

Isak Månsson
Tel: +46106981638
isak.mansson
@naturvardsverket.se

HEMSTÄLLAN
2024-02-29

Ärendenr:
NV-00988-24

Regeringskansliet
Klimat- och näringslivsdepartementet
103 33 STOCKHOLM
kn.registrator@regeringskansliet.se

Hemställan om ändringar i förordning (2014:425) om bekämpningsmedel

Naturvårdsverket hemställer om vissa ändringar i förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel. Detta dokument ersätter tidigare hemställan i samma fråga som skickades in till Regeringskansliet under hösten 2023. Den justerade hemställan har gjorts med syfte att förtydliga överensstämmelse i förhållande till gällande EU-rätt och innehåller ett något omarbetat författningsförslag, men innebär ingen ändring av gjorda ställningstaganden i sak.

1. Sammanfattning

Naturvårdsverket hemställer om ändringar i förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel (bekämpningsmedelsförordningen) i syfte att underlätta för forskning och utveckling vid spridning av växtskyddsmedel inom de fastställda skyddsavstånd som regleras i Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2015:2) om spridning och viss övrig hantering av växtskyddsmedel.

Naturvårdsverket hemställer vidare om att regeringen ändrar lydelsen i 2 kap. 47 §, framför allt för att möjliggöra dispens för forskning och utveckling när det kommer till användning av drönare i syfte att sprida växtskyddsmedel. Naturvårdsverket har fått frågor om möjligheten till undantag eller dispens för forskning och utveckling när det gäller spridning av växtskyddsmedel från drönare men har konstaterat att det för närvarande inte är möjligt att medge sådana dispenser utifrån hur 2 kap. 47 § är formulerad. Naturvårdsverkets förslag innebär viss sådan möjlighet, men dispensgivningen skulle med förslaget även fortsatt vara restriktiv eftersom föreskrifter om undantag från förbudet mot bekämpning från luftfartyg bara får meddelas vid synnerliga skäl (14 kap. 8 § 6 miljöbalken) samt att dispensbestämmelsen (2 kap. 47 §) innehåller ytterligare

rekvisit som ska vara uppfyllda för att dispens ska kunna medges. Naturvårdsverket bedömer att ändringsförslaget inte kommer ha någon betydande negativ inverkan på miljön i det enskilda fallet och att positiva miljöeffekter kan uppstå som ett resultat av den forskning som kan komma att genomföras på området.

2. Bakgrund

Ändringsförslag rörande skyddsavstånd

Naturvårdsverket har meddelat föreskrifter med bestämmelser om skyddsavstånd vid användning av växtskyddsmedel, utifrån vårt bemyndigande i 2 kap. 36 § 1 i bekämpningsmedelsförordningen. Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2015:2) fastställer bland annat fasta skyddsavstånd intill diken, dräneringsbrunnar, sjöar och dricksvattenbrunnar. Enligt bemyndigandet får Naturvårdsverket meddela föreskrifter för att skydda människors hälsa och miljö. Vi har däremot inte bemyndigande att meddela föreskrifter om eventuella undantag från att tillämpa de skyddsavstånd som föreskrivs i enskilda fall för forskning och utveckling, eftersom sådana undantag inte kan kopplas till skydd av människors hälsa och miljö. Det innebär att det varken finns generella föreskrifter som skulle kunna medge vissa forskning och utvecklingsaktiviteter inom skyddsavstånden för att få fram nya tekniker, eller möjlighet att ge dispens i enskilda fall för sådana forsknings- och utvecklingsaktiviteter.

Naturvårdsverket har fått ett flertal förfrågningar om undantag för forskning och utveckling när det gäller användning av växtskyddsmedel inom det fasta skyddsavståndet, i syfte att få fram nya och mer miljöanpassade metoder för bekämpning. Det handlar exempelvis om användning av växtskyddsmedel för bekämpning av invasiva främmande arter, exempelvis på banvallar.

Naturvårdsverket föreslår en ny bestämmelse i 2 kap. 36 a § bekämpningsmedelsförordningen som innebär att Naturvårdsverket får meddela dispens i enskilda fall för vetenskaplig prövning.

Ändringsförslag rörande dispens från förbud att sprida växtskyddsmedel från luftfartyg

Naturvårdsverket har enligt 2 kap. 47 § bekämpningsmedelsförordningen en möjlighet att meddela dispens från förbudet i 14 kap. 7 § miljöbalken om att sprida bekämpningsmedel från luftfartyg, enligt de villkor som anges i 2 kap. 47 § bekämpningsmedelsförordningen.

Naturvårdsverket får frågor om våra möjligheter att meddela dispens för forskning och utveckling från förbudet i 14 kap. 7 § i miljöbalken. Förfrågningarna gäller bland annat forskning på användning av drönare för att sprida växtskyddsmedel, och möjligheten att utveckla metoder för detta. Spridning av växtskyddsmedel från drönare omfattas av förbudet i miljöbalken om att sprida bekämpningsmedel från luftfartyg.

