

Remissvar om Konkurrenskraftsutredningens slutbetänkande, Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring, SOU 2015:15

Sammanfattning

- Kemikalieinspektionen delar utredningens uppfattning att en svensk livsmedelsstrategi kan bli en värdefull sammanhållande process för att främja de åtgärder som behövs för att åstadkomma en förbättrad konkurrenskraft för svensk jordbruks- och trädgårdsnäring.
- Flera av de förslag som utredningen för fram i rapporten välkomnas av Kemikalieinspektionen. Det gäller särskilt förslagen under avsnitten om marknadsförutsättningar samt kunskap och innovation.
- Värdet av föreslagna åtgärder begränsas emellertid, enligt Kemikalieinspektionens mening, av att en enskild sakfråga såsom konkurrenskraft har lyfts ur sitt sammanhang.
- Trots att det från utredningens direktiv framgår att arbetet ska bedrivas ”utåtriktat och i kontakt med berörda myndigheter” har Kemikalieinspektionen inte fått möjlighet att delta i utredningen och därmed inte kunnat bidra och medverka till förslag inom det område som direkt berör Kemikalieinspektionen.
- Kemikalieinspektionen noterar en rad brister i betänkandets kapitel 4 Regler och villkor, avsnitt 4.4 om Växtskydd. Det gäller bland annat en bristfällig konsultrapport legat till grund för utredningens slutsatser och åtgärdsförslag. Kemikalieinspektionen redogör för några av de mer uttalade bristerna.
- Generaliseringar och utelämnande av information i avsnittet om Tillgängliga växtskyddsmedel ger en ofullständig bild av förhållandena gällande skillnader i tillgången på växtskyddsmedel mellan länderna i den norra zonen.
- Kemikalieinspektionen saknar en allsidig analys av de konkurrensfördelar som den svenska förebyggande kemikaliepolitiken under lång tid lagt grunden för. Det är till exempel anmärkningsvärt att ingenting nämns i utredningen om betydelsen ur konkurrenskraftssynpunkt av att Sverige sedan tidigare har utvecklat och nu praktiserar flera olika förebyggande och icke-kemiska metoder inom växtskyddet.

Allmänna synpunkter

Kemikalieinspektionen delar utredningens bedömning att en vision, ett mål och en strategi för stärkt konkurrenskraft kan bidra till en attitydförändring hos till exempel marknadsaktörer, företagare samt inom kunskaps- och innovationssystemet. En svensk livsmedelsstrategi kan bli en värdefull sammanhållande process för att främja sådana attitydförändringar.

Kemikalieinspektionen noterar att utredningens uppdrag är begränsat till att granska frågan ur ett konkurrenskraftsperspektiv. Det finns därför inga analyser av hur de föreslagna åtgärderna exempelvis kan komma att påverka miljö- och hälsoriskerna inom livsmedelsproduktionen eller hur åtgärderna förhåller sig till Sveriges miljö kvalitetsmål. Att en enskild sakfråga såsom konkurrenskraft har lyfts ur sitt sammanhang på detta sätt i utredningen begränsar, enligt Kemikalieinspektionens mening, värdet av de föreslagna åtgärderna. Kemikalieinspektionen anser att det, i den fortsatta beredningen av utredningens förslag, bör göras en ny fördjupad analys där även andra viktiga samhällsperspektiv beaktas.

I direktiven till utredningen framgår att: ”Uppdraget ska bedrivas utåtriktat och i kontakt med berörda myndigheter, näringsliv, utbildningsväsende och övriga intressenter. En expertgrupp med bred kompetens ska tillsättas för att bistå utredaren.” I avsnitt 1.3 beskrivs utredningens arbete. Där anges bland annat att det under hösten 2014 tillsattes fem arbetsgrupper med företrädare för berörda bransch- och intresseorganisationer och myndigheter. Kemikalieinspektionen vill i detta sammanhang framhålla att som ansvarig för tillståndsprövningen av växtskyddsmedel betraktar Kemikalieinspektionen sig som berörd myndighet inom området Regler och villkor. Trots att en arbetsgrupp inom utredningen fick i uppdrag att särskilt granska denna prövning fick inte Kemikalieinspektionen möjlighet att delta i arbetsgruppen och kunde därmed inte bidra och medverka till utredningens förslag inom det område som direkt berör Kemikalieinspektionen.

