



Naturskyddsföreningen

Ge oss kraft
att förändra.
Pg.90 1909-2

Rapport

Kemiska bekämpnings- medel i jordbruket

Sveriges miljökrav i jämförelse
med några andra EU-länder

Förord

I den politiska debatten hävdas ofta att Sverige har kommit långt i miljöarbetet vid en internationell jämförelse. Att Sverige redan har genomfört en rad förbättringar på miljöområdet, tas som en ursäkt för att inte gå vidare. Inom många områden är det förvisso sant att Sverige var tidigt ute och har legat i framkanten vad det gäller lagstiftning och frivilliga åtaganden. Men tiderna har ändrats. Många länder har kommit i fatt oss och kanske även gått om.

I syfte att studera huruvida Sverige fortfarande ligger i framkant eller ej, granskar Naturskyddsföreningen några områden mer i detalj under 2012. Genom att studera hur Sverige och några andra utvalda länder tillämpar olika styrmedel för att begränsa användningen av bekämpningsme-

del ges en bild av i vilken grad Sverige är ett föregångsland inom detta område. Länderna är utvalda antingen för att de är grannländer, eller viktiga handelspartners. Jämförelsen syftar också till att sprida goda exempel så att tempot i arbetet med en giftfri miljö kan öka.

Vi hoppas att jämförelserna leder till en mer djuplodande debatt om huruvida Sverige kan göra mer för att begränsa användningen av bekämpningsmedel och återta sin ledarroll inom detta viktiga arbete.



Svante Axelsson
generalsekreterare

Inledning

Som övergripande mål för miljöpolitiken i Sverige gäller att vi till nästa generation ska lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. För användningen av kemiska bekämpningsmedel i jordbruket gäller följande generationsmål, som är en del av miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö: ”Halterna av naturfrämmande ämnen är nära noll och deras påverkan på människors hälsa och ekosystemen är försumbar.”¹

Det är en ambitiös målsättning, och det finns en uppfattning om att Sverige också har mycket stränga miljökrav för bekämpningsmedel jämfört med många EU-länder. Vissa menar att det svenska jordbruket får konkurrensmässiga nackdelar på grund av detta. Andra menar tvärtom att det är till Sveriges fördel. Men hur ligger Sverige egentligen till jämfört med andra EU-länder när det gäller lagstiftning och andra styrmedel för bekämpningsmedelsanvändningen i jordbruket?

I den här sammanställningen jämförs det svenska miljöregelverket kring jordbrukets bekämpningsmedel med några andra EU-länders. Jämförelser görs med Danmark, Nederländerna, Frankrike och Tyskland. De områden som granskas är

- offentliga handlingsplaner och mål
- skatter på bekämpningsmedel
- krav på buffertzoner mot vatten
- antal godkända verksamma ämnen
- regler om kontroll av utrustning.

Dessa länder har valts eftersom de är antingen viktiga grannländer eller centrala jordbruksländer i EU. Utifrån jämförelsen diskuteras sedan om Sverige verkligen har de hårdaste reglerna och kan ses som ett föregångsland inom EU.

Naturskyddsföreningens syn på kemisk bekämpning i jordbruket

Naturskyddsföreningen anser att användningen av kemiska bekämpningsmedel ska upphöra. Föreningen har samma grundläggande inställning till användning av kemiska medel på åkern som till användning av antibiotika i djurhållning. Det är på sin höjd fråga om tillfällig medicinering och inte systematisk användning. Man ska inte utforma produktionssystem som bygger på regelbunden användning av kemiska medel.

Idag kan man finna spår av kemiska bekämpningsmedel i våra livsmedel, mark, vatten och luft. Allt eftersom analystekniken utvecklas hittas fler rester. Därför måste försiktighetsprincipen råda vid val av regleringsmetod av ogräs och skadegörare. Detta gäller även biologiska bekämpningsmedel.

Ogräs, skadedjur och dylikt är delar av samma ekosystem som de odlade växterna. Det handlar om att hitta rätt balans mellan nyttoväxterna och de mindre önskade. Detta bör i princip alltid ske genom val av växtföljd och sorter, samt genom användning av mekanisk bekämpning och inte genom kemisk bekämpning.

I utvecklingen mot mindre miljöbelastning i jordbruket ska minskningen av kemiska bekämpningsmedel vara reell, det vill säga arealen obesprutad mark ska öka och antalet doser minska. Enbart en minskning i mängd aktiv substans till följd av till exempel övergång till lågdos-medel är inte tillräcklig. I de undantagsfall kemisk bekämpning används måste det minst giftiga preparatet väljas.

Ur Naturskyddsföreningens jordbrukspolicy

¹ För fakta om miljömålen, se Naturvårdsverkets miljömålsportal på <http://miljomal.se>.

Bakgrund

Kemiska bekämpningsmedel används inom jordbruket framförallt för tre syften: ogräsbekämpning (herbicer), insektsbekämpning (insekticider) och bekämpning av svampsjukdomar (fungicider). I Sverige är ogräsmedlen helt dominerande och står för över 80 procent av den totala mängden kemiska bekämpningsmedel. I EU som helhet är svampmedlen den största gruppen.

