



Stockholm,  
den 22 februari 2019

Till:  
Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt  
Box 69  
131 07 Nacka

Mål nr: M 968-19  
Naturskyddsföreningens dnr: 2019/0005

## Kompletterat överklagande av Kemikalieinspektionens beslut angående nöddispens på växtskyddsområdet för Gaucho WS 70

Naturskyddsföreningen (föreningen) har överklagat Kemikalieinspektionens beslut och begärde anstånd med att utveckla grunderna för överklagandet. Föreningen begärde den 19 februari 2019 inhibition av det överklagade beslutet. Med detta yttrande utvecklar föreningen grunderna för överklagandet i sak.

### Naturskyddsföreningens yrkanden

- Naturskyddsföreningen yrkar att mark- och miljödomstolen upphäver Kemikalieinspektionens beslut och avslår ansökan om dispens.
- Naturskyddsföreningen yrkar att mark- och miljödomstolen inhiberar det överklagade beslutet till dess överklagandet har prövats i sak.

### Bakgrund

Neonikotinoider är en ämnesgrupp som används som bekämpningsmedel mot insekter, en så kallad insekticid. Det är mycket kraftfullt. Neonikotinoider har 7 000 gånger större giftverkan för insekter än DDT, ett annat välkänt miljögift.<sup>1</sup>

Redan 2011 införde EU-kommissionen vissa regler för att minska riskerna för bin och fåglar som förknippades med utsäde behandlat med vissa neonikotinoider, bland annat imidakloprid för vissa ändamål.<sup>2</sup> År 2013 utökades regelverket med ett förbud mot imidakloprid och två andra neonikotinoider när det gällde behandling av grödor som lockar bin och spannmålsgrödor.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Pisa, et al. *Effects of neonicotinoids and fipronil on non-target invertebrates*, Environmental Science and Pollution Research, January 2015, Volume 22, Issue 1, pp 68–102.

<sup>2</sup> Se bilagan till Kommissionens genomförandeförordning EU nr 540/2011 av den 25 maj 2011 om tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 vad gäller förteckningen över godkända verksamma ämnen.

<sup>3</sup> Commission Implementing Regulation (EU) 2018/783 of 29 May 2018 amending Implementing Regulation (EU) No 540/2011 as regards the conditions of approval of the active

I maj 2018 beslutade EU-kommissionen om ett utökat förbud mot växtskyddsmedel med vissa neonicotinoider, bland annat imidaklopid, som innebar ett förbud mot all användning som växtskyddsmedel utom i växthus. Anledning till förbudet är att neonicotinoider har visat sig leda till risker för bin.<sup>4</sup> Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (EFSA) har fastställt att växtskyddsmedel som innehåller de verksamma ämnena klotianidin, tiametoxam eller imidaklopid kan orsaka höga risker för bin vid användning på vissa grödor.<sup>5</sup>

Med anledning av kommissionens beslut återkallade Kemikalieinspektionen produktgodkännandet för Gaucho WS 70, vars verksamma beståndsdel är imidaklopid, i september 2018. Myndigheten beviljade senare anstånd för utfasning till den 19 december 2018.

Kemikalieinspektionen beslutade den 20 december 2019 om nöddispens för användande av växtskyddsmedlet Gaucho WS 70 för betning (behandling av frön) av sockerbetor, efter ansökan av branschorganisationen Svenska Betodlarna. Dispensen omfattar enligt beslutet 1 300 odlare och odlingar om cirka 30 000 hektar. Enligt beslutet har sökanden angivit att skördenivån beräknas minska med i genomsnitt tio procent om de inte får möjlighet att använda Gaucho WS 70. Det är denna risk för skördebortfall som utgör en sådan ”fara” (i engelskspråkiga originaltexten ”danger”) som gör att en undantagsåtgärd framstår som ”nödvändig” enligt Kemikalieinspektionens bedömning i beslutet. Undantagsregeln återfinns under rubriken ”Nödsituationer på växtskyddsområdet” i artikel 53.1 i förordning nr 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden (nedan förordningen).

Dispensen är förenad med vissa villkor, bland annat skyddsavstånd till blommande växter och att endast enhjärtbladiga växter (till exempel sädeslag), får odlas året efter på samma fält, dock ej majs. Detta för att skydda bin och andra pollinerande insekter.