Kemikalieinspektionen berörs främst av avsnitt 4.4 Växtskydd och väljer därför att i första hand lämna synpunkter i denna del av utredningen. Avsnittet om växtskyddsmedel har, så vitt Kemikalieinspektionen kunnat förstå, arbetats fram under stor tidspress vilket återspeglas i en rad brister som Kemikalieinspektionen har uppmärksammat utredningen på tidigare. Vilka dessa brister är utvecklas nedan.

Kapitel- och avsnittsvisa synpunkter

Avsnitt 4.4 Växtskydd, Förslag

När det gäller åtgärdsförslagen kopplade till avsnittet har Kemikalieinspektionen följande kommentarer:

- Utredningen föreslår ”att Kemikalieinspektionen får i uppdrag att till regeringen redovisa hur handläggningen av ärenden om godkännande av växtskyddsmedel kan förenklas. En jämförande analys av tillämpningen i ett antal andra EU-länder bör redovisas i detta sammanhang. Förslagen bör därtill analyseras utifrån ett konkurrenskrafts- och miljö/hälsoperspektiv”. Rörande åtgärder för förenkling av handläggningen av ärenden om godkännande av växtskyddsmedel har Kemikalieinspektionen nyligen fattat

beslut om en Handlingsplan för att hantera prövningsärenden¹. När det vidare gäller en jämförande analys var det just en sådan som Växtskyddsrådet efterfrågade av utredningen. Kemikalieinspektionen menar dessutom att analysen ligger utanför Kemikalieinspektionens bemyndigande.

- Utredningen föreslår att regeringen ska uppmana EU-kommissionen att genomföra en granskning av tillämpningen av förordning 1107/2009. Kommissionen är enligt artikel 82 i nämnda förordning skyldig att göra detta och har också påbörjat ett sådant översynsarbete.

Utredningen föreslår att Kemikalieinspektionen ska ges ”i uppdrag att årligen till regeringen redovisa inkomna ansökningar om ömsesidigt erkännande samt motiv till beslut”. Det framgår inte vad syftet skulle vara med detta förslag. I Kemikalieinspektionens årsredovisning redovisas handläggningstider för ömsesidigt erkännande, liksom inkomna respektive avslutade ansökningar om godkännande för växtskyddsmedel. Sverige är under revision av FVO, EU:s revisionsmyndighet, som bland annat följer upp hur ansökningar om ömsesidiga erkännanden hanteras på myndigheten. Kemikalieinspektionen har redogjort för och planerar för förbättringsåtgärder som ska genomföras och FVO följer upp och bevakar detta i sin uppföljning av hur Sveriges kontroll av växtskyddsmedel på marknaden fungerar. Kemikalieinspektionen anser att utredningens förslag om att redovisa inkomna ansökningar om ömsesidigt erkännande samt motiv till beslut till regeringen leder till ökad administrativ börda för myndigheten, utan att ökad nytta erhålls.

Kemikalieinspektionen anser att utredningens otillräckliga och oklara förslag i denna del speglar de brister i underlaget och den tidspress som arbetsgruppen har arbetat under. Det saknas även flera väsentliga inslag som Kemikalieinspektionen menar har särskild relevans för frågan om konkurrenskraft:

- Sverige bör ge stöd till arbetet inom EU med att underlätta tillgången på växtskyddsmedel för mindre användningsområden. EU-kommissionen har till exempel nyligen inrättat ett centralt sekretariat för att koordinera detta arbete. För närvarande har tre länder valt att medfinansiera sekretariatet, dock inte Sverige.
- Naturvårdsverket överlämnade på uppdrag av regeringen en rapport år 2013 med förslag till nationella bestämmelser för nematoder, insekter och spindeldjur. De föreslagna reglerna syftar bland annat till att underlätta marknadstillgång i Sverige för organismer som kan användas inom växtskyddet. Kemikalieinspektionen anser att lämpliga författningsändringar inom detta område är angelägna för att stärka jordbruks- och trädgårdsnäringen.