Ett villkor för att kunna medge dispens enligt 2 kap. 47 § är – förutom att det ska föreligga synnerliga skäl – att produkten är godkänd av Kemikalieinspektionen (KemI). KemI tolkar detta villkor som att produkten ska vara godkänd för

användningsområdet i fråga (i detta fall spridning via drönare). Eftersom det inte finns några godkända produkter för detta användningsområde är det heller inte möjligt att bevilja dispens. Dispensmöjlighet saknas i sådana fall även för forskning och utveckling, även om det i vissa fall skulle kunna anses föreligga synnerliga skäl.

Dispensmöjligheten i 2 kap. 47 § bekämpningsmedelsförordningen gäller enligt KemI:s bedömning enbart för produkter som är godkända enligt EU-förordningen (1107/2009/EG) om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden. Andra förfaranden enligt förordningen 1107/2009/EG, exempelvis tillstånd för forskning och utveckling enligt art. 54 i förordningen, omfattas inte av dispensmöjligheten eftersom det inte är fråga om ett godkännande av KemI utan ett annat slags tillåtighetsförfarande. Om även ett sådant tillstånd ska ge möjlighet till dispens behöver det framgå av 2 kap. 47 § i bekämpningsmedelsförordningen.

Spridning av växtskyddsmedel via drönare är en intressant metod som utvecklats i flera länder. Användningen av drönare för att sprida växtskyddsmedel har potential att minska dosen och göra användningen mer träffsäker.

Naturvårdsverket hemställer därför om att regeringen ändrar lydelsen i punkt 2 i 2 kap. 47 § bekämpningsmedelsförordningen för att möjliggöra att ge dispens för växtskyddsmedel som har godkännande eller har tillstånd enligt art. 54 i förordningen 1107/2009/EG i syfte att underlätta för forskning och utveckling när det kommer till användning av drönare i syfte att sprida växtskyddsmedel.

2 kap. 47 § bekämpningsmedelsförordningen är ett genomförande av artikel 9 i direktiv 2009/128/EG om en hållbar användning av bekämpningsmedel som anger möjliga undantag för att tillåta flygbesprutning. Dock framgår av direktivet att forskningsprogram som syftar till att fastställa hur användning av bekämpningsmedel påverkar människors hälsa och miljön, och som inbegriper studier på högriskgrupper, bör främjas på europeisk och nationell nivå. Naturvårdsverket bedömer därför att direktivet genom detta öppnar upp för att forskning och utveckling ska kunna genomföras, och att det därför inte får anses oförenligt med direktivet att genomföra ett sådant ändringsförslag som Naturvårdsverket föreslår. Om forskning och utveckling kan genomföras i större utsträckning skapas förutsättningar att bland annat utveckla metoder som minskar riskerna för människors hälsa och miljö och bidrar till en minskad exponering av växtskyddsmedel.

3. Förslag

3.1. Ändringsförslag 2 kap. 36 a §

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	<i>2 kap. 36 a § Naturvårdsverket får i det enskilda fallet ge dispens från bestämmelser om skyddsavstånd som har meddelats i föreskrifter med stöd av 2 kap. 36 § 1, om det behövs för vetenskaplig prövning.</i>

3.2. Skälen till hemställan 2 kap. 36 a §

Naturvårdsverket konstaterar att det saknas möjlighet att bedriva forskning inom de fasta skyddsavstånden som gäller enligt 3 kap. 1 § NFS 2015:2 och ser att det finns ett behov att kunna bedriva forskning inom detta område. Naturvårdsverket har fått ett flertal förfrågningar från olika forskare om möjligheten att i forskningssyfte få sprida växtskyddsmedel inom de fasta skyddsavstånd som gäller enligt 3 kap. 1 § NFS 2015:2. Naturvårdsverket har dock konstaterat att utformningen av bemyndigandet till Naturvårdsverket (2 kap. 36 § 1 i bekämpningsmedelsförordningen) inte medger att Naturvårdsverket inför lättnader i skyddsavståndet för forsknings- och utvecklingsaktiviteter avseende spridning av växtskyddsmedel, eftersom bemyndigandet endast anger skydd för människors hälsa och miljö som legal grund för att kunna meddela föreskrifter. Det finns heller ingen annan bestämmelse i bekämpningsmedelsförordningen som möjliggör dispens i enskilda fall för forskningsprojekt. Naturvårdsverket anser att det är angeläget att möjliggöra för forskning inom skyddsavstånden för att kunna få fram säkrare och mer träffsäkra metoder för spridning av växtskyddsmedel och bättre skyddsåtgärder.

