



Havs och Vattenmyndigheten
havochvatten@havochvatten.se
Dnr 2449–2022

Yttrande

Vägledning för prövning av tillstånd till användning av växtskyddsmedel inom vattenskyddsområden

Hushållningssällskapens Förbund har beretts möjlighet att yttra sig över Havs- och Vattenmyndighetens vägledning för tillstånd till användning av växtskyddsmedel inom vattenskyddsområden. Yttrandet har skrivits av Anette Bramstorp, HIR Skåne AB. Inom Hushållningssällskapet i Sverige finns flerårig erfarenhet av att bistå lantbrukare som brukar mark inom vattenskyddsområden. Enbart HIR Skåne AB bistår regelbundet ca 100 lantbrukare och fruktodlare med ansökan om tillstånd till användning av växtskyddsmedel inom vattenskyddsområde.

Sammanfattning

- Denna vägledning ersätter en tidigare vägledning från 2016, som i praktiken fungerat relativt bra som gemensam utgångspunkt för den lantbrukare eller fruktodlare som söker tillstånd och den tillståndsgivande myndigheten. Tyvärr bidrar inte denna nya vägledning till att räta ut de frågetecken som har funnits.
- Syftet med vägledningen uppges vara att bidra till en enklare och enhetlig handläggning av tillståndsansökningar, samt ge exempel på vilka underlag som kan behövas för att genomföra en prövning. För att nå detta syfte måste vägledningen renodla och sätta fokus på riskbedömning och prövning av denna. Inte tillsyn. Mot bakgrund av detta anser vi att särskilt de avsnitt som behandlar beslut och villkor måste omarbetas. I annat fall kommer vägledningen att leda till betydligt merarbete, vilket inte är skäligen då det inte leder till mindre risk för vattentäkten eller ökad miljönytta på annat sätt.
- Vi saknar en skrivning om det helikopterperspektiv som är väsentligt för att, utifrån ett enskilt vattenskyddsområdes specifika förutsättningar, kunna arbeta med rätt detaljeringsgrad i tillståndsansökningarna.
- Tyvärr ser vi att många av våra synpunkter hade kunnat vara värdefulla i ett tidigare skede av arbetet med att ta fram denna vägledning. En aktiv samverkan med erfarna lantbruksrådgivare i ett tidigt skede, och dialog kring nytta och konsekvens, hade kunnat bidra till en mer effektiv vägledning, till glädje för både handläggande myndigheter och berörda lantbrukare.

Behov av förtydligande, ändringar eller kompletteringar

Handläggning av tillståndsärenden, avsnitt 7

Vägledningen lyfter att det ofta är så att tillståndsplikten enligt vattenskyddsföreskrifter helt eller delvis överlappar den generella tillståndsplikten enligt NFS 2015:2. I vissa fall kan det innebära att en ansökan kan behöva prövas parallellt hos två olika myndigheter.

Här anser vi att vägledningen ska vara tydlig med att dubbelprovning inte är lämpligt, utan berörda myndigheter bör samordna sig och ta vara på möjligheten att delegera provningen till endera instansen. För den som söker tillstånd är det idag en komplicerad och dyr process. Dubbelprovning tillför ingen ytterligare miljönytta utan medför enbart merarbete och ökade kostnader.

Myndighetens utredningsskyldighet, avsnitt 7.1

Vi tycker att det är bra att vägledningen påpekar att myndigheten har ett utredningsansvar. I sammanhanget är det dock viktigt att lyfta att detta förutsätter att handläggaren har rätt kompetens. Denna vägledning bör uppmana till att den personal som ska bedöma ansökningar och besluta eller ge förslag till beslut har tillräckliga kunskaper.

I praktiken idag är det i regel den sökande som bekostar handläggningen och ofta debiteras per timme. Det är därför viktigt att handläggaren förstår grundläggande saker om odling, växtskyddsarbete och gällande lagstiftning, så att fokus i provningen kan bli den riskbedömning lantbrukaren/fruktodlaren lämnar in. Från praktiken vet vi att det här är stor skillnad mellan kommuner. Kostnaden för ett beslut kan variera stort, från några tusen till flera tiotal tusen kronor. Därtill kommer att lantbrukaren/fruktodlaren ofta behöver anlita rådgivare för att bistå med riskbedömning och övrigt underlag till ansökan.

Alla sprutförare går återkommande en kompetenshöjande utbildning för att få använda bekämpningsmedel. Ett rimligt lägsta krav för en handläggare av tillståndsansökan borde vara motsvarande kunskaper.

Viktigt är också att handläggare av tillståndsansökan har kunskap om den aktuella vattentäkten och tillrinningsområdet, eller kan få hjälp med sådan kunskap inom kommunen, för att kunna göra avvägda bedömningar.

