



Förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel

2021/22:FPM112

Miljödepartementet

2022-08-16

Dokumentbeteckning

COM(2022) 305

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om hållbar användning av växtskyddsmedel och ändring av förordning (EU) 2021/2115

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 22 juni sitt förslag till förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel, och ändring av förordning (EU) 2021/2115. Förslaget bygger på nuvarande bestämmelser i direktivet om hållbar användning av bekämpningsmedel (2009/128/EG), och på den europeiska gröna given och kommissionens strategi Från jord till bord.

Förslaget syftar till att minska riskerna med, och konsekvenserna av, användning av växtskyddsmedel för människors hälsa och miljön genom att uppnå målen för minskad användning av bekämpningsmedel i strategin Från jord till bord, och främja användning av integrerat växtskydd och alternativ till kemiska bekämpningsmedel. Kommissionen använder begreppet bekämpningsmedel i sina underlag men med innebörden kemiska växtskyddsmedel varför det fortsättningsvis i dokumentet står växtskyddsmedel.

Förslaget till förordning är mer detaljerat än det nu befintliga direktivet och introducerar en del nya eller mer långtgående krav. Bland annat innehåller förslaget bindande kvantitativa mål om att minska användningen av växtskyddsmedel med 50 procent och minska riskerna med växtskyddsmedel med 50 procent fram till 2030 i relation till användning och risk 2015–17. Det är i linje med målsättningen i strategin Från jord till bord. Enligt förslaget måste medlemsstaterna anta bindande nationella mål för att uppnå de övergripande EU-målen. När medlemsstaterna fastställer dessa nationella mål har de möjlighet att ta hänsyn till sin nationella situation, däribland tidigare framsteg och intensiteten i användningen av växtskyddsmedel. Det

nationella målet får dock inte vara lägre än 35 procent minskad användning av och risker med kemiska växtskyddsmedel fram till 2030. EU-kommissionen har enligt förslaget möjlighet att genom rekommendationer justera medlemsstaternas mål.

Jämfört med det nu befintliga direktivet har bestämmelserna om integrerat växtskydd (IPM) förtydligats. Det gäller bland annat regler om obligatorisk registerföring över hur principerna för IPM vid yrkesmässig användning har följts. I förslaget finns också krav på att medlemsstaterna ska fastställa grödspecifika bestämmelser för grödor som omfattar ett område på minst 90 procent av dess utnyttjade jordbruksareal.

Förslaget till ny förordning innehåller också krav vid användning, lagring, försäljning och avfallshantering av växtskyddsmedel samt på register, utbildning, certifiering, inspektion och information. Något av det som är nytt jämfört med direktivet är krav på ett antal nationella och individuella register, bland annat över spridningsutrustning för yrkesmässig användning av växtskyddsmedel. Nytt är också krav på certifikat och utbildning för återförsäljare av växtskyddsmedel. Ytterligare ett nytt förslag är det om förbud mot användning av kemiska växtskyddsmedel i känsliga områden.

Förslaget innehåller även ändringar av förordning (EU) 2021/2115 om strategiska planer för den gemensamma jordbrukspolitiken som syftar till att möjliggöra att medlemsstaterna under fem år, trots att bestämmelserna är rättsligt bindande, kan utnyttja finansiering från den gemensamma jordbrukspolitiken för att, via ersättningar i dessa planer, täcka merkostnaderna förenade med de nya kraven för jordbrukarna.

Regeringen välkomnar initiativet att revidera direktivet. Regeringen stödjer också en inriktning att undvika överanvändning av växtskyddsmedel och särskilt att minska riskerna med användningen av växtskyddsmedel samt att öka den ekologiska produktionen inom EU.

Regeringen noterar att det mål i EU-kommissionens strategi Från jord till bord och strategin för biologisk mångfald om att minska användningen av växtskyddsmedel inom EU föreslås som bindande mål i förordningen. Regeringen ser att det kan finnas fördelar med förslaget och är därför försiktigt positiva till EU-kommissionens förslag till gemensamma mål.

Regeringen anser att det är viktigt att de krav som ställs är rimliga och beaktar vikten av en god livsmedelsförsörjning och jordbrukets konkurrenskraft. Vad gäller de föreslagna nationella målen avser regeringen att utifrån svenska förutsättningar noggrant analysera föreslagna ambitionsnivåer, genomförandetider och beräkningsmetoder samt i vilken utsträckning dessa bör vara bindande för medlemsstaterna.

Regeringen är tveksam till den höga detaljeringsnivån – särskilt vad gäller de nationella handlingsplanerna, de olika registren samt grödspecifika bestämmelser – och behöver också i den delen analysera förslaget ytterligare.