Förfrågningarna om att göra studier inom skyddsavstånden har bland annat berört hur läckage- och spridningsriskerna ser ut vid bekämpning inom skyddsavstånden. Naturvårdsverket anser att forskning och utveckling inom skyddsavstånden bör vara möjligt, exempelvis för att utveckla ny teknik och för att undersöka de faktiska läckageriskerna vid användning av olika metoder och typer av växtskyddsmedel inom skyddsavstånden. För att kunna utreda om de skyddsavstånd som krävs i dagsläget är ändamålsenliga för att skydda vattenmiljön, finns behov av att kunna genomföra forskning på alternativa lösningar. Det kan även krävas studier på den faktiska läckagebilden vid användning av växtskyddsmedel inom de fasta skyddsavstånden vid exempelvis bekämpning av invasiva främmande arter. Invasiva främmande arter växer ofta inom de fasta skyddsavstånden (t.ex. i diken, invid sjöar och åar). För att kunna säkerställa en effektiv och ändamålsenlig bekämpning finns det ett behov av forskning inom området samt för att utreda läckageriskerna inom riskområden såsom intill vattenområden.

I vissa fall kan studier genomföras i områden utanför skyddsavståndet, men i andra fall är det inte aktuellt eftersom det inte ger tillförlitliga resultat. För att kunna utreda hur läckagebilden ser ut vid spridning av växtskyddsmedel intill exempelvis en dräneringsbrunn behöver det vara möjligt att genomföra en studie vid en dräneringsbrunn. På grund av hur dräneringsbrunnen är uppbyggd ges inte samma tillförlitliga resultat om studien genomförs inom ett annat område. Beroende på vad forskningen ämnar undersöka kan det ibland vara möjligt att använda andra preparat än växtskyddsmedel (t.ex. färgmedel) för att simulera spridning vid sprutning, men i andra fall behöver växtskyddsmedel användas för att ge ett tillförlitligt resultat avseende den platsspecifika läckage- och spridningsbilden hos växtskyddsmedel.

3.3. Förslagets överensstämmelse med övrig lagstiftning

Naturvårdsverket bedömer att föreslagen ändring i 2 kap. 36 a § inte strider mot några nationella eller andra EU-författningar och är i linje med att främja genomförandet av forskningsprogram om hur användningen av

bekämpningsmedel påverkar människors hälsa och miljön. Naturvårdsverket bedömer vidare att regeringen bör ha bemyndigande enligt 14 kap. 8 § miljöbalken för att genomföra föreslagen ändring i 2 kap. 36 a §.

3.4. Ändringsförslag 2 kap. 47 §

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
<p>2 kap. 47 § Naturvårdsverket får i det enskilda fallet ge dispens från förbudet mot spridning från luftfartyg i 14 kap. 7 § första stycket miljöbalken i fråga om växtskyddsmedel, om det finns synnerliga skäl och</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. spridning från luftfartyg är det enda fungerande alternativet för att uppnå syftet med spridningen eller innebär klara fördelar för människors hälsa eller miljön jämfört med markbaserade spridningsalternativ, 2. växtskyddsmedlet är godkänt av Kemikalieinspektionen och användningen är förenlig med villkoren för godkännandet, 3. den som avser att utföra spridningen har ett användningstillstånd enligt denna förordning för växtskyddsmedlet, och 4. det område som omfattas av den avsedda spridningen inte ligger i anslutning till bostadsområden. <p>Innan Naturvårdsverket ger en sådan dispens ska verket höra Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, Kemikalieinspektionen och Havs- och vattenmyndigheten.</p>	<p>2 kap. 47 § Naturvårdsverket får i det enskilda fallet ge dispens från förbudet mot spridning från luftfartyg i 14 kap. 7 § första stycket miljöbalken i fråga om växtskyddsmedel, om det finns synnerliga skäl och</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. spridning från luftfartyg är det enda fungerande alternativet för att uppnå syftet med spridningen eller innebär klara fördelar för människors hälsa eller miljön jämfört med markbaserade spridningsalternativ, 2. <i>Kemikalieinspektionen har</i> <ol style="list-style-type: none"> a. <i>godkänt växtskyddsmedlet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 och användningen är förenlig med villkoren för godkännandet, eller</i> b. <i>beviljat tillstånd för växtskyddsmedlet i forsknings- eller utvecklingssyfte enligt artikel 54 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009,</i> 3. den som avser att utföra spridningen har ett användningstillstånd enligt denna förordning för växtskyddsmedlet, och 4. det område som omfattas av den avsedda spridningen inte ligger i anslutning till bostadsområden. <p>Innan Naturvårdsverket ger en sådan dispens ska verket höra Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, Kemikalieinspektionen och Havs- och vattenmyndigheten.</p>

3.5. Skälen till hemställan 2 kap. 47 §

Naturvårdsverket konstaterar utifrån vårt arbete inom bekämpningsmedelsområdet och kontakt med aktörer från branschen att det finns behov av att införa ytterligare möjligheter till dispens från förbudet att sprida bekämpningsmedel från luftfartyg i syfte att underlätta forskning och teknisk utveckling av drönare för spridning av växtskyddsmedel. Genom att underlätta för forskning och utveckling kan drönartekniken utvecklas och testas utifrån svenska förhållanden.

