



Bryssel den 13 juli 2023
(OR. en)

11448/23

**Interinstitutionellt ärende:
2022/0196 (COD)**

**AGRI 378
PESTICIDE 34
SEMENCES 27
AGRILEG 121
ENV 803
PHYTOSAN 39
CODEC 1273
IA 187**

NOT

från: Ordförandeskapet
till: Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet

Ärende: Förordningen om hållbar användning av växtskyddsmedel - studie som kompletterar konsekvensbedömningen

- *Information från kommissionen*
- *Diskussion*

För delegationerna bifogas en not från ordförandeskapet om ovannämnda ärende, som kommer att behandlas vid rådets möte (jordbruk och fiske) den 25 juli 2023.

**Förslag till förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel:
kommissionens svar på rådets beslut (EU) 2022/2572 av den 19 december 2022
– Bakgrundsinformation från ordförandeskapet –**

BAKGRUND

Den 22 juni 2022 antog Europeiska kommissionen ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel och om ändring av förordning (EU) 2021/2115¹.

Syftet med förslaget är att ersätta det nuvarande direktivet (direktiv 2009/128/EG) med en förordning för att harmonisera nationella strategier för användning av växtskyddsmedel och bidra till uppnåendet av målen för EU:s relevanta flaggskeppsinitiativ som den europeiska gröna given, jord till bord-strategin och EU:s strategi för biologisk mångfald.

Den 13 juli 2022 presenterade kommissionen sitt förslag och den åtföljande konsekvensbedömningen för arbetsgruppen för växter och växtskyddsfrågor (*arbetsgruppen*) och därefter vid mötet i rådet (jordbruk och fiske) den 18 juli 2022. Behandlingen och den detaljerade diskussionen om förslaget fortsatte under det tjeckiska ordförandeskapet vid flera arbetsgruppsmöten, främst med inriktning på kapitlen I, II, III och IV i förslaget. Ett antal bilaterala möten och tekniska möten anordnades också.

¹ 10654/22 + ADD 1–6

Konsekvensbedömningen har varit en av de viktigaste aspekterna av förslaget som väckt farhågor sedan diskussionerna i rådet inleddes. Vid mötet i rådet (jordbruk och fiske) i september 2022 uttryckte flera jordbruksministrar oro över konsekvensbedömningen och betonade att den inte tog tillräcklig hänsyn till förslagets konsekvenser för livsmedelstryggheten i Europeiska unionen och konkurrenskraften för EU:s jordbrukssektor, särskilt som den hade genomförts före kriget i Ukraina och energi- och livsmedelspriskriserna. Flera ministrar påpekade särskilt att konsekvensbedömningen inte innehöll en adekvat kvantitativ analys av Europeiska unionens potentiella beroende av livsmedelsimport eller av förbudet mot växtskyddsmedel i känsliga områden, särskilt med tanke på den begränsade tillgången på lågriskalternativ och avsaknaden av spegelklausuler för importerade livsmedel.

Den 15 november 2022 lade kommissionens avdelningar fram ett icke-officiellt dokument om definitionen av och räckvidden för ”känsliga områden”, där man frångick ett totalförbud till förmån för en begränsning av användningen av växtskyddsmedel i vissa specifika områden och införde ett antal flexibilitetsbestämmelser.

Den 19 december 2022 antog rådet beslut (EU) 2022/2572, i vilket kommissionen uppmanas att lägga fram en studie som kompletterar konsekvensbedömningen avseende förslaget och vid behov föreslå uppföljningsåtgärder mot bakgrund av resultaten av studien.

Rådet ansåg att en studie som kompletterar den befintliga konsekvensbedömningen och ger ytterligare information var nödvändig, men att arbetet med de olika tekniska aspekterna av förslaget under tiden bör fortsätta utan onödigt dröjsmål.

Under hela det svenska ordförandeskapet begränsades diskussionerna till de kapitel som inte påverkades av det ovannämnda rådsbeslutet. I juni lade det svenska ordförandeskapet fram en lägesrapport² som återspeglade resultaten av arbetet och läget efter årets första sex månader.

² Dok. 9803/23.

KOMMISSIONENS SVAR PÅ RÅDETS BESLUT (EU) 2022/2572

I mars 2023 skickade kommissionen en skrivelse till det svenska ordförandeskapet som svar på rådets begäran genom ovannämnda rådsbeslut. I skrivelsen angavs att ”*kommissionen i en anda av lojalt samarbete och som ett undantag kommer att lämna ytterligare underlag, i enlighet med rådets begäran, på grundval av tillgängliga belägg och uppgifter så snart sådana blir tillgängliga under våren 2023*”.

