

Tillväxtreglering av cerealier

– Tillåtet men inte accepterat av svensk kvarnindustri

Growth regulation of cereals

– Legal but not accepted by the Swedish mill industry

Stefan Löfgren



Tillväxtreglering av cerealier

- Tillåtet men inte accepterat av svenskvarnindustri

Growth regulation of cereals

- Legal but not accepted by the Swedish mill industry

Stefan Löfgren

Handledare: Lena Holm, SLU Alnarp, Område Agrosystem

Examinator: Allan Andersson, SLU Alnarp, Område Agrosystem

Omfattning: 10 hp

Nivå och fördjupning: Grundnivå, G1E

Kurstitel: Examensarbete för lantmästarprogrammet inom lantbruksvetenskap

Kurskod: EX0619

Program/utbildning: Lantmästare - kandidatprogrammet

Utgivningsort: Alnarp

Utgivningsår: 2012

Omslagsbild: Stefan Löfgren

Serietitel: nr: Självständigt arbete vid LTJ-fakulteten, SLU

Elektronisk publicering: <http://stud.epsilon.slu.se>

Nyckelord: Tillväxtreglering, Stråförkortning, Moddus, Moddus 250 EC, growth regulation, shortening straw



Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Fakulteten för landskapsplanering,
trädgårds- och jordbruksvetenskap

FÖRORD

Inom lantmästare - kandidatprogrammet är det möjligt att ta ut två examina, en lantmästarexamen (120 hp) och en kandidatexamen (180 hp). En av utbildningens obligatoriska moment är att skriva ett självständigt arbete som skall redovisas som rapport och en muntlig presentation vid ett seminarium. Detta arbetet har genomförts under andra året och motsvarar 6,7 veckors heltidsstudier (10 hp).

Idén till studien väcktes då jag börjat jobba på ett företag som säljer förnödenheter till lantbruk och köper spannmål av sydsvenska lantbrukare. Frågan uppkom varför Kemikalieinspektionen ändrat sitt beslut angående användning av stråförkortningsmedel. Tidigare var användning enbart tillåten i råg, men nu (sedan 2011-07-01) är det godkänt att använda stråförkortning i samtliga sädeslag. Detta med tillväxtreglerandepreparatet Moddus 250 EC. Frågeställningen blev intressantare av det faktum att svenska kvarnarna, trots att det är fullt lagligt, inte vill ta emot stråförkortad spannmål. Det kändes därför viktigt att undersöka varför kvarnarna tagit detta beslut och vad beslutet grundar sig i.

Ett varmt tack riktas till LRF, Kemikalieinspektionen och övriga företag och organisationer som varit behjälpliga med information och synpunkter och inte minst intervjuer. Ett stort tack till Lena Holm som varit handledare och varit till stor hjälp vid genomförandet av detta examensarbete med råd och granskning.

Allan Anderson har varit examinator.

Alnarp maj 2012

Stefan Löfgren

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	3
SUMMARY	4
INLEDNING	5
BAKGRUND	5
SYFTE	5
AVGRÄNSNING	5
MATERIAL OCH METOD	6
LITTERATURSTUDIE	7
TILLVÄXTREGLERING – VÄXTFYIOLOGI & ANVÄNDNING	7
BAKGRUND – TILLVÄXTREGLERING I CEREALIER 1987-1998	8
UTREDNING – ANVÄNDNING AV TILLVÄXTREGLERING 1998	8
KEMIKALIEINSPEKTIONENS – BESLUT 2005	10
REGERINGSBESLUT - JUNI 2008	10
REGERINGSRÄTTENS DOM - SEPTEMBER 2010	11
KEMIKALIEINSPEKTIONENS BESLUT 2011	12
RESULTAT	13
INTERVJUER	13
SVERIGES KVARNFÖRENING – ORDFÖRANDE, NIKLAS SVENSSON	13
KEMIKALIEINSPEKTIONEN – MYNDIGHETSEXPERT, PETER BERGKVIST	14
LRF – VÄXTSKYDDANSVARIG, SUNITA HALLGREN	14
SPMO – FÖRENINGEN SVERIGES SPANNMÅLSODLARE	15
SVENSKA FODER – SPANNMÅLSCHIEF, MATS JÖNSSON	16
SVENSKA LANTMÄNNEN – ANSAVARIG FÖR SPANNMÅLSINKÖP, CHARLOTTE ERLANDER	16
DISKUSSION	18
SLUTSATSER	19
REFERENSER	20
SKRIFTLIGA	20
MUNTLIGA	21

SAMMANFATTNING

Den förste juli 2011 beslutade Kemikalieinspektionen att godkänna användandet av det tillväxtreglerande preparatet Moddus 250 EC från Syngenta Crop Protection A/S i samtliga stråsädesgrödor. Detta var ett beslut som framkommit efter en dom i regeringsrätten den 22 september 2010 (KemI, 2011). Samtidigt är inte den svenska kvarnarindustrin beredd på att ta emot spannmål som är tillväxtreglerad.

Jag blev intresserad hur detta skulle påverka svenska lantbrukare och hur de skulle hantera denna lagändring som inte går att utnyttja vid odling av spannmål till humankonsumtion då svenska kvarnindustrin inte tar emot spannmålen. För att undersöka detta gjordes en litteraturstudie i ämnet samt kompletterande intervjuer med öppna frågor till fem företag/organisationer.

Litteraturstudien visade på att frågan länge varit aktuell och debatterats sedan 1987 då den första restriktionen om stråförkortning kom. Denna gällde alla sädesslag utom råg som var undantaget p.g.a. dess långa och stråsvaga växtsätt. Frågan har sedan malt sakta i olika instanser och för att sedan 1998 bli mål för en omfattande utredning av behov och miljökonsekvenser för svenskt lantbruk. Man fann att flera hinder fanns, däribland att svensk lagstiftning stred mot växtskyddsförordningen inom EU. År 2001 kom en ansökan in till Kemikalieinspektionen om preparatet Moddus 250 EC. Detta avslogs av KemI 2005, men revs sedan upp av regeringsrätten 2010, för att innan dess ha varit ett fall för regeringen som biföll KemI:s avslag. KemI biföll ansökan för Moddus i juli 2011 och därmed var Moddus 250 EC godkänt att använda i all stråsäd i Sverige.