Under de senaste åren har flera förfrågningar inkommit till Naturvårdsverket där verksamheter vill utveckla och forska på drönare vid spridning av växtskyddsmedel. Drönare är ett sådant luftfartyg som träffas av förbudet i 14 kap. 7 § miljöbalken och dispensmöjligheterna i 2 kap. 47 § är kraftigt begränsade eftersom det krävs synnerliga skäl och bl.a. att spridning från luftfartyg är det enda möjliga alternativet för att uppnå syftet med spridningen, samt att det ska finnas produkter som är godkända.

Naturvårdsverket har i början av 2023 handlagt ett ärende om dispens för spridning av växtskyddsmedel från drönare i enlighet med 2 kap. 47 § bekämpningsmedelsförordningen, men avslag ärendet med hänvisning till att den tänkta användningen inte var förenlig med villkoren i 2 kap. 47 § om att växtskyddsmedlet ska vara godkänt av Kemikalieinspektionen och användningen är förenlig med godkännandet. Enligt bestämmelserna ska Naturvårdsverket höra bland annat Kemikalieinspektionen vid prövning av dispens. Kemikalieinspektionen angav i sitt yttrande att kriteriet att det ska vara en godkänd produkt bör tolkas som att produkten ska vara godkänd för den specifika användningen (via drönare). Eftersom användning via drönare är förbjuden (14 kap. 7 § miljöbalken) är det sannolikt få aktörer som ansöker om godkännande för det användningsområdet, eftersom det finns en osäkerhet om huruvida en dispens kommer att medges. I förordningen 1107/2009/EG finns andra förfaranden än godkännanden, exempelvis ges möjlighet för Kemikalieinspektionen att bevilja tillstånd för forsknings- eller utvecklingssyfte för användning av icke godkända växtskyddsmedel eller icke godkänd användning av ett växtskyddsmedel (art. 54 i 1107/2009/EG). Naturvårdsverket anser att det finns behov av att underlätta för forskning och utveckling inom området spridning av växtskyddsmedel från drönare. Med föreslagen ändring i bekämpningsmedelsförordningen skapas möjlighet att ansöka om dispens för växtskyddsmedel som innehar produktgodkännande eller tillstånd enligt art. 54 i 1107/2009/EG av Kemikalieinspektionen. Naturvårdsverket bedömer att begreppet drönare inte behöver vara upptaget i paragrafen, dels för att möjligheten till dispens är väldigt begränsad och en ansökan måste godkännas av Naturvårdsverket, dels för att hålla möjligheten till dispens öppen för eventuell teknikutveckling av luftfartyg som potentiellt inte skulle träffas av begreppet drönare. Utifrån nuvarande kunskapsläge gör Naturvårdsverket dock bedömningen att den utökade dispensmöjligheten framförallt kommer vara aktuell när det gäller drönare.

Naturvårdsverket anser att den nuvarande lagstiftningen begränsar möjligheterna att genomföra forskning på risker och fördelar med spridning av växtskyddsmedel från drönare. Naturvårdsverket ser att det finns

tillämpningsområden där det finns stor potential för att en användning av drönare i bekämpningssyfte skulle kunna minska riskerna och potentiellt bidra till en mer hållbar användning av växtskyddsmedel. Detta genom att exempelvis minska den använda mängden växtskyddsmedel genom mer träffsäker besprutning. Ytterligare forskning behövs dock utifrån svenska förhållanden. Naturvårdsverket ser det därför som angeläget att dispensmöjligheterna utökas för att kunna meddela dispens för forskning och utveckling vid spridning av växtskyddsmedel från drönare.

3.6. Förslagets överensstämmelse med övrig lagstiftning

Naturvårdsverket bedömer inte att föreslagna ändringar i 2 kap. 47 § bekämpningsmedelsförordningen står i strid mot några nationella bestämmelser eller EU-författningar. Naturvårdsverket anser vidare att förslaget till ändring håller sig inom de ramar för tillåtelse av flygbesprutning som fastställs i art. 9 i direktivet (2009/128/EG) om hållbar användning av bekämpningsmedel (SUD).

