



Miljøministeriet

EU og Internationalt
Den 06. juli 2022
MIM 83-22

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om Kommissionens forslag til forordning om bæredygtig anvendelse af plantebeskyttelsesmidler og ændring af CAP forordningen (2021/2115)

KOM (2022) 305

Nyt notat

Resumé

Kommissionen har d. 22. juni 2022 fremsat forslag til forordning om bæredygtig anvendelse af plantebeskyttelsesmidler og ændring af CAP forordningen, der efter planen skal afløse rammedirektivet for bæredygtig anvendelse af pesticider og fungere som en del af udmøntningen af den europæiske grønne pagt, særligt jord-til-bord strategien og biodiversitetsstrategien. Forslaget sigter på at mindske plantebeskyttelsesmidlers virkning på miljø og sundhed ved at indføre en række tiltag, som kan inddeles under seks overskrifter: 1) Bindende reduktionsmålsætninger, 2) Sprøjteforbud i udvalgte områder, 3) Udbredelse af integreret bekæmpelse af skadegørere (IPM), udvidet sprøjtejournal og krav om rådgivning, 4) Handlingsplaner, årlige statusrapporter og målsætninger for alternativer, 5) Krav til uddannelse, sprøjteudstyr (inkl. flysprøjtning) og oplysning og 6) Ændring af CAP-forordningen for at muliggøre kompensation for jordbrugere. Det kan ikke på forhånd udelukkes, at forslaget vil have økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige, samfundet og erhvervet. Miljøministeriet har iværksat et arbejde med henblik på at kunne fremlægge en vurdering af forslagets konsekvenser. Forslaget skønnes for nuværende at have en positiv virkning for beskyttelsesniveauet i Danmark, idet reglerne skærpes på en række områder. Regeringen hilser forslaget velkomment med henblik på opfølgning på den europæiske grønne pagt og en række strategier herunder, herunder jord-til-bordstrategien og biodiversitetsstrategien. Regeringen støtter fastsættelse af reduktionsmålsætninger på sprøjtemiddelområdet. Regeringen vil tage nærmere stilling til forslagets forskellige elementer, når der er gennemført en nærmere analyse af forslagets indhold og konsekvenser.

Baggrund

Med henblik på udmøntningen af den europæiske grønne pagt har EU-Kommissionen den 22. juni 2022 bl.a. fremlagt forslag om Forordning for bæredygtig anvendelse af plantebeskyttelsesmidler og ændring af CAP forordningen (2021/2115). Forslaget til forordning erstatter rammedirektivet for bæredygtig anvendelse af pesticider (2009/128). Forslaget er oversendt til Rådet den 22. juni 2022. Den danske sprogversion er mod-

taget den 27 juni 2022. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 192(1) og skal behandles efter proceduren for den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294, og kan vedtages af Rådet med kvalificeret flertal.

Formål og indhold

Formålet med forslaget er at mindske plantebeskyttelsesmidlers virkning på miljø og sundhed og sikre ens regler i EU. Tidligere evalueringer har vist, at rammedirektivet for bæredygtig anvendelse af pesticider (2009/128) (herefter rammedirektivet) er gennemført utilstrækkeligt og uens i medlemsstaterne. EU-Kommissionen har afholdt en offentlig høring, som viste et ønske om en forordning som afløser for rammedirektivet med henblik på at fastsætte strammere regler med direkte retsvirkning, der bedre vil kunne mindske plantebeskyttelsesmidlers indvirkning på miljø og sundhed i EU og samtidig sikre lige og ens regler i alle medlemsstater.

Den europæiske grønne pagt har sideløbende understreget behovet for hurtigst muligt at omstille fødevarerproduktionen af miljø- og naturmæssige hensyn. Som udmøntning af dele af den grønne pagt fremsætter EU-Kommissionen nærværende forslag til en forordning i sammenhæng med dens forslag til forordning om naturgenopretning, som ligeledes udmønter dele af den grønne pagt.

