

# REGERINGSRÄTTENS DOM

Mål nr  
6284-08

meddelad i Stockholm den 22 september 2010

## SÖKANDE

Syngenta Crop Protection A/S

Ombud: Advokat Johan Granehult  
Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB  
Box 4291  
203 14 Malmö

## KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Miljödepartementet) beslut den 18 juni 2008, M2005/6254/Kk, avseende överklagande av beslut att avslå ansökan om villkorsändring för bekämpningsmedlet Moddus 250 EC, se bilaga

## SAKEN

Rättsprövning

---

## REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Regeringsrätten upphäver regeringens beslut.

## YRKANDE M.M.

### *Bolagets talan*

Syngenta Crop Protection A/S (bolaget) ansöker om rättsprövning och yrkar att Regeringsrätten ska upphäva regeringens beslut och återförvisa ärendet till regeringen för ny behandling. Till stöd för sin talan anför bolaget bl.a. följande.

Dok.Id 92243

**Postadress**  
Box 2293  
103 17 Stockholm

**Besöksadress**  
Wallingatan 2

**Telefon**  
08-561 676 00  
**E-post:** regeringsratten@dom.se

**Telefax**  
08-561 678 20

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00-12:00  
13:00-16:30

Mål nr  
6284-08

Beslutet strider mot rättsregler i miljöbalken, förordningen (1998:947) om bekämpningsmedel samt direktiv 91/414/EEG om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden (växtskyddsmedelsdirektivet). De fel som har begåtts har haft avgörande betydelse för regeringens beslut.

Livsmedelsverket har fastställt att användningen av den aktuella produkten inte ger några skadliga effekter på människors hälsa och regeringen har i sitt beslut konstaterat att det inte finns stöd i utredningen för att användningen av produkten medför några oacceptabla risker för miljön. Medlet som sådant har med andra ord bedömts vara fullt acceptabelt från risksynpunkt. Det har inte ifrågasatts att det finns ett behov av stråförkortningsmedel i svenskt jordbruk. Behovet av stråförkortningsmedel är mycket stort för den enskilde lantbrukaren i vissa odlingssituationer och avsaknaden av möjligheten att kunna använda stråförkortningsmedel kan medföra katastrofala ekonomiska konsekvenser.

Vad gäller miljöeffekterna går Kemikalieinspektionens och regeringens resonemang om indirekta risker ut på att det är bra att svenska lantbrukares säd förstörs, för då behöver de inte använda gödnings- och bekämpningsmedel. Besluten har inte fattats på grundval av tillgänglig vetenskaplig och teknisk kunskap utan bygger på spekulationer beträffande indirekta effekter. Avgörande betydelse har fästs vid resonemang som förekommer i en rapport upprättad av Statens Jordbruksverk år 1998. Rapporten innehåller inte något som helst vetenskapligt underlag utan är i huvudsak ett miljöpolitiskt ställningstagande.

Det finns ett relevant vetenskapligt underlag på området som föranleder motsatta slutsatser jämfört med de som inspektionen och regeringen har dragit. Man har dock valt att inte tillmäta detta underlag någon betydelse. Det är vetenskapligt fastslaget att användningen av stråförkortningsmedel kraftigt minskar risken för liggsäd, vilket ju är den huvudsakliga anledningen till användningen. Stående gröda har en bättre förmåga till upptag av kväve än liggande gröda och genom att användning av stråförkortningsmedel minskar förekomsten av liggsäd minskar den därmed risken för kväveurlakning. Det finns inget som talar för att

användningen av stråförkortningsmedel i samtliga stråsädesslag skulle förändra användningen av andra bekämpningsmedel.

Ett av huvudsyftena med växtskyddsmedelsdirektivet är att skapa enhetliga regler för prövning och godkännande av växtskyddsmedel inom EU och att eliminera de hinder mot den fria rörligheten som nationella särregleringar innebär. Av alla de medlemsstater där ansökningar om godkännande har getts in är Sverige den enda medlemsstat som har förbjudit användning av den aktuella produkten. Någon motivering till hur man kunnat komma till en annan slutsats än vad motsvarande myndigheter i övriga medlemsstater gjort har inte lämnats. Genom att tillämpa växtskyddsmedelsdirektivet i strid med själva syftet med direktivet, dvs. att undanröja handelshinder, har Sverige genom beslutet skapat ett otillåtet handelshinder.