### **Neonicotinoiders giftverkan**

Neonicotinoider påverkar insekternas centrala nervsystem och har uppmärksamats som en starkt bidragande orsak till tillbakagången för vilda bin och andra pollinatörer i svensk och internationell forskning, se artiklar i Science och Nature, [bilagorna 1 och 2](#). Neonicotinoider är giftiga i mycket små doser även för andra insekter och ryggradslösa djur. Eftersom ämnena är vattenlösliga kan de förflyttas utanför odlingarna och tas upp av växter nedströms spridningsplatsen. På så vis kan neonicotinoider få allvarliga effekter även på insekter och vattenlevande organismer långt utanför de odlingar de spridits på.

---

substance imidaklopid.

<sup>4</sup> A.a., se skäl 11 och 13 i ingressen.

<sup>5</sup> European Food Safety Authority (EFSA), Peer review of the pesticide risk assessment for bees for the active substance imidacloprid considering the uses as seed treatments and granules, 1 februari 2018, sidan 41 ([bilaga 4](#)).

Forskning visar att neonicotinoider inte bara slår mot de insekter som man vill skydda grödorna från, utan också andra insekter. Bin har visat sig särskilt känsliga, vilket gör att forskarna starkt misstänker att neonicotinoider är en av orsakerna till den storskaliga tillbakagången för vilda bin och andra pollinatörer. Även till exempel fjärilar, malar och blomflugor kan drabbas. Redan vid doser på fem nanogram – fem miljarddelar av ett gram – dör hälften av de bin som utsätts för medlet.<sup>6</sup>

Neonicotinoidernas höga giftverkan, vattenlöslighet och förmåga att tas upp och spridas i växters alla delar är orsaken till deras stora genomslag som bekämpningsmedel. Imidaklopid är ett av de vanligaste växtskyddsmedlen världen över. Det är dessvärre samma egenskaper som gör att forskningen nu kunnat koppla neonicotinoider till utarmningen av tambin och vilda bin i odlingsbygderna, se [bilaga 2](#).

En tysk insektsstudie från 2017 fick stor uppmärksamhet internationellt när den presenterades för ett år sedan. Studien visar på en minskning av insekter på mer än 75 procent i naturreservat, huvudsakligen i jordbruksområden, i Tyskland de senaste 27 åren.<sup>7</sup> Nyligen kom en annan alarmerande studie som visar att de tyska resultaten kan översättas internationellt.<sup>8</sup>

Eftersom bin inte själva äter all den nektar och pollen de samlar in, har neonicotinoider ofta en giftverkan som byggs upp över tid. Bland effekterna märks försämrad inlärning av lukter, försämrat minne och rörelsesvårigheter, se [bilaga 1](#). Forskningen har också kunnat koppla icke-dödliga doser av neonicotinoider till försämrat immunförsvar och ökad känslighet för virus hos tambin.<sup>9</sup>

Eftersom neonicotinoider är vattenlösliga kan föroreningar sprida sig och tas upp av växter utanför de platser som växtbekämpningsmedlet spridits på, och på så sätt tas upp av bin och andra pollinatörer utanför de områden där man behandlat grödorna med neonicotinoider.

Den höga vattenlösligheten har också medfört att forskningen kunnat belägga att även vattenlevande organismer skadas, bland annat märkräfter, dagsländor och vissa snäckor.<sup>10</sup> Imidaklopid är klassat som ”Mycket farligt för vattenlevande organismer med långtidseffekter”.<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> Goulson, *Review – An overview of the environmental risks posed by neonicotinoid insecticides*, Journal of Applied Ecology, 2013.

<sup>7</sup> Hallman et al. *More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas*, PlosOne 2017.

<sup>8</sup> Sánchez-Bayo et al. *Worldwide decline of the entomofauna: A review of its drivers*, Biological Conservation, 2019.

<sup>9</sup> Di Prisco, *Neonicotinoid clothianidin adversely affects insect immunity and promotes replication of a viral pathogen in honey bees*, PNAS 2013.

<sup>10</sup> Van Dijk, *Macro-Invertebrate Decline in Surface Water Polluted with Imidaclopid*, PlosOne 2013.

<sup>11</sup> Se det överklagade beslutet sidan 10.