¹ Dnr H15-03460.

- Enligt uppdragsdirektiven ska åtgärdsförslagen ligga utanför skatteområdet. Under avsnitt 4.2 berörs kortfattat produktionsmedelsskatter. Utredningen föreslår där inga konkreta åtgärder på skatteområdet utöver att det är viktigt att nationella beslut om produktionsmedelsskatter grundas på en analys av bland annat effekter på konkurrenskraften. Kemikalieinspektionen anser att en sådan analys bör kunna inbegripa en översyn av nuvarande punktskatt på enklare substanser med lägre risk för växtskydd inom både ekologisk och konventionell odling. Bakgrunden är den snedvridning som skattens utformning kan ha på tillgången av dessa medel i Sverige. Liknande synpunkter har i samband med remiss från Finansdepartementet om ändrad punktskatt hösten 2014 lämnats av flera remissinstanser, till exempel Kemikalieinspektionen², Jordbruksverket och LRF.
- Bemyndigandet för de delar av rådets förordning 1107/2009 om Utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden, som handlar om att stimulera vissa ansökningar om godkännande (så kallade utvidgade produktgodkännanden för mindre användningsområden) bör ses över. Kemikalieinspektionen har i ett tidigare regeringsuppdrag³ om avgifter för bekämpningsmedel föreslagit att detta ansvar bör ligga på Jordbruksverket som är sektorsmyndighet. Det behöver således avsättas medel till Jordbruksverket i syfte att stimulera vissa ansökningar om godkännande. Kemikalieinspektionen anser att ett sådant stimulanspaket ligger utanför Miljö- och energidepartementets ansvarsområde.

Avsnitt 4.4.1 Tillämpningen av den gemensamma växtskyddsförordningen

Kemikalieinspektionen delar inte fullt ut den tolkning som Konkurrenskraftsutredningen gör avseende principen om ömsesidigt erkännande. Detta gäller främst slutsatsen att en vara som lagligen har satts ut på marknaden i ett medlemsland, i princip inte kan vägras tillträde till andra medlemsländers marknader. Kemikalieinspektionen anser att den rättsliga principen har flertalet undantag. Dessa undantag finns dels i kodifieringen av principen om ömsesidigt erkännande, i EU-domstolens praxis samt i EU-fördraget. Kemikalieinspektionen anser vidare att det är anmärkningsvärt att utredningen avseende tolkningen av principen om ömsesidigt erkännande inte hänvisar direkt till den kodifiering, praxis eller doktrin som finns. Det är också brukligt att de sidor som refereras till anges så att läsaren kan se var och i vilket sammanhang den refererade informationen hämtats. Det är därför svårt att ytterligare kommentera utredningens tolkning av principen om ömsesidigt erkännande.

Avsnitt 4.4.2 Ansökningar genom ömsesidigt erkännande

Utredningen har till stor del tagit fasta på ett underlag från en dansk konsult (Videncenter). Uppdraget till Videncenter var att granska ansökningar om ömsesidigt erkännande som kommit till Sverige och vilka skäl som ligger bakom Kemikalieinspektionens beslut, samt göra en jämförelse av hur dessa ansökningar har

² Dnr H14-04468.

³ Dnr H13-00390, regleringsbrevet för 2013.

tillämpats inom den norra zonen. Konsulten som utförde arbetet visade sig ha bristande kunskaper i rättstillämpningen på området och valde dessutom att under arbetets gång endast en gång kontakta den myndighet som skulle granskas, det vill säga Kemikalieinspektionen, och hade då endast frågor om ett enskilt ärende. Däremot har konsulten haft frekventa kontakter med företrädare för enskilda växtskyddsmedelsföretag. Sammantaget har detta skapat en mycket ensidig bild av frågeställningen. Den slutliga konsultrapporten kan betraktas som en partsinlaga och rymmer därför enligt Kemikalieinspektionens bedömning inte den analys som hade behövts för att kunna ligga grund för en allsidig granskning av utredningen.

