligt 8 § hänförs till klass 3 får endast överlåtas till den som har ett giltigt utbildningsbevis.

38 §

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

Jordbruksverket får också meddela sådana föreskrifter 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.

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,
1. på tomtmark för *bostadsbus*,
4. i parker, trädgårdar *och* koloniträdgårdsområden dit allmänheten har tillträde,
5. inom idrotts- och fritidsanläggningar,
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
1. på vägområden, för att förhindra spridning av främmande arter eller för att förhindra *introduktion, etablering eller spridning enligt förordning (EU) 2016/2031 och lagstiftning som kompletterar denna EU-förordning*, eller
2. på banvallar.

3 kap.

11 a §

Utbildning som ger den särskilda kunskap som avses i 11 § ska erbjudas av

1. Folkhälsomyndigheten, när det gäller åtgärder mot ohyra och skadedjur enligt 9 kap. 9 § miljöbalken, och

2. Arbetsmiljöverket, när det gäller annan användning.

13 a §

Folkhälsomyndigheten får meddela föreskrifter om att länsstyrelsen ska erbjuda sådan utbildning som avses i 11 a § 1 och om hur länsstyrelsen ska genomföra utbildningen.

14 a §

Arbetsmiljöverket får meddela föreskrifter om att länsstyrelsen ska erbjuda sådan utbildning som avses i 11 a § 2 och om hur länsstyrelsen ska genomföra utbildningen.

18 a §

Den myndighet som enligt 16 § prövar frågor om användningstillstånd får inom sitt ansvarsområde meddela föreskrifter om att dessa frågor i stället ska prövas av länsstyrelsen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2021 i fråga om 2 kap. 28 a §, den 1 januari 2022 i fråga om 2 kap. 19 a § och i övrigt den 1 juli 2020.

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 två nya paragrafer, 8 kap. 8 a och 9 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

8 a §

För en överträdelse av 2 kap. 19 a § förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel genom att använda ett växtskyddsmedel som hänförs till klass 3 utan att ha ett giltigt utbildningsbevis ska en miljöstraffavgift betalas med 2 000 kronor.

9 a §

För en överträdelse av 2 kap. 28 a § förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel genom att överlåta ett växtskyddsmedel som hänförs till klass 3 till någon som inte har ett giltigt utbildningsbevis ska en miljöstraffavgift betalas med 5 000 kronor.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

2. Bakgrund

2.1 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.

2.2 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. 2020. Handlingsplanens fokus är att minska den exponering för farliga ämnen som barn och unga utsätts för. Genom att skydda 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).

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

Kemikalieinspektionen fick i september 2016 även uppdraget att analysera behovet av och möjligheten att begränsa icke yrkesmässig användning av kemiska växtskyddsmedel i Sverige.

Kemikalieinspektionen redovisade sitt förslag i maj 2017 (Rapport 4/17, Begränsning av icke yrkesmässig användning av kemiska växtskyddsmedel i Sverige, dnr M2017/01318/Ke). I rapporten analyseras risker och problem med den privata användningen av växtskyddsmedel. De riskområden som myndigheten i rapporten på en övergripande nivå identifierar som förknippade med växtskyddsmedel för privat 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.

2.3.1 Risk för förorening av yt- och grundvatten

Jämfört med den yrkesmässiga användningen behandlas betydligt mindre ytor i hemträdgårdar, vanligen mindre än 1 000 m², medan det handlar om flera hektar vid yrkesmässig fältanvändning. Även mindre ytor kan dock vara relevanta när det gäller risk för grundvattenförorening, eftersom en stor del av det vatten som försörjer en dricksvattenbrunn kan komma från grundvattenbildningen i brunnens närområde. Ett problem när det gäller privat användning av växtskyddsmedel i hemträdgårdar är dock att det saknas bekräftade beräkningsmodeller och vägledning inom EU för miljöriskbedömningar.

Användning av ogräsmedel på hårdgjorda ytor, såsom stenbeläggningar och asfaltytor, kan innebära risk för att yt- och grundvatten förorenas. För närvarande används främst medel som innehåller de verksamma ämnena glyfosat, pelargonsyra och ättiksyra på dessa ytor. Markytor utan matjordslager och med begränsad växtlighet har låg förmåga att binda och bryta ned växtskyddsmedlen, vilket leder till ökad risk för läckage till grundvattnet. Yrkesmässig användning av växtskyddsmedel på ytor av asfalt eller betong eller andra hårdgjorda material är därför förbjuden enligt förordningen om bekämpningsmedel, om inte den kommunala nämnden har gett tillstånd för användningen. Icke yrkesmässig användning av växtskyddsmedel på sådana ytor är däremot inte reglerad utöver att godkännandet för ett medel kan innebära sådana begränsningar. Det framgår i så fall av medlets märkning eller bruksanvisning.

En av avsikterna med hårdgjorda ytor är att få en effektiv avrinning direkt ned i dagvattenbrunnar eller liknande. Det finns alltså en risk för att växtskyddsmedel genom ytlig vattentransport eller läckage når miljöer som kan förorenas och skadas. Annan skyddsvärd vegetation kan skadas, och dagvattenbrunnar, dricksvattenbrunnar och närliggande vattendrag kan förorenas. Även andra typer av användningar av kemiska växtskyddsmedel kan innebära risk för förorening av yt- och grundvatten. Detta gäller till exempel bredspridning för bekämpning av mossor eller ogräs i gräsmattor med medel som innehåller de verksamma ämnena järn(II)sulfatheptahydrat, MCPA och mekoprop-P.

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) 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.

Även om det är oklart exakt vilka utsläpp den privata användningen bidrar med kan man utifrån användningsområdena för exempelvis de verksamma ämnena MCPA, glyfosat och mekoprop-P anta att de kan tillföras vattenmiljön. 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. Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket har därför genomfört begränsningar i form av regler om skyddsavstånd vid användning av växtskyddsmedel och om spridning. Inga nya mätdata finns dock att tillgå som kan visa på effekten av åtgärderna.

2.3.2 Hälsorisker

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 att förvara och använda sådana växtskyddsmedel där barn finns i närheten. Barn kan utsättas även för indirekt exponering av växtskyddsmedel, exempelvis genom kontakt med en behandlad gräsmatta. Risken är särskilt utpekad i villkoren för godkännandet av det verksamma ämnet järn(II)sulfat-heptahydrat som ingår i mossmedel. Där framgår exempelvis att medlemsstaterna vid produktgodkännanden särskilt ska uppmärksamma risken för barn och andra boende som leker på behandlad gräsmatta.

Giftinformationscentralens telefonjour får varje år in drygt 50 frågor om förgiftningar som med säkerhet kan kopplas till användning av bekämp-

ningsmedel 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.

2.3.3 Risker för insekter, fåglar och däggdjur

Användning av växtskyddsmedel i hemträdgårdar och på koloniträdgårdsområden kan även innebära en risk för bland annat fåglar, pollinerande insekter och andra insekter som söker föda i hemträdgårdar. Fåglar kan äta av de granulater som sprids ut i trädgården, medan pollinerande insekter löper risk framför allt då insektsmedel används i odlingar som blommor. Bin och andra pollinerande insekter kan ofta vara mycket känsliga för medel som är avsedda för skadeinsekter. Även i de kvantiteter det kan vara fråga om vid icke yrkesmässig användning kan därför den totala spridningen påverka pollinerande insekter. De viktigaste pollinerande insekterna i odlingslandskapet 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.

