

Naturvårdsverket
106 48 Stockholm
SVERIGE

Remissvar om gemensam remiss från Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket om vägledning för prövning av kemiska växtskyddsmedel inom vattenskyddsområden

Sammanfattning

Kemikalieinspektionen välkomnar ett förslag till vägledning för kommunernas tillståndsprövning kring användning av växtskyddsmedel inom vattenskyddsområden och vill framföra följande.

- Mot bakgrund av det grundläggande syftet med direktiv 2009/128/EG är det rimligt att vägledningen åstadkommer ett högre skydd för vattenmiljön och dricksvattnet mot förorening av växtskyddsmedel genom att komplettera förordning (EG) nr 1107/2009 på detta område.
- Även om användning i växthus i sig inte är tillståndspliktig bör förekomst av växthus inom det aktuella området beaktas i samband med tillståndsprövning för användning av växtskyddsmedel utomhus eftersom växthusen kan utgöra ytterligare en källa till förorening.
- Vägledningen skulle vinna en del på att ge konkreta exempel på situationer som det inte bör medges tillstånd för. Kemikalieinspektionen lämnar förslag till flera sådana konkreta exempel i yttrandet i syfte att visa på en tydligare ambition med att åstadkomma det skydd som grundbestämmelserna syftar till.
- Kemikalieinspektionen stöder användningen av MACRO-DB, men menar att den högsta tillåtna halten bör vara 0,025 µg/l för att överensstämja med den målsättning kring råvatten för dricksvatten som fastställts av regeringen i den nu gällande svenska handlingsplanen för hållbar användning av växtskyddsmedel.
- Kemikalieinspektionen föreslår att de spridningsvägar som inte är inkluderade i verktyget MACRO-DB (vindavdrift, ytavrinning etc) behöver beaktas på ett tydligare sätt i vägledningen.

Generella kommentarer

Kemikalieinspektionen välkomnar ett förslag till vägledning för kommunernas tillståndsprovning kring användning av växtskyddsmedel inom vattenskyddsområden och menar att en vägledning kan få en mycket central betydelse för möjligheterna att åstadkomma tillräckligt skydd för dricksvattenförsörjningen i landet.

Förordningen (SFS 2014:425) om bekämpningsmedel genomför bestämmelser i direktiv 2009/128/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för att uppnå en hållbar användning av bekämpningsmedel. Artikel 11 samma direktiv innebär att medlemsstaterna ska se till att lämpliga åtgärder vidtas för att skydda vattenmiljön och dricksvattenförsörjningen mot effekterna av bekämpningsmedel. I detta sammanhang är det viktigt att notera att direktivet har tillkommit för att det krävs kompletterande åtgärder för att skydda vattenmiljön och dricksvattnet mot förorening av växtskyddsmedel, utöver vad förordning (EG) nr 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden kan åstadkomma. Bestämmelserna i artikel 11 har alltså genomförts i svensk rätt och Naturvårdsverkets föreskrifter finns på plats, men en vägledning blir förstås central för hur dessa bestämmelser bör tillämpas i praktiken. Det innebär, som Kemikalieinspektionen ser det, att den aktuella vägledningen blir mycket viktig för att kunna leda fram till en tillämpning kring tillståndsprovning inom vattenskyddsområden som ger ett högre skydd än vad produktgodkännanden som meddelas med stöd av förordning (EG) nr 1107/2009 kan åstadkomma.

Det beslutsstöd som i vägledningen föreslås ska användas vid tillståndsprovning inom vattenskyddsområden är baserad på en liknandesimuleringsmodell som används av Kemikalieinspektionen vid provning om produktgodkännande av växtskyddsmedel. Mot bakgrund av det grundläggande syftet med direktiv 2009/128/EG och mot vad som framförs ovan är det rimligt att vägledningen kompletterar förordning (EG) nr 1107/2009 istället för att förorda ett beslutsstöd som liknar det som redan används idag av Kemikalieinspektionen vid produktprovningen för att skydda vattenmiljön.

Målsättningarna för dricksvatten i den nu gällande svenska handlingsplanen för hållbar användning av växtskyddsmedel¹ kan bli vägledande för kommunernas provning av vilka lämpliga åtgärder som åsyftas i artikel 11. Målen i denna del av handlingsplanen säger bland annat att halter från nuvarande och framtida användning av växtskyddsmedel inte ska kunna påvisas i råvatten för dricksvatten (både yt- och grundvatten) samt att andelen nuvarande råvatten med halter som härrör från tidigare användning av växtskyddsmedel ska minska. Att halter inte ska kunna påvisas innebär enligt handlingsplanen i praktiken att detektionsgränsen ska gälla för varje enskilt ämne, dock lägst 0,025 µg/l. Eftersom denna målsättning redan fastställts av regeringen bör det föreslagna beslutsstödet också tillämpa denna nivå vid tillståndsprovning inom vattenskyddsområden.