En oroande omständighet som bidrar till miljöproblemen är att neonicotinoiderna anrikas i jordar under en viss tid utan att brytas ner.<sup>12</sup> Enligt forskningsuppgifter har imidaklopid en halveringstid på upp till 3,5 år under vissa förhållanden. Ämnet kan alltså bli kvar under flera odlingsår efter spridningen.<sup>13</sup> När ämnet väl bryts ner kan det fortfarande vara giftigt. Även neonicotinoidernas huvudsakliga nedbrytningsprodukter är toxiska i hög utsträckning.<sup>14</sup>

Det finns vidare forskning som visar på en koppling mellan höga halter av imidaklopid i ytvatten och minskade populationer av fåglar. I områden med halter på 20 nanogram imidaklopid per liter vatten tenderade fågelpopulationerna (tätningar som till exempel sånglärka, ladasvala och olika arter av sångare) i Nederländerna att minska med 3,5 procent per år enligt en artikel i Nature. Forskarna väcker frågan om orsaken kan vara minskningen av insekter i landskapet, det vill säga att födotillgången för fåglarna minskat.<sup>15</sup>

Imidaklopid är det bekämpningsmedel som påträffades flest gånger över sitt riktvärde under 2016 års nationella undersökning av bekämpningsmedel i svenska åar i jordbruksområden. Det var också det ämne som uppvisade högst halter i förhållande till riktvärdena:

”De tre substanser med högst överskridande var imidaklopid (7500 gånger: påträffad halt 450 µg/l jämfört med riktvärdet 0,06 µg/l), tafluvalinat (280 gånger: 0,056 µg/l jämfört med 0,0002 µg/l) och pikoxystrobin (38 gånger: 0,38 µg/l jämfört med 0,01 µg/l). Jämfört med de halter som hittills påträffats inom miljöövervakningen för respektive substans (analyserade 8 år eller mer) var dessa halter de högsta som uppmätts, med undantag för ett fynd av pikoxystrobin från 2008 års miljöövervakning”.<sup>16</sup>

## **Grunder för yrkandet om upphävande av dispensbeslut och avslag**

### ***Tidigare ställningstaganden från Kemikalieinspektionen***

Kemikalieinspektionen beslutade i mars 2016 att inte ge dispens för användning av bekämpningsmedlet Stomp SC som används mot ogräs i odlingar av bland annat lök och bönor. Stomp SC innehåller det verksamma ämnet pendimetalin som var godkänt i Sverige fram till utgången av år 2008. Ett av skälen till att godkännandet

---

<sup>12</sup> Goulson, *Review – An overview of the environmental risks posed by neonicotinoid insecticides*, Journal of Applied Ecology, 2013.

<sup>13</sup> ”For the most commonly used seed treatments, reported half-lives in soil typically range from 200 to in excess of 1000 days (range 28–1250 days for imidaklopid)”. Goulson, *Review – An overview of the environmental risks posed by neonicotinoid insecticides*, Journal of Applied Ecology, 2013, sidan 979.

<sup>14</sup> Van der Sluijs et al, *Neonicotinoids, bee disorders and the sustainability of pollinator services*, *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 2013, sidan 1.

<sup>15</sup> Hallman et al, *Declines in insectivorous birds are associated with high neonicotinoid concentrations*, Nature 2014.

<sup>16</sup> SLU och Naturvårdsverket, *Nationell screening av bekämpningsmedel i åar i jordbruksområden 2016*, Vatten och miljö: Rapport 2, sidan 27.

inte förnyades var att användning av produkten bedömdes medföra oacceptabla risker för vattenlevande organismer.

Beslutet överklagades till Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt (se dom den 20 maj 2016, mål nr M 2151-16, nedan Stompdomen). Enligt klaganden väntades skördeförlusterna bli betydande om Stomp inte fick användas. Förlusterna angavs till upp till 50 procent i lök och bönor och per hektar beräknades förlusten bli så stor att odlingen i många fall inte skulle bära sig. Kemikalieinspektionen ansåg att ansökan om dispens ska vara en sista utväg för att avvärja en fara och att denna tolkning stöds av EU-kommissionens arbetsdokument om artikel 53. Domstolen konstaterade att artikel 53 i förordningen utgör en undantagsbestämelse som enligt sin rubrik ska tillämpas vid nödsituationer. Dispensförfarandet tjänar alltså till att hantera faror eller hot som uppkommer sällan och som därmed inte kan förutses och för vilka det är troligt att det saknas redan godkända växtskyddsmedel. Rekvisiten i artikel 53 bedömdes inte vara uppfyllda och domstolen avslag därmed överklagandet.