2.4 Kemikalieinspektionens förslag

Kemikalieinspektionen identifierade i sin rapport 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 21 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 EU-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 EU-kommissionen preliminärt uppfyller kriterierna för låg risk förtecknas i kommissionens tillkännagivande om en förteckning över verksamma ämnen med eventuell låg risk som godkänts för användning i växtskyddsmedel (2018/C 265/02).

2.4.1 Remittering av rapporten

Miljö- och energidepartementet har remitterat Kemikalieinspektionens förslag till 54 instanser. Av dessa har 32 svarat. Därutöver har 8 andra instanser skickat in yttranden. Förslaget tillstyrks av 17 av de svarande, däribland ett stort antal myndigheter. Förslaget avstyrks av 10 instanser, främst organisationer och företag som marknadsför kemiska växtskyddsmedel. Remissvaren finns att läsa på regeringen.se.

3. 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 makroorganismer, dvs. nematoder, insekter och spindeldjur (NIS).

3.1 Växtskyddsmedelsområdet

3.1.1 Direktivet om en hållbar användning av bekämpningsmedel

Direktivet om en hållbar användning av bekämpningsmedel syftar till att minska de risker och konsekvenser som användningen av bekämpningsmedel innebär för människors hälsa och miljön. För att uppnå detta syfte ska medlemsstaterna 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. Direktivets bestämmelser utgör minimiregler, vilket ger medlemsstaterna möjlighet att ställa hårdare krav för att uppnå direktivets syfte.

I direktivet finns bl.a. 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 på allmänna platser såsom parker, skolgårdar och lekplatser för barn. Europaparlamentet har i rapport 2017/2284(INI) om genomförandet av direktivet den 30 januari 2019 uppmanat medlemsstaterna att med stöd av artikel 12 förbjuda användningen av

kemiska växtskyddsmedel i 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 icke yrkesmässiga användare från riskerna med 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 i 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). Medlemsstaten ska i handlingsplanen fastställa kvantitativa mål, riktmärken, åtgärder och tidtabeller för att minska riskerna med och konsekvenserna av användningen av bekämpningsmedel för människors hälsa och miljön, och för att uppmuntra utvecklingen och införandet av integrerat växtskydd och alternativa metoder eller tekniker för att minska beroendet av bekämpningsmedel.

Integrerat växtskydd definieras i direktivet som noga övervägande av alla tillgängliga växtskyddsmetoder och därpå följande integrering av lämpliga åtgärder som motverkar utvecklingen av populationer av skadliga organismer och som håller användningen av växtskyddsmedel och andra former av ingrepp på nivåer som är ekonomiskt och ekologiskt försvarbara och minskar eller minimerar riskerna för människors hälsa och miljön. Det betonar odlingen av sunda grödor med minsta möjliga ingrepp i jordbruksekosystemen och uppmuntrar naturliga mekanismer för bekämpning av skadegörare och ogräs.

Regeringen beslutade i april 2019 om en reviderad svensk handlingsplan (Sveriges nationella handlingsplan för hållbar användning av växtskyddsmedel för perioden 2019–2022 N2019/01607/SMF). Det övergripande målet för den svenska handlingsplanen är att åstadkomma en minskande risktrend. I planen finns sex mål, bl.a. om att riskerna för miljö och hälsa ska minska. En nyhet i handlingsplanen 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.

3.1.2 EU:s växtskyddsmedelsförordning

Utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel regleras i EU:s växtskyddsmedelsförordning. Syftet med förordningen är att säkerställa en hög skyddsnivå för människors och djurs hälsa och för miljön, samt att förbättra den inre marknadens funktionssätt genom att harmonisera reglerna för utsläppande på marknaden av växtskyddsmedel och samtidigt förbättra jordbruksproduktionen. Förordningen innebär att verksamma ämnen i växtskyddsmedel utvärderas och bedöms centralt inom EU.

Godkännande av de växtskyddsmedel som innehåller de godkända verksamma ämnena (s.k. produktgodkännande) sker på medlemsstatsnivå. Ett växtskyddsmedel måste vara produktgodkänt på medlemsstatsnivå 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 produktgodkännandet ska det anges på vilka växter eller växtprodukter och på vilka områden, exempelvis jordbruksmark, som växtskyddsmedlet får användas, samt i vilket syfte. Produktgodkännandet innehåller också villkor, t.ex. om maximal dos som får användas per hektar, om tidsintervall och om tillåten appliceringsmetod.

Medlemsstaterna är vid tillämpningen av förordningen indelade i tre zoner, den norra, den södra och den s.k. 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 produktgod-

kännande har lämnats in i den medlemsstaten, får 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.

3.1.3 Generella anståndsperioder

När ett produktgodkännande för ett växtskyddsmedel har upphört att gälla eller ändrats i sådan omfattning att det har fått ett nytt registreringsnummer gäller enligt 2 kap. 8 § i KIFS 2008:3 generella anståndsperioder på sex månader för att sälja och distribuera medlet samt ytterligare 12 månader för att lagra, använda och bortskaffa befintliga lager. De generella anståndsperioderna gäller dock inte efter de tidpunkter som anges i bilaga 3 till KIFS 2008:3, eller, när det gäller den som innehade produktgodkännandet, de tidpunkter som Kemikalieinspektionen har fastställt i särskilt beslut.

3.1.4 Indelning i behörighetsklasser

EU:s växtskyddsmedelförordning saknar kriterier för indelning i användarkategorier, t.ex. yrkesmässiga och icke yrkesmässiga användare. Dock ska användarkategorier, i den mån sådana tillämpas, enligt artikel 31.4 d i förordningen anges i produktgodkännandet av medlet. I direktivet om en hållbar användning av bekämpningsmedel anges som nämnts en skyldighet för medlemsstaterna att vidta nödvändiga 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 klasserna ställer olika krav på kunskap för den som ska använda medlen, beroende på medlens farlighet och hur de är avsedda att användas. När ett medel 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.

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 för icke yrkesmässiga användare för att undvika farliga moment i hanteringen 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,
- om växtskyddsmedlet innehåller ett verksamt ämne som godkänts som ett kandidatämne för substitution enligt artikel 24 eller artikel 80.7 i EU:s växtskyddsmedelsförordning, eller
- om 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 de olika växtskyddsmedlen.

3.1.5 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 om en hållbar användning av bekämpningsmedel.

Utbildningen ska på respektive ansvarsområde erbjudas av Jordbruksverket, 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. Utbildningsbevis för godkända deltagare ska enligt 2 kap. 15 § utfärdas av den myndighet som har gett utbildningen. Jordbruksverket, Folkhälsomyndigheten och Arbetsmiljöverket ansvarar enligt 2 kap. 20 § för att pröva frågor om användningstillstånd och kan enligt 2 kap. 24 § inom respektive ansvarsområde i vissa fall ge dispens från kravet på utbildningsbevis. De centrala myndigheter som har ansvaret för att erbjuda utbildning får enligt 2 kap. 17 § inom respektive ansvarsområde meddela föreskrifter om hur länge ett utbildningsbevis ska vara giltigt. Jordbruksverket, Folkhälsomyndigheten och Arbetsmiljöverket får enligt 2 kap. 23 § på sina respektive ansvarsområden meddela föreskrifter om kunskapskrav och förutsättningar i övrigt för användningstillstånden.

Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen får enligt 2 kap. 14 § meddela föreskrifter om att länsstyrelsen ska erbjuda den utbildning de föreskrivande myndigheterna ansvarar för, och om hur den ska genomföras.

Jordbruksverket får enligt 2 kap. 25 § meddela föreskrifter om att länsstyrelsen ska ta över den föreskrivande myndighetens prövning av frågor om användningstillstånd och dispens från kravet på utbildningsbevis.

3.1.6 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.

3.1.7 Sanktioner

Den som 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. I de fall gärningen kan föranleda miljö-sanktionsavgift och inte kan antas leda till annan påföljd än böter får dock enligt 29 kap. 11 § fjärde stycket åtal väckas av åklagare bara om det är påkallat från allmän synpunkt.

I förordningen om miljöstraffsavgifter finns ett antal bestämmelser om miljöstraffsavgifter för överträdelse av bestämmelser i förordningen om bekämpningsmedel. De överträdelse som sanktioneras är bland andra att använda ett växtskyddsmedel som hänförs till klass 1 eller 2 utan ett sådant användningstillstånd som omfattar den användning som medlet är godkänt för (8 kap. 6 respektive 8 §), att tillhandahålla ett växtskyddsmedel utan att det hos distributören finns någon som har ett giltigt utbildningsbevis (8 kap. 9 §) och att använda ett växtskyddsmedel utan tillstånd av den kommunala nämnden (8 kap. 10 §).

3.2 Biocidområdet

3.2.1 EU:s biocidförordning

Tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter regleras i EU:s biocidförordning. Verksamma ämnen utvärderas inom ett EU-gemensamt granskningsprogram. Så länge granskningsprogrammet pågår gäller en övergångsperiod för biocidreglerna. Under övergångsperioden gäller även de nationella bestämmelser som finns i 14 kap. miljöbalken, 4 kap. förordningen om bekämpningsmedel och 4 kap. KIFS 2008:3. Enligt artikel 89.1 i EU:s biocidförordning är målet att granskningsprogrammet ska vara slutfört senast den 31 december 2024.

En biocidprodukt är i princip en produkt som är avsedd att förstöra, oskadliggöra, hindra, förhindra verkningarna av eller på annat sätt kontrollera skadliga organismer på annat sätt än genom enbart fysisk eller mekanisk inverkan. För en fullständig definition se artikel 3.1 i EU:s biocidförordning.

EU:s biocidförordning innebär att verksamma ämnen i biocidprodukter ska utvärderas, bedömas och godkännas centralt inom EU. De biocidprodukter som innehåller de verksamma ämnena ska också vara godkända för att få tillhandahållas på marknaden och användas. Ett produktgodkännande kan ges som ett nationellt godkännande, ett unionsgodkännande eller ett förenklat godkännande. Ett nationellt godkännande ges av den behöriga myndigheten i en medlemsstat och innebär att en biocidprodukt eller en biocidproduktfamilj får tillhandahållas på marknaden och användas inom hela eller delar av statens territorium.

I Sverige är det Kemikalieinspektionen som prövar ansökningar om godkännande av biocidprodukter. Ett unionsgodkännande ges av kommissionen och innebär att en biocidprodukt eller en biocidproduktfamilj får tillhandahållas på marknaden och används inom hela eller delar av unionens territorium. Ett förenklat godkännande ges av den behöriga myndigheten i en medlemsstat men innebär att en biocidprodukt får tillhandahållas på marknaden i samtliga medlemsstater utan att något ömsesidigt erkännande behövs.

I produktgodkännandet anges de bestämmelser och villkor som gäller för tillhandahållandet på marknaden och användningen av biocidprodukten eller

biocidproduktfamiljen. Produktgodkännandet innehåller också en sammanfattning av biocidproduktens egenskaper, exempelvis produkttyp, beskrivning av den godkända användningen och dosen, sannolika skadliga effekter, anvisningar för säkert bortskaffande av produkten och dess förpackning, lagringsförhållanden och hållbarhetstid.

3.2.2 Indelning i behörighetsklasser

Liksom när det gäller växtskyddsmedel baserar sig reglerna när det gäller kunskapskrav och tillstånd för hantering av biocidprodukter på en indelning i behörighetsklasser. Utformningen av reglerna skiljer sig dock något från hur motsvarande regler är utformade när det gäller växtskyddsmedel.

På grundval av en bedömning av produktens hälso- och miljörisker med hänsyn till användningsområdet hänförs en biocidprodukt enligt 3 kap. 7 § förordningen om bekämpningsmedel till någon av följande klasser:

- klass 1, om produkten får användas endast yrkesmässigt av den som har ett användningstillstånd
- klass 2, om produkten får användas endast yrkesmässigt
- klass 3, om produkten får användas av var och en.

3.2.3 Utbildning i säker hantering av biocidprodukter

En biocidprodukt som hänförs till klass 1 får enligt 3 kap. 11 § förordningen om bekämpningsmedel användas endast av den som har den särskilda kunskap som krävs för att hantera produkten på ett säkert sätt. Folkhälsomyndigheten och Arbetsmiljöverket får enligt 3 kap. 13 respektive 14 § inom respektive ansvarsområde meddela föreskrifter om vilken kunskap som krävs för användning av produkter i denna klass, och om att användaren ska ha uppnått viss ålder. Kemikalieinspektionen får enligt 3 kap. 12 § meddela föreskrifter om att samma sak ska gälla för biocidprodukter i klass 2, och om att användare av en produkt i klass 1 eller 2 ska ha uppnått viss ålder.

Liksom när det gäller växtskyddsmedel gäller för biocidprodukter att det dessutom krävs användningstillstånd för användning av produkter i klass 1. Detta framgår av 3 kap. 15 § förordningen om bekämpningsmedel. Till skillnad från reglerna för användning av växtskyddsmedel gäller detta dock inte för produkter i klass 2.

Användningstillstånd får enligt 3 kap. 17 § förordningen om bekämpningsmedel ges endast till den som har den särskilda kunskap som krävs och kan

visa det. Frågor om användningstillstånd prövas enligt 3 kap. 16 § förordningen om bekämpningsmedel inom respektive ansvarsområde av Folkhälsomyndigheten och Arbetsmiljöverket, som enligt 18 § även får meddela föreskrifter om förutsättningarna för att ge sådana tillstånd, om giltighetstiden för dem samt om krav på att användaren ska ha genomgått särskild utbildning. När det gäller biocidprodukter finns däremot inget krav i förordningen om bekämpningsmedel på att användaren ska ha genomgått särskild utbildning för att få användningstillstånd, utan det är alltså upp till de ansvariga myndigheterna att avgöra. Här förekommer inte heller de utbildningsbevis som tillämpas på växtskyddsmedelsområdet.