¹ <http://www.regeringen.se/contentassets/ee5f3bf2f56e4227ac31e739b9e3dda8/nationell-handlingsplan-for-hallbar-anvandning-av-vaxtskyddsmedel-for-perioden-2013-2017>.

Vi ger några förslag nedan på åtgärder och villkor som vi menar behövs för att bättre åstadkomma det skydd som direktiv 2009/128/EG syftar till.

Detaljsynpunkter under respektive avsnitt

Om vägledningen

Skrivningen om att "Vägledningen begränsar sig till att meddela praktiska råd och riktlinjer [...] för att ge ett mervärde för vattenskyddet..." är otydlig och öppnar för olika tolkningar. Vi föreslår att avsikten att öka/förbättra/säkerställa vattenskyddet uttrycks i en mer direkt form.

Avgränsningar

I rubriken till vägledningen och under avsnittet *Avgränsningar* framgår att vägledningen inte behandlar biologiska växtskyddsmedel. Innebär denna avgränsning att det även kommer utvecklas en vägledning för biologiska växtskyddsmedel förutom sådana som består av nematoder, insekter och spindeldjur?

Bakgrund

Sid 11. I detta avsnitt tecknas en förhållandevis ljus bild av situationen. Kemikalieinspektionen kan inte i alla delar hålla med om den optimistiska beskrivningen. Det är sant att många av de substanser som har visat sig utgöra en risk för människors hälsa eller miljön har förbjudits/begränsats. Men till följd av forskning och kunskapsuppbyggnad uppmärksammas också nya risker som vi tidigare inte känt till och/eller haft otillräckliga metoder för att undersöka. Indikationer om ämnens hormonstörande egenskaper vid låga exponeringsnivåer är ett exempel. Ökad kunskap om läckagebenägenheten hos många metaboliter som bildas i jord är ett annat exempel. Därför delar vi absolut bedömningen att den extra säkerhetsmarginal som tillståndsprövningen innebär är nödvändig, nu och framgent. Vi föreslår att vägledningen tydligt bör rekommendera att i fall av tveksamhet (på grund av osäkerhet i bedömningen eller uppskattade halter nära gränsvärdet) bör tillstånd av användning av växtskyddsmedel ej medges.

Regelverk inom vattenskyddsområden

Generella föreskrifter

Sid 13. I regelverket är tillståndsplikten formulerad så att användningen i växthus inte omfattas. Det är bekymmersamt då emissionerna från växthusanvändning till yt- och grundvatten kan vara betydande. För grundvatten kan det finnas en särskild risk i de fall golven består av lättdränerat material och dränagevatten inte omhändertas. Så även om användning i växthus i sig inte är tillståndspliktig bör förekomst av växthus inom det aktuella området beaktas i samband med tillståndsprövning för användning av växtskyddsmedel utomhus eftersom växthusen kan utgöra ytterligare en källa till förorening.

När gäller inte den generella tillståndsplikten?

Sid 14. Det är mycket bra att begreppet ”punktbehandling” återges här på samma sätt som i Naturvårdsverkets vägledning om NFS 2015:2.

Handläggning av tillståndsärenden

Skälighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken

Sid 17. Under skälighetsavvägningen förs en del resonemang kring ”rimliga” krav som kommunerna kan ställa. Till exempel räknas grödval, sortval och växtföljd upp. Här borde även produktionsinriktning stå med, särskilt med tanke på de uppenbara fördelar som ekologisk produktion har i detta sammanhang. Det är bra att det framgår att det inför beslut om mer ingripande slag ges tid för samråd med markägare.

Beslut

Sid 18. Vägledningen skulle vinna en del på att ge konkreta exempel på situationer som det inte bör medges tillstånd för. Detta skulle förmodligen inte bara underlätta kommunernas tillämpning utan även kunna visa på en tydligare ambition att åstadkomma det skydd som grundbestämmelserna syftar till, se våra generella kommentarer ovan.