Kemikalieinspektionen redogör nedan för några av de mer uttalade bristerna i rapporten från Videntcenter:

- Konsulten skriver att det inte framgår av ärendehandlingarna att Kemikalieinspektionen varit i kontakt med referenslandet för att få del av ytterligare information och menar att detta står i strid med Kemikalieinspektionens interna vägledning. Hade konsulten tagit kontakt med Kemikalieinspektionen hade det enkelt kunnat klargöras att Kemikalieinspektionen har tagit sådana kontakter med referenslandet.
- Konsulten försöker baserat på uppgifter om beslut för ett antal ansökningar om ömsesidigt erkännande i Danmark, Sverige och Finland dra egna slutsatser om rättstillämpningen i de olika länderna. Det görs några hänvisningar till den granskning som EU:s revisionsmyndighet FVO hade gjort av de tillståndsprövande myndigheterna i Finland och Sverige under 2014. Det är korrekt att FVO i sin rapport skrivit att Sverige inte tillämpar principen om ömsesidigt erkännande. Denna slutsats anser Kemikalieinspektionen är fel, vilket framgår av de kommentarer som Kemikalieinspektionen lämnat på FVO:s rapport. Efter att konsulten färdigställt sin rapport har även FVO:s revision av den danska tillståndsprövande myndigheten Miljöstyrelsen blivit klar och publicerats⁴. FVO konstaterar i denna revision att det är svårt att få ett godkännande genom ansökan om ömsesidigt erkännande i Danmark. Miljöstyrelsen har med anledning av detta, på samma sätt som Kemikalieinspektionen, framfört att myndigheten bifaller sådana ansökningar under förutsättning att de uppfyller de grundläggande kraven för ett godkännande i växtskyddsmedelsförordningen. FVO har, efter frågor från Kemikalieinspektionen, inte kunnat redogöra för vilka eventuella brister som skulle ha begåtts i denna tillämpning. Sammanfattningsvis kan konstateras att Danmark och Sverige har en tillämpning kring ansökan om ömsesidigt erkännande som överensstämmer väl. Båda länderna har till exempel avslagit flera ansökningar om ömsesidigt erkännande på grund av att de inte bedömts uppfylla de grundläggande kraven i EU-bestämmelserna. Det ska också betonas att FVO:s granskningsuppdrag är att granska medlemsstaternas efterlevnad av

⁴ FVO. Final report of an audit carried out in Denmark from 17 to 24 June 2014 in order to evaluate controls of pesticides. 27/02/2015.
http://ec.europa.eu/food/fvo/rep_details_en.cfm?rep_inspection_ref=2014-7184

lagstiftning och inte bedöma om nationella beslut är korrekta eller inte.

- Utredningen refererar till en dom i mark- och miljödomstolen mellan ett företag och Kemikalieinspektionen. Målet blev återförvisat till Kemikalieinspektionen på grund av fel i ärendehandläggningen och Kemikalieinspektionen fick således inte svar på de frågor som myndigheten hade önskat att domstolen skulle besvara. En av frågorna i målet som Kemikalieinspektionen önskade ett svar på från domstolen var i vilken utsträckning myndigheten är skyldig att ta hänsyn till sådan dokumentation som inte legat till grund för prövningen av det produktgodkännande som är föremål för ansökan om ömsesidigt erkännande.

Avsnitt 4.4.3 Tillgängliga växtskyddsmedel

Tabell 4.5

Växtskyddsrådet (där Kemikalieinspektionen ingår) lämnade den 14 april 2014 en skrivelse till Konkurrenskraftsutredningen. Skrivelsen innehöll bland annat önskemål om att utredningen bör göra en företags- och samhällsekonomisk inklusive miljö- och hälsomässig konsekvensanalys för Sverige av tillämpningen av EU:s växtskyddsmedelsförordning. Växtskyddsrådet hade alltså önskat att utredningen kunde analysera konsekvenserna ur ett bredare perspektiv än bara ur konkurrenskraftssynpunkt. Utredningen tillmötesgick inte dessa önskemål, vilket enligt Kemikalieinspektionens uppfattning har begränsat värdet av rapportens slutsatser.

