

NOTAT



**Miljø- og
Fødevareministeriet**
Miljøstyrelsen

Pesticider og Biocider
J.nr. 2020 - 21040
Ref. MASOM
Den 23. juni 2020

Fagligt bidrag til besvarelse af MOF alm. del spm. 1035 vedr. Vejledning om pesticidholdigt spildevand og pesticidholdigt affald fra væksthusegartnerier

MOF alm. del spm. 1035

I MOF alm. del spm. 1035 bedes ministeren kommentere henvendelsen fra Dansk Gartneri, der fremgår af MOF alm. del - bilag 550. Notatet her udgør Miljøstyrelsens faglige bidrag til besvarelsen.

Straf til gartnerierne for anvendelse af sprøjtemidler til lukkede produktioner i åbne væksthuse

Dansk Gartneri fremfører, at det er uklart, hvilken straf gartnerierne får for en forseelse ift. anvendelse af pesticider godkendt kun til væksthuse.

Miljøstyrelsens Kemikalieinspektion kan ikke besvare spørgsmålet om straf, fordi der endnu ikke er retspraksis på området. Det vil derfor ikke være muligt for Miljøstyrelsen på forhånd at fastlægge en sanktioneringspraksis mht. bødestørrelser for overtrædelser. Der kan først foretages en vurdering af retspraksis på området, når der er afsagt et større antal domme i sammenlignelige sager. Kemikalieinspektionen kan derfor alene redegøre for de generelle retningslinjer for håndhævelse efter kemikalielovens regler om tilsyn og håndhævelse på kemikalieområdet.

Ved håndhævelse forstås de skridt, som sikrer, at overtrædelser af kemikaliereglerne bringes til ophør, idet Kemikalieinspektionen skal foranledige et ulovligt forhold lovliggjort, medmindre forholdet er af underordnet betydning jf. Kemikalielovens § 48, stk. 1.

Vurderingen af hvilke overtrædelser, der skal medføre indskærpelse og politianmeldelse, vil bero på de straffebestemmelser, som er tilknyttet reglerne. Som tilsyns- og håndhævelsesmyndighed foretager Kemikalieinspektionen således en juridisk vurdering af, om der kan ske håndhævelse af overtrædelser samt hvilket håndhævelsesskridt, der skal anvendes i den konkrete situation.

Den mildeste form for sanktionering er indskærpelse, som i praksis betyder, at det fremhæves, at reglen skal overholdes.

Ved sager, der munder ud i en politianmeldelse, er det anklagemyndigheden, som afgør, om der skal rejses tiltale i anledning af en konkret overtrædelse, herunder hvilken sanktion der skal nedlægges påstand om under straffesagen. Hvis anklagemyndigheden beslutter at rejse tiltale, vil Kemikalieinspektionen dog almindeligvis blive anmodet om en indstilling om sanktionen. Derfor indstiller Kemikalieinspektionen et bødeforslag i forbindelse med indgivelse af politianmeldelsen. Ved fastsættelse af bødestørrelsen indgår sagens omstændigheder, herunder om der er tale om skærpene eller formildende omstændigheder, som kan have betydning for fastsættelsen af bødestørrelsen i op- eller nedadgående retning.

Det er til enhver tid domstolene, der afgør skyldspørgsmålet samt størrelsen af bødestrafen. Den sigtede har dog mulighed for at vedtage et bødeforlæg fra politiet med en administrativ fastsat bøde, hvis man kan erkende overtrædelsen og således undgå en retssag ved at betale en bøde.

Den nye vejledning vil blive anvendt i sagsbehandlingen om håndhævelse af reglerne om anvendelse af pesticider, men den kan ikke isoleret set danne grundlag for en sanktion. En vejledning er ikke juridisk bindende, men den kan bruges som element i fortolkningen af de juridiske aspekter i sagen. En forudsætning for at kunne blive idømt en straf er, at der skal være hjemmel i lov eller i regler fastsat i medfør af loven samt EU's forordninger på lovens områder.

Dansk Gartneris løsningsforslag ift. kommunernes handlingsplaner

Henvendelsen fra Dansk Gartneri omfatter også en beskrivelse af problemer, de ser ift. pesticidkontrollens rolle og forslag til løsning heraf. Ifølge Dansk Gartneri har Landbrugsstyrelsens pesticidkontrol 1½ måned efter vejledningens offentliggørelse kontrolleret gartnerierne for anvendelse af pesticider til lukkede produktioner, men mange af husene er ifølge Dansk Gartneri klassificeret som åbne efter den nye vejledning.