4. Användning och överlåtelse av växtskyddsmedel

Förslag: Definitionen av behörighetsklass 3 ska ändras så att den ska gälla för medel som får hanteras endast av den som har kunskap för att hantera medlet på ett säkert sätt. En ny klass 4 införs för växtskyddsmedel som inte ska hänföras till klass 1, 2 eller 3. Medel i klass 3 ska endast få användas av och överlåtas till den som har utbildningsbevis, medan medel i den nya klass 4 kan köpas och användas av vem som helst. Yrkesmässig användning av växtskyddsmedel på tomtmark med bostadshus och i koloniträdgårdsområden ska kräva tillstånd av kommunen. För överträdelse av förbudet mot användning utan utbildningsbevis av växtskyddsmedel i klass 3 ska en miljösanktionsavgift betalas med 2 000 kronor. För en överträdelse av förbudet mot att överlåta medel i klass 3 till någon som inte har utbildningsbevis ska en miljösanktionsavgift betalas med 5 000 kronor.

4.1 Skäl för promemorians förslag

Promemorians förslag syftar till att uppfylla miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö, bestämmelserna 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) och mål i den nationella handlingsplan som antagits i enlighet med direktivet. Förslagen får sammantaget en mer omedelbar effekt vad gäller skyddet för människors hälsa, miljön och den biologiska mångfalden än Kemikalieinspektionens förslag. Förslagen baseras dock på Kemikalieinspektionens rapport.

4.1.1 Ändrad definition av klass 3

Indelningen i behörighetsklasser görs utifrån den kunskap som krävs för att använda medlen, beroende på medlens farlighet och hur de är avsedda att användas. Växtskyddsmedel i klass 1 och 2 får enligt 2 kap. 18 och 19 §§ förordningen om bekämpningsmedel användas endast yrkesmässigt och kräver användningstillstånd. Klass 3 gäller i dag för de medel som inte ska hänföras till klass 1 eller 2, dvs. kan användas även icke yrkesmässigt och utan utbildning.

Förslaget innebär att definitionen av behörighetsklass 3 justeras. Avsikten är att användning av vissa av de medel som i dag hänförs till denna klass i fortsättningen ska kräva att konsumenten har kunskap. Dock ska användningen av medel i klass 3 inte kräva den särskilda kunskap som gäller för klass 1 och 2, och som innebär att man måste ha gått den utbildning som berättigar till ett användningstillstånd. Den kunskap som användning av medel i klass 3 enligt förslaget ska kräva är mindre omfattande, och kräver följaktligen en mindre omfattande utbildning.

Den enklare utbildning som berättigar till ett utbildningsbevis för användning av medel i klass 3 kommer enligt förslaget att behöva erbjudas av Jordbruksverket. Denna utbildning blir en möjlighet för exempelvis fritidsodlare att fortsätta använda de växtskyddsmedel som nu är hänfödda till klass 3 och som inte kommer att kunna flyttas till den föreslagna nya klass 4.

Avsikten med förslaget är att klass 4 som utgångspunkt ska gälla för biologiska växtskyddsmedel, för s.k. lågriskmedel och för medel som är tillåtna för ekologisk odling. Den slutliga bedömningen av vilka medel som är lämpliga att placera i den föreslagna nya klass 4 ska dock göras av Kemikalieinspektionen, som även i dag gör bedömningen vad gäller vilka medel som ska hänföras till vilken klass.

Yrkesmässig användning av kemiska växtskyddsmedel är noggrant reglerad. Bland annat måste lantbrukare ha särskild utbildning för att själva handskas med medel i klass 1 och 2. För den icke yrkesmässiga användningen finns inte motsvarande reglering. Det kan vara svårt för en användare som saknar utbildning på området att känna till och förstå vikten av att följa användningsvillkoren, t.ex. att vissa medel inte ska användas när det blåser mycket eller när regn förväntas inom de närmaste timmarna, eftersom medlen då kan förorena vattendrag eller annan mark.

Det kan även vara svårt för vanliga konsumenter att helt inse konsekvenserna av att inte följa användningsvillkoren i märkningen och bruksanvisningen. Riskbedömningen för medlen sätts ur spel när användare på grund av bristande kunskap hanterar kemiska växtskyddsmedel på olämpligt sätt. Används kemiska växtskyddsmedel på sätt som inte är i överensstämmelse med reglerna på området kan det alltså få konsekvenser för såväl miljö som hälsa. Användning av växtskyddsmedel i privata trädgårdar och inom koloniträdgårdsområden innebär att barn och husdjur kan utsättas för medlen, och för de risker som följer med olämplig eller felaktig användning. Samtidigt går det för växtskydd i privata sammanhang i de flesta fall att finna medel som inte utgör en risk ens vid direkt olämplig hantering, och även alternativa metoder med vilka man uppnår ett likvärdigt, tillräckligt och hållbart växtskydd.

Ett krav på kunskap för användning av de växtskyddsmedel som i dag finns i klass 3 bidrar till att undanröja de risker som uppstår vid oaktsam spridning och olämplig hantering av växtskyddsmedel.

4.1.2 Ny behörighetsklass för växtskyddsmedel som inte kräver kunskap

Förslaget innebär att en ny behörighetsklass införs, klass 4, som funktionsmässigt ersätter klass 3 och gäller medel som även fortsatt kan användas utan utbildningsbevis.

Avsikten med förslaget i denna del är att klass 4 som utgångspunkt ska gälla för biologiska växtskyddsmedel, för s.k. lågriskmedel och för medel som är tillåtna för ekologisk odling. Det kan dock inte uteslutas att det kan finnas skäl att placera även enstaka andra medel i denna klass. Den slutgiltiga bedömningen av vilka medel som är lämpliga att placera i klass 4 kommer enligt förslaget att göras av Kemikalieinspektionen, som också har möjlighet att meddela föreskrifter på området.

Kemikalieinspektionen har även möjlighet att bevilja en anståndsperiod för att befintliga lager av en produkt som behöver byta behörighetsklass ska kunna avyttras, magasineras eller släppas ut på marknaden.

Förslaget bidrar till att undanröja de risker för hälsa, miljö och den biologiska mångfalden som uppstår vid oaktsam spridning och olämplig hantering av växtskyddsmedel.

4.1.3 Krav på utbildningsbevis för användning av medel i klass 3

Förslaget innebär ett krav på utbildningsbevis för användning av växtskyddsmedel i behörighetsklass 3 och kompletterar därmed den föreslagna ändrade definitionen av klass 3. Liknande förbud finns i dag avseende medel i klass 1 och 2. Sådana medel får enligt 2 kap. 18–19 §§ förordningen om bekämpningsmedel endast användas yrkesmässigt och kräver användningstillstånd som omfattar den användning som medlet är godkänt för.

Regleringen är nödvändig för att förslaget som helhet ska bidra effektivt till att ett bättre skydd uppnås för människors hälsa, miljön och den biologiska mångfalden.

4.1.4 Medel i klass 3 får endast överlåtas till den som har utbildningsbevis

Förslaget innebär växtskyddsmedel i behörighetsklass 3 inte får överlåtas till någon som inte har ett utbildningsbevis. Detta kompletterar den föreslagna ändrade definitionen av klass 3 och den föreslagna begränsningen av användning av växtskyddsmedel i denna klass. Ett liknande förbud finns i dag avseende medel i klass 1 och 2 (2 kap. 28 § förordningen om bekämpningsmedel). Dessa medel får överlåtas endast till den som antingen har ett användningstillstånd, har någon hos sig som har ett sådant, eller som avser att överlåta medlet och har någon hos sig som har ett giltigt utbildningsbevis.