I detta sammanhang föreslår vi t ex att följande användningar/situationer inte bör medges tillstånd:

- Användning inom (primär zon av) skyddsområde som omfattar vattentäkter som redan är förorenade med rester av växtskyddsmedel och dessa rester inte uppenbart kan kategoriseras ha ”historiska orsaker”.
- Användning av växtskyddsmedel som vid simulering med beslutsstödet (Macro-DB) ger upphov till halter i råvatten till dricksvatten överstigande 0,025 µg/l.
- Användning av växtskyddsmedel på annan mark än jordbruksmark. Det kan gälla användning på industriområden, ställverk, banvallar, skogsmark etc som inte kan beskrivas som punktbehandlingar.
- Användning i kemikalieintensiva odlingar där risken med upprepade behandlingar innebär ökade risker för spill i samband med tillredning, påfyllning, transport, spridning, rengöring etc. Jämför med nuvarande råd (NFS 2000:7).
- Allmänt bör tveksamheter kring tolkning av underlaget, t ex bildning av relevanta metaboliter under vissa förhållanden och för vissa verksamma ämnen och hur dessa ska kombineras i modellberäkningen, leda till avslag på ansökan.

Att göra en kvalificerad bedömning

Eftersom MACRO-DB är utvecklat för att bedöma risken för läckage på jordbruksmark ska modellen mycket riktigt inte användas för att bedöma riskerna för

läckage på andra typer av ytor. Som påpekas under ”Beslut” bör därför inte tillstånd medges för användning på annat än jordbruksmark om inte användningen kan beskrivas som punktbehandling.

Beskrivning av beslutsstödet MACRO-DB

Sid 19-20. Vi stöder användningen av MACRO-DB. Modellen är såvitt vi vet det bästa verktyget som finns för ändamålet. Det kan ändå finnas fog för viss oro över att beräknade halter kan få en avgörande betydelse för utfallet av tillståndsprövningen. Framför allt hyser vi oro över beräkningar på steg 2, där val av ingångsdata är avgörande för utfallet. T ex kan val av substansspecifika egenskaper som DT50 och Koc vara helt avgörande, samtidigt som valen inte är helt lätta även för vana användare av modeller. Den mest genomarbetade källan till information om lämpliga ingångsvärden är de sammanfattningar som europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (EFSA) publicerar. Vi föreslår därför att vägledningen hänvisar (förslagsvis på sid 24-25) till internetadress där EFSA publicerar rapporter om enskilda substanser: <http://www.efsa.europa.eu/en/pesticides/pesticidessdocs>.

Olika typer av rapporter publiceras på den angivna sidan, de vi här avser har titeln ”Peer review of the pesticide risk assessment of the active substance XXX”. (För kännedom bifogar vi ett exempel på sådan rapport, exemplet avser också att belysa problematik kring metaboliter).

Även om handläggare på myndighet som ska bedöma ansökan har tillgång till bra information finns alltid en viss osäkerhet kring uppgifterna och hur de kombineras i en modellberäkning. Det är ett av skälen till att vi anser att vägledningen bör rekommendera avslag på ansökan i tveksamma fall.

Som framgår av sid 10 gäller gränsvärdet 0,1 µg/l det enskilda bekämpningsmedlet, medan gränsen för totalhalt är 0,5 µg/l. Detta är de nivåer som utgör beslutskriterier vid Kemikalieinspektionens prövning av produktgodkännande för växtskyddsmedel. Som framgår av våra generella kommentarer ovan förordar vi att tillståndsprövningen inom vattenskyddsområden istället bör baseras på 0,025 µg/l, som är den nivå som fastställts som en målsättning av regeringen för råvatten för dricksvatten (både yt- och grundvatten) i den nu gällande svenska handlingsplanen för hållbar användning av växtskyddsmedel.

Vidare bör vägledningen rekommendera att bedömningen inte begränsas till att bedöma en substans i taget. För att säkerställa skyddet av vattentäkterna bör exponeringen från den sammanlagda användningen av växtskyddsmedel inom området bedömas, t ex genom att beräkna summahalter. Någon gräns för summahalt finns inte klart uttryckt i handlingsplanen men eftersom gränsen för enskilda substanser sänkts måste den i vart fall vara lägre än 0,5 µg/l.