I artikel 9.2 SUD framgår i punkterna a) -f) under vilka förutsättningar en medlemsstat kan tillåta flygbesprutning. Under punkt a framgår att det inte får finnas några fungerande alternativ till spridning eller att det innebär klara fördelar jämfört med markbaserad spridning. Naturvårdsverket anser att punkten uppfylls genom att det inte finnas andra fungerande alternativ eftersom forskning och utveckling för tekniker för spridning av växtskyddsmedel från luftfartyg, till exempel en drönare, kräver att spridningen sker med den tekniken.

Enligt punkt b ska medlemsstaten ha godkänt produkten för flygbesprutning efter en särskild bedömning av riskerna i samband med flygbesprutningen. Naturvårdsverket bedömer att punkten uppfylls i förslaget genom att produkten ska ha beviljats godkännande eller tillstånd av Kemikalieinspektionen och att Naturvårdsverket handlägger den specifika användningen, se även resonemanget rörande punkt e.

Punkt c uppfylls genom att Naturvårdsverket vid handläggning av en ansökan om dispens säkerställer att den som avser att utföra spridningen har ett användningstillstånd för spridning av växtskyddsmedel och de utbildningar som krävs för att få lov att sprida växtskyddsmedel. Punkt d anses vara uppfylld genom att den utrustning som är planerad att användas är godkänd för ändamålet.

Punkt e säkerställs delvis i Kemikalieinspektionens prövning av produkten genom att ett tillstånd kan förenas med villkor för att förhindra skadliga effekter på människors och djurs hälsa eller oacceptabla negativa effekter på miljön. Därtill uppfylls punkt e även genom att Naturvårdsverket förenar en eventuell beviljad dispens med de villkor och försiktighetsåtgärder som behövs utifrån hälso- och miljöskyddssynpunkt, för att säkerställa att det inte uppstår några negativa effekter på omgivande miljö och människors hälsa.

Punkt f (*punkt e i den svenska översättningen*) handlar specifikt om flygplan och bör därför inte vara relevant vid spridning av växtskyddsmedel från andra typer av luftfartyg exempelvis drönare. Att bästa möjliga teknik används kan dock, i den mån det är relevant för den specifika ansökan, kontrolleras vid handläggningen av en dispensansökan.

Naturvårdsverket gör vidare bedömningen att regeringen bör ha bemyndiganden enligt 14 kap. 8 § miljöbalken för att genomföra föreslagen ändring i 2 kap. 47 § bekämpningsmedelsförordningen.

3.7. *Ändringsförslag – följdändringar 2 kap. 50 §*

Till följd av ovanstående förslag till ändringar föreslår Naturvårdsverket ett tillägg i 2 kap. 50 § bekämpningsmedelsförordningen enligt nedanstående.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
2 kap. 50 § En dispens enligt 47, 48 eller 49 § ska förenas med de villkor som behövs från hälso- och miljöskyddssynpunkt. En sådan dispens får förenas med krav på anmälan innan växtskyddsmedlet används.	2 kap. 50 § En dispens enligt 36 a, 47, 48 eller 49 § ska förenas med de villkor som behövs från hälso- och miljöskyddssynpunkt. En sådan dispens får förenas med krav på anmälan innan växtskyddsmedlet används.

4. Konsekvensutredning 2 kap. 36 a §

4.1. *Referensalternativ och alternativa lösningar 2 kap. 36 a §*

Referensalternativ

Referensalternativet innebär att ingen ändring genomförs och att nuvarande lagstiftning kvarstår. Naturvårdsverket anser att nuvarande lagstiftning inte möjliggör forskning och utveckling av mer ändamålsenliga metoder samt forskning på att förstå de faktiska läckageriskerna vid användning av växtskyddsmedel inom de nämnda områdena. Referensalternativet medför att problematiken kring forskning och utveckling inom de fasta skyddsavstånden kvarstår och att ytterligare kunskap inom området inte kommer kunna inhämtas.

Konsekvenser för Naturvårdsverket om ingen ändring genomförs

Om förslag till förordningsändring inte genomförs finns ingen möjlighet för Naturvårdsverket att medge dispens för vetenskaplig prövning inom de fasta skyddsavstånden. Naturvårdsverkets möjligheter att ta del av kunskap inom området kommer fortsatt att vara begränsade, vilket är ett hinder för att utveckla vägledning om försiktighetsåtgärder och regler för skyddsavstånd vid spridning av växtskyddsmedel.

Konsekvenser för forskningsinstitut om ingen ändring genomförs

De forskningsinstitut som har för avsikt att genomföra forskning inom området kommer fortsatt inte kunna genomföra forskning inom de fasta skyddsavstånden. Det kan medföra att forskning genomförs i andra länder istället, vilka troligtvis inte tar hänsyn till nationella förutsättningar i Sverige.

Konsekvenser för företag om ingen ändring genomförs

Naturvårdsverket anser att den tekniska utvecklingen kan hämmas av att det inte finns möjlighet till vetenskaplig prövning inom området. Om ingen ändring genomförs kan det bidra till att företag inte får tillgång till teknik som är mer ändamålsenlig för den specifika åtgärden.