Kemikalieinspektionen beslutade i februari 2016 att avslå ansökan om dispens från artikel 53 i förordningen att tillåta bekämpningsmedlet Modesto FS 480 för betning av vårraps och vårrybs för att hindra angrepp från jordloppor.<sup>17</sup> Det verksamma ämnet i Modesto är klotianidin, en neonikotinoid som är förbjuden inom EU för betning av raps och rybs. I ansökan uppgav sökanden att angrepp av jordloppor var så pass omfattande att våroljeväxtodlingen nästintill har upphört inom det geografiska område som ansökan gällde. Sökanden uppgav att jordloppor är ett allvarligt problem för närmare 75 procent av det totala odlingsområdet av vårraps i Sverige. Angreppen av jordloppor på obehandlat våroljeväxtutsäde riskerade att ödelägga hela fält eller orsaka svåra skador som leder till kraftig skördesänkning. Kemikalieinspektionen gjorde bedömningen att skälen för undantag i artikel 53 inte var uppfyllda och avslag ansökan.

I mars 2015 avslag Kemikalieinspektionen en liknande dispensansökan om användning av betmedel för utsäde av raps. Denna gång gällde ansökan växtskyddsmedlet Elado FS 480, vars verksamma ämne också är klotianidin, en neonikotinoid. Kemikalieinspektionens motivering var delvis en annan. Ansökan avslogs därför att artikel 53 inte bedömdes kunna användas för att ge dispens för sådd. Myndigheten ansåg att med hänsyn till utformningen av bestämmelserna i artikel 28 och 53 i förordningen kan ett undantag från godkännandekravet endast omfatta utsläppande på marknaden för användning av produkten som betningsmedel, och inte försäljning eller användning av utsädet när det väl behandlats med produkten.

---

<sup>17</sup> <https://www.kemi.se/files/2fa6c572e04c47abb80d3052d4f1b9e5/beslut-modesto-fs-480-dnr-h16-02812.pdf>

Utifrån Kemikalieinspektionens praxis vid tillämpningen av artikel 53 kan utläsas att rekvisiten fara och nödsituation och tillgången till alternativa metoder har bedömts restriktivt. Av Modestobeslutet framgår att alternativa metoder för bekämpning av jordloppor på våroljeväxter saknades helt och att angrepp av obehandlat utsäde riskerade att ödelägga hela odlingsfält. Trots detta bedömdes farorekvisitet i artikel 53 inte vara uppfyllt. I Eladobeslutet bedömdes möjlighet till undantag enligt artikel 53 inte ens vara tillämpligt på sådd, varför ansökan avsågs. I Stompbeslutet bedömdes förlusterna, om bekämpningsmedlet inte fick användas, uppgå till 50 procent för vissa grödor. Kemikalieinspektionen ansåg emellertid att ansökan om dispens ska vara en sista utväg för att avvärja en fara och att sådan fara som avses i undantagsbestämmelsen inte var uppfyllt.

Vid en jämförelse med det nu överklagade Gauchobeslutet framstår Kemikalieinspektionens bedömning av räckvidden av undantagsmöjlighet enligt artikel 53 som vidsträckt. Föreningen menar att det med anledning härav går att ifrågasätta om Kemikalieinspektionen har följt likhetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen.

#### ***Brister i Kemikalieinspektionens motivering och rekvisiten i artikel 53***

##### *Rekvisitet fara är inte uppfyllt*

Enligt artikel 28 i förordningen får endast godkända växtskyddsmedel släppas ut på marknaden och användas i Sverige. I artikel 53, med rubriken ”Nödsituationer på växtskyddsområdet”, finns en undantagsbestämmelse från kravet på produktgodkännande. Enligt artikel 53 får en medlemsstat i särskilda fall tillåta att ett växtskyddsmedel, under högst 120 dagar, släpps ut på marknaden för begränsad och kontrollerad användning, om en sådan åtgärd framstår som nödvändig på grund av fara som inte kan avvärjas på något annat rimligt sätt.