1.1 Ärendets bakgrund

Förslaget är avsett att ersätta direktivet (2009/128/EG) om hållbar användning av bekämpningsmedel och syftar till att minska riskerna med och konsekvenserna av användningen av bekämpningsmedel för människors hälsa och miljön.

Det har från flera håll konstaterats att det finns brister i genomförandet, tillämpningen och efterlevnaden av direktivet om hållbar användning av bekämpningsmedel. Bristerna har bland annat tagits upp i rapporter om genomförandet som har utförts av kommissionen, i en studie från Europaparlamentets utredningstjänst om genomförandet av direktivet, samt i en färsk rapport om växtskyddsmedel från Europeiska revisionsrätten.

Dessutom har en ökad oro i samhället över användningen av växtskyddsmedel kommit till uttryck i ett antal namninsamlingar, två europeiska medborgarinitiativ och frågor i Europaparlamentet.

Den 20 maj 2020 publicerade kommissionen en rapport om medlemsstaternas erfarenheter av genomförandet av nationella mål som fastställts i deras nationella handlingsplaner och om framstegen när det gäller genomförande av direktivet (faktapromemoria 2019/20:FPM42). Kommissionen konstaterar att det huvudsakliga problemet är efterlevnaden av principerna om integrerat växtskydd. Utvärderingen visar även att en majoritet av medlemsstaternas nationella handlingsplaner inte lever upp till kraven i direktivet.

Som en del av den europeiska gröna given betonar kommissionen i sin strategi Från jord till bord behovet av att övergå till ett rättvisare, hälsosammare och miljövänligare livsmedelssystem. Strategin Från jord till bord understryker också vikten av att förbättra jordbrukarnas ställning (vilka är centrala aktörer i denna omställning) i värdekedjan. Där föreslås två särskilda mål för att minska användningen av, och riskerna med, kemiska växtskyddsmedel och farligare växtskyddsmedel fram till 2030.

Målen att minska användningen av, och riskerna med, kemiska växtskyddsmedel och att minska användningen av farligare växtskyddsmedel anges också i Strategin för biologisk mångfald, handlingsplanen för nollföröreningar och EU:s markstrategi. Vidare är förslaget också förenligt med målen i EU:s initiativ för pollinatörer, EU:s kemikaliestrategi och EU:s strategiska ram för arbetsmiljö 2021–2027.

En färdplan för initiativet publicerades i maj 2020 och ett offentligt samråd hölls i januari till mars 2021. Kommissionen presenterade den 22 juni 2022 sitt förslag till förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel.

Förslaget bygger på det nu gällande direktivet om hållbar användning av bekämpningsmedel. Förslaget till förordning är mer detaljerat än det befintliga direktivet, och introducerar en del nya eller mer långtgående krav jämfört med direktivet.

Kommissionen anger att de har fyra mål med förslaget.

1. Det första målet är att

- i) minska användningen av och riskerna med kemiska växtskyddsmedel, särskilt sådana som innehåller farligare verksamma ämnen,
- ii) öka tillämpningen och efterlevnaden av principerna om integrerat växtskydd, och
- iii) öka användningen av mindre farliga och icke-kemiska alternativ till kemiska växtskyddsmedel för bekämpning av skadegörare.

2. Det andra målet är att förbättra tillgången till övervakningsuppgifter, inklusive om

- i) spridning och användning av växtskyddsmedel och riskerna med växtskyddsmedel, och
- ii) hälso- och miljöövervakning. Härigenom vill kommissionen säkerställa en bättre ram för att mäta framstegen.

3. Det tredje målet är att förbättra genomförandet, tillämpningen och efterlevnaden av lagstiftningen i alla medlemsstater i syfte att göra politiken mer effektiv och ändamålsenlig.

4. Det fjärde målet är att främja införandet av ny teknik, till exempel precisionsjordbruk, som använder rymddata och rymdtjänster (inbegripet geospatiala lokaliseringstekniker), i syfte att minska den totala användningen av och riskerna med växtskyddsmedel.

I förslaget till förordning föreslås även ändringar av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 om fastställande av regler om stöd för de strategiska planer som medlemsstaterna ska upprätta inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken.

1.2.1 Minskningssmål för kemiska växtskyddsmedel

Förslaget till förordning innehåller bindande kvantitativa mål för att minska användningen av och riskerna med kemiska växtskyddsmedel på EU-nivå fram till 2030. Målen är att EU till 2030 ska minska den totala användningen av och risken med kemiska växtskyddsmedel med 50 procent och att användningen av växtskyddsmedel med särskilt farliga egenskaper ska minska med 50 procent fram till 2030.