Alternativ lösning

En alternativ lösning skulle kunna vara att införa en mer generell regel i bekämpningsmedelsförordningen som medger undantag även från andra bestämmelser i bekämpningsmedelsförordningen, och som även hanteras av andra berörda myndigheter i syfte att underlätta för vetenskaplig prövning. En fördel med dispens framför ett generellt undantag är att det i det enskilda fallet skapar större förutsättningar för att säkerställa och kontrollera omfattningen och riskerna med forskningen gentemot en mer generell bestämmelse. Naturvårdsverket ser även fördelar med att införa en möjlighet till dispens för att säkerställa kännedom om och insikt i den forskning som pågår inom området. Naturvårdsverket förespråkar därav alternativet att införa en dispensmöjlighet.

Konsekvenser för Naturvårdsverket avseende den alternativa lösningen

Konsekvenserna för Naturvårdsverket är ett initialt behov av vägledning för att vägleda om de förordningsändringar som skett och vilka möjligheter samt risker som de ger. Genom att generellt undanta vetenskaplig prövning i bekämpningsmedelsförordningen ges inte förutsättningar för Naturvårdsverket att ställa försiktighetsåtgärder. Forskningen kan då genomföras utan att det ställs krav på några försiktighetsåtgärder. Den alternativa lösningen medför också att forskningsprojekt kan starta utan att Naturvårdsverket får kännedom om det.

Konsekvenser för forskningsinstitut avseende den alternativa lösningen

För forskningsinstituten skapar ett generellt undantag för forskning och utveckling en snabbare väg till att starta projekt inom området. Det kan leda till att det går fortare och tar mindre ekonomiska och mänskliga resurser i anspråk.

Konsekvenser för företag avseende den alternativa lösningen

Företag kan få tillgång till nya tekniker och en mer ändamålsenlig riskhantering på ett snabbare sätt om det skapas möjlighet för forskning och utveckling inom området.

4.2. Konsekvenser av föreslagen ändring

I de fall då Naturvårdsverket utnyttjar den föreslagna möjligheten att bevilja dispens enligt 2 kap. 36 a § skapas förutsättningar för en fortsatt utveckling och en större förståelse för vilka läckagerisker som finns och dess påverkan på omgivningen. Det skapar möjligheter för att sätta in ändamålsenliga försiktighetsåtgärder vid bekämpning inom de fasta skyddsavstånden samt en fortsatt regelutveckling för att förenkla bekämpning av t.ex. invasiva främmande arter.

Vid bekämpning inom de fasta skyddsavstånden kan det medföra en ökad spridning av växtskyddsmedel inom områden som anses ha en hög skyddsnivå, exempelvis inom skyddsavstånden för diken, dräneringsbrunnar eller dricksvattenbrunnar. Risken för läckage och påverkan på vattenmiljön ökar om spridning sker inom skyddsavstånden. Eftersom dispensmöjligheten föreslås gälla i enskilda fall kommer dock de negativa effekterna på miljön att vara begränsade. Naturvårdsverket gör bedömningen att de långsiktiga fördelarna i form av möjligheter till forskning och utveckling som följer av förslaget väger upp de eventuella risker som ändringen skulle kunna medföra i ett enskilt fall. I förlängningen medför en ändring att det blir möjligt att genomföra forskning och

utveckling inom området. Det skapar förutsättningar för en fortsatt utveckling och en större förståelse för vilka läckagerisker som finns och dess påverkan på omgivningen.

Konsekvenser för Naturvårdsverket om förordningsändring genomförs
Med en förordningsändring ökar troligtvis Naturvårdsverket behov av handläggning, bland annat vad gäller prövning av ärenden och behov av vägledning av förordningsändringen. Naturvårdsverket bedömer dock att antalet ärenden inte kommer vara särskilt många per år utan att det kan hanteras inom ramen för nuvarande anslag. Förslaget väntas bidra till ökade kunskaper som kan ligga till grund för Naturvårdsverkets arbete med att utveckla vägledning och regler inom området.

Konsekvenser för forskningsinstitut om förordningsändring genomförs
Genomförs en förordningsändring kommer forskningsinstitut kunna genomföra forskning inom det fasta skyddsavståndet. Med en förordningsändring skapas förutsättningar att genomföra forskning utifrån nationella förutsättningar.

Konsekvenser för företag avseende om förordningsändring genomförs
Den föreslagna förordningsändringen skapar förutsättningar för forskning och utveckling inom området vilket i förlängningen medför att företag kan få ta del av ny teknik och en mer anpassad riskhantering.