1. Bindende reduktionsmålsætninger

Flere strategier under den europæiske grønne pagt, specifikt jord-til-bord strategien, biodiversitetsstrategien, nulforurening-handlingsplanen og jordbundsstrategien, indeholder hensigtserklæringer om "... inden udgangen af 2030 [1] at reducere forbruget af og risikoen ved forbruget af kemiske pesticider samlet set med 50 % og [2] forbruget af mere farlige pesticider med 50 %". Nærværende forslag gør hensigtserklæringerne til reduktionsmålsætninger, som er direkte bindende for medlemsstaterne. Medlemsstater, som siden 2011 i særlig grad har mindsket forbruget af plantebeskyttelsesmidler og samtidig har haft et lavt forbrug af sprøjtemidler pr. hektar landbrugsareal, kan fastsætte målsætninger om mindre reduktioner, men ikke lavere end en 35 % reduktion. Data til beregningerne er endnu ikke tilgængelige i EU. EU forpligtes samlet set til at opnå en 50 % reduktion, og EU-Kommissionen kan anmode udvalgte medlemsstater om at reducere yderligere med henblik på at sikre, at EU som helhed kan nå målsætningen på 50 % reduktion i ovennævnte strategier. Det forventes, at opnåelse af målsætningerne evalueres i 2032, hvor data for 2030 vil være færdigopgjort i hele EU.

2. Sprøjteforbud i udvalgte områder

Der indføres sprøjteforbud i følsomme områder, dvs. rekreative områder med offentlig adgang, beboelsesområder, byområder og ikke produktive arealer, områder beskyttet under vandrammedirektivet og drikkevandsdirektivet, visse områder med naturbeskyttelse efter nationale regler, habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet, samt områder, hvor der lever rødlistede truede arter af bestøvere identificeret på baggrund af monitoring under forslag til forordning om naturgenopretning. Der indføres videre generelt sprøjteforbud på områder med overfladevand. Der oprettes 3-meters sprøjtefri bræmmer om både de følsomme områder samt overfladevand. Der kan gives en tidsbegrænset undtagelse på maksimalt 60 dage med henblik på bekæmpelse af en specifik karantæneskadegører eller invasive arter.

3. Udbredelse af integreret bekæmpelse af skadegørere (IPM), udvidet sprøjtejournal og krav om rådgivning

IPM-principperne i integreret bekæmpelse af skadegørere, som handler om at mindske brugen af plantebeskyttelsesmidler ved konventionel dyrkning, skal udbredes yderligere via konkrete krav og kontrol heraf. Hver medlemsstat skal løbende udvikle, årligt opdatere og kontrollere anvendelsen af juridisk-bindende obligatoriske dyrkningsvejledninger for jordbrugere, der fastsætter krav for, hvordan hver afgrøde dyrkes i henhold til IPM. Dyrkningsvejledningerne skal omfatte minimum 90 % af landbrugsarealet. Derudover pålægges brugere af plantebeskyttelsesmidler en række administrative krav, som skal sikre, at udbringning (sprøjtning) udelukkende foretages som sidste udvej: For hver udbringning skal det i et elektronisk system dokumenteres, at 1) en række ikke-kemiske tiltag har vist sig utilstrækkelige til bekæmpelse og 2) der er observeret en tilstrækkelig stor udbredelse af skadegører eller er anvendt et varslingsystem eller anbefaling fra en uafhængig rådgiver ved forebyggende sprøjtning. Brugere pålægges et generelt krav om årligt at anvende en

uafhængig autoriseret rådgiver, som har gennemgået ekstra uddannelse målrettet IPM. Der kan kun lovligt anvendes plantebeskyttelsesmidler, som er så specifikke over for skadegøreren som muligt og har mindst mulig indvirkninger på ikke-målorganismer, dog under hensyntagen til risikoen for udvikling af resistens ved brug af disse plantebeskyttelsesmidler. Hvis bekæmpelse kræver flere behandlinger, skal der anvendes plantebeskyttelsesmidler med forskellige virkningsmekanismer for at forhindre resistens. Kommissionen kan via delegerede retsakter sætte nye krav til dokumentation for overholdelse af IPM.