Risken för att konsumenten väljer medel som inte är tillåtna för användning utan utbildningsbevis bör minimeras. Privata användares kunskap om vilka regler som gäller på miljöområdet kan i praktiken inte heller förväntas motsvara kunskapen hos yrkesmässiga användare. Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud som meddelats med stöd av 14 kap. miljöbalken kan dömas till böter eller fängelse i upp till två år för miljöfarlig kemikaliehantering. Eftersom denna bestämmelse träffar ett brott mot den föreslagna begränsningen av användningen av växtskyddsmedel klass 3 talar rättssäkerhetsskäl för att begränsa även möjligheten att överlåta medel i klass 3, så att de bara får överlåtas till den som får använda dem.

4.1.5 Utvidgat krav på kommunalt tillstånd för yrkesmässig användning av växtskyddsmedel

Kommunalt tillstånd krävs i dag enligt 2 kap. 40 § förordningen om bekämpningsmedel för yrkesmässig användning av växtskyddsmedel på vissa typer av områden och ytor:

- 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.

Bestämmelsen genomför artikel 12 i direktivet om en hållbar användning av bekämpningsmedel. Motiven till bestämmelsen framgår av skäl 16 i direktivet. Av skälet framgår att i allmänna parker och trädgårdar, idrotts- och fritidsanläggningar, skolgårdar och lekplatser för barn, samt i närheten av hälsovårdsanläggningar är riskerna förknippade med exponering för bekämpningsmedel betydande. I sådana områden bör användning av bekämpningsmedel därför minimeras eller förbjudas. När de används bör lämpliga riskhanteringsåtgärder vidtas och bekämpningsmedel med låg risk samt biologiska bekämpningsmetoder övervägas i första hand. Samma skäl motiverar förslaget att bestämmelsen i 2 kap. 40 § förordningen om bekämpningsmedel enligt förslaget ska gälla för tomtmark med alla typer av bostadshus, och även i koloniträdgårdsområden dit allmänheten har tillträde.

4.1.6 Straffbestämmelser

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. Påföljderna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande.

Om inte gärningen framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas genom straffbestämmelsen kommer enligt 29 kap. 3 § andra stycket 2 och 11 § första stycket miljöbalken den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot det föreslagna förbudet mot användningen av växtskyddsmedel i klass 3 utan utbildningsbevis kunna dömas till böter eller fängelse i högst två år för miljöfarlig kemikaliehantering. Detsamma gäller den som överlåter ett växtskyddsmedel i klass 3 till någon som inte har utbildningsbevis. I de fall gärningen kan föranleda miljöstraffavgift och inte kan antas leda till annan påföljd än böter får dock enligt 29 kap. 11 §

fjärde stycket åtal väckas av åklagare bara om det är påkallat från allmän synpunkt.

4.1.7 Miljösanktionsavgifter

Bestämmelser i förordningen om bekämpningsmedel som är jämförbara med de i denna promemorian föreslagna begränsningarna handlar om att växtskyddsmedel i klass 1 och 2 får användas endast yrkesmässigt av den som har användningstillstånd, och om att en distributör får tillhandahålla växtskyddsmedel på marknaden endast om denne har någon hos sig som har ett giltigt utbildningsbevis. Dessa bestämmelser är vid överträdelse förenade med miljösanktionsavgifter.

För att sanktionerna för överträdelse av de föreslagna begränsningarna ska vara utformade på samma sätt som och proportionerliga i relation till dessa bestämmelser bör även sådana överträdelser kunna leda till miljösanktionsavgift.

Miljösanktionsavgift för överträdelse av förbudet mot användning av medel i klass 3 utan utbildningsbevis

Miljösanktionsavgiften bör sättas i relation till befintliga miljösanktionsavgifter för överträdelser av jämförbara bestämmelser. Nivån 2 000 kronor kan jämföras med avgiften på 10 000 kronor för användning utan användningstillstånd av ett växtskyddsmedel i behörighetsklass 1, respektive avgiften på 5 000 kronor för användning utan användningstillstånd av ett växtskyddsmedel i klass 2.

Med hänsyn till nivådifferentieringen mellan dessa två miljösanktionsavgifter, och även med hänsyn till att båda dessa avgifter får antas drabba huvudsakligen yrkesmässiga användare, bör avgiften, som får antas drabba huvudsakligen icke yrkesmässiga användare, för att vara proportionerlig ligga på en väsentligt lägre nivå än 5 000 kronor. Det motiveras även av att icke yrkesmässiga användare generellt inte kan förväntas ha samma kunskaper om gällande krav och begränsningar som den yrkesmässige användaren.

Den lägsta möjliga miljösanktionsavgiften är 1 000 kronor, vilket dock skulle innebära ett alltför lågt klandervärde för den aktuella överträdelser. Nivåskillnaden mellan avgiften på 10 000 kronor för användning utan användningstillstånd av ett växtskyddsmedel i klass 1 respektive avgiften på 5 000 kronor för användning utan tillstånd av ett medel i klass 2 motiverar däremot en

avgift på 2 000 kronor för användning av ett växtskyddsmedel i klass 3 utan utbildningsbevis.

Enligt 30 kap. 2 § miljöbalken ska miljöstraffavgift tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Den behöver inte tas ut om det vore oskäligt med hänsyn till vissa situationer, men även om utrymmet för avgiftsbefrielse anses vara större för en privatperson än för en näringsidkare är inte okunskap om reglerna skäl nog för avgiftsbefrielse (prop. 2005/06:182 s. 52). Även detta talar för en lägre avgift för den aktuella överträdelsen än för överträdelse av i de övrigt jämförbara bestämmelserna, eftersom de senare rör framför allt yrkesmässiga användare.

Miljöstraffavgift för överträdelse av förbudet mot att överlåta växtskyddsmedel i klass 3 till någon som inte har utbildningsbevis

Miljöstraffavgiften bör jämföras med straffavgiften för en överträdelse genom att tillhandahålla ett växtskyddsmedel utan att det hos distributören finns någon som har ett giltigt utbildningsbevis, vilken är 5 000 kronor. Eftersom straffonerna rör likartade situationer är straffavgifter på samma nivå proportionerligt.

5. Utbildning i användning av bekämpningsmedel och tillhörande tillståndsprövning

Förslag: På växtskyddsmedelsområdet utvidgas Jordbruksverkets ansvar för utbildning gällande användning på tomtmark till att avse tomtmark för bostadshus. Detsamma gäller myndighetens ansvar för prövning av användningstillstånd för användning på tomtmark. Det förtydligas att kursplanerna för utbildningen i säker hantering av växtskyddsmedel ska beslutas av den centrala myndighet som har det övergripande ansvaret för att utbildningen erbjuds. Folkhälsomyndigheten och Arbetsmiljöverket ska inom sitt respektive ansvarsområde bemyndigas att meddela föreskrifter om att länsstyrelsen i stället ska erbjuda den utbildning som den föreskrivande myndigheten har det övergripande ansvaret för, och om hur länsstyrelsen ska genomföra utbildningen. De ska bemyndigas att inom sitt respektive ansvarsområde meddela föreskrifter om att frågor om användningstillstånd och dispens från kravet på utbildningsbevis som den föreskrivande myndigheten har ansvar för i stället ska prövas av länsstyrelsen. På biocidområdet ska Folkhälsomyndigheten och Arbetsmiljöverket på sina respektive ansvarsområden få det övergripande ansvaret för att sådan utbildning som ger den särskilda kunskap som krävs för att få använda biocidprodukter i behörighetsklass 1 erbjuds. Även på biocidområdet ska dessa myndigheter bemyndigas att meddela föreskrifter om att länsstyrelsen i stället ska erbjuda sådan utbildning, om hur länsstyrelsen ska genomföra den samt föreskrifter om att länsstyrelsen ska pröva frågor om användningstillstånd för biocidprodukter i stället för den myndighet som har att pröva sådana frågor.