5. Konsekvensutredning 2 kap. 47 §

5.1. Referensalternativ och alternativa lösningar 2 kap. 47 §

Referensalternativ

Referensalternativet innebär att nuvarande skrivningar i bekämpningsmedelsförordningen kvarstår. Naturvårdsverket anser att det utifrån nuvarande lagstiftning saknas förutsättningar för forskning och utveckling på drönare vid spridning av växtskyddsmedel.

Konsekvenser för Naturvårdsverket om ingen ändring genomförs

Om ovanstående förslag till förordningsändring inte görs saknar Naturvårdsverket möjligheter att bevilja dispens för forskning och utveckling vid användning av drönare för spridning av växtskyddsmedel. Naturvårdsverkets möjligheter att ta del av kunskap inom området kommer fortsatt att vara begränsade, vilket är ett hinder för att förstå riskerna och fördelarna med tekniken. Naturvårdsverkets och andra myndigheters möjligheter att utveckla regler och vägledning som är bättre anpassade till spridning av växtskyddsmedel med drönare kommer fortsatt vara begränsade.

Konsekvenser för forskningsinstitut om ingen ändring genomförs

För de forskningsinstitut som avser att forska på drönare finns inte möjligheten att genomföra studier om ingen ändring genomförs. Det kan leda till att Sverige kan behöva förlita sig på forskning som genomförs i andra länder och som inte tar hänsyn till nationella förutsättningar.

Konsekvenser för företag om ingen ändring genomförs

Om ändringen inte görs får företag inte möjlighet att ta del av eller initiera forskning och utveckling som sker utifrån svenska förhållanden. Det riskerar på sikt att leda till att precisionstekniker för spridning av växtskyddsmedel inte kan användas i lika stor utsträckning i Sverige som i andra länder vilket kan bidra till en ojämn konkurrens.

Alternativ lösning

Ett alternativ till att genomföra ovanstående förordningsförändring är att införa en mer generell bestämmelse med undantag för forskning och utveckling vid spridning av växtskyddsmedel från drönare. Ett generellt undantag för forskning och utveckling skulle skapa förutsättningar för att genomföra studier med drönare i större omfattning. Naturvårdsverket anser att det finns flera fördelar med att införa en dispensmöjlighet istället för en generell bestämmelse, bland annat att dispensförfarande innebär att Naturvårdsverket får kännedom om spridningen och möjlighet att sätta krav på försiktighetsåtgärder. Ifall det inte finns förutsättningar att ställa försiktighetsåtgärder kan det leda till att studier genomförs utan en korrekt riskbedömning och riskhantering.

Konsekvenser för Naturvårdsverket avseende den alternativa lösningen

Konsekvenserna för Naturvårdsverket vid den alternativa lösningen är ett initialt behov av vägledning för att vägleda om de förordningsändringar som skett och vilka möjligheter samt risker de skapar. Genom ett generellt undantag för forskning och utveckling ges inte förutsättningar för Naturvårdsverket att ställa krav på försiktighetsåtgärder. Studier kan då genomföras utan att det ställs krav på några försiktighetsåtgärder. Den alternativa lösningen medför också att studier kan starta utan att Naturvårdsverket får kännedom om det.

Konsekvenser för forskningsinstitut avseende den alternativa lösningen

För forskningsinstituten skapar ett generellt undantag för forskning och utveckling en möjlighet att enklare genomföra projekt inom området. Det kan leda till att studier går fortare och tar mindre ekonomiska och mänskliga resurser i anspråk.

Konsekvenser för företag avseende den alternativa lösningen

Den alternativa lösningen skulle göra det enklare även för företag att genomföra utvecklingsprojekt inom området. Det kan leda till att det går fortare att utveckla tekniker för spridning av växtskyddsmedel med drönare anpassade efter svenska förhållanden.

5.2. Konsekvenser av föreslagen ändring

De föreslagna förordningsändringarna i 2 kap. 47 § förväntas bidra till tydligare regelverk och förbättrade möjligheter att bedriva forskning och utveckling av olika tekniker för spridning av växtskyddsmedel från drönare. I dagsläget är förutsättningarna för att forska på tekniken i Sverige väldigt begränsade. När förbudet mot spridning av bekämpningsmedel från luftfartyg infördes syftades till största del på flygplan och helikoptrar. Under de senaste åren har utvecklingen i andra länder tagit steg framåt när det kommer till drönare och användning av tekniken för att sprida bekämpningsmedel inom flera områden bland annat inom skogs- och jordbruket. Genom att ändra i

bekämpningsmedelförordningen på det sätt som föreslås skapas förutsättningar att även i Sverige kunna bedriva forskning och utveckling av tekniken. För att veta hur tekniken kan anpassas till svenska förhållanden behöver tekniken utvecklas utifrån de förutsättningar som finns i Sverige och anpassas efter den lagstiftning som finns nationellt.