Referensnivån för minskningen är åren 2015–2017. Minskningsmålen är i linje med de som presenterats i kommissionens strategier under den gröna given, Från jord till bord, Biodiversitetsstrategin och Nollutsläppsstrategin.

Medlemsstaterna ska enligt förslaget anta bindande mål för att uppnå de övergripande EU-målen. När medlemsstaterna fastställer dessa nationella mål har de möjlighet att ta hänsyn till sin nationella situation, däribland framsteg som har gjorts under perioden 2011–2013 och intensiteten i användningen av växtskyddsmedel. De nationella minskningsmålen får dock inte vara lägre än 35 procent. I förslaget finns en beräkningsmodell för att fastställa de nationella målen. Om genomsnittet av de nationella minskningsmålen för 2030 för alla medlemsstater är lägre än 50 procent ska kommissionen rekommendera att en eller flera medlemsstater höjer nivån på sina nationella minskningsmål för 2030 så att unionens minskningsmål för 2030 uppnås. Kommissionen kommer varje år att offentliggöra information om utvecklingen för att uppnå EU:s minskningsmål för 2030.

1.2.2 Nationella handlingsplaner

Precis som i det gällande direktivet finns i förslaget regler om nationella handlingsplaner som ska ange de åtgärder som ska genomföras för att uppnå minskningsmålen. För att medlemsstaternas nationella handlingsplaner ska vara ändamålsenliga bör de innehålla kvantitativa mål, hänvisningar till de bindande nationella minskningsmålen för 2030 i nationell rätt, tillsammans med tillhörande vägledande mål i de nationella handlingsplanerna, åtgärder, tidsplaner och indikatorer för att minska riskerna med och konsekvenserna av användning av växtskyddsmedel för människors hälsa och för miljön. De nationella handlingsplanerna ska enligt förslaget ses över var tredje år, vilket skiljer sig från dagens direktiv som föreskriver att de nationella handlingsplanerna ska ses över vart femte år. Nytt är också att rapporter över de nationella framstegen ska skickas till kommissionen varje år. Förslaget till förordning innehåller även en mer detaljerad reglering än direktivet av vad de nationella handlingsplanerna ska innehålla.

Förslaget innebär vidare att de nationella handlingsplanerna ska vara samstämmiga med de planer som medlemsstaterna upprättar på miljöområdet, till exempel i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/66/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område. I handlingsplanerna ska det vidare finnas en länk till relevanta delar av de strategiska planerna inom den gemensamma jordbrukspolitikens, med planer för att öka andelen utnyttjad jordbruksareal som används för ekologiskt jordbruk och information om hur planerna kommer att bidra till att uppnå målen om att minst 25 procent av den utnyttjade jordbruksarealen i EU ska följa principerna för ekologisk produktion senast 2030, i enlighet med strategin Från jord till bord.

Jämfört med det nu befintliga direktivet om hållbar användning av bekämpningsmedel har kommissionen utökat principerna om integrerat växtskydd (IPM). Det gäller bland annat regler om obligatorisk registerföring över hur, vid yrkesmässig användning, principerna för IPM följs och således vad man gjort för att minska risker med och användning av kemisk bekämpning. Yrkesmässiga användare får endast använda kemiska metoder om de är nödvändiga för att uppnå godtagbara nivåer för bekämpning av skadegörare efter det att alla andra icke-kemiska metoder som anges i förslaget har uttömts. I registret ska de yrkesmässiga användarna också registrera råden de fått från oberoende rådgivare. I förslaget finns också krav på att medlemsstaterna ska fastställa grödspecifika bestämmelser genom vilka principerna för integrerat växtskydd ska omsättas i praktiken för den berörda grödan. Detta kan jämföras med det befintliga direktivet, enligt vilket medlemsstaterna ska införa lämpliga incitament för att uppmuntra yrkesmässiga användare att frivilligt tillämpa grödspecifika riktlinjer. I förslaget åläggs medlemsstaterna att skapa sådana bestämmelser för en kombination av grödor så att åtminstone 90 procent av landets jordbruksareal omfattas. Bestämmelserna ska sedan skickas på offentligt samråd i medlemsstaten och därefter granskas av EU-kommissionen innan de kan bli nationellt tillämpliga.

1.2.4 Användning, lagring och bortskaffning av växtskyddsmedel

Liksom i det befintliga direktivet finns bestämmelser om användning, lagring och bortskaffning av växtskyddsmedel.

I förslaget finns allmänna krav för användning av växtskyddsmedel som bland annat innebär att växtskyddsmedel med särskilt farliga egenskaper endast ska få användas av och köpas in av yrkesmässiga användare.