Både kemiindustrin och ansvariga myndigheter använder ofta begreppet växtskyddsmedel. Det är en samlingsbeteckning som innefattar både kemiska och biologiska bekämpningsmedel, och dessutom en del andra kemiska och biologiska produkter som används för att påverka växter eller växtprodukter, till exempel medel för tillväxtreglering.

Användning

Hur mycket bekämpningsmedel som används per arealenhet varierar kraftigt mellan EU-länderna. Skillnaderna beror delvis på biologiska faktorer. Varmare klimat medför till exempel oftast större problem med olika skadegörare. Vilka grödor som odlas har mycket stor betydelse. I Frankrike står vinodlingen för nästan halva jordbrukets bekämpningsmedelsanvändning, trots att den utgör mindre än 5 procent av åkerarealen. Att Sverige har en låg användning förklaras till stor del av att vi har små arealer av sådana bekämpningsintensiva grödor och samtidigt ett klimat som ger jämförelsevis små växtskyddsproblem.

Statistiken över bekämpningsmedelsanvändningen baseras oftast på mängden verksamt ämne (aktiv substans). Det är ett trubbigt mått, eftersom olika medel har helt olika dosering. Det finns extrema lågdosmedel som kräver så lite som 10 gram verksamt ämne per hektar, medan andra preparat har doser på 1-2 kg. Den använda mängden säger heller inget om skadlighet för miljö och hälsa, eftersom det handlar om många hundra helt olika kemiska substanser med olika ändamål och verkningsätt.

Dessutom är den tillgängliga statistiken både gammal och av osäker kvalitet, vilket gör det svårt att jämföra användningen på ett korrekt sätt. De siffror som redovisas här (tabell 1) är från 2003, och det är de färskaste som finns. De är publicerade av EUs statistikorgan Eurostat, men bygger

helt på material insamlat av bekämpningsmedelsindustrins europeiska samarbetsorganisation, European Crop Protection Association. I statistiken ingår all åkermark, även mark som odlas ekologiskt och gräsvallar som nästan aldrig bekämpas kemiskt.

Tabell 1. Användning av bekämpningsmedel år 2003 i några EU-länder.

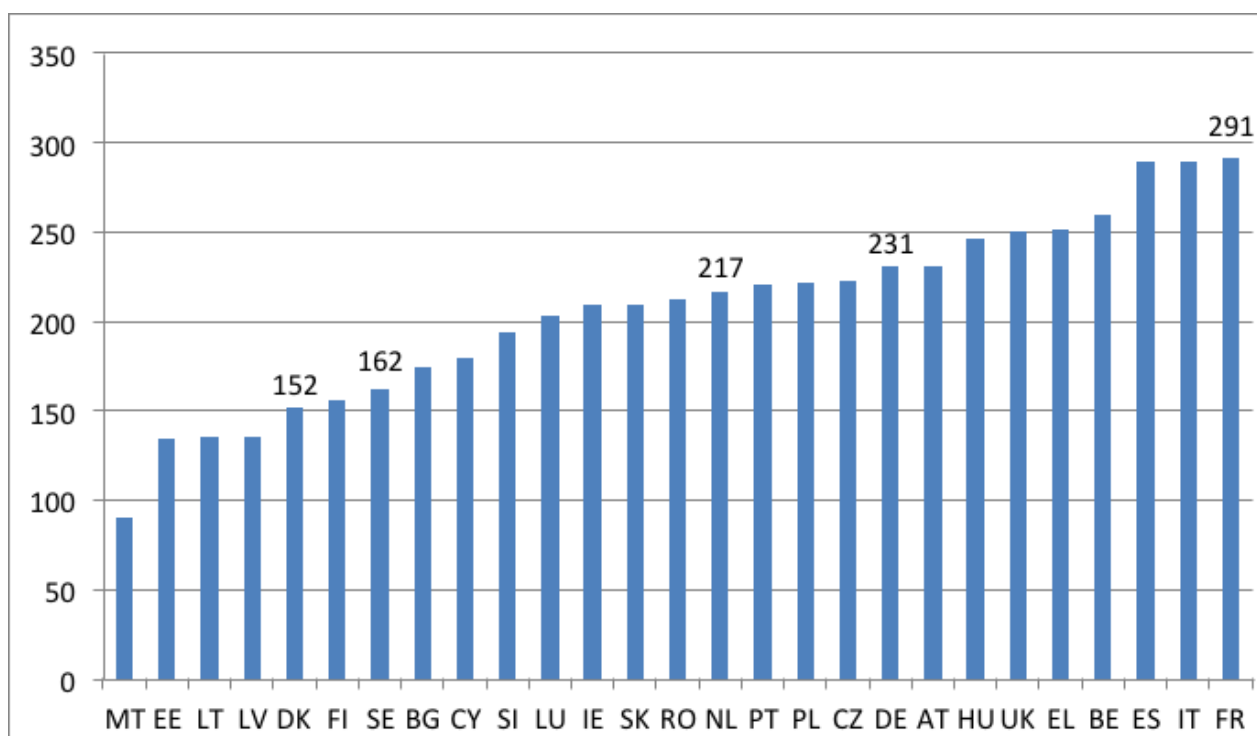
Land	Total användning (ton aktiv substans)	Kg per hektar åkermark
Sverige	1 843	0,7
Danmark	2 549	1,0
Nederländerna	4 531	3,8
Tyskland	23 018	1,9
Frankrike	60 301	3,1