Ett exempel där detta blir tydligt är den jämförelse av antalet godkända växtskyddsmedel av stor betydelse för vegetabilieproduktionen i de olika länderna i den norra zonen som finns i tabell 4.5. Vad som inte framgår av denna jämförelse är att av de tio medlen som jämförs så tillhör flera gruppen konazol (metkonazol, epoxikonazol, och tebukonazol). Dessa verksamma ämnen ingår inte i godkända växtskyddsmedel i Sverige och produktansökningar med dessa ämnen har heller aldrig varit föremål för prövning i Sverige enligt förordning 1107/2009. Ämnena är godkända på EU-nivå trots att flera typer av skadliga effekter i djurstudier såsom missbildningar, avmaskulinisering av hanar och förlust av foster har identifierats. De uppfyller också de så kallade interimskriterierna för hormonstörande egenskaper vilket innebär att de inte får godkännas på EU-nivå när de ska omprövas enligt växtskyddsmedelsförordningen och exponeringen för dem samtidigt inte kan betraktas som försumbar. Kemikalieinspektionen menar att en jämförelse av vilka medel som är godkända i olika länder också bör inbegripa information om hälso- och miljörisker så att en så allsidig bild som möjligt kan åstadkommas. Att utredningen inte har tillmötesgått Växtskyddsrådets önskemål om att även beakta miljö- och hälsomässiga konsekvenser har försämrat relevansen av utredningen.

Analys av de skillnader som förekommer mellan länderna särskilt inom den norra zonen

Kemikalieinspektionen saknar en mer allsidig analys av de skillnader som förekommer mellan länderna särskilt inom den norra zonen. Det pågår ett

omfattande harmoniseringsarbete i Europa med avseende på tillämpning av de gemensamma bestämmelserna. Det finns idag 438 verksamma ämnen godkända centralt inom EU men fördelningen av dessa skiljer sig mycket åt mellan länderna. Sett till fördelningen av verksamma ämnen har harmoniseringen tveklöst kommit allra längst i den norra zonen där för närvarande 147-156 verksamma ämnen ingår i godkända växtskyddsmedel. I Sverige förekommer 150 verksamma ämnen. Enligt regleringsbrevet ska Kemikalieinspektionen påskynda harmoniseringen av prövningen inom EU för växtskyddsmedel och biocidprodukter och därmed upprätthålla avsett skydd för hälsa och miljö.

Ett annat viktigt förhållande är att det finns drygt 100 gällande beslut om så kallat utvidgat produktgodkännande för mindre användningsområde i Sverige. Ansökningsförfarandet syftar till att medge användning av produktgodkända medel mot växtskyddsproblem i mindre grödor där bekämpningsmedelsföretagen ofta har ett begränsat intresse att själva söka om produktgodkännande. För att få en komplett bild av den faktiska tillgången på växtskyddsmedel hade det varit önskvärt att utredningen även granskat hur övriga länder har tillämpat bestämmelserna om utvidgat produktgodkännande.

Det är uppenbart att det fortfarande förekommer vissa skillnader i hur länderna tillämpar bestämmelserna i växtskyddsmedelsförordningen 1107/2009. Det är även uppenbart att dessa skillnader kan åsidosätta konkurrensneutraliteten. Vad som är mer oklart är om detta beror på olika tolkning av bestämmelserna eller mer är uttryck för en politisk vilja att väga in nationella behov i vissa sammanhang. Att låta behovet påverka beslut om produktgodkännande för ett visst medel står i direkt strid med växtskyddsmedels-förordningen 1107/2009 eftersom bestämmelserna inte lämnar något rättsligt utrymme för det. Mot bakgrund av erfarenheter från till exempel tillämpningen av de gemensamma EU-bestämmelserna på djurskyddsområdet går det förstås ändå inte utesluta att liknande avsteg från bestämmelserna görs av länder även på växtskyddsmedelsområdet. Kemikalieinspektionen vill här betona vikten av att åstadkomma en harmonisering genom att de gemensamma bestämmelserna tillämpas på ett korrekt vis. Denna hållning framgår också tydligt av en skrivelse⁵ till ansvarig kommissionär John Dalli från Sveriges miljöminister och landsbygdsminister.