I likhet med nu gällande direktiv innehåller förslaget bestämmelser som syftar till att skydda allmänheten från riskerna med växtskyddsmedel samt till att förhindra att yt- och grundvatten förorenas av växtskyddsmedel. Det föreslås bland annat att växtskyddsmedel inte ska få användas i så kallade känsliga områden, med vissa begränsade möjligheter till undantag. Omfattningen av känsliga områden kan enligt den föreslagna definitionen vara stor och det kan beroende på tolkning röra sig om omfattande arealer. Växtskyddsmedel får inte heller användas i ytvattenområden eller inom tre meter från sådana vatten. Dessa begränsningar är striktare än i det befintliga direktivet.

Liksom i det befintliga direktivet förbjuds också flygbesprutning, med möjlighet till vissa undantag. I vissa fall kan undantag ges för spridning med obemannade luftfartyg (ex. drönare), och kommissionen ges befogenhet att komplettera med regler avseende kriterier för detta.

Medlemsstaterna ska också införa ändamålsenliga åtgärder för att underlätta ett säkert bortskaffande av oanvända växtskyddsmedel, utspädda lösningar som innehåller växtskyddsmedel och förpackningar. Medlemsstaterna ska också vidta åtgärder för att minska farliga moment i hanteringen av medel som godkänts för icke-yrkesmässiga användare.

1.2.5 Försäljning av växtskyddsmedel, samt utbildning, information och medvetandehöjande åtgärder

I förslaget finns bland annat krav på att distributörer ska säkerställa att de yrkesmässiga användare som köper växtskyddsmedel har de utbildningsbevis som behövs, samt att konsumenter får nödvändig information om produkterna för att kunna hantera dem säkert.

Förslaget innehåller också regler om utbildning för yrkesmässiga användare, distributörer och rådgivare. Ett nytt krav jämfört med det befintliga direktivet är att varje medlemsstat ska upprätta ett system med oberoende rådgivare, och dessa rådgivare ska också registreras. Vidare föreslås att det ska vara obligatoriskt för alla yrkesmässiga användare att minst en gång om året anlita en oberoende rådgivare för att få strategisk rådgivning.

Ett elektroniskt register över de som genomgått utbildning ska också upprättas.

Medlemsstaterna ska i likhet med vad som gäller enligt direktivet informera allmänheten om risker i samband med användning av växtskyddsmedel. Medlemsstaterna ska för det ändamålet utse en behörig myndighet.

Medlemsstaterna ska också i likhet med bestämmelserna i direktivet upprätthålla eller införa system för insamling av information om förgiftningar till följd av människors exponering för växtskyddsmedel.

1.2.6 Spridningsutrustning

Förslaget innehåller, liksom direktivet, regler för kontroll av spridningsutrustning. Ett nytt krav är att kommissionen föreslår att medlemsstaterna ska upprätta och upprätthålla register för spridningsutrustning för yrkesmässig användning, där bland annat ägarskap, försäljning och kontrollintyg för sådan utrustning ska registreras. Vissa undantag från kravet på kontroll medges.

1.2.7 Harmoniserade riskindikatorer

Förslaget till förordning innehåller metoder för att beräkna harmoniserade riskindikatorer på unions- och medlemsstatsnivå. Förutom de två riskindikatorer som finns i det nu befintliga direktivet, baserade på mängder verksamma ämnen som släppts ut på marknaden och på antalet godkännanden vid nödsituationer som beviljats, föreslår kommissionen en ny harmoniserad riskindikator. Den nya riskindikatorn kommer beräknas med

hjälp av statistik över antalet godkännanden vid nödsituationer på växtskyddsområdet, egenskaperna hos de verksamma ämnena i de växtskyddsmedel som omfattas av dessa godkännanden samt hur stora områden som behandlats.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Direktivet om hållbar användning av bekämpningsmedel genomförs i Sverige i huvudsak genom miljöbalken och förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel. Bestämmelser som genomför direktivet finns även i Naturvårdsverkets föreskrifter om spridning och viss övrig hantering av växtskyddsmedel, Kemikalieinspektionens föreskrifter om bekämpningsmedel, Statens jordbruksverks föreskrifter om dokumentationskrav för yrkesmässiga användare av växtskyddsmedel samt Skogsstyrelsens föreskrifter om användning av växtskyddsmedel på skogsmark. För att ge odlare vägledning i hur integrerat växtskydd kan tillämpas på bästa sätt har Statens jordbruksverk tagit fram ett antal grödspecifika riktlinjer.

En EU-förordnings bestämmelser blir direkt tillämpliga i Sverige från den tidpunkt som anges i förordningen. Det krävs inte några författningsändringar för att förordningen ska bli tillämplig i Sverige.