Källa: The use of plant protection products in the European Union - Data 1992-2003. Eurostat, Luxemburg 2007. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-76-06-669/EN/KS-76-06-669-EN.PDF

Ett mer rättvisande sätt att jämföra användningen är att beräkna så kallade hektardoser. En hektardos är den mängd bekämpningsmedel som behövs för att behandla ett hektar och med det måttet kan man utifrån försäljningsstatistiken räkna ut hur många gånger ett genomsnittligt hektar bekämpas. Ännu görs hektardosberäkningar bara i ett fåtal länder, och inte alltid med helt jämförbara metoder. Sverige och Danmark gör dock så snarlika beräkningar att de tillåter jämförelser. Totalt sett säljs fler hektardoser i Danmark, och antalet bekämpningar per hektar är också större än i Sverige. Men räknar man bort den ekologiska arealen och den obekämpade gräsvallen, som tillsammans utgör nästan halva åkerarealen i Sverige, visar det sig att hektardoserna på den areal som faktiskt bekämpas kemiskt är något fler i Sverige än i Danmark.²

² Peter Einarsson, "Kemisk bekämpning 2009 - svensk ledning", Ekologiskt lantbruk 6/2010. <http://www2.ekolantbruk.se/pdf/18410.pdf>

Figur 1. Antal godkända verksamma ämnen (augusti 2011).



Källa: EU Pesticides Database, http://ec.europa.eu/sanco_pesticides/public/index.cfm

En annan möjlighet att göra statistiken mer informativ är att kategorisera de kemiska bekämpningsmedlen efter deras farlighet för hälsa eller miljö. Flera av de jämförda länderna har börjat utveckla sådana riskindex.

Antal godkända ämnen

Innan Sverige blev medlem i EU gjordes en stor genomgång av de växtskyddsmedel som fanns på den svenska marknaden. Samtliga verksamma ämnen omprövades, vilket ledde till att nästan hälften försvann. Sedan mitten av 90-talet har det skett en motsvarande utfasning av de farligaste bekämpningsmedlen inom hela EU, vilket lett till en större harmoniseringsgrad vad gäller antalet tillåtna ämnen. Fortfarande finns det ändå skillnader mellan medlemsländerna. För de fem länder som jämförs här varierar antalet godkända ämnen mellan 153 i Danmark och 307 i Frankrike (Figur 1).

Statistiken över antalet godkända verksamma ämnen ger

inte en fullständig bild av vilka ämnen som får användas inom EU. Detta beror på att det finns möjligheter att söka dispens. Exempelvis kan ett förbjudet växtskyddsmedel få släppas ut på marknaden för begränsad och kontrollerad användning i högst 120 dagar vid en oförutsedd fara som inte kan motverkas med andra medel. De senaste åren har antalet dispenser ökat kraftigt. År 2007 var det ca 50 aktiva substanser som tilläts genom denna typ av undantag och år 2010 hade siffran ökat till ca 150 aktiva substanser.³ Även när det gäller dispensererna är det Frankrike som toppar listan över antal godkända substanser.

³ Meet (chemical) agriculture: The world of backdoors, derogations, sneaky pathways, and loopholes. Pesticide Action Network Europe, 2011. <http://www.pan-europe.info/News/PR/110126.html>

Lagstiftning

Den svenska lagstiftningen om jordbrukets bekämpningsmedel finns i huvudsak i Förordningen om växtskyddsmedel⁴ som bland annat innehåller regler om godkännande och krav på utbildning för den som ska använda de farligaste medlen. En del regler finns också i Miljöbalken⁵ och detaljföreskrifter av olika slag utfärdas av Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket.

Sedan Sverige blev EU-medlem styrs regelverket allt mer av EU-lagstiftning. Det finns därför många likheter med de övriga länderna som Sverige jämförs med i denna rapport. Tidigare reglerade EU växtskyddsmedel enbart via direktiv, men sedan 2011 regleras allt som rör godkännande av bekämpningsmedel direkt från Bryssel genom en förordning. EU-direktiv är en indirekt form av styrning som genomförs genom nationell lagstiftning i varje EU-land. Ett direktiv beskriver vad som ska uppnås, men det är upp till medlemslandet att välja hur det ska ske. En EU-förordning däremot har direkt rättsverkan och ersätter nationell lagstiftning.

EU-lagstiftning

EU har nyligen genomfört en stor reform av sin lagstiftning kring växtskyddsmedel, som fortfarande håller på att genomföras. Den består av två nya EU-lagar som tillsammans med det tidigare beslutade vattendirektivet kommer att leda till en hög grad av harmonisering mellan medlemsländerna.