Rekvisitet ”fara” definieras i förordningens ingress i skäl 32 där det anges att medlemsstaterna i undantagsfall bör tillåtas att godkänna växtskyddsmedel som inte uppfyller villkoren i denna förordning, om det är nödvändigt på grund av en fara för eller hot mot växtproduktionen eller ekosystemen som inte kan avvärjas på något annat rimligt sätt.

Kemikalieinspektionen motiverar dispensbeslutet med att ”den fara som avses inte kan avvärjas på något annat rimligt sätt”. Med det menar myndigheten att det skördebortfall på tio procent som branschorganisationen beräknat inte kan avvärjas med några andra bekämpningsmetoder.

Föreningen anser att en tioprocentig minskning av skörden inte kan betraktas som en fara, eftersom det rör sig inom intervallet för årlig variation av skörden. Även när växtskyddsmedlet användes varierade sockerbetsskördarna, enligt statistik från Jordbruksverket, med upp till 10-15 procent årligen, se [bilaga 3](#).

Av EU-domstolens gemensamma avgörande i målen T-429/13 och T-451/13 framgår att medlemsstaterna, genom att tillämpa artikel 53, kan undvika betydande negativa verkningar för jordbruket.<sup>18</sup> Ett nästintill likalydande begrepp, betydande negativ inverkan, återfinns i artikel 4.3 ramdirektivet för vatten (2000/60/EG). Om en betydande negativ inverkan riskerar att uppstå kan undantag göras från nyss nämnda direktivs huvudregel. Av det svenska vägledningsdokumentet för artikeln, som till stor del är en översättning av förslaget från EU-kommissionen, framgår att för att en inverkan ska vara betydande bör det vara en märkbar skillnad jämfört med naturlig variation. Som exempel nämns att avvikelser i produktion av spannmål ska vara större än den naturliga variationen som beror på klimatet för att den negativa inverkan ska anses vara betydande.<sup>19</sup> Även mot denna bakgrund finns det skäl att ifrågasätta om angrepp av skadedjur som kan medföra en minskning av skörden som är av samma storleksordning som den normala variationen, kan anses vara en fara enligt artikel 53 i förordningen.

Av EU-kommissionens arbetsdokument om artikel 53 framgår att ansökan om dispens ska vara en sista utväg för att avvärja en fara.<sup>20</sup> Detta framfördes också av Kemikalieinspektionen i Stompdomen, se redogörelse ovan. Syftet med dispensförfarandet i artikel 53 är att tillgängliggöra växtskyddsmedel när så är nödvändigt, på grund av fara för eller hot mot växtproduktionen eller ekosystemen som inte kan avvärjas på något annat rimligt sätt. Det framgår av skäl 32 i ingressen till förordningen att dispens endast ska beviljas i undantagsfall.

Med hänsyn till den utveckling mot ett generellt förbud av neonicotinoider som utformats inom EU i takt med att forskningsläget har bekräftat deras farlighet för miljön och människors hälsa kan det inte komma som en överraskning för sökanden att även utomhusanvändning av imidaklopid skulle förbjudas. EU-kommissionen beslutade efter flera års arbete om förbudet i maj 2018, Kemikalieinspektionen återkallade produktgodkännandet för Gaucho WS 70 i september 2018 och beviljade anstånd för utfasning till december 2019. I Stompdomen ansåg Kemikalieinspektionen att dispensförfarandet syftar till att hantera faror eller hot som uppkommer sällan och som därmed inte kan förutses. För sådana faror är det dessutom troligt att det saknas redan godkända växtskyddsmedel, just på grund av att de uppkommer så sällan och uppkommer med kort varsel. Föreningen anser att förbudet och därmed även den påstådda faran med förbudet var möjlig att förutse.

---

<sup>18</sup> p. 463 i EU-domstolens gemensamma avgörande för målen T-429/13 och T-451/13.

<sup>19</sup> Havs- och vattenmyndighetens rapport 2015:9, s. 27 och EU-kommissionen, Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Guidance document n.o 4, Identification and Designation of Heavily Modified and Artificial Water Bodies s. 40.

<sup>20</sup> EU-Kommissionen, Working document on Emergency Situations According to Article 53 of Regulation (EC) No 1107/2009, SANCO/10087/2013 rev. 0 1 February 2013.