Svenska bestämmelser som genomför det nu gällande direktivet måste upphöra att gälla från den dag förordningen ska börja tillämpas. De grödspecifika riktlinjer som Statens jordbruksverk har tagit fram behöver skickas på offentligt samråd och sedan till EU-kommissionen innan de beslutas i en föreskrift så att de blir bindande för yrkesmässiga användare av växtskyddsmedel. Jordbruksverket kommer även behöva besluta om fler grödspecifika bestämmelser än de som finns i dag.

Förordningen förutsätter kompletterande bestämmelser i svensk rätt rörande bland annat behöriga svenska myndigheter och sanktioner. Det måste bland annat utses en myndighet som ansvarar för att upprätta och upprätthålla ett register över integrerat växtskydd och användning av växtskyddsmedel. Registret ska vara tillgängligt för yrkesmässiga användare.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har tagit fram en konsekvensanalys av förslaget (Commission staff working document impact assessment report SWD 2022/170 finalfinal). Nedan följer en sammanfattning av kommissionens konsekvensanalys.

Det rekommenderade alternativet är förenligt med ambitionerna i den europeiska gröna given, strategin Från jord till bord, strategin för biologisk mångfald och handlingsplanen för nollföroreningar. Enligt kommissionen ger förslaget en rad fördelar för samhället, den biologiska mångfalden och ekosystemen genom att det minskar riskerna med användning av växtskyddsmedel för människors hälsa och för miljön.

Användare av växtskyddsmedel kommer att få bättre information om effektiva alternativ till kemiska växtskyddsmedel. Kommissionen anser att förslaget kommer att ge de nationella myndigheterna bättre verktyg för att övervaka användningen av växtskyddsmedel och genomförandet av integrerat växtskydd. Kommissionen anser vidare att det alternativ som rekommenderas också säkerställer att medlemsstaternas åtgärder blir mer transparenta och tydliga.

I överensstämmelse med målen i den gröna given, strategin Från jord till bord och strategin för biologisk mångfald syftar minskningen av användningen av kemiska växtskyddsmedel inte bara till att säkerställa folkhälsan, utan även till att bevara den biologiska mångfalden och skydda miljön, särskilt när globala frågor står på spel, såsom att skydda populationerna av pollinerande insekter.

Yrkesmässiga användare av växtskyddsmedel kommer att möta extra kostnader för att föra register och använda rådgivningstjänster. Förbud mot användning av kemiska växtskyddsmedel i känsliga områden kan leda till lägre skördar i dessa områden. Växtskyddsmedelsindustrin kan se en minskad efterfrågan på sina produkter. Högre produktionskostnader kan också leda till ökade livsmedelspriser för konsumenterna i EU. Utbudet av rapporterade effekter är stort, men generellt sett är effekten av att minska användningen av växtskyddsmedel en minskning av produktionen i EU med tillhörande minskningar av nettoexporten. Vilket innebär att EU:s beroende av importvaror, till exempel spannmål, kan komma att öka.

EU:s gemensamma jordbrukspolitik erbjuder medlemsstaterna möjligheter att mildra vissa negativa effekter av de nya reglerna. Enligt kommissionens analys kommer medlemsstaterna att kunna ge stöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken så att jordbrukarnas merkostnader för att uppfylla alla rättsliga krav som införs genom detta förslag kan täckas under en femårsperiod, trots att de utgör rättsligt bindande regler. För att stöd ska utgå fordras därutöver att medlemsstaterna reviderar den strategiska planen och antingen omfördelar medel från andra ersättningar eller tillför ytterligare nationell medfinansiering till genomförandet av den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Kommissionen anser att detta bör kunna förhindra ökade livsmedelspriser till följd av de nya skyldigheter som anges i detta förslag. Många bestämmelser i förslaget finns redan i direktivet om hållbar användning av bekämpningsmedel och bör därför enligt kommissionen inte påverka livsmedelspriserna eller skördeutfallet. De ändringar som införs genom förslaget införs successivt, vilket kommissionen anser ytterligare minimerar inverkan på livsmedelsförsörjningen.

Lönsamheten längs produktionskedjan kommer att påverkas på olika sätt. Detta kommer att påverka små och medelstora företag som lantbrukare och andra livsmedelsföretagare. Det kommer också att påverka de företag som

stödjer dessa små och medelstora företag, såsom leverantörer av växtskyddsmedel och utrustning, entreprenörer och rådgivare.

2021/22:FPM112

De små och medelstora företagen kommer att få olika typer av kostnader och fördelar genom förslaget som rekommenderas av kommissionen. Medlemsstaterna kan tillämpa incitament eller begränsningar, inklusive inom den gemensamma jordbrukspolitiken, för att hantera vissa konsekvenser av förslaget. En mer samstämmig och enhetlig tillämpning av bestämmelserna om användning av växtskyddsmedel kommer dessutom att leda till minskad snedvridning av marknaden mellan olika användare av växtskyddsmedel i medlemsstaterna, vilka nu tillämpar gällande bestämmelser i olika hög utsträckning.