5.1 Skäl för promemorians förslag

Promemorians förslag syftar till att utbildningarna ska kunna bedrivas på det sätt som de centrala myndigheter som har det övergripande ansvaret på de olika områdena från tid till annan anser är mest effektivt, bland annat med avseende på möjliga synergivinster. Förslagen jämför de centrala myndigheternas möjligheter i dessa avseenden.

5.1.1 Växtskyddsmedelsområdet

Jordbruksverkets ansvar för utbildning gällande användning på tomtmark gäller i dag tomtmark för flerfamiljshus. Enligt promemorians förslag ska yrkesmässig användning på tomtmark för bostadshus kräva kommunalt till-

stånd. Därför bör Jordbruksverkets ansvar för utbildning gällande användning på tomtmark utvidgas till att avse tomtmark för bostadshus. Detsamma gäller myndighetens ansvar för prövning av användningstillstånd för användning på tomtmark, eftersom de frågor som rör användningstillstånd är nära förbundna med utbildningen och hur den bedrivs. Lydelsen av 2 kap. 11 § korresponderar därför med lydelsen av 2 kap. 20 §.

Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen får enligt 2 kap. 14 § förordningen om bekämpningsmedel meddela föreskrifter om att länsstyrelsen ska erbjuda den utbildning de ansvarar för, och om hur den ska genomföras. Samma skäl som ligger bakom detta gör sig gällande beträffande Folkhälsomyndigheten och Arbetsmiljöverket. De bör därför ha samma möjlighet. Eftersom avsikten med förslaget är att säkerställa att utbildningarna i praktiken bedrivs på det sätt som är mest effektivt bör myndigheterna, liksom Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen, även fortsatt ha möjlighet att välja att själva erbjuda utbildningarna.

Förslaget vad gäller att Folkhälsomyndigheten och Arbetsmiljöverket får samma möjlighet som Jordbruksverket redan har att meddela föreskrifter om att frågor om användningstillstånd och dispens från kravet på utbildningsbevis som man har ansvar för i stället ska prövas av länsstyrelsen är en följd av förslaget att Folkhälsomyndigheten och Arbetsmiljöverket ges samma möjlighet som Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen redan har att meddela föreskrifter om att länsstyrelsen ska erbjuda utbildning i hantering av växtskyddsmedel. Om den centrala förvaltningsmyndighet som har det övergripande ansvaret för att en utbildning i säker hantering av växtskyddsmedel erbjuds väljer att meddela föreskrifter om att länsstyrelsen i stället ska erbjuda utbildningen bör den även kunna meddela föreskrifter om att frågor om användningstillstånd och dispens från kravet på utbildningsbevis för att få sådant tillstånd ska prövas länsstyrelsen.

5.1.2 Biocidområdet

Folkhälsomyndigheten och Arbetsmiljöverket får redan i dag inom respektive ansvarsområde meddela föreskrifter om vilken kunskap som krävs för användning av biocidprodukter i klass 1 och om förutsättningarna för användningstillstånd för sådana produkter. De får även meddela föreskrifter om krav på att användaren ska ha genomgått särskild utbildning. Mot bakgrund av att den som vill ha ett användningstillstånd för biocidprodukter

måste visa att han eller hon har den särskilda kunskap som krävs enligt förordningen om bekämpningsmedel bör det finnas ett motsvarande krav i förordningen på att sådan utbildning erbjuds. Folkhälsomyndigheten och Arbetsmiljöverket är som centrala förvaltningsmyndigheter bäst lämpade att ha det övergripande ansvaret för att sådan utbildning erbjuds. Detta ansvar korresponderar med myndigheternas bemyndiganden att meddela föreskrifter om vilken kunskap som krävs för användning av produkterna och om förutsättningarna för användningstillstånd, samt med att de prövar frågor om sådana tillstånd. Det överensstämmer även med utformningen av motsvarande regler på växtskyddsmedelsområdet.

Även om Folkhälsomyndigheten och Arbetsmiljöverket bör ha det övergripande ansvaret för att utbildningarna erbjuds, och möjligheten att själva erbjuda dem om detta bedöms vara den mest effektiva lösningen, bör de på samma sätt som Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen redan har (och som Folkhälsomyndigheten och Arbetsmiljöverket föreslås få när det gäller utbildningarna i användning av växtskyddsmedel) även ges möjlighet att meddela föreskrifter om att länsstyrelsen ska erbjuda utbildningen, och om hur den ska genomföras.

Förslaget gällande att Folkhälsomyndigheten och Arbetsmiljöverket får meddela föreskrifter om att länsstyrelsen ska pröva frågor om användningstillstånd för biocidprodukter är en följd av förslagen att Folkhälsomyndigheten och Arbetsmiljöverket dels får ett övergripande ansvar för att utbildning i hantering av vissa biocidprodukter erbjuds, dels får möjlighet att meddela föreskrifter om att länsstyrelsen ska erbjuda utbildningen i stället för att den föreskrivande myndigheten själv gör det.

Om den centrala förvaltningsmyndighet som har det övergripande ansvaret för att en utbildning erbjuds väljer att meddela föreskrifter om att länsstyrelsen i stället ska erbjuda utbildningen bör den även kunna meddela föreskrifter om att frågor om användningstillstånd ska prövas av länsstyrelsen. Detta eftersom utbildningen och prövningen av frågor om användningstillstånd i praktiken är nära förknippade med varandra.

6. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Bestämmelsen om att ett växtskyddsmedel i klass 3 får överlåtas endast till den som har ett utbildningsbevis ska träda ikraft den 1 juli 2021 och bestämmelsen om att ett sådant medel endast får användas av den som har ett utbildningsbevis ska träda i kraft den 1 januari 2022. Övriga författningsändringar träder ikraft den 1 juli 2020.

Den föreslagna bestämmelsen om begränsning av överlåtelse av medel i behörighetsklass 3 till den som har ett utbildningsbevis föreslås träda ikraft den 1 juli 2021. Det innebär att Kemikalieinspektionen ges tid att informera om regeländringarna och om alternativa metoder.

Av praktiska skäl såväl som för att tillmötesgå allmänna krav på förutsebarhet bör den föreslagna bestämmelsen om begränsning av användningen av växtskyddsmedel i klass 3 träda ikraft den 1 januari 2022.