Faktorer som inte inkluderas i MACRO-DB

Sid 20, samt 25-26. Vi föreslår att de spridningsvägar som inte är inkluderade i verktyget (vindavdrift, ytavrinning etc) behöver beaktas på ett tydligare sätt i

vägledningen. Av sid 26 framgår (i samband med ytavrinning och erosion) att kemikalieinspektionens godkännandevillkor om en obehandlad bevuxen skyddszon inte bestäms utifrån dricksvattenkvalitet. Gränserna 0,1 eller 0,5 µg/l har inte beaktats för sådana villkor, utan effektnivåer för vattenlevande organismer. Eftersom dessa nivåer kan vara högre än de som gäller för kemikalieinspektionens bedömning av påverkan på dricksvattenkvalitet (0,1 eller 0,5 µg/l) är det olämpligt att hänvisa till kemikalieinspektionens villkor för att säkerställa skyddet av vattenskyddsområden. Vi anser inte att kunskapsläget medger den slutsats som dras på sid 26; att ytavrinning/erosion kan leda till halter >0,1 µg/l endast på mycket få platser och av få preparat utan att godkännandet redan villkorats av kemikalieinspektionen. Som nämnts ovan anser vi också att bedömningen bör förhålla sig till gränsvärdet 0,025 µg/l.

Detsamma gäller villkor som inspektionen beslutar om för att minska vindavdrift till vattendrag; hjälpredan för bestämning av vindanpassat skyddsavstånd syftar också till skyddet av vattenlevande organismer. Vi delar därför inte uppfattningen (sid 20) att vindavdrift utgör ett mindre problem (för skyddet av dricksvatten) ifall hjälpredan används.

För att ta hand om de faktorer som MACRO-DB inte inkluderar föreslår kemikalieinspektionen att tillstånd alltid förenas med krav på obehandlad, bevuxen skyddszon om 20 m mot ytvattentäkt. För att skyddszonen ska kunna fungera som en barriär i praktiken måste den vara permanent bevuxen och anlagd i god tid innan spridningen. Skälet är att vegetationen måste vara tät och ha en välutvecklad rotzon för att kunna åstadkomma det skydd som behövs. Skyddszonen ska bestå av gräs eller gräs i blandning med örtväxter.

Sid 21. Vi ställer oss mycket tveksamma till rekommendationen att endast simulera metaboliter i de fall den aktiva substansen har en halveringstid på 2 dagar eller mindre. Erfarenheten av utredningar av aktiva ämnen och dess metaboliter visar att nedbrytningsprodukterna mycket väl kan utgöra ett problem ur läckagesynpunkt vid längre halveringstider. De bör därför alltid ingå i simuleringarna. Vilka metaboliter som bildas framgår av de EFSA:s publikationer (se ovan). Det kan vara viktigt att känna till att den toxikologiska relevansen bara bedömts ifall tidigare simuleringar visat på halter $\geq 0,1$ µg/l. Med ”tidigare simuleringar” avser vi de beräkningar som gjorts på europeisk nivå i samband med godkännande av ämnet (se EFSA:s publikationer), eller nationell nivå (se Kemikalieinspektionens beslutsunderlag).

Vad ska en ansökan innehålla?

Sid 21. Vägledningen bör även ge förslag till en ansökningsblankett, jfr nuvarande råd NFS 2000:7. Det ökar förutsättningarna för att ansökningar utformas på ett likartat sätt mellan kommuner vilket kan underlätta transparens och regional samordning.

Villkor för användningen

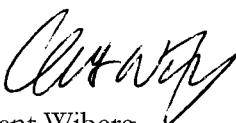
Sid 27. Stycket om upprepade behandlingar behöver nyanseras. Meningen ”Ett stort antal behandlingar ökar dock risken för olyckor vid påfyllning, rengöring och transport men då hanteringen av bekämpningsmedel avsevärt förbättrats är denna risk mindre idag” är lite väl kategorisk. Vi anser att antal behandlingar på samma fält är relevant i detta sammanhang eftersom tillståndsprövningen måste kunna beakta risk för spill. Sannolikheten att spill/slarv etc ska inträffa någon gång under ett arbetsmoment (tillredning, påfyllning, transport, spridning och rengöring) ökar förstås med antal gånger dessa moment upprepas. I områden som behandlas 6 ggr eller mer per år bör därför denna risk vara större än i områden som bara behandlas en eller ett par ggr per år. Vi föreslår därför att nu gällande vägledning (NFS 2000:7) i denna del behålls i den nya vägledningen.

Ansökningar om spridning av växtskyddsmedel på andra områden än på jordbruksmark


Sid 28. Under denna rubrik saknar vi skogsmark bland de områden som räknas upp.

I detta ärende har Kent Wiberg beslutat. Lina Wendt-Rasch har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Peter Bergkvist, Gunilla Ericson och Sylvia Karlsson deltagit.

På Kemikalieinspektionens vägnar



Kent Wiberg



Lina Wendt-Rasch