Det tillfrågade företagen/organisationerna hade olika åsikter om beslutet att godkänna tillväxtreglering i samtliga stråsädesgrödor. Men generellt för LRF, Svenska Foder och Svenska Lantmännen är att de ser till den fria marknaden och den fria konkurrensen utan handelshinder. KemI och Svensk kvarnförening inte är intresserad av tillväxtreglering av spannmål och ser inte nyttan för svenskt lantbruk på samma sätt, som LRF, Svenska Foder och Svenska Lantmännen.

SUMMARY

In 1 June, 2011, the Swedish Chemical Agency (KemI) decided to approve the use of the growth regulating product Moddus 250 EC from Syngenta Crop Protection A/S in all cereal crops. This decision was reached after a ruling of the Supreme Administrative Court in 22 September, 2010 (KemI, 2011). Simultaneously, the Swedish mill industry weren't prepared to buy cereals that was growth regulated.

I became interested in how this would affect Swedish farmers and how they would manage this change in the law that was not applicable on cultivation of cereals for human consumption, since the Swedish mill industry didn't accept growth regulated cereals. A literature study was done on the subject to examine this issue and the study was supplemented with interviews with open questions to five different companies/organizations.

The literature study showed that this issue has been discussed and debated since 1987 when the first restriction regarding shortening of straw came. This was applied to all kinds of cereal except for rye due to its long and weak straw. It has then been a matter for different authorities until 1998 when it became a target of an extensive investigation of need and environmental impact for Swedish farming. Several obstacles were found, and one of those was that the Swedish legislation was contrary to the plant protection regulation in the European Union. In 2001 an application regarding Moddus 250 EC was received by the KemI. This was rejected by KemI in 2005 but was then later brought up by the Supreme Administrative Court in 2010. Before that it was a case for the government which approved the rejection made by KemI. In July, 2011, KemI approved Moddus and consequently Moddus 250 EC was approved to be used in all cereal crops in Sweden.

The five different companies/organisations had different opinions regarding the decision to approve growth regulation in all cereal crops. The Federation of Swedish Farmers (LRF), Svenska Foder and Svenska Lantmännen all have in common that they focus on the free market and the free competition without trade barriers. KemI and the Swedish flour-milling industry are not interested in growth regulation of cereals and they don't see the benefit for Swedish farming in the same way as the Federation of Swedish Farmers (LRF), Svenska Foder and Svenska Lantmännen do.

INLEDNING

BAKGRUND

Den förste juli 2011 beslutade Kemikalieinspektionen (KemI) att tillåta bekämpning av all stråsäd med tillväxtreglerare av fabrikatet Moddus 250 EC från Syngenta Crop Protection A/S (KemI, 2011). Samtidigt har kvarnarna i Sverige beslutat att de inte kommer köpa stråförkortad spannmål. I detta ligger problemet med att kvarnarna inte är intresserade att köpa in cerealier som är producerade enligt svensk lag och förordning. Frågan nu är hur Sveriges bönder och spannmålshandlare ska agera.

SYFTE

Målet är att undersöka varför kvarnarna inte vill ta emot tillväxtreglerad spannmål och hur spannmålshandlarna kommer att hantera detta under skörden 2012.

Det som också ska undersökas är vad som ligger till grund för att tillväxtreglering tidigare endast varit tillåtet i råg, men nu har godkänts till samtliga spannmålsgrödor efter den förste juli 2011 av KemI.

Syftet är att påvisa varför Kemikalieinspektionen och kvarnarna har olika syn på att tillväxtreglera spannmål till humankonsumtion. Detta inkluderar även om kvarnarna är beredda att merbetala spannmål för att lantbrukaren inte ska tillväxtreglera, något som annars kan spara tid och pengar i skörden för lantbrukaren och möjligen därigenom säkerställa kvaliteten på cerealier till svenska kvarnindustrin.

AVGRÄNSNING

Studien avser svensk spannmålsodling och de större företagen/föreningarna inom handel och kvarnindustrin. Ett visst fokus kommer att ligga på södra Sverige då detta är den del av landet som producerar merparten av den svenska spannmålen. En mycket kort utblick över grannländerna kommer att göras för att se likheter och skillnader i ett vidare perspektiv.

MATERIAL OCH METOD

Examensarbetet består i huvudsak av en litteraturstudie. Denna utgår från myndighets- och regeringsbeslut och utlåtande från myndigheter vars uppgift är att undersöka och reglera användandet av b.l.a. växtskydd och resthalter i livsmedel. För att få en bredare bild har kontakt tagits med flera berörda myndigheter och organisationer som resulterat i intervjuer. I dessa intervjuer har öppna frågor ställts som sedan de tillfrågade fått resonera och lägga fram sin åsikt kring.

Metoden som använts i examensarbetet för att finna litteratur till en litteraturstudie är genom att söka på internet via olika databaser. De databaser som används är Google, Google scholar och SLU:s samlade databaser Primus. Även böcker från SLU biblioteket i Alnarp har använts för att verifiera fakta.

Vidare har kontakt tagits med sakkunniga personer inom Kemikalieinspektionen, LRF, Sveriges kvarnförening, Föreningen Sveriges Spannmålsodlare, Svenska Foder och Svenska Lantmännen. Från KemI och LRF har ytterligare litteratur framkommit som bearbetats vidare. I samband med att kontakt tagits med berörda parter har även en diskussion framkommit som resulterat i en intervju om företaget/myndighetens ståndpunkt i frågan om tillväxtreglering av stråsäd.

LITTERATURSTUDIE

TILLVÄXTREGLERING – VÄXTFYSIOLOGI & ANVÄNDNING

Stråförkortning eller tillväxtreglerande preparat kan påverka plantan på en rad olika sätt. Effekterna som kan uppnås med stråförkortning kan vara, inte bara ett kortare och styvare strå utan också ett högre falltal en bättre upptorkning vid skörd då liggsäden minskar till följd av ett styvare strå. Detta kan resultera i en jämnare kvalitet av spannmålen (Sundgren, 2010).

Gibberellin är det växthormon som ser till att plantan bl.a. sträcks. Ämnet har varit känt sedan 1926 då japanska forskare fann det första gången, men inte förrän 1934 namngavs hormonet och särskildes av de japanska forskarna T. Yabuta och Y. Sumiki. Intresset och förståelsen i västvärlden för vad upptäckten kunde nyttjas till väntade till 1956. I dagsläget har över 125 olika gibberelliner funnits (Raven et.al., 2005).