Miljøstyrelsen kan oplyse, at det er korrekt, at Landbrugsstyrelsen i de første måneder af 2020 har gennemført kontroller på gartnerier. Landbrugsstyrelsens pesticidkontrol har blandt andet til opgave at kontrollere, om reglerne om besiddelse, anvendelse og opbevaring af pesticider er overholdt, herunder om væksthuse er lukkede set i forhold til, om der anvendes pesticider, der kun er godkendt til brug i lukkede væksthuse. Når Landbrugsstyrelsen gennemfører pesticidkontroller, er det meget vigtigt, at de dokumenterer mulige overtrædelser med fx fotos. Landbrugsstyrelsen har på den baggrund bl.a. dokumenteret indretning af væksthuse via fotos. Efter kontrolbesøg er det almindelig procedure, at Landbrugsstyrelsen fremsender et høringsbrev til gartneren/jordbrugeren med beskrivelse af de forhold, som kontrolløren har konstateret, og som kontrolløren vurderer er en overtrædelse af den gældende kemikalielovgivning. Efter endt høring oversendes sagen til Miljøstyrelsens Kemikalieinspektion, som er ansvarlig for behandling af håndhævelsessagen, herunder vurderingen af, hvilket håndhævelsesmiddel, der skal anvendes i den konkrete sag. De sædvanlige håndhævelsesmidler er indskærpelser og politianmeldelser.

Kemikalieinspektionen har i løbet af foråret modtaget en række gartnerikontrolsager fra Landbrugsstyrelsen. Ingen af disse sager er endnu behandlet af Kemikalieinspektionen. Kemikalieinspektionen gennemfører en screening af sagerne efterhånden, som de modtages fra Landbrugsstyrelsen med henblik på at vurdere, om der er sager, der alene skal afsluttes med indskærpelser. Det er Kemikalieinspektionens vurdering, at det ikke er tilfældet for nogen af de sager, der er modtaget indtil videre. Kemikalieinspektionen vil behandle de oversendte kontrolsager i den rækkefølge, de er kontrolleret af Landbrugsstyrelsen. Det er ikke på nuværende tidspunkt muligt at sige, hvornår sagerne bliver behandlet.

Dansk Gartneri foreslår en løsning, hvor Landbrugsstyrelsen ved konstatering af anvendelse af pesticider, der ikke er i overensstemmelse med vejledningen, kan anmelde de forhold til den lokale kommune, som kontrollen finder udgør en overtrædelse. Dansk Gartneri oplyser i den forbindelse, at vejledningen er skrevet til kommunerne. Kommunerne (f.eks. Odense Kommune) har allerede været i grundig dialog med gartnerierne og har lavet handlingsplaner for nogle gartnerier om produktionen, som strækker sig 3 år ud i fremtiden.

Det er Miljøstyrelsens vurdering, at handlingsplaner udarbejdet med det pågældende gartneris kommune ikke ændrer ved, at pesticider, der kun er godkendt til brug i væksthuse, kun må anvendes i

væksthuse. Væksthuse er i den forbindelse defineret i pesticidforordningens artikel 3, nr. 27 som et lukket rum konstrueret på en måde, så der ikke kan ske udslip af plantebeskyttelsesmidler i miljøet.

Ansøgninger til åbne produktioner

Dansk Gartneri skriver, "at pesticider, som er godkendt både på friland og i væksthuse skal risikovurderes på ny af Miljøstyrelsen inden 1. januar 2021". Der er i Miljøstyrelsens vejledning angivet, at der hidtil i risikovurderingen ved godkendelsen af de enkelte pesticider ikke er sondret mellem pesticider anvendt til dyrkning i jord i åbne væksthuse, og pesticider anvendt i et væksthuse. Det skyldes, at det har været forudsat, at væksthuset var lukket, og at der ikke skete udslip til miljøet fra væksthuse, jf. pesticidforordningens definition. Det var med andre ord ikke Miljøstyrelsens forventning, at sådanne pesticider blev anvendt i væksthuse med dyrkning i jord. Det fremgår ligeledes af vejledningen, at Miljøstyrelsen fremadrettet vil kunne foretage en vurdering af, hvorvidt der kan gives godkendelse af visse pesticider til konkrete anvendelser i åbne væksthuse, fx dyrkning i jord. Hvis branchen således ønsker, at gartnerierne skal kunne fortsætte med at anvende de midler, der i dag har en godkendelse til anvendelse i væksthuse, og væksthuset ikke er lukket – fx hvor produktionen foregår i jord eller lignende - skal midlerne have en "mindre anvendelse" eller fuld godkendelse inden den 1. januar 2021. Perioden frem til 1. januar 2021 vil være en overgangsperiode, hvor de midler, der i dag er pålagt afgift for miljøbelastning og miljøadfærd, kan anvendes i åbne væksthuse. De aktivstoffer, der kun har en godkendelse til anvendelse i væksthuse og er undtaget pesticidafgiften for så vidt angår miljøeffektbelastnings- og miljøadfærdsbelastningsdelen, må udelukkende anvendes i væksthuse – dvs. i lukkede systemer – som det har været forudsat ved deres godkendelse, og disse midler er ikke omfattet af en overgangsperiode.