4. Handlingsplaner, årlige statusrapporter og målsætninger for alternativer

Medlemsstaterne skal fortsat udarbejde nationale handlingsplaner (i Danmark er den seneste plan Sprøjtemiddelstrategi 2022-2026), men disse foreslås revideret minimum hvert tredje år frem for hvert femte år som hidtil. Handlingsplanen skal foruden ovennævnte reduktionsmålsætninger fremadrettet indeholde bl.a. henvisninger til relevante dele af den gældende CAP-strategiske plan, herunder initiativer ift. omlægning til økologi, en liste over sprøjteudstyr, hvor medlemsstater har indført mere lempelige krav for syn, de estimerede mængder af ulovligt anvendte plantebeskyttelsesmidler i løbet af de foregående tre år og skridt til forebyggelse heraf, økonomiske og øvrige tiltag besluttet i medlemsstaten til fremme af ikke-kemiske bekæmpelsesmetoder, tiltag med bindende krav for efterlevelse af IPM-principperne og målsætninger for brugen af ikke-kemiske metoder til bekæmpelse og biologiske bekæmpelse, dvs. alternativer til kemiske plantebeskyttelsesmidler, med henblik på at fremme disses anvendelse. Desuden skal oplysninger om specifikke stoffer, afgrøder, skadegørere og ikke-kemiske alternativer indgå. Årlige statusrapporter med fremgang ift. målsætningerne skal offentliggøres og sendes til EU-Kommissionen, der i lyset af den efterfølgende statusrapport kan anbefale medlemsstater at indføre nye tiltag eller anlægge en mere ambitiøs målsætning.

5. Krav til uddannelse, sprøjteudstyr (inkl. flysprøjtning) og oplysning

Der indføres krav om, at brugere og distributører skal certificeres hvert tiende år, mens rådgivere skal certificeres hvert femte år. De uafhængige rådgivere, der skal anvendes årligt, skal gennemgå en længere uddannelse særligt målrettet IPM og skal certificeres. Fratagelse af certifikatet kan ske ved fejlagtig udstedelse eller fornyelse. Der indføres krav om, at sprøjteudstyr skal til syn hvert tredje år. Kommissionen kan via delegerede retsakter sætte nye krav for, hvad sprøjteføreruddannelsen og et sprøjtesyn skal indeholde. Der indføres krav om implementering af elektroniske registre for certificering af sprøjteførere og syn af sprøjteudstyr. Forhandlere forpligtes til at foretage et tjek af en køberens (eller dennes repræsentant, hvis køber er en virksomhed) certificering på købstidspunktet. Medlemsstater skal oprette en hjemmeside, som skal oplyse om sprøjtemidlers potentielle risici for menneskers sundhed og miljøet. Medlemsstater skal desuden indsamle information og oplyse om akut og kronisk forgiftning ved eksponering for sprøjtemidler. Sprøjtning fra fly og droner forbydes, medmindre det påvises, at det er mere miljømæssige forsvarligt end alternativer eller er eneste mulighed for bekæmpelse af skadegørerne. Kommissionen kan via en delegeret retsakt sætte flere krav, som skal opfyldes, før der kan sprøjtes med drone. Grundet teknologiens tidlige udviklingsstade vil undtagelsen for droner først kunne anvendes tre år efter ikrafttrædelse af forordningen. Der er desuden krav til opbevaring, salg, bortskaffelse af plantebeskyttelsesmidler samt uddannelse og autorisation af sprøjteførere og forhandlere.

