

Remissvar rörande remissomgång nr 2 om förslag till vägledning för prövning av användning av kemiska växtskyddsmedel inom vattenskyddsområden

Sammanfattning

- Kemikalieinspektionen ser flera värdefulla förbättringar i den omarbetade vägledningen, såsom de exempel på bedömningar och beslut som nu finns med.
- Kemikalieinspektionen anser det viktigt att den föreslagna vägledningen inte innebär en ambitionssänkning vad gäller skyddet för vattentäkter. I vissa centrala delar riskerar vägledningen ge ett lägre skydd för vattenskyddsområden än vad som gällt tidigare. En sådan försvagning är att det nu inte framgår på samma tydliga sätt som tidigare att tillstånd för användning av bekämpningsmedel inte bör ges inom inre (primär) skyddszon.
- Kemikalieinspektionen saknar en beskrivning av den svenska målsättningen för råvatten till dricksvatten (både yt- och grundvatten) såsom den framgår av den nu gällande svenska handlingsplanen för hållbar användning av växtskyddsmedel. Det bör till exempel redogöras för på vilket sätt vägledningen har beaktat de haltgränser som framgår av den svenska handlingsplanen.
- Det är bra att texten i vägledningen nu har utvecklats avseende skillnader mellan vattenskyddsföreskrifter som fastställts med stöd av 7 kap. 22 § MB och den generella tillståndspflicht som gäller enligt NFS 2015:2.
- Kemikalieinspektionen ställer sig fortsatt tveksam till att tona ned risken med upprepade behandlingar inom ett och samma område.
- Kemikalieinspektionen menar att risken för läckage av nedbrytningsprodukter behöver ingå i den bedömning som vägledningen föreslår.
- De spädningsberäkningar som finns i det nya utkastet av vägledningen bör strykas.
- Kemikalieinspektionen rekommenderar att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ser över möjligheten att införa en rekommendation om att effekten av beviljade tillstånd följs upp genom mätningar i området.

Kemikalieinspektionen har granskat den omarbetade vägledningen och ser flera värdefulla förbättringar jämfört med den tidigare versionen. Samtidigt saknas vägledande resonemang i några principiellt viktiga frågor som gäller den svenska målsättningen om halter i råvatten för dricksvatten som Kemikalieinspektionen lyfte fram samband med den förra remissen.¹ Kemikalieinspektionen hänvisar därför även till vad vi framfört tidigare i denna del. Kommentarer på den nya vägledningen lämnas nedan i form av generella kommentarer och som detalj synpunkter under respektive avsnitt.

Generella kommentarer

Kemikalieinspektionen anser det viktigt att den föreslagna vägledningen inte innebär en ambitionssänkning som riskerar att ge ett lägre skydd för vattenskyddsområden än vad som tidigare gällde genom Naturvårdsverkets allmänna råd NFS 2000:7 för tillståndsprövning enligt 14 § SNFS 1997:2 rörande användning av kemiska bekämpningsmedel inom vattenskyddsområde som nu ska ersättas. I både det tidigare allmänna rådet 97:3 till Naturvårdsverkets spridningsföreskrifter SNFS 1997:2 och i NFS 2000:7 sägs att tillstånd för användning av bekämpningsmedel inte bör ges inom inre skyddszon. Dessutom framgick att i de fall det bara finns en skyddszon för en vattentäkt bör tillstånd inte meddelas inom denna. Tyvärr tycker Kemikalieinspektionen sig inte se samma ambition i den föreslagna nya vägledningen, åtminstone framgår inte detta på samma tydliga sätt som tidigare. Att vägledningen blir tydlig är särskilt värdefullt för att, så långt det är möjligt, åstadkomma en likabedömning mellan tillståndsprövande myndigheter.

Kemikalieinspektionen välkomnar de exempel på bedömningar och beslut som nu förts in i vägledningen.