Dansk Gartneri fremhæver, at "ingen af de forventede ansøgninger (60 stk.) om fornyet godkendelse er for nuværende godkendt af Miljøstyrelsen og klar til 1. januar 2021". Miljøstyrelsen har i det sidste halve år opfordret Dansk Gartneri til dels at indsende en prioriteret liste over forventede ansøgninger og dels at indsende eksempler på ansøgninger, der dækker forskellige typer dyrkning i åbne væksthuse. Det fremgår af Dansk Gartneris notat, at på nuværende tidspunkt har gartneribranchen ansøgt om mindre anvendelse til ét middel – Candit – til de åbne produktioner. Dansk Gartneri nævner, at denne ansøgning er en modelansøgning for alle parter. Miljøstyrelsen går ud fra, at der med "alle parter" menes Dansk Gartneri og Miljøstyrelsen, men styrelsen har overfor Dansk Gartneri anført, at den pågældende ansøgning ikke dækker alle forskellige dyrkningstyper. Dansk Gartneri angiver, at de afventer afgørelse for denne ansøgning, hvorefter de vil udarbejde de resterende ansøgninger med denne erfaring in mente.

Aktuel status er, at Miljøstyrelsen er i gang med at vurdere ansøgningen om mindre anvendelse af Candit. Bl.a. afventer Miljøstyrelsen, at ansøger fremlægger dokumentation for anvendelse af gardiner som en risikobegrænsende foranstaltning ift. håndtering af kondensvand i husene. Dansk Gartneri har oplyst, at forsøget med gardiner netop er ved at blive afsluttet, og at dokumentationen vil blive fremsendt hurtigst muligt.

Miljøstyrelsen har først den 8. juni 2020 modtaget liste over forventede ansøgninger fra Dansk Gartneri. Samlet fremgår der 54 produkter på listen. Desuden er anført "Diverse sneglemidler" under ét. På listen er anført 5 produkter, der ikke er pålagt miljødelen af pesticidafgiften og således ikke kan godkendes til brug i åbne væksthuse. Af listen fremgår 16 produkter med mikrobiologiske aktivstoffer, mens de resterende midler indeholder kemiske aktivstoffer.

European Food Safety Authority (EFSA) guidance

Miljøstyrelsen bemærker, at Dansk Gartneri i deres henvendelse skriver, at "EFSA har udarbejdet guidelines med opfordring til, at der tages højde for et mindre udslip ved godkendelse af pesticiderne".

Miljøstyrelsen antager, at Dansk Gartneri henviser til flg. guidance dokument fra EFSA:
<https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2014.3615>

I guidance-dokumentet fra EFSA henvises til pesticidforordningens definition på et væksthuse:
"»væksthuse«: et faststående, lukket rum til afgrødeproduktion, som man kan gå ind i, og som er forsynet med sædvanligvis transparente vægge og tag, der giver mulighed for kontrolleret udveksling af materialer og energi med omgivelserne og forhindrer udslip af plantebeskyttelsesmidler i miljøet."¹

Det fremgår endvidere af EFSA's vejledning, at litteraturen viser, at der sker udslip fra systemer, der almindeligvis ville opfattes som "væksthuse". Disse systemer opfylder ikke de forhold, der forhindrer udslip af plantebeskyttelsesmidler til miljøet og falder derfor ikke ind under den definition, der i pesticidforordningen er givet for "væksthuse".

Det er Miljøstyrelsens vurdering, at guidance-dokumentet ikke opfordrer til, at der tages højde for et mindre udslip ved godkendelse af pesticider, der godkendes til brug i væksthuse, der følger definitionen af et væksthuse i pesticidforordningen. EFSA's guidance-dokument præciserer, at mange væksthuse ikke forhindrer udslip af plantebeskyttelsesmidler til miljøet. I Miljøstyrelsens vejledning henvises til EFSA guidance-dokumentet til støtte for forståelsen af typer af væksthuse og overdækkede produktioner. I EFSA's vejledning findes beskrivelser af, hvorledes der kan ske påvirkning af grundvand, overfladevand, jord og luft fra 10 beskrevne kategorier. Det er kun "closed building" kategorien, der kan sikre helt mod emission til omgivelserne, mens der for "greenhouse" kategorien vises, at der i forskellige scenarier bør foretages eksponeringsvurderinger for grundvand, overfladevand, jord og luft.