#### *Yttrande av regeringen*

Regeringen anför i yttrande bl.a. följande. Vid tiden för regeringens prövning hade det verksamma ämnet i Moddus, trinexapak, kommit att tas upp på listan i bilaga 1 till direktivet. Detta innebär emellertid inte att produkten alltid ska vara att anse som miljömässigt acceptabel vid en viss användning. Detta är något som ska bedömas vid den nationella prövningen av om ett godkännande ska lämnas eller inte. I annat fall hade processen med nationella godkännanden varit utan syfte.

Att det eventuella behovet av användningen för de grödor som angetts i ansökan har ansetts som begränsat i Sverige beror bl.a. på att de är mindre känsliga än råg och gräsfrö och att det genom växförädlingsarbete har tagits fram mer stråstyva alternativ. Den bedömningen stöds av Jordbruksverkets rapport. Det kan i ärendet inte anses ha visats att det förelegat ett sådant behov av den aktuella produkten, eller att alternativ till den saknats, att detta skulle ha föranlett ett godkännande av produkten för i ärendet aktuella användningsområden.

Användningen av stråskyddsmedel bör begränsas till de användningsområden där produkterna, med hänsyn till de risker de medför för hälsa och miljö eller till avsaknaden av alternativ, verkligen är motiverade. En ökad användning av stråförkortningsmedel riskerar att medföra en ökad belastning på miljön genom ökade utsläpp av kväve och ökad användning av konventionella bekämpningsmedel. Det saknas anledning att ifrågasätta Jordbruksverkets slutsatser att det råder ett vetenskapligt orsakssamband mellan en ökad användning av stråförkortningsmedel och risker för den yttre miljön.

Såväl den svenska som den unionsrättsliga regleringen innebär att även den form av miljöpåverkan som angetts i Jordbruksverkets rapport måste beaktas. Av förarbetena till 14 kap. 10 § miljöbalken framgår att avsikten måste ha varit att den nationella prövningsmyndigheten ska beakta effekterna av ett godkännande ur ett brett perspektiv (prop. 1997/98:145). I artikel 4.1 b växtskyddsmedelsdirektivet anges att medlemsstaterna vid tillämpningen av principerna i bilaga 6 ska beakta såväl de normala förhållandena vid användningen som användningens följder. Vidare anges att produkten i detta sammanhang inte får konstateras ha några direkt eller indirekt skadliga effekter på bl.a. hälsa och miljö eller grundvatten eller annars påverka miljön på ett oacceptabelt sätt (artikel 4.1 b iv och v). Även dessa bestämmelser talar för att de nationella prövningsmyndigheterna har getts ett omfattande utrymme för sin prövning.

Syftet med bilaga 6 till växtskyddsmedelsdirektivet är att säkerställa att medlemsstaterna vid beslut om godkännande tillämpar kraven i artikel 4.1 på ett likartat sätt och med den höga nivå för skyddet av bl.a. hälsa och miljö som eftersträvas i direktivet. Det är fråga om en likartad tillämpning och inte samma tillämpning i varje medlemsstat. I B 1.3 i bilaga 6 anges att medlemsstaterna vid utvärderingen av ansökningar ska beakta de jordbruksmässiga, växtskyddsmässiga eller miljömässiga förhållandena på de platser där medlet avses att användas. Unionsrätten ger således medlemsstaterna ett utrymme att vid den nationella prövningen ta hänsyn till sådana förhållanden som är specifika i varje medlemsstat (jfr även prop. 1997/98:145 s. 273). I Sveriges fall utgör just den ovan beskrivna

övergödningsproblematiken liksom tillgången till alternativa sorter exempel på sådana nationella omständigheter.

### **SKÄLEN FÖR REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Enligt 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut får en enskild ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. Enligt 7 § ska Regeringsrätten upphäva regeringens beslut om beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet.