- *Växtskyddsmedelsförordningen*⁶ Reglerar vilka växtskyddsmedel som ska godkännas. Före eventuellt godkännande ska utvärdering och riskbedömning ske genom samarbeten mellan medlemsländerna, som blivit indelade i tre zoner. Länderna får sedan fatta ett eget beslut och ställa egna villkor för minskade risker. Förordningens syfte är att en hög skyddsnivå ska säkerställas för människors och djurs hälsa och för miljö samt att förbättra den inre marknadens funktionsätt genom att harmonisera reglerna om godkännande

av växtskyddsmedel och samtidigt förbättra jordbruksproduktionen. Förordningen säger också att försiktighetsprincipen bör tillämpas. Trädde i kraft den 14 december 2009 och började tillämpas den 14 juni 2011.

- *Ramdirektivet om hållbar användning av bekämpningsmedel*⁷ Innehåller artiklar om försäljning, utbildning för användare och distributörer, kontroll av utrustning, hantering och lagring, särskilda vattenskyddsåtgärder m.m. Direktivet innebär även att medlemsländerna ska lämna en nationell handlingsplan till EU-kommissionen senast den 26 november 2012.⁸ Enligt direktivet ska handlingsplanens syfte vara att fastställa riktmärken, kvantitativa mål, åtgärder, tidtabeller och indikatorer. Den ska även främja att alternativa metoder eller tekniker (som integrerat växtskydd) utvecklas och införs. Direktivet skulle ha implementeras senast den 26 november 2011.
- *Vattendirektivet*⁹ Utifrån samarbeten över nationsgränserna ska medlemsländerna bland annat minska utsläppen av farliga ämnen, minska förorening av grundvattnet och förhindra att vattnekosystems miljöstatus försämras. Medlemsländerna är skyldiga att rapportera vidtagna åtgärder för förbättrad vattenkvalitet. Målet är en god vattenstatus för allt vatten till 2015. Direktivet infördes i svensk lagstiftning år 2004.

4 SFS 2006:1010 <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20061010.htm>

5 SFS 1998:808 <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19980808.HTM>

6 Förordning om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden, EG 1107/2009. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ.L:2009:309:0001:0050:SV:PDF>

7 Direktiv om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för att uppnå en hållbar användning av bekämpningsmedel, EG 2009/128/EG. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ.L:2009:309:0071:0086:SV:PDF>

8 Ramdirektivet hade i januari 2012 ännu inte implementerats fullt ut i svensk lagstiftning. Ansvar för detta ligger hos regeringen (Miljödepartementet). Trots att Sverige haft stort inflytande i förhandlingarna om direktivet kommer vissa förändringar att behöva göras i den svenska lagstiftningen och detta arbete pågår ännu.

9 Direktiv om upprättande om en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, 2000/60/EG. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ.L:2000:327:0001:0072:SV:PDF>

Handlingsplaner och minskningsmål

Ett av kraven i ramdirektivet om bekämpningsmedel är att samtliga medlemsländer ska upprätta en nationell handlingsplan för ett hållbart växtskydd. Under 2012 ska den nya handlingsplanen presenteras och den ska enligt EU-direktivet innehålla kvantitativa mål. Några få länder har sedan tidigare haft målsättningar och åtgärdsplaner för att minska användningen av kemiska bekämpningsmedel.

I den danska "Pesticidplan 2004-2009", som utarbetats gemensamt av Miljøministeriet och Fødevareministeriet, står att det är regeringens mål att säkra en aktiv och restriktiv reglering av kemiska bekämpningsmedel samt att Danmark ska vara bland de bästa vad gäller att minska användningen, skydda miljön och minimera bekämpningsmedelsrester i livsmedel. I den övergripande nationella handlingsplanen för miljö, natur och klimat, "Grøn Vækst", är en av målsättningarna att det ska ske en signifikant minskning av bekämpningsmedelens skadliga effekter på människor, djur och natur. Konkret innebär målet att bekämpningsmedelsanvändningen ska sänkas med cirka en tredjedel. Man ska också övergå till att mäta användningen med ett nytt index, "pesticidbelastningsindikatoren" som viktar bekämpningsmedlen efter deras miljö- och hälsoeffekter. Den nya indikatorn ska också ligga till grund för en differentiering av bekämpningsmedelsskatten, i syfte att ge lantbrukarna incitament att välja de minst skadliga medlem.¹⁰

I Frankrike sattes år 2008 som mål att om möjligt halvera jordbrukets bekämpningsmedelsanvändning inom loppet av tio år. På gårdsnivå vill man att beroendet av bekämpningsmedel ska minska, samtidigt som produktionen håller en fortsatt hög kvalitet. Både antalet doser och mängden såld aktiv substans kommer att mätas nationellt. Handlingsplanen säger också att yrkesutbildningen ska öppnas upp mer för integrerad odling och integrerat växtskydd samt att förbättringar av spridningstekniker ska ske för att säkerställa en säker användning.¹¹

I Tyskland gjordes 2008 en handlingsplan som förberedelse för det kommande EU-direktivet. Den säger att användningen av kemiska växtskyddsmedel ska reduceras till ett "nödvändigt minimum" och att användningen av icke-kemiska växtskyddsmedel ska ökas. Integrerat växtskydd lyfts fram som ett viktigt instrument för att uppnå detta, men man ska även främja ekologisk odling. Liksom i Danmark håller man också på att utveckla ett nationellt index (PIX) som kopplar användningsdata till riskindikatorer.¹²

Nederländerna har ett policydokument för hållbart växtskydd, med mål uppsatta till 2010. Delmålet till 2005 var att minska jordbrukets miljöbelastning på ytvatten med 75 % jämfört med 1998. Policyns hudsakliga mål var att inga ytterligare överskridanden av "Maximum Permissible Risk" (MPR) skulle ske 2010. Att integrerat växtskydd ska främjas och krav på anpassade spridningsmetoder ska finnas står också i policydokumentet.¹³

Hur ser det ut i Sverige?