Udmelding af praksisændringer

Ifølge Dansk Gartneri er praksisændringer ikke meldt ud; ej heller frister for at få bragt forholdene i orden. Miljøstyrelsen henviser til, at definitionen på et væksthuse fremgår af pesticidforordningen fra 2009, der er trådt i kraft den 14. juni 2011. Det fremgår desuden af Bekæmpelsesmiddelafgiftsloven², at der ved med lov nr. 594 af 18. juni 2012 skete en omlægning af afgiften på plantebeskyttelsesmidler til mængdeafgift differentieret efter sundheds- og miljøkriterier. Ved omlægningen blev indført den gældende differentierede pesticidafgift, hvor midler, der er undtaget fra den differentierede pesticidafgifts miljødél, er godkendt til anvendelse i lukkede væksthuse:

"For plantebeskyttelsesmidler, der udelukkende er godkendt til anvendelse i lukkede væksthuse: Miljøeffektbelastningsfaktoren sættes til 0.
Miljøadfærdsbelastningsfaktoren sættes til 0."

Disse midler er ikke omfattet af den overgangsperiode, der fremgår af vejledningen. De må således ikke, som det er tilfældet for de øvrige pesticider, der aktuelt er godkendt til væksthuse, anvendes i de åbne huse indtil 1. januar 2021.

Det fremgår endvidere af loven, at mikrobiologiske bekæmpelsesmidler beskattes med 3 pct. af den afgiftspligtige værdi. De mikrobiologiske midler er således pålagt en værdiafgift frem for den differentierede pesticidafgift, og afgiften for disse midler er derfor ikke afhængig af miljøbelastningen. Miljøstyrelsen præciserer, at de mikrobiologiske midler som udgangspunkt også er omfattet af overgangsordningen, da de generelt ikke vurderes at udgøre en miljøbelastning. For nuværende er der dog ét mikrobiologisk middel, der ikke er omfattet af overgangsperioden. Det er midlet V10, der er

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R1107&from=DA>

² <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2015/232>

godkendt til markedsføring i Danmark den 15. januar 2020 efter udgivelse af vejledningen. Dette middel må ikke anvendes i åbne væksthuse, og det fremgår af midlets etiket, at det kun må anvendes i lukkede væksthuse.

Miljøstyrelsen er af Dansk Gartneri blevet gjort opmærksom på, at vejledningens liste over pesticider, der ikke må anvendes i åbne væksthuse i overgangsperioden indtil 1. januar 2021, ikke er i fuld overensstemmelse med ovenstående. I vejledningen er givet en oversigt over aktivstoffer med en godkendelse kun til væksthuse i Danmark. På denne liste mangler aktivstoffet buprofezin, der i Danmark kun er godkendt til anvendelse i lukkede væksthuse. I tillæg kommer to midler, som er undtaget fra pesticidafgiftens miljødél, men som indeholder aktivstoffer, der samtidig indgår i andre midler, der i Danmark er godkendt til brug på friland. Disse to midler er heller ikke omfattet af overgangsperioden. Der er tale om de to følgende midler: Azatin EC, reg. nr. 738-3 med aktivstoffet azadirachtin samt Kompakt 5 C, reg. nr. 49-94 med aktivstoffet chlormequat-chlorid.

Definition af åbne og lukkede væksthuse

Dansk Gartneri fremfører, at "Ny dansk definition af åbne og lukkede væksthuse kræver ombygning af de åbne huse (ca. 50% af arealet) indenfor ganske kort tid". Miljøstyrelsen gør opmærksom på, at der ikke er tale om en ny dansk definition, men en gengivelse af pesticidforordningens definition af et væksthuse. I vejledningen fremgår desuden en uddybning af, hvad Miljøstyrelsen lægger til grund for, at der er tale om et lukket system, hvor der kan anvendes midler, som er godkendt til brug i væksthuse, der ifølge pesticidforordningens definition forhindrer udslip af plantebeskyttelsesmidler i miljøet. Miljøstyrelsen har ikke konkret dokumentation for, hvor stor en del af arealet, der skal ombygges eller i hvilken grad disse arealer skal ombygges for, at der kan anvendes pesticider, der er i dag kun er godkendt til brug i lukkede væksthuse. Det er derfor ikke muligt for Miljøstyrelsen at kvalificere udsagnet om, at ca. 50% af arealet kræver ombygning.