Rättsprövningen innefattar, förutom ren lagtolkning, även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågan om beslutet strider mot kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om de tillämpade rättsreglerna är så utformade att det föreligger en viss handlingsfrihet vid beslutfattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23–25 och 234).

Den rättsliga reglering som legat till grund för Kemikalieinspektionens och regeringens beslut att avslå ansökan om villkorsändring för bekämpningsmedlet Moddus 250 EC finns i 14 kap. miljöbalken, i förordningen (1998:947) om bekämpningsmedel samt i Kemikalieinspektionens föreskrifter på området. Genom de nämnda reglerna har växtskyddsmedelsdirektivet samt därtill anknutna direktiv införlivats i svensk rätt. Av särskild betydelse i detta sammanhang är kommissionens direktiv 2006/64/EG om ändring av rådets direktiv 91/414/EEG för att införa bl.a. trinexapak som verksamt ämne.

Enligt 14 kap. 4 § (tidigare 14 kap. 13 §) miljöbalken får ett bekämpningsmedel inte släppas ut på marknaden eller användas utan att vara godkänt av regeringen

eller den myndighet som regeringen bestämmer. Av 14 kap. 10 § (tidigare 14 kap. 14 §) framgår att ett godkännande får lämnas endast om medlet är godtagbart från hälso- och miljöskyddssynpunkt och behövs för de bekämpningsändamål som anges i 2 § 4 eller 5, eller uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt växtskyddsmedelsdirektivet eller biociddirektivet. Enligt 3 § förordningen om bekämpningsmedel beslutar Kemikalieinspektionen om godkännande av bekämpningsmedel. Enligt 10 § samma förordning ska de principer för utvärdering och godkännande som finns i bilaga 6 till växtskyddsmedelsdirektivet tillämpas vid prövningen.

Godkännande av bekämpningsmedel ska enligt de nu nämnda nationella bestämmelserna således ske med beaktande av växtskyddsmedelsdirektivet. Enligt ingressen till direktivet syftar detta till att undanröja hinder för handeln med växtskyddsmedel genom att harmonisera reglerna så att medlemsstaterna tillämpar enhetliga bestämmelser om villkor och förfaranden för godkännande. Samtidigt ska de harmoniserade bestämmelserna säkerställa en hög skyddsnivå.

Följande bestämmelser i växtskyddsmedelsdirektivet är av särskilt intresse i målet. I artikel 4 anges de villkor som ett växtskyddsmedel ska uppfylla för att godkännas. En första förutsättning är att medlets verksamma ämnen är upptagna i den förteckning som återfinns i bilaga 1 till direktivet och att villkoren i bilagan är uppfyllda. Vidare fordras att medlet uppfyller vissa andra krav som anges i artikeln. Bland dessa kan nämnas att medlet är tillräckligt effektivt, inte påverkar växter eller växtprodukter på ett oacceptabelt sätt, inte har några direkt eller indirekt skadliga effekter på människors eller djurs hälsa eller på grundvattnet samt inte påverkar miljön på ett oacceptabelt sätt. Prövningen av om dessa krav är uppfyllda ska ske med tillämpning av de enhetliga principer för utvärdering och godkännande som anges i bilaga 6 till direktivet. Bilagan innehåller mycket detaljerade regler som syftar till att säkerställa att medlemsstaterna tillämpar kraven i artikel 4 på ett enhetligt sätt.

Systemet för godkännande av växtskyddsmedel inom EU ersätter inte ett godkännande på nationell nivå av enskilda bekämpningsmedelsprodukter som avses släppas ut på marknaden. Den nationella prövningen måste dock ha stöd i direktivets bestämmelser. Det finns vissa närmare angivna möjligheter för en medlemsstat att beakta specifika miljö- och naturförhållanden vid den nationella produktprövningen. Avsikten synes emellertid i princip vara att godkända växtskyddsmedel ska kunna marknadsföras inom hela unionen (jfr prop. 1997/98:145 s. 273 och prop. 2007/08:80 s. 43).