Flera av de medlemsländer som odlar mest sockerbetor i EU (Tyskland, Frankrike, Nederländerna och Storbritannien) har inte meddelat några dispenser för imidakloprid eller andra neonicotinoider, se [bilaga 5](#). Detta trots att länderna vart för sig odlar sockerbetor på en areal som är upp till tio gånger större än den svenska odlingsarealen.<sup>21</sup> Eftersom odlare i de länder i unionen som producerar mest sockerbetor inte har dispens för neonicotinoider anser föreningen att det faktum att svenska odlare inte skulle få använda imidakloprid inte utgör fara enligt artikel 53.

I Storbritannien har regeringens tagit beslut i oktober 2018 om att avslå ansökningar om nöddispens för att använda neonicotinoider för betning av sockerbetor under odlingsåret 2019.<sup>22</sup> Detta efter att UK Expert Committee on Pesticide funnit att miljöriskerna var för stora ([bilaga 6](#)).<sup>23</sup>

Föreningen anser sammanfattningsvis inte att det är visat att det föreligger en fara i den mening som avses i artikel 53 i förordningen. Kemikalieinspektionen har därför inte haft möjlighet att bevilja en dispens för att använda Gaucho WS 70.

#### *Avvärja på annat rimligt sätt*

Enligt artikel 53 är det en förutsättning för att tillämpa undantagsbestämmelsen att faran inte kan avvärijas på något annat rimligt sätt. Frågan om hur detta ska bedömas har behandlats i Stompdomen. I det målet fanns det andra produkter som var godkända att använda mot de ogräs i odling av de grödor som den överklagade dispensansökan avsåg. Med hänsyn till detta ansåg mark- och miljödomstolen att det inte var visat att det saknas andra rimliga alternativ till att avvärja faran.

I det nu överklagade dispensbeslutet anför Kemikalieinspektionen att det saknas växtskyddsmedel med tillräcklig effektivitet mot skadeinsekter i odlingar av sockerbetor, som kan användas istället för Gaucho WS 70. Detta trots att det finns tre godkända produkter mot insektsangrepp antingen genom betning av sockerbetsut-såde eller genom sprutning av odlingar av sockerbetor, se avsnitt 2.2.2 i det överklagade beslutet.

I Stompdomen framgår att Kemikalieinspektionen ansåg att "[d]et räcker dessutom med att ett redan godkänt växtskyddsmedel kan avvärja den aktuella faran för att

---

<sup>21</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/market-observatory/sugar/doc/balance-sheet\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/market-observatory/sugar/doc/balance-sheet_en.pdf)

<sup>22</sup> Se artikel i Farming UK, 11 oktober 2018: [www.farminguk.com/News/Emergency-authorisation-to-use-neonicotinoids-rejected\\_50454.html](http://www.farminguk.com/News/Emergency-authorisation-to-use-neonicotinoids-rejected_50454.html). Se även Farmers Guardian, 16 oktober 2018: [www.fginsight.com/news/news/government-rejects-applications-for-emergency-authorisations-of-use-of-neonics-72407](http://www.fginsight.com/news/news/government-rejects-applications-for-emergency-authorisations-of-use-of-neonics-72407)

<sup>23</sup> The UK Expert Committee on Pesticide (ECP), Advice to Ministers, Application for an emergency authorisation for the use of 'Poncho Beta' and 'Cruiser SB' as seed treatments on sugar beet, augusti 2018. Länk: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/523047/ecp-ministers-advice-1605.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/523047/ecp-ministers-advice-1605.pdf)



kraven i artikel 53 inte ska anses uppfyllda. Om alternativen kan se till att förekomsten av till exempel ogräs minskar så tillvida att det inte längre utgör en fara så som avses i artikel 53, föreligger inte skäl för dispens. Avsikten med dispensmöjligheten är således inte att det mest effektiva medlet ska kunna användas, utan förfarandet syftar till att säkerställa att det överhuvudtaget ska finnas något medel att tillgå i fallet av en nödsituation”.