Nationella myndigheter kommer att stå inför ökade kontroll- och administrativa kostnader för datainsamling och officiella kontroller.

Att upprätthålla högre EU-standarder för användning av växtskyddsmedel skulle enligt kommissionen kunna påverka globala handelsmönster med jordbruksprodukter.

Kommissionen anser att de föreslagna åtgärderna står i proportion till det övergripande målet att ta itu med det ojämna och ofullständiga genomförandet av det nuvarande direktivet för att: (i) bättre skydda hälsa, biologisk mångfald och miljö; och (ii) minska användningen av kemiska växtskyddsmedel och riskerna med sådan användning.

Varje år kommer kommissionen att se över EU:s och medlemsstaternas framsteg när det gäller att uppnå målen för användning av växtskyddsmedel och riskminskning. Rättsakten kommer att ses över i sinom tid, baserat på framsteg inom vetenskapliga bevis och ny teknik för att minska användningen av – och riskerna med – växtskyddsmedel.

Ingen konsekvensanalys har utförts för svenska förhållanden.

Ökade kostnader för den nationella budgeten till följd av förslaget ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95FiU5, rskr. 1994/95:67). Sveriges linje är att utgiftsdrivande åtgärder på EU-budgeten ska finansieras genom omprioriteringar i den fleråriga budgetramen (MFF).

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens övergripande ambition att säkerställa en hållbar användning av växtskyddsmedel. Det nya förslaget till förordning kan bli ett viktigt instrument för genomförandet av miljöambitionerna i EU:s

strategi för biologisk mångfald och Från jord till bord-strategin som i sin tur är centrala i kommissionens Gröna Giv.

2021/22:FPM112

Förslaget bedöms bidra till att nå Sveriges miljömål, särskilt Giftfri miljö, liksom FN:s hållbarhetsmål. Förslaget ansluter till annan existerande lagstiftning. Regeringen anser att det är viktigt att dessa är samstämmiga och att det är tydligt hur de förhåller sig till varandra.

Regeringens utgångspunkt är att förordningen ska syfta till att åstadkomma en så hållbar och säker användning av växtskyddsmedel som möjligt. Utformningen får inte äventyra europeisk livsmedelsproduktion.

Regeringen stödjer en inriktning om att undvika överanvändning av växtskyddsmedel. Huvudfokus för den nya lagstiftningen bör vara att minska riskerna med växtskyddsmedel och ge företräde till växtskyddsmedel med låg risk, hög precision, icke-kemiska alternativ och förebyggande åtgärder. Regeringen anser också att det är viktigt att de krav som ställs är rimliga och realistiska och att de möjliggör ett fortsatt kostnadseffektivt växtskydd som beaktar vikten av en god livsmedelsförsörjning, och säkerställer jordbrukets konkurrenskraft.

Regeringen noterar att det mål i kommissionens strategi Från jord till bord och biologisk mångfald om att minska användningen av växtskyddsmedel inom EU föreslås som bindande mål enligt förordningen. Regeringen ser att det kan finnas fördelar med förslaget och är därför försiktigt positiva till kommissionens förslag om EU-gemensamma mål för minskning av användningen av och risken med kemiska växtskyddsmedel, samt för användningen av växtskyddsmedel med särskilt farliga egenskaper. De av kommissionen föreslagna målen är att minska användningen av och riskerna med kemiska växtskyddsmedel med i genomsnitt 50 procent till 2030 på unionsnivå. Målet att minska användningen av växtskyddsmedel med särskilt farliga egenskaper är i linje med det av regeringen beslutade etappmålet inom det svenska miljömålssystemet att användningen av växtskyddsmedel med särskilt farliga egenskaper ska minska väsentligt till 2030. Regeringen analyserar fortfarande förslagen till målnivåer och har inte tagit slutlig ställning till dessa på EU- respektive nationell nivå.

Enligt förslaget ska nationella minskningsmål relateras till en genomsnittlig nivå inom EU, och länder med hög förbrukning av kemiska växtskyddsmedel får därmed ett större beting att minska sin förbrukning. En alternativ ansats med identiska mål oberoende av ländernas individuella förutsättningar skulle leda till större utmaningar för länder som till exempel Sverige som redan har en låg risk, låg intensitet och låg användning av kemiska växtskyddsmedel jämfört med andra medlemsstater. Regeringen anser att det bör finnas flexibilitet för medlemsstaterna vad gäller bindande nationella mål och välkomnar därför ansatsen att tidigare framsteg i att minska användningen liksom aktuell användningsintensitet ska beaktas. Sverige har arbetat med att minska riskerna med kemiska växtskyddsmedel sedan 1980-talet och har idag en låg risk, låg användning och låg intensitet jämfört med andra

medlemsstater. Regeringen avser att utifrån svenska förutsättningar noggrant analysera föreslagna ambitionsnivåer, genomförandetider och beräkningsmetoder samt i vilken utsträckning dessa bör vara bindande för medlemsstaterna. Först därefter kan ett ställningstagande göras gällande ambitionsnivån för svensk del.