En viktig förändring, jämfört med den tidigare vägledningen, är att Sverige nu genomfört bestämmelserna i direktiv 2009/128/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för att uppnå en hållbar användning av bekämpningsmedel genom bestämmelser i förordning (2014:425) om bekämpningsmedel. Som framförts tidigare har direktivet 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. Det innebär, som Kemikalieinspektionen ser det, att den aktuella vägledningen blir mycket viktig för att kunna leda fram till en tillämpning av tillståndsprövningen inom vattenskyddsområden som ger ett högre skydd än vad enskilda produktgodkännanden för växtskyddsmedel som meddelas med stöd av förordning (EG) nr 1107/2009 kan åstadkomma. I detta sammanhang föreslår Kemikalieinspektionen att vägledningen kompletteras med en text som

- beskriver den svenska målsättningen för råvatten till dricksvatten (både yt- och grundvatten) som framgår av den nu gällande svenska handlingsplanen för hållbar användning av växtskyddsmedel, och

¹ Kemikalieinspektionen. 2015-10-23. Remissvar om gemensam remiss från Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket om vägledning för prövning av kemiska växtskyddsmedel inom vattenskyddsområden. Dnr 4.2.3.b-H1 5-06558.

- redogör för på vilket sätt vägledningen har beaktat de haltgränser som framgår av den svenska handlingsplanen, och
- besvarar frågan varför det krävs ett tillstånd för användningen inom vattenskyddsområden om ett växtskyddsmedel har bedömts som acceptabelt för en viss användning av Kemikalieinspektionen.

Detaljsynpunkter under respektive avsnitt

Avgränsningar

Under Avgränsningar framgår att vägledningen behandlar tillståndsprövning av kemiska växtskyddsmedel. Senare i texten under rubriken Regelverk står att tillståndsplikten enligt vattenskyddsföreskrifter kan omfatta alla typer av bekämpningsmedel, det vill säga både växtskyddsmedel och biocidprodukter. Detta kan behöva förtydligas.

Vattenskyddsföreskrifter

Här görs bland annat en hänvisning till de rekommendationer som finns i Naturvårdsverkets allmänna råd NFS 2003:16 om vattenskyddsområden och Naturvårdsverkets handbok 2010:5 om vattenskyddsområde. Dessa innebär att förbud bör föreskrivas för hantering av kemiska bekämpningsmedel inom primär skyddszon och att tillståndsplikt bör föreskrivas för hantering av kemiska bekämpningsmedel inom sekundär skyddszon. Kemikalieinspektionen utgår ifrån att syftet med den generella tillståndsplikten enligt NFS 2015:2 är att åstadkomma samma nivå av skydd som framgår av nuvarande rekommendationer kring vattenskyddsföreskrifter. För att åstadkomma en större tydlighet med avseende på detta kan vägledningen vinna på att delas in i avsnitt som berör vattentäktzon, primär respektive sekundär skyddszon.

Det är bra att texten i vägledningen nu har utvecklats avseende skillnader mellan vattenskyddsföreskrifter som fastställts med stöd av 7 kap. 22 § miljöbalken och den generella tillståndsplikt som gäller enligt NFS 2015:2. Ett viktig sådan skillnad är att tillståndsplikt enligt vattenskyddsföreskrifter även kan gälla för användning inomhus, till exempel i växthus och för icke yrkesmässig användning.

Begreppet kemikalieintensiv odling

I detta avsnitt står att det i NFS 2000:7 angavs att ”*kemikalieintensiva grödor, det vill säga sådana som behandlas med kemiska växtskyddsmedel fler än sex gånger under sin växtperiod, alltid är olämpliga att odla inom ett vattenskyddsområde*”. Den vägledningen, som nu är upphävd, innehöll en tabell med grödor som pekades ut som kemikalieintensiva odlingar. Det var dock inte grödorna i sig som var olämpliga att odla utan det var behandlingsmönstret som var kritiskt. Det framgick till exempel av texten i den tidigare vägledningen att uppgifterna byggde på generella beskrivningar och att det därför var viktigt att beakta förhållanden i enskilda fall. Vissa odlingsformer, odlingstekniska åtgärder såsom motståndskraftiga sorter kan förstas innebära att bekämpningsbehovet blir väsentligt lägre. Texten behöver därför förtydligas.