Den verksamma beståndsdel i det aktuella bekämpningsmedlet är trinexapak. Genom direktiv 2006/64/EG har trinexapak förts in som ett godkänt växtskyddsämne i bilaga 1 till växtskyddsmedelsdirektivet. Av artikel 5.4 i växtskyddsmedelsdirektivet framgår att upptagandet av ett verksamt ämne i bilaga 1 får förenas med villkor i vissa avseenden. För trinexapak har som villkor ställts upp att det endast får godkännas för användning som tillväxtreglerande ämne och att medlemsstaterna vid den allmänna bedömningen särskilt ska beakta skyddet för fåglar och däggdjur. Medlemsstaterna skulle senast den 31 oktober 2007 anta och offentliggöra de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa ändringsdirektivet.

Upptagandet av det aktiva ämnet trinexapak i bilaga 1 innebär att medlet har godkänts på unionsnivå som verksamt ämne i bekämpningsmedel. Av artikel 5.1 i växtskyddsmedelsdirektivet framgår att en förutsättning för att ett verksamt ämne ska tas upp i bilagan är att medlet, när det används i enlighet med god växtskydds-sed, inte har skadliga effekter på människors eller djurs hälsa eller på grundvattnet eller medför en oacceptabel inverkan på miljön. På unionsnivå har bedömningen således gjorts att trinexapak uppfyller dessa villkor, dock med beaktande av det nämnda behovet av skydd för fåglar och däggdjur.

Regeringsrätten gör följande bedömning.

Vid tidpunkten för regeringens beslut hade trinexapac tagits upp i bilaga 1 till växtskyddsmedelsdirektivet. Den grundläggande förutsättningen för godkännande i artikel 4 i direktivet förelåg därmed och det som regeringen skulle avgöra var om även övriga villkor enligt artikeln var uppfyllda. Som framgått ska denna prövning göras enligt det förfarande som uppställs i bilaga 6 till direktivet.

Regeringen hänvisar i beslutet till artikel 4.1 b v i direktivet, där det föreskrivs att ett växtskyddsmedel inte får godkännas om dess användning påverkar miljön på ett oacceptabelt sätt, samt till principerna för utvärdering av miljöpåverkan som anges under B 2.5 i bilaga 6. Regeringen konstaterar vidare att det inte finns stöd i utredningen för att användningen av stråförkortningsmedel medför några oacceptabla direkta risker för människors hälsa eller för miljön. I stället motiverar regeringen beslutet med att en ökad användning av stråförkortningsmedel medför indirekta risker för miljön genom en ökad oönskad allmän miljöbelastning i övrigt. Detta beror enligt regeringen på att en ökad användning av sådana växtskyddsmedel kan påverka intensiteten i odlingen och därmed medföra tillförsel av större mängder växtnäring, främst i form av kväve, vilket kan bidra till övergödning av vatten. En ökad användning av växtnäring kan vidare i sin tur bidra till att användningen av bekämpningsmedel ökar.

Regeringens slutsatser bygger på en rapport från Jordbruksverket år 1998. Något stöd för att det är möjligt att beakta sådana hypotetiska och indirekta effekter som regeringen har hänvisat till i beslutet finns emellertid inte i de nämnda direktivbestämmelserna eller i direktivet i övrigt. Eftersom regleringen på området är harmoniserad kan ett medlemsland vidare inte upprätthålla längre gående krav än de som anges i direktivet om detta inte är särskilt sanktionerat i direktivet (RÅ 2005 ref. 2).



Mål nr  
6284-08

Regeringens beslut strider således mot växtskyddsmedelsdirektivet och därtill anknutna direktiv. Därmed strider beslutet även mot bestämmelserna i 14 kap. 10 § miljöbalken. Den felaktiga tillämpningen av EU-rätten och miljöbalken har haft betydelse för utgången av ärendet. Regeringens beslut ska därför upphävas och målet visas åter till regeringen för ny behandling.

Marianne Eliason

Nils Dexe

Annika Brickman

Kristina Ståhl

Anita Saldén Enérus

Karl Lundberg  
Föredragande regeringsrätts-  
sekreterare

Avd. I

Föredraget 2010-06-02