Kemikalieinspektionen har i det nu överklagade beslutet intagit en helt annan inställning. Som ovan nämnts kan detta ifrågasättas ur ett konstitutionellt perspektiv. Men det går även att ifrågasätta hur Kemikalieinspektionens motivering förhåller sig till förordningens syfte och krav. Förordningen uppställer strikta krav på de produkter som genomgår förfarandet för att bli godkända. Däri ingår krav på effektivitet, se artikel 3.2 i bilaga II till förordningen. Ett syfte med förordningen är att öka den fria rörligheten för växtskyddsmedel genom att undanröja hinder som finns för handeln med växtskyddsmedel till följd av olika skyddsnivåer i medlemsstaterna. I förordningen fastställs harmoniserade bestämmelser för godkännande av verksamma ämnen och utsläppande på marknaden av växtskyddsmedel, se skäl 9 i ingressen. Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om myndigheten kan motivera en dispens genom att säga att de tre växtskyddsmedel som godkänts, och därmed har bedömts vara effektiva, inte är tillräckligt effektiva och därmed inte utgör ett rimligt alternativ för att avvärja den påstådda faran. I det överklagade beslutet underkänner därmed Kemikalieinspektionen produktgodkännandet av de tre alternativa växtskyddsmedelena. Att underkänna produktgodkännanden på detta sätt äventyrar syftena med förordningen.

Av det överklagade beslutet framgår att Kemikalieinspektionen beskrivit den odlingsmetod som sökanden använder vid odling av sockerbetor, se avsnitt 3.2.2. Av EU-kommissionens arbetsdokument om artikel 53 framgår att nödsituationer visar på det omedelbara behovet av att bättre använda sig av redan tillgängliga alternativ.<sup>24</sup> För att exemplifiera dessa alternativ hänvisar dokumentet till bilaga III till direktiv 128/2009 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för att uppnå en hållbar användning av bekämpningsmedel. Under andra strecksatsen i artikel 1 ”Användning av lämplig odlingsteknik”, bilaga III till nyss nämnda direktiv, nämns åtgärder som framför allt ska användas för att förebygga och hålla tillbaka skadegörare, exempelvis såtidpunkter, planttäthet och gallring. Kemikalieinspektionen avfärdar att sökanden skulle behöva anpassa sin odlingsmetod avseende dessa åtgärder. Föreningen anser att en utvärdering av anpassning av olika odlingsmetoder krävs.

I det överklagade beslutet har Kemikalieinspektionen över huvud taget inte ifrågasatt den teknik som under de senaste åren använts för odling av sockerbetor. Föreningen gör gällande att ett sådant förhållningssätt inte står i överensstämmelse med artikel 53 i förordningen, vad som sägs i EU-kommissionens arbetsdokument om

---

<sup>24</sup> EU-Kommissionen, Working document on Emergency Situations According to Article 53 of Regulation (EC) No 1107/2009, SANCO/10087/2013 rev. 0 1 February 2013.

artikel 53, bilaga III till ovan nämnda direktiv samt 31 § förordning (2014:425) om bekämpningsmedel. Enligt föreningen kan inte utgångspunkten för Kemikalieinspektionens bedömning av dispensansökan vara att metoden för odling av sockerbetor ska kunna vara oförändrad. Tvärtom är den övergripande ambitionen med EU:s politik för bekämpningsmedel att främja användning av integrerat växtskydd och andra alternativa metoder eller tekniker såsom icke-kemiska alternativ till bekämpningsmedel, se artikel 1 direktiv 128/2009.

Avslutningsvis kan nämnas att i myndighetens tidigare praxis har nöddispens enligt artikel 53 nekats trots att alternativa växtskyddsmedel saknades helt, se Mostobeslutet. Därutöver räcker det enligt artikel 53 att alternativen är rimliga för att avvärja ifrågavarande fara, det finns inget krav på alternativen ska utgöra ett långsiktigt alternativ för bekämpning av faran.

#### *Begränsad användning*

Kemikalieinspektionens beslut omfattar dispens att använda neonikotinoider på cirka 30 000 hektar odlingsmark för 1 300 sockerbetsodlare. Dispensen omfattar också den maximala tidsfristen enligt undantagsbestämmelsen, 120 dagar. Av Jordbruksverkets statistik framgår att det i Sverige 2018 odlades sockerbetor på 30 700 hektar jordbruksmark. Arealen var bara något större år 2017. Mot denna bakgrund får det överklagade beslutet snarare karaktären av ett generellt undantag än en dispens. Föreningen anser att detta inte kan anses utgöra en begränsad användning av bekämpningsmedlet.