Regeringen är ifrågasättande till den höga detaljeringsnivån – särskilt vad gäller de nationella handlingsplanerna, kravet på årlig strategisk rådgivning, de olika registren samt grödspecifika bestämmelser som framstår som oproportionerliga och administrativt betungande, och behöver analysera förslaget och dess övergripande kostnadseffektivitet ytterligare. Det är viktigt att reglerna utformas så att proportionalitetsprincipen beaktas.

I Sverige har nationella handlingsprogram för användningen av växtskyddsmedel tagits fram sedan 1980-talet. Regeringen är positiv till att nationella handlingsplaner fortsatt ska tas fram, förutsatt att de kan fylla funktionen att utveckla och följa upp nationella initiativ. Regeringen anser att omfattningen, detaljeringsgraden och intervallen för översyn av planerna behöver anpassas bland annat med hänsyn till övrig rapportering och registerföring samt till möjligheten att på ett effektivt sätt samla in relevant statistik. Även i denna del bör strävan vara att uppföljningen ska kunna ske med en låg administrativ och ekonomisk insats inte minst för enskilda företag.

Förslaget innehåller krav på registrering av många olika typer av uppgifter, och etablering av nya elektroniska register. Regeringen anser att det är viktigt att det finns goda möjligheter för uppföljning. Samtidigt anser regeringen att miljönyttan med de föreslagna registren noggrant behöver analyseras och vägas mot kostnaderna för berörda myndigheter och användare av växtskyddsmedel. Strävan bör vara att uppföljningen ska kunna ske med en låg administrativ och ekonomisk insats för såväl enskilda verksamhetsutövare som staten.

Regeringen ser ett behov av att förtydliga tillämpningen av integrerat växtskydd. En del av integrerat växtskydd kan fortsatt bestå av grödspecifika odlingsriktlinjer. Regeringen är emellertid tveksam till detaljeringsgraden i bestämmelserna och till den utsträckning i vilken riktlinjerna föreslås bli bindande. Regeringen anser att det är viktigt att kunna anpassa odlingen till lokala förhållanden och att inte hämma innovation och utveckling eller jordbrukets konkurrenskraft.

Regeringen är positiv till att främja ökad kunskap om integrerat växtskydd men är tveksam till formerna och omfattningen av rådgivning i förslaget. Regeringen anser att denna del av förslaget behöver analyseras ytterligare. Hänsyn behöver tas till hur rådgivningen i Sverige ser ut i dag, hur det ska finansieras och praktiska möjligheter att bygga ut i den takt som skulle krävas enligt förslaget.

Regeringen vill se en produktionsökning, både konventionell och ekologisk, vilket ligger i linje med den av riksdagen antagna livsmedelsstrategin. En

växande marknad för ekologiska livsmedel skapar möjligheter på marknaden för små och stora svenska jordbruks- och livsmedelsföretag. Det finns möjligheter till fler arbetstillfällen, ökad export och ökad lönsamhet. Regeringen ser också att en ökad ekologisk odling bidrar till uppfyllelsen av flera nationella miljö kvalitetsmål, bland annat Giftfri miljö och Ett rikt växt- och djurliv, vilket bidrar till ökat skydd för hälsa och miljö.

Regeringen anser att det behöver förtydligas vad som avses med känsliga områden i förslaget.

Regeringen anser att det är viktigt att definitionerna i det nya förslaget är tydliga och tillämpbara. Detta är särskilt viktigt då en förordning blir direkt tillämplig i alla medlemsstater.

Regeringen är preliminärt positiv till att förordningen om strategiska planer för den gemensamma jordbrukspolitiken justeras för att, från den gemensamma jordbrukspolitiken, under en övergångsperiod möjliggöra stöd för lagreglerade mindre ingripande åtgärder som syftar till att minska belastningen på miljön från växtskyddsmedel.