Den 5 juli 2023 förelade kommissionen rådet sitt förslag³. Sammanfattningen i kommissionens svar återfinns i bilagan till denna not. Inför diskussionen om denna punkt vid mötet i rådet (jordbruk och fiske) den 25 juli 2023 föreslår ordförandeskapet följande frågor som vägledning för ministrarnas debatt:

– Fråga 1:

Målen för att minska användningen av och riskerna med växtskyddsmedel på nationell nivå, tillsammans med förbudet mot användning av växtskyddsmedel i så kallade känsliga områden, är de aspekter som identifierats som svårast av majoriteten av delegationerna.

Efter det att Europeiska kommissionen lagt fram en studie som kompletterar konsekvensbedömningen och med beaktande av det icke-officiella dokument som kommissionen lagt fram (den 15 november 2022) om känsliga områden, hur anser ni att dessa två frågor bör behandlas på teknisk nivå i våra framtida diskussioner?

– Fråga 2:

Vilka andra eventuella andra viktiga aspekter av förslaget anser ni vara av avgörande betydelse för att förbereda våra framtida diskussioner om förslaget?

³ Dok. 11644/23 +WK 9761/2023.

Sammanfattning

Rådets beslut (EU) 2022/2572 av den 19 december 2022¹ om en begäran till kommissionen att lägga fram en studie som kompletterar konsekvensbedömningen av förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel och om ändring av förordning (EU) 2021/2115, och att föreslå uppföljningsåtgärder, om så är lämpligt mot bakgrund av studiens resultat. Detta förslag till förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel² antogs den 22 juni 2022 som en del av ett åtgärds paket för att minska miljö- och hälsoavtrycket av EU:s livsmedelssystem och bidra till att mildra de ekonomiska förluster som vi redan lider på grund av klimatförändringarna och förlusten av biologisk mångfald.

Kommissionen har inte alltid de detaljerade och medlemsstatsspecifika uppgifter, särskilt om användningen av bekämpningsmedel, som medlemsstaterna förfogar över, vilket begränsar möjligheten att tillhandahålla medlemsstats- och grödspecifika analyser. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2379³ kommer i framtiden att tillhandahålla värdefull statistik om användningen av bekämpningsmedel för att möjliggöra en mer exakt övervakning av framstegen mot ytterligare mål för minskning av bekämpningsmedel.

¹ [Rådets beslut \(EU\) 2022/2572](#) av den 19 december 2022 om en begäran till kommissionen att lägga fram en studie som kompletterar konsekvensbedömningen av förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel och om ändring av förordning (EU) 2021/2115, och att föreslå uppföljningsåtgärder, om så är lämpligt mot bakgrund av studiens resultat (*EUT L 331, 27.12. 2022, s. 6*)

² [Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel och om ändring av förordning \(EU\) 2021/2115](#)(2022/0196 (COD)).

³ [Europaparlamentets och rådets förordning \(EU\) 2022/2379](#) av den 23 november 2022 om statistik över insatsvaror och produktion i jordbruket, om ändring av kommissionens förordning (EG) nr 617/2008 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 1165/2008, (EG) nr 543/2009, (EG) nr 1185/2009 och rådets direktiv 96/16/EG (*EUT 315, 7.12.2022, s.1*)

Som svar på detta ger denna studie information om de specifika aspekter som anges i rådets beslut, bl.a. följande: i) Den potentiella inverkan av förslaget till förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel på livsmedelsproduktionen i EU och på livsmedels- och foderpriserna. ii) De potentiella konsekvenserna för tillgången på livsmedel och foder i EU. iii) De potentiella konsekvenserna av den ökade administrativa bördan för små och medelstora jordbruks konkurrenskraft och lönsamhet. iv) Tillgången till alternativ till växtskyddsmedel och den potentiella ökade risken för introduktion och spridning av skadegörare i EU. v) Den potentiella effekten av ett förbud mot användning av växtskyddsmedel i känsliga områden, särskilt i områden som används av allmänheten och i områden där människor bor. vi) De potentiella konsekvenserna av den föreslagna begränsningen rörande användningen av växtskyddsmedel för skogsbestånd och skogsberoende biologisk mångfald⁴. Studien bekräftar slutsatsen i utvärderingen och konsekvensbedömningen att det finns ett behov av att se över direktivet om hållbar användning av bekämpningsmedel⁵ för att ta itu med viktiga politiska frågor såsom bristfälligt och varierande genomförande i medlemsstaterna, avsaknad av nationella mål och behovet av att skydda känsliga områden. Den stöder också de åtgärder som anges i förslaget till förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel. Den bekräftar vidare målen i förslaget till förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel och målen för minskning av bekämpningsmedel enligt förordningen, och noterar att EU och alla EU:s medlemsstater sedan antagandet av förslaget till förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel vid det femtonde mötet mellan parterna i Förenta nationernas konvention om biologisk mångfald (COP15) antagit den globala Kunming–Montreal-ramen för biologisk mångfald och samtyckt till ett globalt bindande mål om att ”minska de övergripande riskerna med bekämpningsmedel och mycket farliga kemikalier med minst hälften, bland annat genom integrerat växtskydd, baserat på vetenskap, med beaktande av livsmedelstrygghet och försörjningsmöjligheter” senast 2030. Detta globala mål är helt i linje med de mål för minskning av bekämpningsmedel som fastställs i förslaget till förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel.