#### *Beslutade försiktighetsvillkor är otillräckliga för dispens*

Föreningen gör vidare gällande att de av Kemikalieinspektionens beslutade försiktighetsvillkoren för användning av Gaucho WS 70 inte är tillräckliga. EFSA har identifierat en ”hög risk” för bin, särskilt humlor, när det gäller giftverkan på behandlade fröer via de grödor som odlas efter utsäde betat med imidaklopid, se [bilaga 4](#). Det är på grund av dessa slutsatser Kemikalieinspektionen beslutat om villkor om att inte blommande grödor får odlas på samma åkrar 2020 som dispensen för 2019 omfattar. Föreningen gör emellertid gällande att giftverkan består betydligt längre än en säsong. Som ovan nämnts kan hälften av imidaklopiden finnas kvar i en del fall upp till 3,5 år. Därför har villkoret en begränsad skyddsverkan för människors hälsa och miljön, vilket också utgör grund att upphäva beslutet och avslå ansökan om dispens.

#### **Vägledande principer enligt förordningen**

##### *Försiktighetsprincipen*

Av förordningens första artikel framgår att bestämmelserna i förordningen baserar sig på försiktighetsprincipen i syfte att säkerställa att verksamma ämnen eller pro-

dukter som släpps ut på marknaden inte har någon negativ inverkan på människors eller djurs hälsa eller på miljön.

Att försiktighetsprincipen utgör grunden för förordningen framgår även av ingressen som säger att principen ska tillämpas inom förordningens område och att syftet med förordningen är att säkerställa en hög skyddsnivå för både människors och djurs hälsa och för miljön, se skäl 8. I skäl 24 stadgas att målet att skydda människors och djurs hälsa och miljön ska väga tyngre vid ett produktgodkännande än målet att förbättra växtproduktionen. I kommissionen arbetsdokument om artikel 53 sägs att miljö- och hälsoskyddsintressena ”prevails over the interest of crop production”.<sup>25</sup>

I föreliggande fall rör beslutet ett växtskyddsmedel med potentiellt mycket stor negativ inverkan på bin och andra pollinatörer. Som tidigare redogjorts för finns det forskning som visar att neonicotinoiderna även har skadlig inverkan på betydligt fler organismgrupper än de bin och pollinatörer som villkoren i det överklagade beslutet inriktas på. Även de uppgifter som nämnts ovan från Naturvårdsverkets och SLU:s nationella screening av bekämpningsmedel i vattendrag i jordbruksbygder, manar till försiktighet eftersom imidakloprid är det bekämpningsmedel som överskrider riktvärdena oftast och i störst utsträckning.

Sammanfattningsvis gör föreningen gällande att försiktighetsprincipen bör ges en mycket stor tyngd vid dispensprövningen enligt förordningen.

#### **Grunder för inhibition**

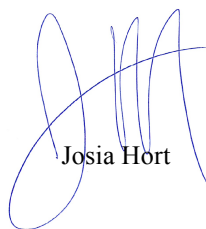
Föreningen har i tidigare yttrande från den 19 februari 2019 utvecklat grunderna för yrkandet om inhibition av Kemikalieinspektionens beslut. De grunder som anförs i nu aktuellt yttrande till stöd för varför beslutet ska upphävas och ansökan om dispens ska avslås åberopas även till stöd för varför beslutet ska inhiberas.

För Naturskyddsföreningen, enligt fullmakt:

Stockholm den 22 februari 2019,



Rebecca Nordenstam



Josia Hort

---

<sup>25</sup> EU-Kommissionen, Working document on Emergency Situations According to Article 53 of Regulation (EC) No 1107/2009, SANCO/10087/2013 rev. 0 1 February 2013, sidan 2.

## Bilagor

1. Sánchez-Bayo, The trouble with neonicotinoids, Science, 2014.
2. Rundlöf et al., Seed coating with a neonicotinoid insecticide negatively affects wild bees, Nature, 2015.
3. Sammanställning av skördestatistik från Jordbruksverket, Årlig variation av skördar jämfört med ett tioprocentigt skördebortfall.
4. EFSA, Peer review of the pesticide risk assessment for bees for the active substance imidacloprid considering the uses as seed treatments and granules, 2018.
5. Utdrag ur EU kommissionens databas PPPAMS, där medlemsländerna rapporterar in givna dispenser enligt artikel 53. Uppgifter begärda från Kemikalieinspektionen.
6. The UK Expert Committee on Pesticides (ECP). Advice to Ministers, Application for an emergency authorisation for the use of 'Poncho Beta' and 'Cruiser SB' as seed treatments on sugar beets