6. Ændring af CAP-forordningen for at muliggøre compensation for jordbrugere

Med forslaget ændres CAP-forordningen (2021/2115) med henblik på at gøre det muligt for medlemsstaterne at yde landbrugsstøtte til jordbrugere, der måtte lide økonomiske tab som følge af det nye forslag til forordning for bæredygtig anvendelse af plantebeskyttelsesmidler. Der foreslås en overgangsordning, som vil være gyldig i maksimalt fem år efter ikrafttrædelsesdatoen for dette forslag eller fem år fra den dato, hvor kravene bliver obligatoriske for bedriften.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om forslaget.

Nærhedsprincippet

EU-Kommissionen vurderer, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. EU-Kommissionen anfører, at det nuværende rammedirektiv, som primært placerer ansvar hos medlemsstaterne, har ført til

utilstrækkelig og uens gennemførelse, hvilket har u hensigtsmæssige konsekvenser i form af forskellige beskyttelsesniveauer for miljø og sundhed i EU og ulige konkurrencevilkår for brugere af plantebeskyttelsesmidler, herunder jordbrugere, på det fælles indre marked. Plantebeskyttelsesmidlers indvirkning på biodiversiteten og økosystemer overskrider nationale grænser og kræver derfor regulering på EU-niveau. Vigtige politikområder med synergieffekt på sprøjtemiddelområdet, særligt den fælles europæiske landbrugspolitik, reguleres allerede på EU-niveau.

Gældende dansk ret

Rammedirektivet er gennemført via den gældende nationale handlingsplan på sprøjtemiddelområdet (Sprøjtemiddelstrategi 2022-2026), samt kemikalieloven, lov om arbejdsmiljø og lov om miljøbeskyttelse. Der er herunder udstedt en række bekendtgørelser, som bidrager til gennemførelsen af rammedirektivet: autorisationsbekendtgørelsen, bekæmpelsesmiddelbekendtgørelsen, flysprøjtebekendtgørelsen, IPM-bekendtgørelsen, golfbekendtgørelse, sprøjtejournalbekendtgørelsen, sprøjtesynsbekendtgørelsen og vaskepladsbekendtgørelsen.

Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Vedtagelse af forslaget i dets nuværende form vil medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning, herunder kemikalieloven og lov om miljøbeskyttelse. I forhold til ovennævnte bekendtgørelser forventes nogle også at skulle tilpasses og andre evt. ophæves.

Statsfinansielle konsekvenser og administrative konsekvenser for det offentlige

Det kan ikke på forhånd udelukkes, at forslaget vil have statsfinansielle konsekvenser og administrative konsekvenser for det offentlige. Miljøministeriet har iværksat et arbejde med henblik på at kunne fremlægge en vurdering af forslagets konsekvenser.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Det kan ikke på forhånd udelukkes, at forslaget vil have samfundsøkonomiske konsekvenser. Miljøministeriet har iværksat et arbejde med henblik på at kunne fremlægge en vurdering af forslagets konsekvenser.

Erhvervsøkonomiske og administrative omkostninger for virksomhederne

Det kan ikke på forhånd udelukkes, at forslaget vil have erhvervsøkonomiske og administrative omkostninger for virksomhederne. Miljøministeriet har iværksat et arbejde med henblik på at kunne fremlægge en vurdering af forslagets konsekvenser.

Konsekvenser for beskyttelsesniveauet

Forslaget skønnes at have positiv virkning for beskyttelsesniveauet i Danmark, idet reglerne skærpes på en række områder som eksempelvis uddannelse af sprøjteførere, syn af sprøjter og beskyttelse af sårbare områder. Danmark forventes at kunne bibeholde sine strengere krav til godkendelse af plantebeskyttelsesmidler af hensyn til, at grundvandet anvendes som drikkevand.