⁴ I hela denna studie används termen ”bekämpningsmedel” i allmänhet för att hänvisa till växtskyddsmedel.

⁵ [Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/128/EG](#) av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för att uppnå en hållbar användning av bekämpningsmedel (EUT L 309, 24.11.2009, s. 71).

Den potentiella effekten av förslaget till förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel på **tillgången på livsmedel och foder** i EU och ett potentiellt ökat importberoende och minskad export kommer att vara avhängigt den potentiella effekten på skördarna. Detta måste ses ur två synvinklar – en ohanterad eller dåligt hanterad minskning av användningen av bekämpningsmedel kan faktiskt leda till minskade skördar, men en väl hanterad omställning kommer inte att få några sådana negativa effekter. Samtidigt står det också klart att bristen på pollinatörer på medellång och lång sikt också kommer att minska skördarna, och trenden syns redan i dag. Det bör noteras att målen för minskning av bekämpningsmedel i förslaget till förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel är för 2030, och denna tidsperiod, plus tiden för ikraftträdandet av olika föreslagna åtgärder, innebär en kontrollerad övergång där tid ges för att införa alternativ och göra gradvisa förändringar. Den information som ges i **kapitel 1 (ekonomiska frågor)** i denna studie belyser flera studier som redan innehåller kvantitativa uppgifter om den potentiella inverkan på jordbruksavkastningen för de viktigaste typerna av grödor i EU om användningen av och risken med bekämpningsmedel skulle minskas med 50 %. Med tanke på bristen på empiriska uppgifter om användningen av bekämpningsmedel har man i de offentliggjorda konsekvensstudierna använt breda antaganden om minskad avkastning eller använt gröd- och regionspecifika uppskattningar av avkastningen på grundval av expertutlåtanden. De största avkastningseffekterna i dessa studier beräknades förekomma i grödor som har begränsad relevans för livsmedels- och fodersäkerheten, såsom druvor, humle och tomater. Dessa uppskattningar av de potentiella avkastningseffekterna bör ses som en övre gräns på grund av flera faktorer som inte beaktas i dessa studier (detta förklaras närmare senare i denna studie). En betydande minskning av användningen av och riskerna med bekämpningsmedel kan också uppnås inom sektorerna för andra produkter än livsmedel och foder, vilket bidrar till att uppfylla målen för minskning av bekämpningsmedel i förslaget till förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel utan att det påverkar livsmedelstryggheten, livsmedelsproduktionen, tillgången eller priserna. De befintliga variationerna i den nuvarande användningen av bekämpningsmedel mellan liknande gårdar tyder också på att de kan minskas utan betydande återverkningar på skördarna.

Ett centralt inslag i förslaget till förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel är att det gör det möjligt för medlemsstaterna att i sina nationella handlingsplaner besluta hur de ska tillämpa de nationella målen för minskning av bekämpningsmedel i förordningen, med beaktande av behovet av att skydda produktionen av specifika grödor, i specifika regioner eller genom särskilda metoder. De kan således begränsa åtgärdernas effekter och fördela dem till mindre kritiska områden. Mycket betydande framsteg mot att uppnå minskningsmålen för bekämpningsmedel från jord till bord har redan uppnåtts genom att bekämpningsmedel med låg risk ersätts med bekämpningsmedel med högre risk utan att detta påverkar skördarna. Ett brett spektrum av alternativa agronomiska och tekniska strategier gör det också möjligt att minska användningen av bekämpningsmedel och riskerna samtidigt som skörden bibehålls. Många precisionstekniker inom jordbruket möjliggör riktad och kontrollerad spridning av bekämpningsmedel eller erbjuder alternativ till bekämpningsmedel. Dessa stöds av förslaget till förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel och en rad tillhörande åtgärder, bland annat genom användning av medel från den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP).