I det förslag till handlingsprogram som kom 2008 gällande åren 2010-2013 finns ett antal mål för minskade risker med användning av bekämpningsmedel och minskad förekomst i vatten och livsmedel. Åtgärder föreslås inom områdena utbildning, rådgivning och information, forskning, försök och utveckling, lagstiftning (anpassning till EU-direktiv), tillsyn och uppföljning. Bland annat ska alla odlare tillämpa integrerat växtskydd eller ekologisk odling, vilket EU-direktivet kräver, och förekomsten av resthalter i vatten ska vara nära noll.¹⁴

12 National Action Plan on Sustainable Use of Plant Protection Products, Federal Ministry of Food, Agriculture and Consumer Protection, Bonn, November 2008.
<http://www.bmelv.de/cae/servlet/contentblob/741738/publicationFile/40210/NationalActionPlan2008.pdf>

13 Policy document on sustainable crop protection: Summary of the interim evaluation, Netherlands Environmental Assessment Agency (PBI), January 2007.
http://www.pbi.nl/sites/default/files/cms/publicaties/500126001_gewasbescherming_sv_en.pdf

14 Hållbar användning av växtskyddsmedel – förslag till handlingsprogram, Rapport 2008:14, Växtskyddsenheten, Jordbruksverket.
http://www2.jordbruksverket.se/webdav/files/SJV/trucksaker/Pdf_rapporter/ra08_14.pdf

10 Se danska Miljøstyrelsens webbplats för mer information. Allmänt om de olika initiativen i "Grøn Vækst": <http://www.mst.dk/English/pesticides/Reducing+the+impact+on+the+environment/Specifikt+om+den+nya+pesticidbelastningsindikatoren>: http://www.mst.dk/Virksomhed_og_myndighed/Bekampelsesmidler/Pesticider/pesticidstatistik/Landbrug/pbi.htm

11 Mer information om Frankrikes program finns på Greppa Näringsens webbplats: <http://www.greppa.nu/5.4b2051c513030542a9280009414.html>

Buffertzoner mot vatten

I EU:s ramdirektiv om hållbar bekämpningsmedelsanvändning finns inte bara krav på handlingsprogram, utan även på särskilda åtgärder för att skydda vattenmiljön och dricksvattnet från effekter av bekämpningsmedel. En av dessa åtgärder är att det ska finnas ”buffertzoner av lämplig storlek” mot ytvatten där kemiska bekämpningsmedel inte får användas. En del länder har liknande åtgärder på plats sedan tidigare. I Frankrike är en buffertzon på 5 m ett av de lagkrav som måste uppfyllas för att få EUs jordbruksstöd.

I Danmark kommer det under 2012 att införas ett krav på 10 m breda buffertzoner längs med alla vattendrag samt sjöar större än 100 m². Varken gödsling eller besprutning får ske inom zonen. Man får inte heller odla annat än permanent gräsvall eller energigrödor där.¹⁵

I Nederländerna kräver lagen att jordbrukare väljer en av två metoder för att minska bekämpningsmedelsutsläppen till ytvatten. Antingen ska man ha en buffertzon på 1-2 m och göra några få tekniska ändringar på besprutningsutrustningen, eller en ännu smalare zon (0,5 m) men istället större förändringar på utrustningen för att minska vindavdriften. Oavsett metod får besprutning inte ske vid en vindhastighet över 3 m/s och man måste dessutom använda speciella sprutmunstycken.¹⁶

I Tyskland gjordes ett åtgärdsprogram för jordbruket till följd av EU:s vattendirektiv, som bland annat kräver buffertzoner mot vatten. Det finns riktlinjer för användning av bekämpningsmedel som anger vid vilken temperatur, vindhastighet, luftfuktighet etc. som besprutning bör ske. Storleken på buffertzoner utgår från bekämpningsmedlets toxicitet och justeras efter sprututrustning, typ av vattendrag och växtlighet vid vattendragen så att tre olika riskkategorier skapas för varje produkt. Om man inte följer dessa instruktioner kan man bötfällas.¹⁷

Hur ser det ut i Sverige?

I Sverige finns ännu inget lagstadgat krav på en obligatorisk skyddszon till vattendrag och sjöar vid spridning av bekämpningsmedel. Det är upp till den person som utför själva besprutningen att avgöra vilket skyddsavstånd som krävs med hjälp av allmänna råd, föreskrifter och s.k. hjälpredor från myndigheterna. Dessa hjälpredor utgår från vindhastighet, luftens temperatur och sprutinställningar.