Teknikutvecklingen har förutsättningar att kunna minska behovet av växtskyddsmedel inom flera områden samt att bidra till en ökad omfattning av precisionsodling. Möjliga fördelar med spridning av växtskyddsmedel från drönare är bland annat att det är lättare att sprida på svårtillgängliga områden (exempelvis inom skogsbruket), mindre exponering för användaren, speciellt vid spridning som annars skulle genomföras med handhållen utrustning, samt att fläckvis bekämpning blir enklare att genomföra. Med teknikutvecklingen kommer även utmaningar i form av osäkerheter kring riskerna för oavsiktlig spridning av växtskyddsmedel till omgivningen och behov av anpassning till gällande regelverk. Forskning och utveckling förväntas kunna lösa några av dessa utmaningar bland annat osäkerheter i modellering och riskbedömning och behovet av data för att kunna bedöma risker och fördelar med tekniken. På sikt kan de föreslagna ändringarna i bekämpningsmedelförordningen bidra till mer kunskap om spridning av växtskyddsmedel från drönare utifrån svenska förhållanden, vilket kan ligga till grund för utveckling av regler och vägledning som är bättre anpassad till spridning med drönare. Det kan bidra till att drönare utvecklas till en alternativ metod för spridning av bekämpningsmedel som skulle kunna få ett genomslag inom exempelvis specialgrödor och skogsbruket.

Konsekvenser för Naturvårdsverket om förordningsändring genomförs

Förslaget skulle innebära en ökad handläggning för Naturvårdsverket inom området, både vad gäller vägledning och prövning. Den föreslagna ändringen skapar tydligare ramar och möjligheter att bevilja en eventuell dispens för forskning och utveckling. Naturvårdsverket bedömer att antalet dispensansökningar kommer vara ett fåtal och kommer rymmas inom befintligt anslag. Förslaget väntas bidra till ökade kunskaper som kan ligga till grund för Naturvårdsverkets arbete med att utveckla vägledning och regler inom området.

Konsekvenser för forskningsinstitut om förordningsändring genomförs

Med förordningsförslaget ges tydligare förutsättningar för vad som krävs för en dispens vid forskning och utveckling. Förordningsförslaget öppnar också upp för nya forskningsområden sett utifrån ett nationellt perspektiv.

Konsekvenser för företag om förordningsändring genomförs

Förslaget innebär tydligare förutsättningar för vad som krävs för en dispens vid forskning och utveckling även för företag. Det kan underlätta företagens arbete med att utveckla tekniker för spridning av växtskyddsmedel med drönare anpassade efter svenska förhållanden.

6. Övriga noteringar

Begreppen vetenskaplig prövning och forskning- och utvecklingssyfte

Naturvårdsverket väljer att föreslå begreppet vetenskaplig prövning i 2 kap. 36 a § eftersom det begreppet nämns tidigare i bekämpningsmedelförordningen och

följer då logiken i förordningen. Naturvårdsverket tolkar vetenskaplig prövning som något mer begränsande än forskning- och utveckling. Vetenskaplig prövning bör omfatta forskning som genomförs av vetenskapliga institut såsom universitet och högskolor.

Naturvårdsverket anser att begreppet forskning och utveckling är bredare och även skulle kunna omfatta aktiviteter som kommersiella aktörer avser att genomföra för att utveckla tekniken. Naturvårdsverket föreslår i 2 kap. 47 § begreppet forskning- och utvecklingssyfte eftersom det är vad som följer av artikel 54 i förordningen 1107/2009/EG. Naturvårdsverket gör dock den preliminära bedömningen att för att synnerliga skäl i 2 kap. 47 § ska kunna anses föreligga behöver data som fås av studier komma till gagn av andra.

Information gällande makroorganismer

I 14 kap. 7 § miljöbalken förbjuds spridning av bekämpningsmedel från luftfartyg. Dispensmöjlighet ges för växtskyddsmedel och biocidprodukter i bekämpningsmedelsförordningen 2 kap. 47 § respektive 3 kap. 21 §. Naturvårdsverket gör tolkningen att biologiska bekämpningsmedel, såsom makroorganismer, inte träffas av dispensmöjligheten. Därav finns ingen möjlighet att sprida biologiska bekämpningsmedel i form av makroorganismer från luftfartyg.

Om regeringen avser att göra en mer övergripande översyn av lagstiftningen vill Naturvårdsverket göra medskicket att det kan finnas behov av att se över möjligheten att skapa förutsättningar för spridning av biologiska bekämpningsmedel i form av makroorganismer från luftfartyg.

Beslut om denna hemställan har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschefen Ingela Hiltula.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit miljöjuristen Eva Nilsson samt handläggare Isak Månsson.

Björn Risinger

Ingela Hiltula

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför nammunderskrifter.