Under den ”gröna revolutionen” på 1960 och 1970 talet kom gibberelliner att spela en viktig roll, då en ökande avkastning krävde en starkare planta. Med kunskapen om vad som fick plantan att sträcka sig kunde förädlarna med Norman Borlaug i spetsen förädla på en ökande avkastning och ett kortare strå (Raven et.al., 2005).

Det verknings sätt ett tillväxtreglerande preparat har är att det hämmar växtens egna sträckningshormon gibberellin. Det syntetiska ämnet i de tillväxtreglerandemedlen ser till att blockera växtens syntes av gibberelliner (Fogelfors, 2001). Som följd av detta hindras sträckningen av växten, som till viss grad kan förhindra liggsäd. Att plantan står upp är en viktig faktor för konkurrensen mot roto-gräs såsom kvickrot och flyghavre vilket konkurrerar med huvudgrödan om ljus och näring (Emmerman & Franzén, 1998). Även andra effekter kan uppnås exempelvis, ökat antal sidokott. Men inte bara positiva effekter finns. En sen tillväxtreglering med hög dos kan resultatet vara en längre kulturtid, små plantor och skador på blad och blommor (Sundgren, 2010). Vidare finns risken med ett ökat antal grönskott som påverkar risken för mjöldryga (Emmerman & Franzén, 1998). Effekten av en behandling beror på växtslag, tidpunkt för behandling samt klimatfaktorer. Den slutliga effekten av en stråförkortning beror på den totala mängden stråförkortning (dos) och koncentrationen av preparatet på plantan (täckningsgrad) (Sundgren, 2010).

Användning av stråförkortningsmedel har under långtid varit kraftigt reglerat i Sverige. Med undantag för råg har stråförkortningsmedel inte varit godkänt i stråsäd sedan 1987. Anledningen är att rågen skiljer sig gentemot de andra sädeslagen genom att det har ett längre och svagare strå, detta medför att behovet av stråförkortning är större då liggsäd oftare förekommer i rågodling än i övriga spannmålsgrödor (KemI, 2011).

Den totala användningen av tillväxtreglerande medel har sedan 1981 fram till år 2010 sjunkit från 83 ton aktiv substans till år 2010 20 ton aktiv substans, detta baserat på försäljning av produkter (KemI, 2012). Totala mängden bekämpningsmedel inom jordbruket som försålles 2010 var 34 % av den totala försäljningen 1981 (KemI, 2012).

BAKGRUND – TILLVÄXTREGLERING I CEREALIER 1987-1998

Regeringen tog i april 1987 beslut om att förbjuda användningen av tillväxtreglerande preparat, fram till den 31 december 1987, för att under denna tid kunna utreda konsekvenserna av tillväxtreglering (Emmergren & Franzén, 1998).

I motiven till besluten finns bl.a. risken för en ökad användning av kväve vilken kunde medföra ökat växtnärläckage och därmed övergödning samt en överproduktion av spannmål (Emmergren & Franzén, 1998).

Under tiden april till december 1987 fick en expertgrupp i uppdrag att utreda effekterna för såväl miljö som jordbruksproduktionen. Med bakgrund av deras betänkande ”Intensiteten i jordbruksproduktion- Miljöpåverkan och spannmålsöverskott”, Jo 1987:3 (Jordbruksdepartementet, 1988), tog regeringen i februari 1988 beslut om ett fortsatt förbud mot användning av tillväxtreglerande preparat. Undantag gjordes för råg t.o.m. 1992. Detta till följd av stora problem med liggsäd i råg hösten 1987, vilket medförde brist på svensk råg till knäckebrödstillverkning (Emmerman & Franzén, 1998).

Undantaget för råg har sedan förlängts två gånger först 1992 t.o.m.1997 och andra gången 1997 t.o.m. 1998 (Emmerman & Franzén, 1998).

Den förordning som reglerar bekämpningsmedel (1985:836) som i paragraf 12a reglerar användandet av tillväxtregleringen. Här senast ändrad september 1997, lyder som följer:

”Kemiska produkter som är avsedda som medel för tillväxtreglering i odlingar av stråsäd får inte användas för detta ändamål. I rågodling får dock sådana produkter användas till utgången av år 1998, om inte för ändamålet lämpligt växtsortmaterial finns tillgängligt”

(Regeringen, 1997).

Det är denna paragraf som stödjer det ensidiga förbudet mot tillväxtreglering av annan spannmålsgröda än råg, som gällde t.o.m. 1998 (Emmerman & Franzén, 1998).

UTREDNING – ANVÄNDNING AV TILLVÄXTREGLERING 1998

Den 19 februari 1998 togs ett regeringsbeslut där Statens jordbruksverk fick i uppgift att ”bedöma de miljö- och hälsomässiga effekter samt ekonomiska konsekvenser för växtodling av att det gällande undantaget för rågodling avseende användning av stråförkortningsmedel upphör vid utgången av 1998 respektive att detta bibehålls. Vid bedömningen skall beaktas effekterna för övriga spannmålsgrödor av nuvarande bestämmelser om stråförkortning”. Detta uppdrag skulle Jordbruksverket samråda med Kemi, Naturvårdsverket, Statens växtortsnämnd samt berörda parter inom växtodlingen. Uppdraget skulle redovisas före den 15 juni 1998 (Emmerman & Franzén, 1998).

I utredningen har ett flertal myndigheter uttalat sig om användandet av tillväxtreglerande medel utifrån deras expertisområde. Dessa myndigheter var Kemikalieinspektionen, Statens jordbruksverk, Statens naturvårdsverk, Statens växtortnämnd, Arbetarskyddsstyrelsen samt Statens livsmedelsverk. De organisationer som bjodits in till hearing och getts möjligheter att inkomma med synpunkter var Föreningen Sveriges Spannmålsodlare, Industrin för Växt- och Träskyddsmedel, Konsumentrådet, Konsumenter i samverkan, Lantbrukarnas riksförbund, Svenska Kommunförbundet, Svenska Kvarnföreningen, Svenska Lantarbetarförbundet, Svenska Lantmännen, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenska Foder AB och Svalöf Weibull AB (Emmerman & Franzén, 1998).