Det finns däremot en miljöersättning¹⁸ som kan sökas av den som frivilligt vill skapa skyddszoner mot vattendrag. Miljöersättningen till skyddszoner syftar primärt till att hindra läckage av växtnäringsämnen, men i villkoren ingår också att kemiska bekämpningsmedel inte får användas. Skyddszonen måste vara minst 6 m bred och ha en sammanhängande längd på minst 100 m.¹⁹ Från 2012 är ersättningen dock stängd för nyanslutning, eftersom gödslingsfria skyddszoner längs vattendrag blivit ett lagkrav i hela EU.

¹⁵ Se danska Miljöstyrelsens webbplats:

<http://www.mst.dk/English/pesticides/Reducing+the+impact+on+the+environment/Initiatives+under+the+Green+Growth+Action+Plan/Groundwater+and+surface+wather/>

¹⁶ NAP Best Practice. Sustainable Use of Pesticides: Implementing a National Action Plan, Pesticide Action Network Europe, June 2010.

http://www.pan-europe.info/Resources/Reports/NAP_best_practice.pdf

¹⁷ Agricultural Buffer Zone Strategy Proposal, Pest Management Regulatory Agency, Health Canada, November 2005.

http://www.hc-sc.gc.ca/cps-spc/alt_formats/pacrb-dgapcr/pdf/pest/part/consultations/pro/pro2005-06-eng.pdf

¹⁸ Miljöersättningar är en del av landsbygdsprogrammet, som finansieras av EU och Sverige gemensamt.

¹⁹ Villkoren för miljöersättningen till skyddszoner finns på Jordbruksverkets webbplats: <http://www.jordbruksverket.se/arnesomraden/stod/miljoersattningar/skyddszoner.4.7c909d4211d6c23487380004665.html>

Bekämpningsmedelsskatt

Enligt EUs ramdirektiv bör användningen av ekonomiska instrument uppmuntras, eftersom de kan vara avgörande för att en hållbar användning av bekämpningsmedel ska nås. Beskattning är ett exempel på ett sådant instrument.

Den danska skatten på bekämpningsmedel har höjts flera gånger sedan 1990-talet. Den tas ut som ett procentpåslag på produktpriset, idag 33-54 procent beroende på kategori av preparat. En farlighetsklassning som gör att skatten på de farligaste preparaten blir högre än skatten på de mindre farliga kommer nu att införas. Klassningen kommer inte enbart att utgå från vilken aktiv ingrediens som ingår och dess hälsoeffekter, utan också från effekter på andra än målorganismerna samt ämnets spridningsförmåga.²⁰ Av lagförslaget, som publicerades i början av 2012, framgår också att skatteuttaget kommer att drygt fördubblas jämfört med nuvarande system, men man räknar samtidigt med att skatteintäkterna åter minskar i takt med att lantbrukarna väljer att övergå till mindre riskabla och därmed lägre beskattade medel.²¹

I Frankrike finns redan en differentierad skatt på växtskyddsmedel som diffus utsläppskälla för vattenföroreningar. Skatten är uppdelad i sju kategorier med olika skattesatser, från 0 €/ton upp till 1676,94€/ton.

Hur ser det ut i Sverige?

I Sverige finns en punktskatt på bekämpningsmedel, som beräknas på mängd aktiv substans oavsett typ av preparat, verkningsätt och miljöpåverkan. Den nuvarande skattesatsen på 30 kr per kg aktiv substans infördes 2004. Det innebär ett kraftigt varierande skatteuttag på mellan 1-100 kr/hektardos, med ett genomsnitt på 12 kr/hektardos, vilket motsvarar cirka 11 procent av det genomsnittliga produktpriset.²²

²⁰ "Inside story: Integrated Pest Management in Denmark", ENDURE Network of Advisers Newsletter, 25 March 2011.

²¹ Forslag til Lov om ændring af lov om afgift af bekæmpelsesmidler, 26. januar 2012, Skatteministeriet, København.

²² <http://www.skm.dk/public/dokumenter/lovstof/2012/pesticid/lovforslag.pdf>

²² Peter Einarsson, "Kemisk bekæmpning 2009 - svensk ledning", Ekologiskt lantbruk 6/2010. <http://www2.ekolantbruk.se/pdf/18410.pdf>

Kontroll av spridningsutrustning

Det är viktigt att genomföra tester av den utrustning som används till spridning av bekämpningsmedel, eftersom doserna kan sänkas då utrustningen fungerar bra, medan en sämre fungerande utrustning ger mindre precision och större miljöpåverkan.²³ Funktionstester för lantbrukssprutor/utrustning för spridning av bekämpningsmedel är obligatoriska i vissa EU-länder, i andra inte. Men för att uppfylla direktivet om hållbar användning av bekämpningsmedel måste alla medlemsländer se till att dessa kontrolleras regelbundet. I början ska detta ske minst vart femte år och från 2020 minst vart tredje år.

I Danmark finns det ännu inte något tvång på att kontrollera utrustningen, men i de tre övriga jämförelseländerna är det obligatoriskt sedan flera år:

- i Nederländerna sedan 1997
- i Tyskland sedan 1993
- i Frankrike sedan 2009.

Hur ser det ut i Sverige?