Att ange och dokumentera utvecklingsstadium, som nämns under följande avsnitt:

Ansökans innehåll, avsnitt 7.2,

Uppgifter om växtskyddsmedlet och användningen, avsnitt 7.2.4

Förslag till villkor, avsnitt 7.6.9

Under dessa avsnitt lyfter man i vägledningen att den nya versionen av MACRO-DB kommer att basera tidsangivelsen på utvecklingsstadium i stället för 2-veckorsintervall. Utifrån detta gör man en koppling till tillsyn, där man anser att det ur ett tillsynsperspektiv är rimligt att lantbrukare i sin sprutjournal också dokumenterar utvecklingsstadium. Detta anser vi vara ett helt orimligt krav, som medför stor administrativ börda, stor osäkerhet och absolut ingen miljönytta. Vi anser att Havs- och vattenmyndigheten här helt skjuter över målet och missar syftet bakom förändringen.

Bakgrunden till nya MACRO-DB var en ambition att förenkla användandet och underlätta tolkningen. Bakgrunden till att CKB valde att bygga den nya webbversionen av MACRO-DB på utvecklingsstadium var just att det skulle bli mindre fokus på tidsangivelsen. CKB hade förstått att 2-veckorsintervall inbjöd till väldigt snäva tolkningar av simuleringsresultatet vid tillsyn, vilket simuleringsverktyget inte stödjer. CKB ville att riskbedömningen skulle göras och tolkas över ett större tidsfönster såsom vår, sommar och höst. Man bestämde att ingången till dessa större tidsfönster skulle kunna vara att välja utvecklingsstadium, beskrivet i ord, från en rullista i simuleringsverktyget.

Vi anser att vägledningens förslag kommer att leda till stor osäkerhet. Vi kan inte se hur det ska bli lättare för vare sig lantbrukare/fruktodlare eller tillsynsmyndighet. Vägledningen nämner BBCH-skalan och det finns idag inte vedertagna utvecklingsskalor för alla grödor. Därtill är det inte alltid klart hur utvecklingsstadium över ett fält ska bedömas. Är det dominerande stadium över fältet som ska anges, de plantor/delar av fältet som kommit längst eller tvärtom, de plantor/delar som är senast i utveckling. Alla dessa tveksamheter lyfte vi inför utvecklingsarbetet med nya versionen av MACRO-DB. Man gick ändå vidare då det var ett sätt att hamna rätt i tidsfönstren vår, sommar, höst. Men den springande punkten är att syftet med utvecklingsarbetet av MACRO-DB var att förenkla användningen, tolkningen och tillsynen. Inte försvåra. Vägledningen förslag bidrar verkligen till att försvåra.

Att använda BBCH-skalan som ett strikt, juridiskt instrument såsom blir konsekvensen av vägledningen föreslår är direkt olämpligt. Sifferskalan bör bara användas som ett ungefärligt mått på en grödas utseende, inte som en skarp linje för att i juridisk mening skilja mellan rätt och fel.

I sammanhanget är det viktigt att beakta att kraven på dokumentation av växtskyddsarbetet redan är mycket omfattande för alla som använder växtskyddsmedel yrkesmässigt. Vägledningens förslag ökar

den administrativa bördan markant för de odlare som omfattas av vattenskyddsområden. Den ökade administrativa bördan är inte skäligen då den inte medför lägre risk för vattentäkten eller annan miljönytta. Vi vill också lyfta att kravet att dokumentera en tidpunkt har sin bakgrund i artikel 67.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden. I Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2015:49) om dokumentationskrav för yrkesmässiga användare specificeras att tidpunkt ska anges med datum och närmsta hel timme då arbetet påbörjas. Trots att produkterna ofta godkänns av Kemikalieinspektionen utifrån ett utvecklingsstadium, och denna ska framgå av användarvillkor på etiketten, har alltså Jordbruksverket som ansvarig myndighet bedömt att tidpunkt ska dokumenteras med datum och klockslag. Detta har Jordbruksverket alltså bedömt vara tillräckligt ur ett tillsynsperspektiv.

Uppgifter om vattenskyddsområdet och vattentäkten, avsnitt 7.2.2

Det är bra att vägledningen lyfter att det är lämpligt att kommunen anger hur stor andel åkermark i tillrinningsområdet som lantbrukaren ska använda vid riskbedömning i MACRO-DB. Vi ser det som självklart att kommunen skaffar sig en uppfattning om tillrinningsområdet, men vet samtidigt genom våra erfarenheter i praktiken att detta är ganska sällsynt. Vanligast är att kommunen och dess handläggare resonerar som att riskbedömningen ska göras som om all mark, oavsett användning, behandlas med det aktuella ämnet. Detta är ofta en stark överdrift och kan medföra oskäliga restriktioner.