I kapitel 2 (administrativ börda) jämförs den ytterligare administrativa bördan för små och medelstora jordbruksföretag i förslaget till förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel med det befintliga direktivet om hållbar användning av bekämpningsmedel, som beräknas till 10 timmar per år och gård. Beroende på vilken timtaxa som används kan detta motsvara en kostnad på 161–210 EUR per år och gård, inklusive lönebikostnader och standardkostnader på 25 % för allmänna omkostnader. Detta kan jämföras med den administrativa bördan för jordbrukare på andra områden som följer av efterlevnaden av EU:s lagstiftning eller regler. I en studie där man analyserade den administrativa bördan som följer av den gemensamma jordbrukspolitiken uppskattades den genomsnittliga kostnaden för stödförvaltningen i EU till omkring 220 EUR per gård. Det skulle kunna handla om en extra kostnad på 180 EUR per år för sådana små och medelstora gårdar att få årlig obligatorisk ”strategisk rådgivning” enligt förslaget till förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel, även om tillhandahållandet av sådan rådgivning via grupper eller online/på distans skulle kunna minska denna kostnad avsevärt. Medlemsstaterna skulle kunna besluta att kompensera jordbrukare för dessa kostnader via strategiska planer inom den gemensamma jordbrukspolitiken. Bevisning från konsekvensbedömningen och den underliggande externa studien tyder på att jordbrukarna helt eller delvis skulle kunna få tillbaka utgifterna för rådgivning från de besparingar som gjorts till följd av den minskade användningen av bekämpningsmedel. Kommissionen har inga exakta och harmoniserade uppgifter på EU-nivå för att kvantifiera den potentiella effekten av en sådan ökad administrativ börda på små och medelstora gårdarnas konkurrenskraft och lönsamhet. När det gäller terminologin och den specifika begäran i rådets beslut finns det ingen standardiserad EU-definition av vad som utgör små eller medelstora gårdar. I detta sammanhang använder EU:s statistikkontor (Eurostat) normalt parametrar för gårdens fysiska storlek eller ekonomiska storlek eller för att avgränsa familj jordbruk från icke-familj jordbruk⁶. Man kan förvänta sig att medlemsstaternas definitioner skiljer sig avsevärt åt, särskilt eftersom det finns stora variationer i fråga om vilken typ av jordbruk som bedrivs (t.ex. växthus jämfört med åkergrödor). Medlagstiftarna kan också på många sätt reducera eventuella ytterligare kostnader och administrativa bördor, särskilt för små och medelstora gårdar.

⁶ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Farms_and_farmland_in_the_European_Union_-_statistics#Farms_in_2020

Begäran i rådets beslut om att överväga tillgången till alternativ till växtskyddsmedel behandlas i **kapitel 3 (alternativ till kemiska bekämpningsmedel)**. Det bör noteras att flera åtgärder för att öka kunskapen om och spridningen av holistiska principer för integrerat växtskydd och relevanta verktyg redan pågår, med starkt stöd i forskning och innovation. Kommissionen har redan inrättat en rättslig ram för påskyndade godkännanden av bekämpningsmedel med låg risk och biologisk bekämpning (t.ex. uppgiftskrav för godkännande av mikroorganismer) och vidtar åtgärder för att utvidga detta till att omfatta fler typer av biokontroll. Kommissionen har också föreslagit hur medlagstiftarna skulle kunna överväga vissa möjliga förändringar under förhandlingarna som ytterligare skulle kunna främja marknaden för bekämpningsmedel med låg risk och biologisk bekämpning. Den ram som tillhandahålls av kommissionen, med åtgärder som vidtas av industrin och medlemsstaternas myndigheter som fastställer lämpliga prioriteringar och tillhandahåller nödvändiga resurser, förefaller innefatta tillräckliga verktyg tillgängliga inom tidsramen för minskningsmålen för bekämpningsmedel i förslaget till förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel för att uppnå den nödvändiga minskningen av användningen av kemiska bekämpningsmedel och riskerna utan oacceptabla konsekvenser för livsmedelstryggheten eller livsmedelspriserna.