Det är idag frivilligt för svenska jordbrukare att funktions-testa lantbrukssprutor. Man kan få ekonomisk ersättning för att genomföra sprutttester om man ansluter sig till miljöersättningen Miljöskyddsåtgärder, där regelbundna tester är ett av villkoren. När EU:s ramdirektiv om hållbar användning av bekämpningsmedel genomförs blir testning obligatoriskt även i Sverige.

²³ Jordbruksverket förklarar varför på sin webbplats:
<http://www.sjv.se/amnesomraden/odling/vaxtskydd/sprutteknikochfunktionstest.4.67e843d911ff9f551db80001564.html>

Diskussion

Utifrån det miljöregelverk som har granskats framgår att det finns tydliga skillnader mellan de studerade ländernas lagstiftning och man kan inte säga att Sverige har de hårdaste reglerna.

När det gäller *beskattning* har två länder ingen skatt alls på kemiska bekämpningsmedel. De som har skatt har valt olika modeller. Sverige har en enhetlig skatt för alla bekämpningsmedel efter vikt. Frankrike har en skatt som är differentierad efter miljöfarlighet, och Danmark är också på väg att införa ett sådant system. Differentierad skatt har diskuterats i Sverige, bland annat i en motion till riksdagen 2010, men just nu finns det inga tecken på att ett sådant system kommer att införas. Motionen avslogs med motiveringen att ett differentierat skatteuttag innebär ökad administration och höjda kostnader och att man i skatteutskottet inte är övertygade om att fördelarna för miljö och hälsa motiverar att man överger den nuvarande, förhållandevis enkla modellen.²⁴ Modellen är onekligen enkel; skatten på 30 kr per kg aktiv substans gäller för alla bekämpningsmedel oavsett farlighet för hälsa och miljö. Den har inte heller ändrats sedan 2004. Det finns skäl att se över dagens skatt på bekämpningsmedel om man vill att Sverige ska vara ett föredöme för andra länder. När det gäller skattesatsen står Danmark i en klass för sig med flera gången högre skatteuttag än Sverige och Frankrike. Ändå är det i Danmark regeringen nu föreslår en fördubbling av skatten.

Ifråga om *buffertzoner mot vatten* är Sverige det enda av de studerade länderna där det inte är obligatoriskt att lämna en sprutfri zon. Övriga länder skiljer sig framförallt när det gäller zonernas bredd, från en närmast meningslös halvmetr i Nederländerna till 10 meter i Danmarks färska lagstiftning. Enligt lantbrukarnas egna uppgifter i en intervjuundersökning gjord av SCB lämnar mindre än hälften av de svenska lantbruksföretagen buffertzoner vid kemisk bekämpning.

Antalet *godkända verksamma ämnen* är lägre i Sverige än i de flesta andra EU-länder, men samtliga våra närmaste EU-grannar (Danmark, Finland och de tre baltiska länderna) har ännu färre godkända ämnen. Eftersom Sverige var tidigt ute med utfasningen av bekämpningsmedel borde det svenska jordbruket ha fått ett försprång gentemot många andra medlemsländer som inte kommit lika långt i utfasningen. Ur ett hållbarhetsperspektiv bör det minskade utbudet av bekämpningsmedel ses som en fördel för det svenska jordbrukets fortsatta konkurrenskraft, då det finns substanser som gör stor skada på viktiga ekosystemtjänster och därmed inte borde spridas i miljön. Pollinering är ett uppmärksammat exempel på en ekosystemtjänst som drabbats. Italienska hälso- och jordbruksdepartementen beslutade hösten 2008 att använda sig av försiktighetsprincipen och utfärda ett tillfälligt förbud mot fyra insekticider (i gruppen neonicotinoider). Dessa preparat används för behandling av utsäde och misstänktes orsaka den allvarliga bidöden i landet. Förbudet har sedan 2008 förnyats varje år eftersom man sett att denna försiktighetsåtgärd fått effekt; antalet rapporterade fall av bidöd under vårsådden sjönk från 185 till noll.²⁵

Trots sådana uppenbara fördelar med en restriktiv bekämpningsmedelspolitik menar vissa att den är negativ för det svenska jordbrukets konkurrenskraft. Många europeiska länder ger år efter år dispenser för preparat som är förbjudna i Sverige, vilket ger ojämlika förutsättningar för växtskydd och konkurrenskraft på marknaden. Det är självklart svårt för svenskt lantbruk att konkurrera med livsmedel som importeras från andra länder där man tillåtit använda medel som är förbjudna i Sverige. Samtidigt kan det i ett längre perspektiv vara en konkurrensfördel att ligga före i omställningen till färre och mindre farliga bekämpningsmedel. Exempelvis blir det betydligt lättare för Sverige än för många andra EU-länder att klara de krav som ställs av det nya EU-direktivet.

Det ekologiska jordbruket har visat att så gott som alla jordbruksprodukter kan produceras helt utan kemisk be-

²⁴ Skatteutskottets betänkande 2010/11:SKU21 Allmänna motioner om punktskatter http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/Allmanna-motioner-om-punktskat_GY01SKU21/

²⁵ Effects of coated maize seeds on honey bees, Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura 2011. http://www.reterurale.it/downloads/APENET_2010_Report_EN%206_11.pdf

Tabell 3. Sammanfattning av åtgärder och styrmedel de jämförda länderna.