Høring

Forslaget har været i bred interessenthøring. Følgende bemærkninger er modtaget:

Biodynamisk Forbrugersammenslutning fremfører, at anvendelsen af sprøjtemidler generelt kan føre til udledning af stofferne til miljøet og erklærer sig principielt uenige i denne praksis, samt fremlægger ønske om total omlægning til biodynamisk dyrkning eller økologi.

Bæredygtigt Landbrug (BL) fremfører, at Danmark har stramme rammebetingelser for brugen af sprøjtemidler, mange forbud og få dispensationer til ikke-godkendte midler, som går videre end nødvendigt i forhold til at sikre en prisoverkommelig fødevarerproduktion. BL peger bl.a. på en stram godkendelsesordning, stramme uddannelseskrav og pesticidafgiften. BL efterspørger mere lige konkurrencevilkår og forenkling af reglerne.

Danmarks Biavlerforening, Danmarks Jægerforbund, Dansk Ornitologisk Forening/BirdLife-Danmark (foreningerne) fremfører i et fælles høringssvar, at man fra dansk side bør støtte op, om at der bliver tale om en forordning, om de bindende reduktionsmålsætninger, men anfører, at beregningsmåden er primitiv ift. den danske og skaber u hensigtsmæssige incitament er til at bruge mere belastende midler, og det kan skade miljøet og biodiversiteten. Foreningerne støtter indførelsen af obligatorisk dyrkningsvejledninger, men efterspørger skærpede regler over for udbringning i dagtimerne. Foreningerne støtter indførelse af sprøjteforbud på følsomme arealer, men ønsker større omkringliggende bræmmer. Der ønskes større synergi med forordningen om naturgenopretning, den fælles landbrugsstøtte, samt biodiversitets-eco-schemes og Biodiversitetsstrategien.

Danmarks Naturfredningsforening (DN) fremfører, at plantebeskyttelsesmidler ikke kan anvendes bæredygtigt, som det hævdes i forslagets titel, og at nedgangen i biodiversiteten i hele Europa skyldes anvendelse af pesticider og landbruget. DN støtter indførelsen af reduktionsmålsætninger og lettere adgang til alternativer som biologisk bekæmpelse.

Dansk Erhverv (DE) støtter intentionen i forslaget om at fremme biologisk plantebeskyttelse, og der opfordres til, at man fra dansk side støtter denne del af forslaget. DE hilser forslaget definition af biologisk bekæmpelse velkommen, men anbefaler, at der mere specifikt nævnes ”proteiner, inkl. enzymer” i eksemplerne i artikel 3, stk. 23. DE bemærker, at godkendelsesprocessen for biologiske produkter for nuværende tager for lang tid.

DANVA støtter indførelsen af reduktionsmålsætninger og finder det positivt, at medlemsstaterne skal udarbejde nationale handlingsplaner og årlige statusrapporter. DANVA finder det særligt positivt, at sprøjtning i følsomme områder forbydes. Endelig finder DANVA det positivt, at der indføres krav ift. IPM.

Landbrug & Fødevarer (L&F) støtter, at der bliver tale om en forordning. L&F vurderer, at det er urealistisk, at biologiske bekæmpelsesmidler vil kunne erstatte kemiske sprøjtemidler i landbrugsafgrøder inden for tidsrammen i forslaget. L&F advarer, at nye IPM-krav kan give store administrative byrder uden en mindskning i brugen af sprøjtemidler og påpeger i stedet behov for forskning og udvikling. L&F finder nedre grænse for reduktionsmålsætninger på 35 % ubegrundet, da den straffer frontløbere. L&F foreslår årene 2011-2013 som baseline for målsætningerne. L&F fremhæver, at definitionen af følsomme områder i forslaget ikke er entydig, men vil formentlig omfatte Natura2000-arealer, hvor L&F skønner, at der er omkring 60.000 ha landbrugsareal, som dog skønnes beskyttet under andre regler. L&F skønner, at midlerne under den fælles europæiske landbrugspolitik ikke er tilstrækkelig til at kompensere for de nye krav i forslaget, samt at det er vigtigt, at støttemulighederne er ens i medlemsstaterne.