Samtliga myndigheter och organisationer av det ovan nämnda gavs möjlighet att kommentera och inkomma med synpunkter efter att en officiell skrivning skickats till tidigare nämnda. Generellt kan sägas att de som ville slopa paragraf §12a var Föreningen Sveriges Spannmålsodlare, Industrin för Växt- och Träskyddsmedel, Lantbrukarnas riksförbund och Svenska Lantmännen. Övriga tillfrågade var tillfredställda med utredningen förutom Svenska Naturskyddsföreningen som ville att all användning av tillväxtreglerandemedel skulle förbjudas i enlighet med regeringens beslut från 1987 (Emmerman & Franzén, 1998).

I rapportens slutsatser kommer man fram till att målet från 1986 skall kunna infrias med en reducering med 75 procent, mätt i kg aktivsubstans, från medelanvändningen 1981-1985. Att användningen av tillväxtreglering skulle tillåtas i andra spannmålsgrödor än råg skulle också gå emot jordbruksnäringens kampanjer med ett minskat beroende av bekämpningsmedel. Man ser också problem med ett fortsatt förbud i övriga grödor då detta står i strid med EU-lagstiftning samt att det missgynnar den fria handeln och konkurrens på lika villkor. Man framhåller att slutligen har konsumentens val stor betydelse för hur odlingen kommer att bedrivas (Emmerman & Franzén, 1998).

Den ekonomiska och ekologiska betydelsen utvärderas och utredningen kom fram till, att en fortsatt stråforkortning av råg kan minska urlakningen vid en bibehållen giva av kväve jämfört med obehandlad med tre till fyra kg N/ha. Totalt sätt innebar det att med en odling av 30-40 000 ha där halva odlingen behandlades kunde ett förbud innebära en minskad utlakning med 35-65 ton kväve. Utredningen kommer fram till att en förlängning av undantaget för råg bör förlängas med minst fem år. Vad det gäller övriga grödor finns ett hinder så §12a strider mot EU-direktivet 91/414. Detta innebär att svensk lag måste ändras om tillväxtreglering i övriga stråsådesgrödor ska kunna godkännas. I denna fråga ser man dock andra lösningar än att ändra svensk lag, som med påtryckningar får EU att strama åt sina lagar så svensk lag skulle kunna bestå. En lagändring skulle också ge felsignaler till förädlingsindustrin, som inte då har samma intresse att förädla för högre stråstyrka (Emmerman & Franzén, 1998).

Sammanfattningsvis kommer man fram till att § 12a skall behållas tills utredningen om tillväxtreglerandemedel inom EU har avgjorts. Undantaget för råg bör behållas och förlängas på minst fem år. Sverige bör nationellt och inom EU bedriva ett brett arbete för att minska ”kemikalieberoende produktion i enlighet med det svenska bekämpningsmedelsprogrammet” (Emmerman & Franzén, 1998).

KEMIKALIEINSPEKTIONENS – BESLUT 2005

Syngenta Crop Protection A/S ansökte 2001 om en utvidgning av användningsområdet för det tillväxtreglerande medlet Moddus 250 EC till att omfatta höst- och vårvete samt höst- och vårkorn. Tidigare hade Moddus varit godkänt för användning i råg för att förhindra liggsäd hos speciellt stråsvaga sorter (Lagen, 2010).

Den 2 november 2005 avslog KemI bolagets ansökan med hänvisning till utredningen 1998 av SJV (Uppdrag i frågan om användning av tillväxtreglerande medel) samt med slutsatsen att ett godkännande skulle innebära en för stor ökad miljöpåverkan (KemI, 2011). KemI hade då låtit Livsmedelsverket behandla frågan och utvärdera riskerna med rests substanser sedan 2002 (Bergkvist, 2012). Vidare ifrågasatte KemI behovet av tillväxtreglering i svenskt lantbruk. KemI ville inte heller föregripa ett beslut, om den verksamma substansen skulle tas upp i växtskyddsdirektivet 91/414/EEG bilaga 1 (Lagen, 2010).

REGERINGSBESLUT - JUNI 2008

Den 18:e juni 2008 fattades ett regeringsbeslut, att avslå den överklagan som Syngenta Crop Protection A/S gjort till regeringen, i målet om en villkorsändring för bekämpningsmedlet Moddus 250 EC innehållande det verksamma ämnet trinexapacetyl. Ärendet behandlades för en utökning av användningsområdet för Moddus till att gälla odling av höst- och vårvete samt höst- och vårkorn (Regeringen, 2008).

I överklagandet till regeringen skriver Syngenta Crop Protection att inga resthalter har kunnat påvisas av Livsmedelsverket och därmed bedömts vara fullt acceptabelt. Man anser att KemIs beslut strider mot växtskyddsdirektivet eftersom beslutet inte gjorts på grundval av tillgänglig vetenskaplig och teknisk kunskap. De anser även att försiktighetsprincipen inte kan tillämpas då denna används på ett felaktigt sätt. KemI har inte heller motiverat varför de kommit till en annan slutsats än motsvarande myndigheter i andra EU-länder. KemIs avslag innebär ett handelshinder och främjar inte till ett övergripande krav i växtskyddsdirektivet på harmonisering och enlighet inom EU-länderna (Regeringen, 2008).

Regeringsbeslutet grundas och utgår ifrån samma utgångspunkt som KemIs tidigare avslag grundades ifrån, d.v.s. Statens jordbruksverks utredning av följderna av ökad användning av tillväxtreglering. Slutsatser dras att en ökad användning av tillväxtreglering skulle kunna ha negativa konsekvenser för miljön. Detta genom en ökad gödsling samt en total ökning av konventionella bekämpningsmedel som följd. Hänvisning till 2 kap. 3§ miljöbalken till ”försiktighetsprincipen” görs i beslutet. Försiktighetsprincipen innebär att osäkerheten av följderna för miljön skall bära större vikt, än preparatets möjlighet till minskad olägenhet och kostnadsbesparing för svenskt lantbruk. Vidare finner regeringen ytterligare skäl att avslå ansökan då den aktiva substansen trinexapac var under utvärdering av EU (Regeringen, 2008).