Vi ser därför ett behov av att vägledningen bistår kommunen med mer konkret information om hur man på ett effektivt sätt kan ta fram uppgiften om andel åkermark i tillrinningsområdet. Exempelvis kartskikt från SMHI:s vattenweb i kombination med uppgifter från SJV:s blockdatabas. Genom en sådan kartskiktsanalys är det dessutom lätt att få information om vilken grödfördelning som finns inom området, vilket sedan är mycket användbart i samband med riskbedömningen för området som helhet. Detta behandlas helt kort i avsnitt 7.3.3 i samband med ett resonemang kring rimlighetsbedömning. Vi kommenterar detta avsnitt mer nedan.

Uppgifter om platsen, avsnitt 7.2.3

Vad gäller provtagningar av matjorden vill vi inflika att mullhaltsprover är värdefulla men förändringar sker mycket långsamt och därför inte motiverar provtagning så ofta som näringsämnen och pH.

Uppgifter om växtskyddsmedlet och användningen, avsnitt 7.2.4

Vi anser att vägledningen här tappar fokus. Som vi förstår bör ansökan om kemisk bekämpning inom vattenskyddsområdet främst vara en bedömning av risken för vattentäkten. Hur lantbrukaren tillämpar principerna om integrerat växtskydd, vilket innefattar förebyggande åtgärder, alternativa metoder, bedömning av behov och val av preparat, måste betydligt bättre kunna motiveras, utvärderas och kontrolleras vid andra tillfällen än i denna ansökan. Att bedöma behovet av att använda växtskyddsmedel på aktuellt skifte måste vara lantbrukarens/fruktodlarens kompetens. Vad gäller produktval rymmer det inte alls med IPM att långt i förväg bestämma exakt vad som ska användas. Handläggningstiden för en ansökan är ofta lång och ansökan görs för en tidsperiod som ofta motsvarar ett växtföljdsomlopp. Val av preparat är, och ska, av naturliga skäl vara ett beslut som görs under säsong, utifrån behov, resistensrisk, tillgång och lönsamhetsbedömning. Ansökan behöver därför ofta också omfatta många olika produkter, så att lantbrukaren/fruktodlaren har tillgång till en bruttolista som man kan välja produkter från, utifrån varierande behov under de olika år som beslutet omfattar.

Under punkten *Vilket växtskyddsmedel som ska användas* vill vägledningen att kopior på säkerhetsdatablad ska skickas med ansökan. Vi ställer oss mycket frågande till detta. Av vilket skäl bedömer Hav- och vattenmyndigheten att detta är motiverat? Av erfarenhet vet vi att både den som söker och den som handlägger ansökan tittar i Kemikalieinspektionens bekämpningsmedelsregister. Där framgår de användningsvillkor som gäller för produktens godkännande och som är av betydelse för riskbedömningen. Om man så vill, finns också uppgifter om riskfraser som produkten måste märkas med på etiketten. Vi kan absolut inte se vilken ytterligare information som kan behövas ur säkerhetsdatablad. Att bifoga dessa till en ansökan innebär i praktiken ett 10–20-sidigt dokument för varje enskild produkt. För en ansökan för fem år, med flera grödor i växtföljden, är det inte ovanligt att ansökan omfattar 50–60 produkter, vilket då skulle innebära ytterligare nära tusen sidor!

Punkten *Grödans utveckling vid behandling* har vi redan berört ovan tillsammans med synpunkter på avsnitt 7.2 och 7.6.9.

Under *Frekvens för återkommande behandling* vill vi lyfta att detta är en mycket viktig del av riskvärderingen. I praktiken uppstår här ofta problem då tillsynsmyndigheten förväxlar planerad växtföljd med behandlingsfrekvens. Vid riskvärderingen är det viktigt att beakta om samma

verksamma ämnen används i olika grödor i växtföljden. Om så är fallet bör riskbedömningen göras utifrån användning varje år, och i den gröda som ger störst risk, för att på så sätt få ett värstafall-scenario. För dessa ämnen spelar det därefter ingen roll om grödorna byter ordning i växtföljden. Ur praktisk synvinkel är det viktigt att lantbrukaren får göra avsteg från den planerade växtföljden eftersom detta starkt beror av årsmån och även efterfrågan på marknaden.

Vi förstår inte i vilket syfte som vägledningen har informationsrutan *Kom ihåg användarvillkor*. Precis som det står i rutan är detta villkor som användaren ska följa oavsett vattenskyddsområde eller ej och därmed inget som behöver granskas eller kommenteras extra i en tillståndsprövning i ett vattenskyddsområde.