Kemikalieinspektionen ställer sig fortsatt tveksam till att tona ned risken med upprepade behandlingar. Att hänvisa till resultat från övervakning kan bli

vilsledande här, eftersom övervakningen inte säkert kan sägas fånga in tillfällen där det sker större spill eller andra olyckor. På samma sätt som det är rimligt att risken för att en olycka sker ökar med ökat antal transporter av miljöfarligt gods inom ett känsligt område, så bör samma riskbedömningsmetodik också användas för fält där växtskyddsmedel används upprepade gånger. Som framförts i tidigare remissvar menar Kemikalieinspektionen att sannolikheten att spill/slarv etcetera ska inträffa någon gång under ett arbetsmoment (tillredning, påfyllning, transport, spridning och rengöring) ökar med det antal gånger dessa moment upprepas. De råd kring kemikalieintensiv odling som framgick av NFS 2000:7 bör därför även ingå i den nya vägledningen.

Beskrivning av beslutstödet MACRO-DB

En av de mer centrala frågorna i samband med skyddet av vårt dricksvatten från förorening av växtskyddsmedel är den svenska målsättningen att halter av bekämpningsmedel inte ska förekomma alls i råvatten. Denna nationella målsättning har gjorts tämligen anonym i detta avsnitt och behöver lyftas fram. Se inledande kommentarer i remissvaret.

På flera ställen framgår att modellverktyget MACRO-DB bygger på ”värstafalls-scenarion”. Läsaren ges intrycket att verktyget i väsentlig grad överskattar risken. Först på sidan 33 framgår det att vindavdrift, ytavrinning, erosion och partikelbunden transport inte beaktas av verktyget och att kompletterande skyddsåtgärder därför måste vidtas (detta utvecklas en aning på sid 39). Kemikalieinspektionen ser gärna att detta avsnitt lyfts fram tydligare i vägledningen, dels för att ge en mer balanserad bild och dels för att sådana kompletterande skyddsåtgärder är mycket viktiga för att skydda öppna vattenvägar.

Kemikalieinspektionen föreslår också att det i detta sammanhang framgår att ”ytavrinning” inte enbart avser ytavrinning direkt till ett intilliggande vattendrag utan också transport via överskottsvatten till ytvattenbrunnar på åkermark.

Kemikalieinspektionen är fortsatt bekymrade över att risken för läckage av nedbrytningsprodukter i de allra flesta fall inte kommer att ingå i den bedömning som vägledningen föreslår. Kemikalieinspektionen anser att nuvarande text inte beaktar riskerna med läckage av metaboliter på ett korrekt sätt. Kemikalieinspektionen anser att MACRO-DB bör uppdateras så att även metaboliter från moderssubstanser som har en långsammare nedbrytning än två dagar inkluderas. Detta eftersom även dessa metaboliter kan utgöra ett problem ur läckagesynpunkt. Om MACRO-DB inte kompletteras med data som möjliggör detta bör vägledning ges som möjliggör att risken för läckage av dessa metaboliter kan bedömas på annat sätt. Detta kan göras genom att ingångsdata för dessa metaboliter tas från EFSA:s rapporter och att simuleringar med dessa data görs av personer med kunskap om MACRO-DB och om hur ingångsdata ska väljas. Alternativt kan avslag på ansökan ges för produkter med relevanta metaboliter som inte kan bedömas med verktyget.

I vägledningen står det att ”*Om det verksamma ämnet har en halveringstid på två dagar eller mindre så simuleras en relevant metabolit istället för moderssubstanten*”. Kemikalieinspektionen

anser att moderssubstansens läckagebenägenhet alltid bör simuleras och att metaboliter ska simuleras i tillägg till moderssubstansen.

Även om MACRO-DB är ett bra verktyg är det viktigt att de som ska använda modellen som ett bedömningsverktyg har en klar bild av dess begränsningar. Därför är det bra att vissa av modellens begränsningar är beskrivna i Vägledningen.

Simulering enligt MACRO-DB

Kemikalieinspektionen noterar att man i vägledningen föreslår att det ska vara möjligt att göra en enkel spädningsberäkning där hänsyn tas till andel åkermark i avrinningsområdet och behandlingsfrekvensen. I den föregående vägledningen för prövning i vattenskyddsområden togs inte hänsyn till spädning. Detta är en förfining som går längre än de förfiningar som används då produkter godkänns nationellt. Kemikalieinspektionen ställer sig mycket tveksam till om det är vetenskapligt korrekt att exempelvis anta att det är ett linjärt samband mellan area och grundvattenbildning. Kemikalieinspektionen anser inte att denna typ av spädningsberäkningar bör göras utan närmare kunskaper om grundvattenbildning för de specifika områdena. Spädningsberäkningar bör därför strykas från vägledningen.