KemI har i yttrande om överklagan bl.a. erhållit denna synpunkt. När den aktiva substansen trinexapac togs upp i bilaga 1 i växtskyddsdirektivet fastslagen av kommittén

för livsmedelskedjan och djurhälsa, hade man funnit att medel innehållande trinexepac utgjorde allvarliga risker för fåglar och däggdjur. Man hänvisar också till utredningen av SJV 1998, om en större miljöpåverkan med ökad kväve gödsling, med övergödning som följd (Regeringen, 2008).

REGERINGSRÄTTENS DOM - SEPTEMBER 2010

Regeringsrätten beslutar den 22 september 2010 att upphäva regeringens beslut ifrån 18:e juni 2008, avseendet överklagandet av beslut att avslå ansökan om villkorsändring för bekämpningsmedlet Moddus 250 EC. ”Beslutet strider mot rättsregler i miljöbalken, förordningen (1998:947) om bekämpningsmedel samt direktivet 91/414/EEG om utsläpp av växtskyddsmedel på marknaden (växtskyddsdirektivet)”. Det felaktiga beslutet har haft avgörande betydelse för regeringens beslut (Regeringsrätten, 2010).

Vidare har Livsmedelsverkets bedömning varit att inga skadliga effekter på människors hälsa har kunnat påvisas. Preparatet har också bedömts vara fullt acceptabelt vad det gäller risker för miljön. Det har inte i regeringens beslut ifrågasatts hur vida behovet för tillväxtreglerade medel är för svenskt lantbruk. Regeringsrätten anser att behovet av tillväxtreglering är av mycket stor betydelse för den enskilda lantbrukaren i vissa odlingssituationer och att en avsaknad av stråförkortningsmedel kan medföra katastrofala ekonomiska konsekvenser för den enskilda lantbrukaren (Regeringsrätten, 2010).

De miljöeffekter som regeringen och KemI resonerar kring anser regeringsrätten är att, ”indirekta risker är bra för Sveriges bönder”. De indirekta risker Regeringsrätten syftar på är att KemI och regeringen i sina beslut anser att då lantbrukarna inte får någon skörd behöver de inte använda gödnings- och bekämpningsmedel. Regeringsrätten anser också att besluten inte fattas på grundval av tillgänglig vetenskaplig och teknisk kunskap utan är underbyggt av spekulationer beträffande indirekta effekter. Avgörande betydelse har lagts vid resonemang som framkommit i rapporten från SJV 1998. Rapporten har inget vetenskapligt underlag och är i huvudsak ett miljöpolitiskt ställningstagande, anser regeringsrätten i sitt dombeslut (Regeringsrätten, 2010).

I domen menar man att ett otillåtet handelshinder har skapats då ett av huvudsyftena med växtskyddsmedeldirektivet är att skapa enhetliga regler för prövning och godkännande inom EU. Detta för att eliminera hinder för den fria handeln inom Europa. Den tolkning som KemI och regeringen gjort, strider mot syftet i växtskyddsdirektivet menar Regeringsrätten (Regeringsrätten, 2008).

Domen innefattar såväl rättsprövning som ren faktabedömning samt bevisvärdering. Regeringsrätten anser då att beslutet strider mot saklighet, opartiskhet och likhet inför lagen (Regeringsrätten, 2010).

KEMIKALIEINSPEKTIONENS BESLUT 2011

KemI beslutade 1 juni 2011 att utvidga användningsområdet för produkten Moddus 250 EC. Förutom behandling i råg och utsädesodling av timotej och rödsvingel som tidigare varit godkänd beslutades att Moddus fick användas i vete, rågvete, korn samt havre. Efter regeringsrättens dom beslöts att den aktiva substansen trinexapac skulle definieras och prövas som ett växtskyddsmedel. Detta beslut avsteg från svensk förebyggande kemikaliepolitik och riskerar att leda till ett väsentligt totalt ökat intag av bekämpningsmedelsrester för svenska konsumenter (KemI, 2011).

I KemI:s beslut anser man att beslutet står i strid med målsättningarna i det svenska handlingsprogrammet men att regeringsrättens dom beslutas att tillväxtreglering ska behandlas som växtskyddsmedel, vilket gör KemI:s tidigare bedömning från 2005 är ogiltig. Det tidigare beslutet om begränsningar för tillväxtreglering utgör ett viktigt inslag för att uppnå det svenska handlingsprogrammet "Hållbar användning av växtskyddsmedel"(SJV: rapport 2008:14) anser KemI i sin slutsats (KemI, 2011).

Det som slutligen är avgörande i fallet är EU- bestämmelser. Regeringsrätten fann att växtskyddsmedelsdirektivet inte ger stöd att begränsa användandet av tillväxtregleringsmedel som KemI och regeringen ansett. Samtidigt ger EG förordningen 1107/2009 om utsläpp av växtskyddsmedel, som ersatt växtskyddsdirektivet, möjlighet att införa sådana begränsningar. Möjlighet ges att besluta för enskilda preparat för att kunna beakta de nationella målen i handlingsprogrammet, detta enligt det s.k. ramdirektivet 2009/128/EG om en hållbar användning av bekämpningsmedel. I fallet med Moddus fanns inte denna möjlighet pga. övergångsregler i EG-förordningen 1107/2009 som inneburit att gamla bestämmelser enligt växtskyddsdirektivet skall tillämpas eftersom ansökan inkommit före 14 juni 2011. Detta kan vid en framtida omprövning av godkännandet för Moddus resultera i att de nya bestämmelserna enligt ramdirektivet 2009/128/EG tillämpas, vilket innebär en bredare tolkning av effekterna av preparatet (KemI, 2011).

RESULTAT

INTERVJUER

SVERIGES KVARNFÖRENING – ORDFÖRANDE, NIKLAS SVENSSON

Sveriges kvarnförening ordförande Niklas Svensson anser att svenska kvarnar inte är intresserade av att köpa någon tillväxtreglerad vete. De ser gärna att även rågen kommer att sluta behandlas med stråförkortning (Svensson pers. med. 2012).

Anledningen till att kvarnföreningen inte vill köpa tillväxtreglerad vete är att det inte behövs med dagens sortförädling säger Svensson. Det som skulle kunna väga upp är en högre proteinhalt men som det är idag är det snarare problem att få tag i råvara med lägre proteintal, säger Svensson som också är VD för Strängnäs valskvarn (Svensson pers. med. 2012).