Rådet for grøn omstilling (RGO) argumenterer, at baseline for målsætningerne skal være 2020-2022 for, at alle medlemsstater skal opnå en større reduktion. Målsætningsindikatorerne er u hensigtsmæssige sammenlignet med pesticidbelastningsindikatoren (PBI), da lavrisikomidler, som anvendes i store mængder får u hensigtsmæssig stor vægt. Det påpeges, at det tyske miljøagentur er enig i den konklusion. RGO ønsker desuden inddragelse af indikatoren behandlingshyppighed eller lignende. RGO roser sprøjteforbud på visse arealer, men ønsker at det udstrækkes til økologiske arealer og omfattes af væsentligt større bræmmer på fx 100 meter. RGO mener, at det skal sikres, at overholdelse af IPM principperne håndhæves som juridisk bindende og ikke kun bliver vejledende.

Økologisk Landsforening (ØL) fremfører, at muligheden for at give økonomisk støtte under den fælles europæiske landbrugspolitik er misforstået, da samfundet allerede bærer andre omkostninger ved brugen af sprøjtemidler. ØL ønsker i stedet at støtte bruges til at fremme mere bæredygtig praksis. ØL ønsker mere fokus på risikoen for afdrift til nærtliggende økologiske marker samt at farevægtningen af forskellige stoffer ved beregning af indikatorer er problematisk.

Sagen har været i høring i EU miljøspecialudvalget. Følgende bemærkninger er modtaget:

Dansk Planteværn (DP) fremfører, at et dansk reduktionsmålsætning på 35 % er urealistisk på nuværende tidspunkt, og at det er uklart, hvad det indebærer, at målet bliver juridisk bindende. DP antager, at forslagets tiltag ift. følsomme arealer ikke er mere vidtgående end de nuværende danske regler, da dette ikke er beskrevet i konsekvensvurderingen. DP vurderer, at IPM implementering ved krav og uden hensyntagen til bedriftens historik, øvrige prioriteringer og produktionens tilrettelæggelse ikke vil medføre fremskridt på området.

DP støtter fokus på landbrugsstøtten og foreslår, at midler kan bruges til ny teknologi og digitalisering. DP anfører, at det ville være en fordel, hvis ansøgning om godkendelse af biologiske midler kunne udstrækkes til bredere godkendelse i nordzonen. DP ser positivt på muligheden for at overveje sprøjtning med droner i fremtiden mhp. at sikre en præcis udbringning af plantebeskyttelsesmidler.

Miljøministeriet bemærker, der er iværksat et arbejde med henblik på at kunne fremlægge en vurdering af forslagets konsekvenser, men resultaterne heraf foreligger endnu ikke. Som konsekvens heraf er det endnu ikke belyst, om de danske regler er på samme niveau som tiltagene i forslaget.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Andre landes holdninger kendes endnu ikke.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser forslaget velkomment med henblik på opfølgning på den europæiske grønne pagt og en række strategier herunder, herunder jord-til-bordstrategien og biodiversitetsstrategien. Regeringen støtter, at brugen af kemiske pesticider skal reduceres med 50 % inden 2030 i EU, og at brugen af mere farlige pesticider skal reduceres med 50% inden 2030 i EU. Regeringen finder det af stor betydning, at reduktionsmålene sammensættes og implementeres på den rigtige måde. Der skal tages hensyn til hidtidige indsatser, og reduktionsmål skal ikke alene baseres på mængde eller volumen, men også på risiko. Derfor arbejder regeringen for, at reduktionsmålsætningen afspejler risikoen forbundet med anvendelsen af sprøjtemidler, ligesom det er tilfældet for den danske pesticidbelastningsindikator. Regeringen vil tage nærmere stilling til forslagets forskellige elementer, når der er gennemført en nærmere analyse af forslagets indhold og konsekvenser.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.