Särskilt om glyfosat

I texten om glyfosat står att den tillståndsgivande myndigheten bör vara restriktiv med att medge tillstånd till användning av glyfosat inom primär skyddszon när det gäller vattenskyddsområden för ytvattentäkter. Enligt rekommendationerna i NFS 2003:16 och handbok 2010:5 bör förbud föreskrivas inom primär skyddszon för hantering av kemiska bekämpningsmedel. Även i det tidigare allmänna rådet 97:3 till Naturvårdsverkets spridningsföreskrifter SNFS 1997:2 och i NFS 2000:7 framgick att tillstånd för användning av bekämpningsmedel inte bör ges inom inre skyddszon. Dessa rekommendationer går alltså ett steg längre än att bara vara restriktiv och den gäller dessutom generellt för alla kemiska bekämpningsmedel, inte bara för glyfosat. Om avsikten är att, av försiktighetsskäl, föreslå mer begränsande åtgärder för glyfosat än vad som redan rekommenderas för bekämpningsmedel så behöver texten ändras så att detta blir tydligt.

Exempel på villkor

Vad gäller förebyggande av vindavdrift anges i vägledningen att det av 3 kap. 2 § NFS 2015:2 följer att Hjälpredan bör användas för att anpassa skyddsavstånd till vissa angivna skyddsobjekt. I vägledningen konstateras att det därför inte finns anledning att ställa särskilda villkor om användning av Hjälpredan inom vattenskyddsområde.

Vidare uppmanar vägledningen att ”*Emellertid kan informeras om att Hjälpredan ska tillämpas i beslut om tillstånd att använda växtskyddsmedel inom vattenskyddsområde*”. Det är oklart vad som avses med denna skrivning. Den troligaste tolkningen är dock att vägledningen avser att uppmana kommunerna att i sina beslut om tillstånd, informera om att Hjälpredan ska tillämpas vid fastställande av anpassade skyddsavstånd.

Av 3 kap. 2 § NFS 2015:2 framgår att den som yrkesmässigt sprider växtskyddsmedel utomhus alltid ska bestämma och hålla skyddsavstånd till vattentäkter, sjöar och

vattendrag och omgivande mark. Skyddsavstånden ska anpassas efter omständigheterna på platsen för spridningen, varvid särskild hänsyn ska tas till ett antal parametrar. Ingenstans i bestämmelsen framgår att Hjälpredan bör eller ska tillämpas vid fastställande av sådana skyddsavstånd. Av Naturvårdsverkets vägledning om tillämpning av Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2015:2) om spridning och viss övrig hantering av växtskyddsmedel framgår dock att Hjälpredan kan användas vid tillämpning av 3 kap. 2 § i NFS 2015:2.

Det följer således inte av 3 kap. 2 § NFS 2015:2 att Hjälpredan bör användas, utan detta följer av Naturvårdsverkets vägledning till bestämmelsen. Detta innebär att det inte föreligger någon juridisk skyldighet att använda sig av Hjälpredan vid fastställande av anpassade skyddsavstånd och det är således felaktigt påstå detta.

Mot bakgrund av ovanstående kan det finnas anledning att i vissa fall förena beslut om tillstånd att använda växtskyddsmedel inom vattenskyddsområde med särskilda villkor om hur anpassade skyddsavstånd ska fastställas.

Övervakning

Kemikalieinspektionen rekommenderar att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ser över möjligheten att införa en rekommendation om att effekten av beviljade tillstånd följs upp genom mätningar i området. Särskilt i de fall tillstånd för användning av bekämpningsmedel inom vattenskyddsområde medges upprepade gånger eller i en stor del av avrinningsområdet. Kemikalieinspektionen föreslår att möjligheten att prioritera sådana områden i de regionala övervakningsprogrammen undersöks.

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

På Kemikalieinspektionens vägnar

Kent Wiberg

Peter Bergkvist