När det gäller råg är argumentet från Svensson att ju mindre kemikalier i lantbruket ju bättre. För rågen tycker Svensson att en merbetalning är mer befogad då denna gröda har ett annat problem med liggsäd och risken för lantbrukaren är större. För vetet finner han ingen anledning att merbetala en icke tillväxtreglerad vara då denna inte har samma behov av tillväxtreglering. Men den viktigaste aspekten är trycket från massmedia. Han drar paralleller med att rester från stråförkortnings preparat hittades i dansk havre och detta gjorde att företaget Oatly som förädlar stora mängder havre tappade stora marknadsandelar och detta är man rädd för ska kunna hända även i Sverige (Svensson pers. med. 2012).

Beslutet om att enbart ta emot råg som är stråförkortad och inte andra cerealier som stråförkortats är ett gemensamt beslut från Sveriges kvarnförening säger Svensson. Avslutande frågar jag om hur man försäkras sig om att varan inte är tillväxtreglerad vid import av cerealier. Svensson menar att vid import ställs samma krav på varan som den produkt som är producerad i Sverige, dvs. ingen stråförkortning får ha förekommit på cerealier som inte är godkända i Sverige eller av kvarnen. Det medföljer då alltid ett intyg som verifierar att varan överensstämmer med kontraktets villkor på partiet som importeras (Svensson pers. med. 2012).

KEMIKALIEINSPEKTIONEN – MYNDIGHETSEXPERT, PETER BERGKVIST

Grunden till beslutet är en långdragen historia enligt Peter Bergkvist på KemI som har varit aktiv i detta ärende. Det hela startade då man upptäckte att svenska förordningar stred mot ett EU direktiv. Regeringen förändrade då förordningen år 2000 (SFS 2000:946). Detta gjorde det möjligt för KemI att ta upp och handlägga ärendet som tidigare inte gått då det stred emot förordningen. KemI tog upp ärendena med stråförkortning och avslög ansökan. Detta gick sedan vidare i nästa instans som är regeringen, vilka fastslog KemIs avslag. Även detta överklagades och hamnade slutligen hos regeringsrätten som tog beslutet att KemI skulle göra en ny utvärdering på nya grunder. Den första utvärderingen byggde på att ett ökat användande av stråförkortning skulle leda till ökad gödsling som i sin tur leder till ökad nitrifikation och övergödsling av haven säger Peter Bergkvist. Man tog ett nytt beslut 2010 att godkänna användning av Moddus 250 EC. Detta på nya grunder då motargumenten måste byggas på fakta och inte hypoteser som utredningen 1998 gjorde säger Bergkvist. Det nya beslutet kommer förmodligen att omvärderas när den nya jordbruksförordningen inträder 2014 och möjligheten för länders miljömål kommer förmodligen att väga tyngre vid godkännande för bekämpningsmedel. (Bergkvist pers. med 2012).

LRF – VÄXTSKYDDANSVARIG, SUNITA HALLGREN

Den ansvariga för växtskyddsfrågor inom Lantbrukarnas riksförbund (LRF) är Sunita Hallgren. Tillväxtreglering har länge varit en fråga för LRF då det gäller reglerad eller en frimarknad. Diskussionen har behandlat frågor som rör tillväxtreglering av stråsad (Hallgren pers. med., 2012). I utredningen som SJV gjorde 1998 finns LRF:s ståndpunkt med ”LRF anser att paragraf §12 a i förordningen om bekämpningsmedel skall slopas och att tillväxtreglerandemedel, liksom bekämpningsmedel, skall underkastas normal prövning hos Kemikalieinspektionen” (Emmerman & Franzén, 1998).

Dagen ståndpunkt är mycket snarlik och lyder ”LRF menar att ett ensidigt svenskt förbud för tillväxtreglerande medel inte skall införas. Dessa medel bör provas enligt samma kriterier som övriga växtskyddsmedel. Om marknaden vill och är beredd att betala kan Sveriges bönder producera spannmålsråvaran utan tillväxtreglerande medel” (Hallgren pers. med., 2012).

Utgångspunkten för LRF är en hållbar produktion, vad det gäller ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet. Man menar samtidigt att det är av största vikt att denna utveckling sker på marknadens villkor och att marknaden ska reglera detta. Att inte lagstiftningen begränsar, som riskerar att snedvrider konkurrensen mellan olika marknader. Om inte svenska odlare kan förse konsumenter med produkter till ett konkurrensmässigt pris kommer produktionen ske på annan plats. Detta kan innebära en ökad import och en ökad miljöbelastning. Ofta innebär detta en större miljöpåverkan än om produkten producerats inom landet med ändrade villkor (Hallgren pers. med., 2012).

LRF anser att de merkostnader som det innebär att producera en produkt med högre krav bör återspegla sig i avsalupriset, men det är i första hand marknaden som bör avgöra detta mervärde. Med detta i åtanke tycker inte LRF att ett ensidigt nationellt förbud mot tillväxtreglering skall införas. Detta riskerar att sätta den fria marknaden och konkurrensen ur spel (Hallgren pers. med., 2012).

Å andra sidan tycker LRF att de ekologiska effekterna skall tas i beaktan. Medel med toxiska egenskaper för hälsa och miljö bör förbjudas, vilket ska gälla alla bekämpningsmedel. Därmed anser LRF att tillväxtreglerandemedel skall prövas som övriga bekämpningsmedel på Svenska marknaden. Slutligen anser LRF att ”Sveriges bönder kan producera det konsumenterna vill ha och är beredda att betala för. Men den utgångspunkten kan Sveriges bönder producera spannmålsråvara utan tillväxtreglerande medel” (Hallgren pers. med. 2012).

SPMO – FÖRENINGEN SVERIGES SPANNMÅLSODLARE

Föreningen Sveriges Spannmålsodlare (SpmO) har en tydlig åsikt om att tillväxtreglering bör vara tillåtet då detta annars skapar en snedvriden konkurrenssituation för det svenska lantbruket. SpmO har ändan sedan 1987 debatterat för att tillväxtreglering skulle godkännas. Ordförande i SpmO, Per Sandberg säger att man måste låta marknaden styra och inte reglera, för till sist är det konsumenten som har avgörandet i butiken och med friare reglerverk kan konsumenten få större valmöjlighet (Sandberg pers. med. 2012).