Förslaget kommer troligen att förhandlas under Sveriges EU-ordförandeskap den 1 januari till och med den 30 juni 2023.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Vid jordbruksrådet den 18 juli 2022 diskuterades förslaget till reviderad lagstiftning avseende hållbar användning av växtskyddsmedel. Under diskussionen ifrågasatte många medlemsstater förslaget om nationellt bindande minskningsmål och de bakomliggande beräkningsgrunderna som de ansåg inte i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till vare sig historisk minskning eller intensiteten i odlingen. Flera länder ansåg också att nationella minskningsmål skulle kunna äventyra tillgången till livsmedel inom unionen. Ett antal medlemsstater uttryckte även en generell oro över att de utökade och detaljerade kraven på registerföring och rapportering kan leda till en stor administrativ börda för myndigheter och lantbruk som inte står i proportion till nyttan.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget till förordning har remitterats med svarsdatum 4 november 2022.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget till förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel grundas på artikel 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Beslut fattas av rådet med kvalificerad majoritet efter ordinarie lagstiftningsförfarande med Europaparlamentet enligt artikel 294 EUF-fördraget.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen har i motiveringen till förslaget konstaterat att det är motiverat och nödvändigt att vidta enhetliga åtgärder på EU-nivå. Kommissionen har konstaterat att det bristfälliga genomförandet av det nu gällande direktivet har lett till olika skyddsnivåer för hälsan och för miljön i EU. Detta leder till olika villkor för användarna av växtskyddsmedel. De olika åtgärder som vidtas i medlemsstaterna för att reglera användningen av växtskyddsmedel motverkar konkurrens på lika villkor på den inre marknaden. Kommissionen har också påpekat att hoten mot den biologiska mångfalden och de ekosystem som är kopplade till användning av växtskyddsmedel är gränsöverskridande, vilket kräver åtgärder på EU-nivå.

Kraftfullare åtgärder på EU-nivå kan, enligt kommissionen, tillsammans med den gemensamma jordbrukspolitiken bidra till att minska de nuvarande skillnaderna mellan de nationella tillvägagångssätten och bidra till ett mer enhetligt tillvägagångssätt i framtiden. Kommissionen konstaterar att medlemsstaterna inte själva kan uppnå dessa mål. Målen kan uppnås bättre på EU-nivå.

När det gäller proportionalitetsprincipen konstaterar kommissionen att förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt för att fastställa en lämplig ambitionsnivå och en effektivare och mer ändamålsenlig politik. Kommissionen understryker att förslaget inte fastställer några enhetliga obligatoriska mål för medlemsstaterna och att skälet för det är att användningen av växtskyddsmedel i hög grad varierar från medlemsstat till medlemsstat. Lagstiftningen gör det möjligt att beakta skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller framsteg och användningsintensitet i fråga om växtskyddsmedel.

Regeringen delar kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Bestämmelser om en hållbar användning av växtskyddsmedel behöver beslutas på EU-nivå eftersom en hållbar användning av växtskyddsmedel är starkt kopplad till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden som är en harmoniserande förordning. Utrymmet för medlemsstaterna att själva besluta nationella bestämmelser om

användning av växtskyddsmedel är därför begränsat. Regeringen delar vidare kommissionens bedömning att det är motiverat att anta bestämmelserna i en förordning eftersom medlemsstaternas genomförande av direktivet skiljer sig. Olikheter i genomförandet har lett till att konkurrens på lika villkor motverkas i EU. Som kommissionen har påpekat är dessutom konsekvenserna av en ohållbar användning av växtskyddsmedel gränsöverskridande eftersom de hotar ekosystem och den biologiska mångfalden.

Sammantaget bedöms förslaget inriktning i sin nuvarande utformning medföra en detaljeringsgrad av svenskt jordbruk som inte är förenligt med proportionalitetsprincipen. Det gäller särskilt de olika registren samt grödspecifika bestämmelserna.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingar i rådets arbetsgrupp för växter och växtskyddsfrågor (under jordbruks- och fiskerådet) inleddes av det tjeckiska ordförandeskapet den 13 juli 2022. Ytterligare sju mötesdagar är preliminärt avsatta för förhandling i rådsarbetsgruppen under september-december. Förslaget kommer att behöva förhandlas vidare under det svenska ordförandeskapet i rådet våren 2023.

4.2 Fackuttryck/termer

Bekämpningsmedel: Kemiska eller biologiska produkter som är till för att förhindra att djur, växter eller mikroorganismer orsakar skada på egendom eller skadar människors eller djurs hälsa. De egenskaperna gör att bekämpningsmedel också kan orsaka skada på hälsan eller miljön.

Integrerat växtskydd: Bekämpningsstrategi som bygger på principer om att förebygga växtskyddsproblem, bevaka skaderisken i odlingar, behovsanpassa åtgärder samt följa upp och utvärdera bekämpningsåtgärder.

Växtskyddsmedel: Används i huvudsak för att skydda växter och växtprodukter inom jordbruk, skogsbruk och trädgårdsbruk.