I kapitel 4 (känsliga områden) konstateras att det i ett offentliggjort icke-officiellt dokument från kommissionen om känsliga områden som lades fram för Europaparlamentet och rådet den 15 november 2022⁷ anges olika alternativ för användning av biologisk bekämpning och bekämpningsmedel med låg risk i alla känsliga områden och för alla utom de farligare bekämpningsmedlen i jordbruket inom ekologiskt känsliga områden, inbegripet alla bekämpningsmedel som godkänts för användning i ekologiskt jordbruk. Det främsta syftet med att föreslå begränsningar av användningen av bekämpningsmedel i känsliga områden är att skydda människors hälsa och miljön. Allmänna platser och stadsområden skyddas främst på grund av den högre risken för mänsklig exponering. Områden som skyddas enligt miljölagstiftningen av livsmiljö- eller vattenskyddsskäl prioriteras på grund av deras ekologiska betydelse. En övergång till hantering utan bekämpningsmedel kan kräva en förändring av visuell estetik, särskilt i stadsområden, och av den övergripande strategin för ogräsbekämpning. Detta kan göras utan att påverka de totala finansiella kostnaderna, men med positiva effekter på miljön. Det finns utmaningar (särskilt på begravningsplatser och idrottsanläggningar), men det finns många tekniska lösningar för att avsevärt minska användningen av och risken med bekämpningsmedel i sådana områden utan några negativa ekonomiska konsekvenser. När det gäller jordbruksområden kommer norm 8 för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden att begränsa användningen av bekämpningsmedel i icke-produktiva områden oberoende av förslaget till förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel. Ett ytterligare krav på att endast använda bekämpningsmedel med låg risk eller biologisk bekämpning i en buffertzona på 3 meter runt dessa icke-produktiva områden skulle kunna bidra till den biologiska mångfaldens funktion i icke-produktiva områden och element. I praktiken kommer buffertzonen främst att krävas för jordbruksföretag med mer än 10 hektar åkermark där begränsningen av användningen av bekämpningsmedel på grund av buffertzonen kommer att vara mindre i förhållande till den totala storleken än för ett mindre jordbruksföretag.

⁷ [pesticides_sud_sur-non-paper_en.pdf \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/pesticides/sud_sur-non-paper_en.pdf)

Att endast tillåta biologisk kontroll och bekämpningsmedel med låg risk i stadsområden som täcks av vattendrag eller vattendrag, rekreations-/badvatten och områden som utsetts för att skydda ekonomiskt betydelsefulla akvatiska arter förväntas ha en försumbar inverkan på jordbruket. Med tanke på ytvattnets miljöbetydelse och de negativa utsikterna på medellång sikt för vattenkvaliteten förefaller det klokt att införa en sådan begränsning. Kommissionens icke-officiella dokument om känsliga områden innehåller olika alternativ för skydd av dricksvattenresurser. Utöver målen att skydda människors hälsa och vattenförekomsternas goda status finns det också en hög ekonomisk kostnad (som bärs av konsumenten) som uppstår till följd av behovet av att rena vatten som förorenats av bekämpningsmedel. Det finns därför starka ekonomiska skäl att ta itu med kontaminering vid källan, i enlighet med principen om förebyggande vid källan. Införandet av Natura 2000 och områden som skyddas enligt nationell lagstiftning och områden som rapporteras till förteckningen över nationellt utsedda skyddade områden (den gemensamma databasen över utsedda områden) kommer att bidra till att skydda sällsynta och hotade arter och sällsynta naturliga och halvnaturliga livsmiljötyper och till att bevara, förbättra eller återställa integriteten, konnektiviteten och motståndskraften hos alla ekosystem.

När det gäller rådets begäran om en kvantifiering av effekterna av den föreslagna begränsningen av användningen av växtskyddsmedel på skogsbestånd och skogsberoende biologisk mångfald bör det noteras att kommissionen inte har några uppgifter på EU-nivå om användningen av bekämpningsmedel i skogsbestånd, även om forskning visar att sådan användning är sällsynt jämfört med användning inom jordbruket. Eftersom begränsningar av bekämpningsmedel i skogsbestånd ingår i de mer omfattande föreslagna begränsningarna av användningen av bekämpningsmedel i känsliga områden har kommissionen också lämnat information om detta.

När det gäller den potentiellt ökade risken för introduktion och spridning av skadegörare i EU kommer förslaget till förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel att bidra till att hantera förlusten av biologisk mångfald och tillgången till alternativ till kemiska bekämpningsmedel. I förslaget till förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel föreskrivs redan undantag för att tillåta användning av bekämpningsmedel för bekämpning av skadegörare i samband med restriktioner i känsliga områden för att minska denna risk. Under förhandlingarna skulle man eventuellt kunna överväga att ytterligare utvidga detta under vissa omständigheter, och möjliga alternativ anges i kommissionens icke-officiella dokument om känsliga områden, medan ytterligare potentiella alternativ ingår i denna studie.