Man anser även att det första beslutet som tagits, inte är underbyggda av någon fakta utan som regeringsrätten fastslår bygger på hypoteser och politiskt tyckande. Man är också kritisk till var man får den fakta som har publicerats i ”uppdrag om tillväxtreglerande medel”, där man hävdar att ett ökat användande av tillväxtreglering kan få till följd, att riskerna för konsumenterna skulle öka 100 procent (Sandberg pers. med. 2012).

Dessutom finner Sandberg det mycket bedrövande att ett beslut om användande av tillväxtreglering ska behöva ta så långtid. Tiden mellan KemIs avslag 2005 och godkännandet 2011 var sex år och dessutom kom beslutet efter sprutsäsongen 2011, vilket ytterligare blev en fördröjning för Sveriges spannmålsodlare. KemI hade då fått regeringsrättens dom den 22 september 2010 och tog nästan ett år på sig menar Sandberg (Sandberg pers. med. 2012).

Efter att beslutet tagits om att godkänna Moddus för tillväxtreglering är man inom SpmO tillfredställd med beslutet. Däremot förmodar Sandberg att KemI vid en omprövning/förnyelse kommer att försöka stoppa preparatet från den svenska marknaden, något KemI redan har deklarerat i sitt beslut 2010 menar Sandberg (Sandberg pers. med. 2012).

SVENSKA FODER – SPANNMÅLSCHEF, MATS JÖNSSON

Svenska Foders spannmålschef Mats Jönsson tycker det är positivt att svenska lantbrukare nu har en valmöjlighet vad det gäller stråförkortning. Inom Svenska Foder kommer man att hantera både stråförkortad och icke stråförkortad spannmål under skörden 2012 (Jönsson pers. med. 2012).

De områden stråförkortad spannmål är mest accepterat är på mälterier och foderindustrin. Vidare kommer all havre oavsett om den är tillväxtreglerad eller inte att tas emot av Svenska Foder, även rågen är fortsatt legitim att tillväxtreglera. Den ända varan man inom Svenska Foder inte väljer att ta emot tillväxtreglerad är vårvete. Höstveten däremot kommer att få behandlas på ett annat sätt då man i säsong inte har möjlighet att särskilja kvaliteter i stora mängder. Därför väljer man att endast ta emot tillväxtreglerad höstvete under eftersäsongen till sina mottagsplatser runtom i södra Sverige. Detta för att inte riskera uppblandning av partier och för att säkerställa varans ursprung (Jönsson pers. med. 2012).

Reglerna i närliggande grannländer som Danmark och Tyskland gör att det inte är några problem att exportera stråförkortad vara, då denna behandling är mer generell hos dessa lantbrukare. I Danmark och Tyskland är det snarare ovanligt att inte stråförkorta och att denna behandling ses som en försäkrans för lantbrukaren. Även i Tyskland och Danmark finns spannmål som inte är tillväxtreglerad men ofta är denna råvara kontrakterad till en specifik uppköpare som ställt krav på produkten utöver nationella regler. Ofta gäller detta krav dock mot en annan tillväxtreglerande produkt såsom Cycocel plus, vilken har en annan aktiv substans än Moddus menar Jönsson (Jönsson pers. med. 2012).

SVENSKA LANTMÄNNEN – ANSAVARIG FÖR SPANNMÅLSINKÖP, CHARLOTTE ERLANDER

Svenska Lantmännen kommer under 2012 års skörd att hantera spannmål på två sätt dels som en standardprodukt som är odlad enligt nationell lagstiftning och dels som en premium produkt. Premiumprodukten kommer man att ställa högre och specifikare krav på som till exempel att den inte är behandlad med tillväxtreglering, detta enligt Charlotte Erlander som är ansvarig för spannmålsinköp på Svenska Lantmännen. Erlander inleder med att säga att i grunden är Lantmännen positivt inställda till att tillväxtregleringen blivit tillåten på alla grödor. Detta för att det bidrar till en fri marknadskonkurrens inom Europa (Erlander pers. med. 2012).

De grödor man inte behöver ta hänsyn till om tillväxtreglering använts är malkorn, foderspannmål samt etanolvete, som är en stor produkt för Svenska Lantmännen. Vidare kommer man behöva dela havre, vår-, höstvete samt råg i behandlat och obehandlat. Detta kommer att medföra ett stort merarbete anser Erlander men tycker samtidigt att om man ska kunna merbetala för en vara som avviker från standard produkten är detta nödvändigt. Men räknar därmed att en viss merbetalning är befogat för premiumvaran inom Lantmännen (Erlander pers. med. 2012).

Vad det gäller varan som är tillväxtreglerad finns det flera säljkanaler ut i Europa om inte de svenska kvarnarna är intresserade av denna vara. Erlander ser snarare möjligheter med lika villkor inom EU. Dock kommer första årets logistik bli svår med leveranser av standard- och premium produkter under skörden 2012 (Erlander pers. med. 2012).

DISKUSSION

Första intrycket när kontakt togs med Kemikalieinspektionen samt de första rapporterna och besluten gick igenom var att ämnet var mer komplicerat än vad jag trott. Vidare blev argumenten som framkom oklara om varför KemI inte godkänt preparatet Moddus 250 EC tidigare. När man tagit del och läst mycket fakta förstår man att systemet är invecklat. Man förstår även hur mycket möjligheter det finns för myndigheter att tolka, lagar och förordningar. Det intressanta med min undersökning är just hur mycket som fritolkas på myndighets- och regeringsnivå. Inte sällan kunde en och samma slutsats tolkas på flera sätt. Detta blir extra tydligt när samma uppdrag som SJV utförde 1998 ligger till grund för i princip samtliga beslut sedan 1998 för tillväxtreglering i Sverige.

Att få svar på min frågeställning var i sak inte så komplicerad. Det som framkom var snarare att KemI och svenska kvarnindustrin hade lika synsätt i grunden, men att KemI hade fått omvärdera sitt beslut efter regeringsrättens dom. Problemet var snarare att beslutet inte var underbyggt från Sveriges kvarnföretagare utan bygger på att vi har klarat oss utan tillväxtreglering innan så kan Sveriges bönder klara sig utan i fortsättningen också. Att man sen är rädd för dålig publicitet är en faktor som säkerligen väger in. Intressant att notera från denna organisation är att man inte är beredd att merbetala en icke stråförkortad vara, något som inte är förvånande för min del, men som lätt riskerar att förändras om någon kvarn börjar ta emot tillväxtreglerade cerealier från den svenska marknaden tror jag.