Avsnittet om tillgängliga växtskyddsmedel begränsar sig till att endast beskriva växtskyddsproblem och grödor där verksamma ämnen saknas i Sverige. Ur ett konkurrenskraftsperspektiv hade det varit värdefullt att även ge exempel på det omvända förhållandet, det vill säga växtskyddsmedel som är tillgängliga i Sverige, men som saknas i en eller flera av våra grannländer. Till exempel finns drygt 30 verksamma ämnen i godkända växtskyddsmedel i Sverige som helt saknas i Danmark. Flera av dessa är betydelsefulla för växtskyddet och kan därför innebära konkurrensfördelar för svensk produktion, men denna information har utelämnats av utredningen.

⁵ Ministry of the Environment Sweden, Ministry of Agriculture Sweden. Brev till John Dalli. 2010-12-01, Dnr M2010/4672/kk.
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/15/73/22/b0d42cb6.pdf>

Resonemang kring betydelsen av förebyggande åtgärder och icke-kemiska metoder i växtskyddet ur konkurrenskraftssynpunkt saknas

Utredningen begränsar sig till förekomst av kemiska växtskyddsmedel och berör inte alls hur skillnader i satsningar på förebyggande åtgärder och icke-kemiska metoder kan spela roll för ländernas konkurrenskraft. Det finns flera exempel på metoder som har begränsat beroendet av kemiska växtskyddsmedel som nu tillämpas allmänt i svensk odling. Kemikalieinspektionen saknar här en analys i utredningen av de konkurrens fördelar som den svenska förebyggande kemikaliepolitiken under lång tid lagt grunden för, i vissa fall långt före Sveriges medlemskap i EU. Svensk odling har därmed en bättre beredskap inför en del av de utmaningar som många andra länder står inför som inte har satsat på förebyggande och alternativa metoder i samma utsträckning som Sverige har, när verksamma ämnen/produkter fasas ut från EU-marknaden på grund av risk för hälsa och miljö.

Ett exempel är de förebyggande åtgärder som utvecklats i Sverige för att begränsa problem med nematoder som växtskadegörare. Inom EU har flera så kallade jorddesinfektionsmedel mot nematodangrepp förbjudits under senare år. Dessa medel beskrivs av flera länder som helt avgörande för en effektiv produktion av vissa grödor. Dessa länder står nu inför snabba och omfattande strukturella omställningar för att möta problemen med nematoder i dessa grödor. Istället för kemiska växtskyddsmedel används i Sverige förebyggande åtgärder som växtföljder, toleranta sorter och sådd eller plantering i frisk jord för att motverka angrepp av skadliga nematoder. Ett annat exempel är användningen av kyl- och ULO-lager (ultra low oxygen), vilket reducerar behovet av växtskyddsmedel under lagring av frukt i Sverige.

Kapitel 5 Marknadsförutsättningar och kapitel 6 Kunskap och Innovation

Flera av de förslag och bedömningar som utredningen för fram i rapporten välkomnas av Kemikalieinspektionen. Det gäller särskilt

- att sammanställa och tillgängliggöra fakta om säkra livsmedel och svensk livsmedelsproduktion (Förslag, avsnitt 5.5)
- att kommuner, stat och landsting bör använda sig av Konkurrensverkets upphandlingsstöd i större utsträckning, till exempel för att gynna innovationer inom livsmedelsområdet (Bedömning, avsnitt 5.5)
- att ytterligare medel för forskning och utveckling behövs inom vissa strategiska områden för att förbättra produktionsprocesserna, stärka den inre effektiviteten och för att öka marknadskunnandet (Avsnitt 6.2 Kunskapsområden för konkurrenskraft, Bedömning).

I detta ärende har generaldirektör Nina Cromnier beslutat. Helena Bergström har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Peter Bergkvist och jurist Katarina Bigovic Apitzsch deltagit.

På Kemikalieinspektionens vägnar

Nina Cromnier

Helena Bergström