Hur kan resultat från MACRO-DB användas, avsnitt 7.3.3

Vägledningen lyfter här att även punktkällor bör bedömas vid tillståndsprövningen. Här vill vi lyfta att vi har omfattande lagkrav som begränsar risken för påverkan via punktkällor, vilket bör vägas in.

Vi vill också ifrågasätta om det verkligen finns underlag att göra det antagande som Hav- och vattenmyndigheten gör angående odling med ett stort antal behandlingar. Man skriver här att odling med ett stort antal behandlingar kan öka risken för olyckor vid påfyllning, rengöring och transport. Vi ställer oss mycket tveksamma till detta påstående och om det finns ett underlag måste det redovisas för att öka förståelsen. I praktiken har vi svårt att se att risken hänger ihop med antal behandlingar utan torde mer bero på utrustningen och sprutförarens kompetens och vana. Som vi ser det skulle det vara mer logiskt att hävda att risken minskar för de som sprutar ofta då de blir mer specialiserade och har troligen också underlag att investera i den senaste tekniken.

Resultaten från MACRO-DB vid tillståndsprövning, ruta under avsnitt 7.3.3

I denna informationsruta tar vägledningen upp hur resultat från riskbedömning i MACRO-DB bör tolkas i de olika stegen. Vi anser att det som vägledningen för fram under Rimlighetsbedömning i enskilda fall är mycket viktigt att lyfta. Detta avsnitt anser vi behöver utvecklas mer och därför kräver, och förtjänar, ett eget kapitel. Exempelvis skulle vägledningen här kunna ta upp olika sätt att inhämta underlag till att beräkna arealen åkermark i ett tillrinningsområde. Också olika sätt att göra en rimlighetsbedömning för exempelvis arealmässigt små grödor såsom t ex olika specialodlingar, grönsaks- och fruktodlingar.

Faktorer som inte beaktas i beräkningar med MACRO-DB, avsnitt 7.3.4

Vi reagerar över att vägledningen anser att kompletterande skyddsåtgärder kan behöva vidtas för att minimera risken för oavsiktligt läckage via vindavdrift, ytavrinning och erosion. Vi funderar över vad man då menar kan behövas utöver de detaljerade lagkrav vi har kring detta. Särskilt också med tanke på att Kemikalieinspektionen vid godkännandet av en produkt, vid behov, ställer ytterligare krav i form av användarvillkor.

Skyldighet att beakta miljö kvalitetsnormer för vatten i prövningen, avsnitt 7.5.2

Om vägledningen har som syfte att underlätta vid prövning måste detta avsnitt bli betydligt tydligare. Hela detta avsnitt är förvirrande, skapar osäkerhet och ger ingen praktisk vägledning.

Exempel på villkor för att minska risk för punktutsläpp, avsnitt 7.6

Vi ställer oss som tidigare sagt mycket frågande till varför ett beslut om kemisk bekämpning inom vattenskyddsområde ska förenas med villkor som redan är reglerat i lagstiftning. Vad vi kan se finns det för flera av de punkter som behandlas här redan detaljerade lagkrav. Vi menar att det är ytterst viktigt att ett beslut är relevant, d.v.s. att det fokuserar på det som i praktiken utgör en extra risk som inte fångas in av de skyddsåtgärder som redan görs, samt är konkret, så att det blir lätt att tolka och följa.

Vad gäller förslag till villkor kring spridning i samband med nederbörd är det ganska självklart att spridning inte sker när det regnar. Att inte sprida växtskyddsmedel dagen innan omfattande nederbörd är en bra instruktion men inget lämpligt villkor. Det finns flera tolkningssvårigheter med ett sådant villkor, vilket gör det mycket rättsosäkert. Exempelvis, vad menas med omfattande? När har jag gjort tillräckligt för att bedöma risken, d.v.s. vilken väder-App ger mest rättvisande prognos?

Ändring av beslut, avsnitt 7.8

Vägledningen lyfter här att det är normalt att det kan behövas ändringar eller tillägg av ett beslut. Vi förstår att det kan behövas tid att handlägga sådana, särskilt om det är nya ämnen. I sammanhanget vill vi dock lyfta att en stor del av bekymret i praktiken är att beslutet fattas för en viss produkt med ett visst registreringsnummer. Det är mycket vanligt idag att registreringsnummer av olika skäl ändras för produkt med samma innehåll, d.v.s. risken för vattentäkten ändras inte. Särskilt sådana ändringar borde därför kunna vara ganska enkla och okomplicerade för tillståndsgivande myndighet att behandla.

Stockholm 2022-09-23

A handwritten signature in blue ink, consisting of several fluid, connected strokes that form a stylized representation of the name 'Bo Selerud'.

Bo Selerud
Förbundsdirektör
Hushållningssällskapens Förbund