Min frågeställning bestod även i hur man under skördeperioden 2012 ska lösa hanteringen av spannmål av olika fraktioner. Det som framkom var att man från både Svenska Foder och Svenska Lantmännen finner att det oundvikligen kommer att medföra merarbete under skörden 2012. Man väljer lite olika vägar där Svenska Lantmännen väljer att dela spannmålen i en premium, där icke stråförkortad vara innefattas och en standard produkt (odlad enligt svensk lag) för att särskilja. Svenska Foder väljer däremot att inte ta emot vissa kvaliteter under skörd. Detta gäller framförallt brödvete som kommer i så stora kvantiteter under skördeperioden att det är svårt att särskilja stråförkortad och obehandlad vara. Vad det gäller merbetalning får jag inte fram hur mycket man är beredd att betala i mervärde. Klart är att svenska kvarnar inte är villiga att merbetala för en obehandlad råvara. Detta pga. att det i dagsläget endast finns icke stråförkortad vara (undantaget råg) och man inte ser någon anledning att behöva betala extra för en vara man är garanterad i dagsläget, på den svenska marknaden. Detta enligt Svensk Kvarnförening.

Mina resultat i undersökningen är inte särskilt säkerställda då frågeställningen har avgjort mycket vilket svar jag fått. Ska jag vara kritisk så skulle ett formulär skickats ut från början till myndigheter och organisationer, där alla haft samma frågor och mindre tolkning varit möjlig. Det problem som fanns med den metoden ansåg jag är, att frågeställningarna skiljer sig väsentligt för de olika parterna. Skulle man ytterligare undersöka detta skulle man kunna låta fler parter få fram sin syn, inte minns konsumenten som förmodligen inte har någon djupgående kunskap men säkerligen någon åsikt.

Intressant att notera är att slutsatserna som de företag och personer jag pratat med har dragit, ofta är lätta att återknyta till den nytta beslutet gör för deras del. Som exempel ser det bättre ut för KemI om färre aktiva substanser finns på marknaden tror jag. Ser man till SpmO så är det tydligt att de företräder spannmålsbönder då deras syn är att låta marknaden styra och låta lantbrukaren avgöra utifrån vad marknaden är villig att konsumera.

SLUTSATSER

Min slutsats är att den fria konkurrensen hotas av för mycket styrning med lagar och regler. Att marknaden borde få bestämma och ges valmöjlighet kan tyckas som en självklarhet. Hur vida KemI kommer att försöka stoppa en förlängning av godkännandet får framtiden utvisa. Min gissning är dock att detta kommer att ske då KemI verkar ha som sin största uppgift att minska kemikalieanvändandet och inte att se till utvecklingen inom svenskt lantbruk. Å andra sidan kan man inte förneka att KemI ser till att inte onödiga miljöbelastningar får förekomma. Avslutningsvis kan jag tycka att parterna står onödigt långt ifrån varandra, en tätare kontakt hade förmodligen gynnat alla parter då detta kunnat leda till snabbare beslut samt en ökad förståelse mellan parterna.

Jag bedömer att det är klart att marknaden skall styra och att svenska lantbrukare skall ha samma möjlighet som resterande medlemsländer i EU. Trots allt har vi inom unionen en gemensam jordbrukspolitik. Å andra sidan är det nyttigt att undersöka konsekvenserna för vad ett nytt bekämpningsmedel kan innebära på nationell nivå. Slutligen bör en merbetalning finnas anser jag då lantbrukaren som inte tillväxtreglerar tar en större risk än den som väljer att utföra denna årgården. Detta emellertid kommer förmodligen marknaden att lösa, då något kvarnföretag väljer att gå emot strömmen och merbetala kommer förmodligen de andra kvarnföretagen tvingas med i denna utveckling.

REFERENSER

SKRIFTLIGA

Emmerman A.& Franzén M. (1998). *Uppdrag om tillväxtreglerande medel*. Utredning, Statens Jordbruksverk

Fogelfors, H.(red.) (2001). *Växtproduktion i jordbruket*. Stockholm: Natur & Kultur.

Jordbruksdepartementet (1988) *Intensiteten i jordbruksproduktionen Miljöpåverkan och spannmålsöverskott*. Växtskyddsrapporter nr: 49. SLU Konsulentavd/växtskydd.

Kemi (2010) *Sveriges officiella statistik*. [online] (2011-05-09) Tillgänglig: http://kemi.se/Documents/Statistik/Forsalda_bkm_2010.pdf (2012-04-28)

Kemi (2011) Kemikalieinspektionen. Hemsida. [online] (2011-07-04) Tillgänglig: <http://kemi.se/sv/Innehall/Nyheter/Beslut-for-straforkortningsmedlet-Moddus-M/> (2012-04-09)

Lagen (2010). *Rå 2010 ref. 80*. [online] (2010-06-02) Tillgänglig: <https://lagen.nu/dom/ra/2010:80> (2012-04-28)

Ravens, P. et.al. (2005) *Biology of Plants* 7.ed New York: W. H. Freeman and Company Publishers.

Regeringen (1997) *Svensk författningssamling*. Miljödepartementet, Sveriges regering, SFS nr: 1985:836

Regeringen (2008) Överklagande av beslut att avslå ansökan om villkors ändring för bekämpningsmedlet Moddus 250 EC. Miljödepartementet, Sveriges regering, M2005/6254/Kk.

Regeringsrätten (2010). Stockholm, Regeringsrättens dom, mål nr 6284-08.

Sundgren, A. (red.) (2009) *Säker Bekämpning* 3.ed Stockholm: Natur & Kultur.

MUNTLIGA

Bergkvist P. Myndighetsexpert, Kemikalieinspektionen. Telefonsamtal
2012-04-05

Erlander C. Ansvarig för spannmålsinköp Svenska Lantmännen. Telefonsamtal
2012-05-08

Jönsson M. Spannmålschef, Svenska foder AB. Telefonsamtal 2012-05-07

Svensson N. Ordförande, Sveriges kvarnförening. Telefonsamtal
2012-04-03

Hallgren S. Växtskyddsansvarig, LRF. Telefonsamtal 2012-04-05