När det gäller de medel som är aktuella för överföring från klass 3 till den nya klass 4 kan anstånd enligt EU:s växtskyddsmedelsförordning aktualiseras för att befintliga lager av medel som byter behörighetsklass ska kunna avyttras, magasineras eller släppas ut på marknaden. Detta kan bli fallet om Kemikalieinspektionen bedömer att de medel som byter klass behöver få nya registreringsnummer. Det föreslagna ikraftträdandet är avsett att ge utrymme även för sådana anstånd.

7. Konsekvenser

7.1 Konsekvenser för enskilda användare

Förslaget innebär att definitionen av behörighetsklass 3 justeras. Användningen av dessa medel kommer enligt förslaget att kräva kunskap, men inte den särskilda kunskap som gäller för klass 1 och 2. Den utbildning som berättigar till ett utbildningsbevis för användning av medel i klass 3 kommer enligt förslaget att bli en möjlighet för exempelvis fritidsodlare att fortsätta använda de växtskyddsmedel som nu är hänfödda till klass 3 och som inte kommer att kunna flyttas till den föreslagna nya klass 4. Därmed blir konsekvenserna för fritidsodlarna begränsade.

Utöver användning av de medel som kommer att vara godkända i den nya behörighetsklassen, klass 4, kommer den som inte skaffar sig kunskap om säker användning och kan uppvisa ett utbildningsbevis 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
- gödsling
- 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.

Den föreslagna begränsningen vad gäller användning kan innebära en ökad fysisk belastning för trädgårdsinnehavare, eftersom de i vissa fall kan innebära att mekanisk ogräsrensning är det enda alternativet. De förebyggande och alternativa metoderna innebär också i vissa fall att man kan behöva lägga mer tid än tidigare på växtskyddet i sin trädgård, vilket kan upplevas som en minskad nytta.

Regleringen innebär att den användare som utan utbildningsbevis använder ett växtskyddsmedel i klass 3 kan drabbas av en miljöanktionsavgift på 2 000 kronor. Genom att medlens behörighetsklass framgår av märkningen riskerar de föreslagna ändringarna dock inte att medföra någon ökad otydlighet för konsumenten när det gäller vilka medel som är tillåtna för vilken användning. Medlen i fråga kommer enligt förslaget inte heller att få säljas till den som inte har utbildningsbevis. Konsekvenserna för användarna begränsas därmed.

Den föreslagna begränsningen vad gäller användning träffar även användning av växtskyddsmedel i klass 3 som användare redan innehar när bestämmelsen träder ikraft. 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, som även har möjlighet att anlita professionell hjälp.

7.2 Konsekvenser för människors hälsa

De minskade riskerna för hälsa och miljö utgör en nytta, både för användaren och för de som vistas i eller i närheten av det behandlade området. De följer av förslagen vad gäller människors hälsa som tydliggörs i Kemikalieinspektionens rapport handlar om att ett antal risker minskas, särskilt hos barn.

7.3 Konsekvenser för miljön

Förslagen leder till ett stärkt skydd mot förorening av yt- och grundvatten samt ett stärkt skydd av fåglar, insekter och däggdjur.

7.4 Konsekvenser för näringsidkare

Promemorians förslag innebär att de medel som har hänförs till behörighetsklass 3 fortsätter att vara hänförda denna klass, medan själva klassen omdefinieras, vilket innebär att medlen inte längre får användas av de konsumenterna de ursprungligen är tänkta för. Innehavare av produktgodkännanden för de växtskyddsmedel i klass 3 som enligt förslaget även fortsättningsvis kan användas utan kunskap om säker hantering kommer att behöva ansöka hos Kemikalieinspektionen om byte för sina produkter, till den nya klass 4 som funktionsmässigt ersätter klass 3. Medlet måste då prövas mot kriterierna för klass 4. Ansökan om en sådan ändring kan även medföra en avgift. Bestämmelser om avgifter för prövning av växtskyddsmedel finns i 2 och 3 kap. förordningen (2013:63) om bekämpningsmedelsavgifter. Avgiften för ändring av ett godkännande för ett växtskyddsmedel varierar mellan 4 000 och 120 000 kronor beroende på typ av medel och prövningens omfattning. Hur omfattande prövning som i ett visst fall behöver göras bedömer Kemikalieinspektionen. Myndigheten har även möjlighet att i det enskilda fallet, med hänsyn till prövningens omfattning eller någon annan särskild omständighet, minska eller efterskänka en avgift som gäller enligt förordningen om bekämpningsmedelsavgifter.

Att medel i klass 3 enligt förslagen inte längre får användas av de konsumenterna de ursprungligen är tänkta för kan väcka frågor kring effekten av rättskraftsregleringen i förvaltningslagen (2017:900) och av den allmänna grundsatsen om förvaltningsbesluts orubblighet. Här är det dock fråga om

att ändra villkoren för utsläppandet på marknaden genom nya normer, och ett förvaltningsbeslut medför inte hinder mot detta.

Det finns inga hinder mot att meddela föreskrifter som innebär att högre krav ställs på användare av miljö- och hälsofarliga produkter. Tillverkarna kan påverkas negativt men de föreslagna begränsningarna rör användning och distribution, dvs. det handlar inte om konfiskering av egendom eller inskränkning av tillverkarnas eget nyttjande av sin egendom. De föreslagna bestämmelserna innebär inte heller något ingrepp i egendomsskyddet i form av tillverkarnas berättigade förväntningar, eller några andra begränsningar i enskildas fri- eller rättigheter.

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 i 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.

Om en medlemsstat återkallar eller ändrar ett produktgodkännande för att ett villkor i produktgodkännandet inte längre uppfylls ska de andra medlemsstaterna som tillhör samma zon enligt artikel 44 i EU:s växtskyddsmedelsförordning återkalla eller ändra sin godkännanden av produkten i enlighet med det. Även detta kan väcka frågor kring vad som händer med befintliga godkännanden i resten av den norra zonen om förslagen genomförs. Här är det dock som sagt inte fråga om att ändra de berörda produktgodkännandena, utan om ändrade normer i just Sverige.

I dag finns 34 kemiska växtskyddsmedel godkända för användning i behörighetsklass 3, och två biologiska, båda s.k. NIS-medel. NIS-medel behöver dock sedan den första juli 2016 inte ha ett godkännande för produkten, utan

det räcker att arten är godkänd för användning som bekämpningsmedel. För närvarande är 17 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.

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 säljas till eller användas av personer utan utbildningsbevis 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 har för att exemplifiera storleksordningen gjort 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 uppskattas till ca 230 miljoner kronor inklusive moms. Minskade vinster för butikerna har uppskattats till 6 miljoner kronor. Det beräknade försäljningsvärdet motsvarar 115 anställda i butiksledet.

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

Producenter, importörer, distributörer och butiker som är inblandade i försäljning av växtskyddsmedel som fortsatt får säljas även till personer som inte har utbildningsbevis kan som en konsekvens av åtgärderna gynnas genom en ökad försäljning. Hur stor försäljningsökningen kan bli för dessa medel går i dagsläget inte att uppskatta eftersom det beror av i vilken utsträckning konsumenterna väljer sådana medel respektive andra metoder. En konsekvens kan också vara att incitamenten ökar att utveckla och marknadsföra fler medel som får användas utan kunskap om säker hantering.