	Sverige	Danmark	Nederländerna	Tyskland	Frankrike
Antal godkända verksamma ämnen	164	153	219	232	307
Handlingsplan	JA	JA	JA	JA	JA
Huvudsakliga minskningsmål	Riskindikatorer ska peka på minskande trend + Förekomst av resthalter i vatten nära noll	En signifikant minskning av skadliga effekter + "Pesticid-belastnings-indikator" = 1,4	Inga ytterligare överträdanden av "maximum permissible risk"	Användningen reduceras till "nödvändigt minimum"	Användningen halveras till 2018
Bekämpningsmedelsskatt	JA	JA	NEJ	NEJ	JA
Utformning	Per kg aktiv substans Inga klasser	Procent av produktpriset Ska riskviktas	-	-	Per ton Sju olika klasser
Obligatoriska buffertzoner	NEJ	JA	JA	JA	JA
Utformning	Rekommen-derade avstånd Möjlighet till miljöersättning	10 m	0,5 eller 1-2 m beroende på spridningsutrustning	Varierande bredd	5 m
Obligatoriskt spruttest	NEJ	NEJ	JA	JA	JA

kämpning. Både en ökad omläggning till ekologisk produktion och en större spridning av tekniska lösningar från ekologisk produktion till konventionella jordbrukare är viktiga delar av lösningen på de miljöproblem som bekämpningsmedelsanvändningen skapar. Ekologisk produktion är idag den produktionsform som bäst bidrar till att miljömålet Giftfri miljö uppfylls.

När man jämför *handlingsplanerna* finns flera andra länder som har satt upp tydligare, mer ambitiösa mål än Sverige. I de jämförda ländernas handlingsplaner finns det generellt en brist på konkreta mål, men Frankrike har ett tydligt halveringsmål, och även Danmarks mål om en signifikant minskning av skadliga effekter är ett strå vassare än det svenska målet om en minskande (risk-)trend. Man kan diskutera om minskningsmålen bör riktas in på användning,

risker eller någon annan faktor och skillnaderna i hur målen formulerats gör dem dessutom svåra att jämföra med varandra.

Vad som är tydligt i det svenska förslaget till handlingsprogram är den genomgående attityden att problemen med bekämpningsmedel är små och att det inte heller är möjligt att minska användningen särskilt mycket. Hur man ser på detta avgörs ju av vad man jämför med och vilka mål och värderingar man har. Att flertalet andra EU-länder har fler tillåtna verksamma ämnen och en större användning av bekämpningsmedel är inte nödvändigtvis ett belegg för att Sverige ligger långt framme. Skillnader i bland annat klimat och vilka grödor som odlas gör det i många fall lättare för svenska bönder att sänka bekämpningsmedelsanvändningen.

Samtidigt måste man tänka på att det inte enbart är antalet tillåtna ämnen och användningen som är viktiga att

jämföra mellan medlemsländerna, utan även framåtanda och vilja till förbättring. Någon måste gå före och visa vägen för att andra ska våga ta steget mot att förändra jordbruket i en mer hållbar riktning. Att ett konkret mål har saknats för minskad användning av bekämpningsmedel i Sverige är därför olyckligt. Implementeringen av det nya EU-direktivet kommer att innebära att den nya handlingsplanen ska innehålla kvantitativa mål, vilka förhoppningsvis kommer att vara mer ambitiösa än målen i det nuvarande handlingsprogrammet.

För att uppnå miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö krävs en tydlig och hög ambitionsnivå när det gäller att minska användningen av bekämpningsmedel. Målet bör till och med vara att användningen ska upphöra, annars blir målet mycket svårt att nå – halter av naturfrämmande ämnen nära noll och försumbar påverkan på människors hälsa och ekosystemen. Istället för att som idag utgå från den nuvarande jordbruksproduktionen när man sätter upp mål måste man därför byta perspektiv, så att långsiktigt hållbara lösningar främjas.

Slutsatser

För att kort sammanfatta jämförelsen med Danmark, Nederländerna, Tyskland och Frankrike så har Sverige:

- det näst minsta antalet godkända verksamma ämnen
- varken de tydligaste eller mest ambitiösa målen för minskad användning
- skatt på bekämpningsmedel, men låg skattesats och inte den bästa utformningen
- inga krav på en obligatorisk skyddszon till vattendrag och andra sjöar vid spridning av bekämpningsmedel vilket är obligatoriska i samtliga övriga länder
- inga obligatoriska spruttester, som finns i de flesta övriga länder



Naturskyddsföreningen

Ge oss kraft
att förändra
Pg.90 1909-2

Naturskyddsföreningen. Box 4625, 11691 Stockholm.
Tel 08-702 65 00. info@naturskyddsforeningen.se

Naturskyddsföreningen är en ideell miljöorganisation med kraft att förändra. Vi sprider kunskap, kartlägger miljöhot, skapar lösningar samt påverkar politiker och myndigheter såväl nationellt som internationellt.

Föreningen har ca 190 000 medlemmar och finns i lokal-föreningar och länsförbund över hela landet. Vi står bakom världens tuffaste miljömärkning Bra Miljöval.

www.naturskyddsforeningen.se



Bra Miljöval