Berörda näringsidkare kommer också att behöva ta fram rutiner för kontroll av att köpare av växtskyddsmedel i klass 3 har utbildningsbevis. Den föreslagna regleringen innebär att den näringsidkare som överlåter växtskyddsmedel i klass 3 till en användare som saknar utbildningsbevis kan drabbas av en miljöstraffavgift på 5 000 kronor.

7.5 Konsekvenser för berörda myndigheter

Förslaget innebär att definitionen av behörighetsklass 3 justeras. Användningen av dessa medel kommer enligt förslaget att kräva kunskap, men inte den särskilda kunskap som gäller för klass 1 och 2. Den utbildning som berättigar till ett utbildningsbevis för användning av medel i klass 3 kommer enligt förslaget att behöva erbjudas av Jordbruksverket. Utbildningen bör kunna rymmas inom ramen för den organisation för utbildning som redan finns på plats och därmed inte förorsaka någon ökning av myndighetens kostnader.

Kemikalieinspektionen kommer att behöva hantera ansökningar om att ändra produktgodkännandena för de klass 3-medel vars innehavare vill att medlen ska föras över till den nya klass 4. Myndigheten har dock möjlighet att ta ut avgift för denna prövning, som därmed inte bör förorsaka någon ökning av myndighetens kostnader.

Operativ tillsyn över användning av bekämpningsmedel utövas av kommunerna. Detsamma gäller operativ tillsyn över distribution, utom när det gäller primärleverantörers utsläppande på marknaden, där Kemikalieinspektionen har tillsynsansvaret. Förslagen bör kunna rymmas inom ramen för den tillsynsverksamhet som bedrivs i dag, och därmed inte medföra någon kostnadsökning. Förslagen har ingen påverkan på den kommunala självstyrelsen.

Även när det gäller Kemikalieinspektionens tillsyn bör förslagen kunna rymmas inom ramen för den tillsynsverksamhet som bedrivs i dag, och därmed inte medföra någon kostnadsökning.

Det kan rörande promemorians förslag på utbildningsområdet vara utmanande för myndigheterna att hantera parallella bemyndiganden. Eftersom det övergripande ansvaret för hur utbildningarna ska bedrivas ligger på de centrala myndigheter som även beslutar kursplanerna, och kursplanerna får

beslutas först sedan andra berörda myndigheter har hörts, bör dock eventuella problem i detta avseende vara begränsade. Förslagen följer den befintliga systematiken i nuvarande reglering, och kraven på länsstyrelserna får förutsättas bli likartade oavsett vilken myndighet som beslutat föreskrifterna.

Länsstyrelserna har möjlighet att med stöd av avgiftsförordningen (1992:191) ta ut avgifter för utbildningar och disponera medlen.

7.6 Statsfinansiella konsekvenser

Förslagen bedöms inte medföra några statsfinansiella konsekvenser.

7.7 Alternativa lösningar

Ett alternativ till regleringen är ökad information till konsumenterna om alternativ till användning av kemiska växtskyddsmedel. Information kan också bidra till att öka medvetenheten om problematiken med felaktig spridning och hantering av kemiska växtskyddsmedel. Information bedöms dock inte vara en tillräcklig åtgärd för att inom rimlig tid uppnå målet att öka skyddet för hälsa, miljö och pollinerande insekter. 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.

För att uppnå målet att öka skyddet för hälsa, miljö och pollinerande insekter behövs en ytterligare begränsning av den användning som sker utan kunskap om säker hantering. Av rättssäkerhetsskäl behöver denna begränsning åtföljas av en begränsning även av möjligheten att överlåta medel i klass 3, så att de bara får överlåtas till den som får använda dem.

Ett alternativ till den föreslagna regleringen vad gäller utbildningssystemet för säker hantering av bekämpningsmedel är att ansvaret läggs på andra myndigheter. De aktuella ämnesområdena för utbildningarna faller dock inom Folkhälsomyndighetens och Arbetsmiljöverkets respektive ansvarsområden. En förflyttning av ansvaret för utbildningarna skulle därmed påkalla en mer principiell översyn av ansvarsfördelningen mellan de berörda myndigheterna.

För att sanktionerna avseende de föreslagna begränsningarna ska vara proportionerliga i relation till jämförbara bestämmelser i förordningen om bekämpningsmedel behövs de föreslagna miljöskaktionsavgifterna. Av den anledningen utreds inga alternativ till förslagen om miljöskaktionsavgifter.

7.8 Effekterna av att ingen reglering sker

De riskområden som Kemikalieinspektionen i rapporten Begränsning av icke yrkesmässig användning av kemiska växtskyddsmedel i Sverige på en övergripande nivå identifierar som förknippade med växtskyddsmedel för privat 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.

Effekterna av att inte införa de föreslagna bestämmelserna är att skyddet för hälsa, miljö och pollinerande insekter i praktiken inte kan säkerställas. Riskbedömningen för det enskilda medlet sätts ur spel när icke yrkesmässiga användare på grund av bristande kunskap hanterar kemiska växtskyddsmedel på olämpligt sätt. Detta har att göra med att det är riskbedömningen för varje enskilt växtskyddsmedel som ligger till grund för de villkor om maximalt antal behandlingar och maximal dos m.m. som gäller för användningen av medlen. På en övergripande nivå är det riskbedömningar som ligger bakom även de författningsbestämmelser på området som ska följas, och även dessa riskbedömningar sätts ur spel när växtskyddsmedel inte används i enlighet med bestämmelserna.

Utbildningen i säker hantering av bekämpningsmedel skiljer sig i dag åt vad gäller de ansvariga centrala myndigheternas möjligheter att meddela föreskrifter om att länsstyrelsen ska erbjuda de utbildningar som de föreskrivande myndigheterna har det övergripande ansvaret för, och om hur länsstyrelsen ska genomföra dem. Detsamma gäller möjligheterna att meddela föreskrifter om att länsstyrelserna ska ta över ansvaret för de tillstånds- och dispensfrågor som är förknippade med kraven på utbildning. Om ingen reglering sker i detta avseende förblir systemet mer ojämnt, svårare att överblicka och mindre effektivt än vad som är fallet om promemorians förslag genomförs.

Utbildning som krävs för att få tillstånd att använda en biocidprodukt i klass 1 erbjuds i dagsläget av Folkhälsomyndigheten och Arbetsmiljöverket, inom myndigheternas respektive ansvarsområden. Effekterna av att ingen reglering sker gällande att ge dessa myndigheter ett tydligare övergripande ansvar för detta är därmed begränsade.

Effekterna av att ingen reglering avseende miljöstraffavgifter införs är att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot ett av de föreslagna förbudena endast kan dömas till böter eller fängelse i högst två år för miljöfarlig kemikaliehantering (om inte gärningen är att anse som ringa). För att sanktionerna för överträdelse av de föreslagna begränsningarna ska vara utformade på samma sätt som och proportionerliga i relation till befintliga bestämmelser bör de kunna leda till miljöstraffavgift.

7.9 Förslagets förenlighet med EU-rätten

Förslagen är förenliga med EU-rätten och proportionerliga. Förslagen gällande överlåtelse och användning kommer dock att anmälas till kommissionen i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster. Föreskrifternas ikraftträdande är anpassat efter att de får träda i kraft först när anmälningsproceduren är avslutad, vilket normalt tar tre till sex månader.