

# REGERINGSRÄTTENS DOM

Mål nr  
6286-08

meddelad i Stockholm den 22 september 2010

## **SÖKANDE** BASF A/S

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

## **KLANDRAT AVGÖRANDE**

Regeringens (Miljödepartementet) beslut den 18 juni 2008, M2005/6255/Kk, avseende överklagande av beslut att avslå ansökan om villkorsändring för bekämpningsmedlen Cycocel Plus och Terpal (II), se bilaga

## **SAKEN**

Rättsprövning

---

## **REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Regeringsrätten upphäver regeringens beslut.

## **YRKANDE M.M.**

### *Bolagets talan*

BASF 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 92244

**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  
6286-08

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.

Ett av de verksamma ämnena i Terpal (etefon) har tagits upp i bilaga 1. Det andra verksamma ämnet i Terpal (mepikvatklorid) samt det verksamma ämnet i Cycocel (klormekvatklorid) har ännu inte tagits upp i bilaga 1. Som konstaterats av regeringen i det klandrade beslutet är det dock inte någon grund för att vägra godkännande att ett ämne inte har utvärderats färdigt. Detta har också fastslagits av Regeringsrätten i RÅ 1998 ref. 56.

Livsmedelsverket har fastställt att användningen av de aktuella produkterna 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 produkterna medför några oacceptabla risker för miljön. Medlen som sådana har med andra ord bedömts vara fullt acceptabla 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.

Mål nr  
6286-08

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 de aktuella produkterna. 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 handels hinder.

#### *Yttrande av regeringen*

Regeringen anför i yttrande bl.a. följande. Vid tiden för regeringens prövning hade det verksamma ämnet i Cycocel, klormekvatklorid, samt ett av två verksamma ämnen i Terpal, mepikvatklorid, ännu inte tagits upp i bilaga 1 till växtskyddsmedelsdirektivet. Etefon, som också ingår i Terpal, togs upp på listan den 1 augusti 2007. Att de aktiva ämnena i en produkt tagits upp i bilaga 1 innebär 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.

Mål nr  
6286-08

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 de aktuella produkterna, eller att alternativ till dem saknats, att detta skulle ha föranlett ett godkännande av produkterna 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 övergödningens problematiken liksom tillgången till alternativa sorter exempel på sådana nationella omständigheter.

Det är i detta fall fråga om produkter som innehåller ämnen vilka vid tiden för regeringens prövning inte godkänts på EU-nivå. Under alla omständigheter är enligt EU-rätten en medlemsstats möjligheter att godkänna sådana produkter ytterst begränsade.

### **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 beslutsfattandet, 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 ansökningarna om villkorsändring för bekämpningsmedlen Cycocel Plus och Terpal (II) 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 2006/85/EG om ändring av rådets direktiv 91/414/EEG för att införa bl.a. etefon som verksamt ämne. Även kommissionens förordningar (EG) nr 1490/2002 och 2076/2002 är av intresse i målet.

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.

I direktivet finns vidare i artikel 8.2 övergångsbestämmelser som anger att en medlemsstat under en period av tolv år efter anmälan av direktivet får godkänna att växtskyddsmedel, som innehåller verksamma ämnen som inte är upptagna i bilaga 1 och som fanns på marknaden två år efter anmälan av direktivet, släpps ut på marknaden inom medlemsstatens territorium. Genom förordning (EG) nr 2076/2002 har den tolvårsperiod som avses i artikel 8.2 förlängts till och med den 31 december 2008 för de verksamma ämnen som utvärderas inom ramen för förordning (EG) nr 1490/2002, om det inte före detta datum föreligger ett beslut om huruvida det verksamma ämnet ska förtecknas i bilaga 1 till direktivet. Under denna period får medlemsstaterna i enlighet med artikel 8.2 i direktivet ge nya godkännanden för utsläppande på marknaden av växtskyddsprodukter som innehåller ovan nämnda verksamma ämnen.

De verksamma beståndsdelarna i de aktuella bekämpningsmedlen är klormekvatklorid (Cycocel) respektive etefon och mepikvatklorid (Terpal). Genom direktiv 2006/85/EG har etefon förts in som ett godkänt växtskyddsämne i bilaga 1 till växtskyddsmedeldirektivet. Medlemsstaterna skulle senast den 31 januari 2008 anta och offentliggöra de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa ändringsdirektivet.

Mål nr  
6286-08

När det gäller mepikvat och klormekvat ingår båda dessa bland de ämnen som skulle utvärderas enligt förordning (EG) nr 1490/2002. De omfattas således av den förlängda tidsperioden enligt förordning (EG) nr 2076/2002. Även dessa ämnen har sedermera, genom kommissionens direktiv 2008/108/EG respektive 2009/37/EG, förts in som godkända växtskyddsämnen i bilaga 1 till växtskyddsmedelsdirektivet. När regeringen fattade det klandrade beslutet var de emellertid fortfarande under utvärdering.

Regeringsrätten gör följande bedömning.

Eftersom inte samtliga verksamma ämnen i de aktuella bekämpningsmedlen var upptagna i bilaga 1 till växtskyddsmedelsdirektivet vid tidpunkten för regeringens beslut var kraven för godkännande i artikel 4 i direktivet inte uppfyllda. Som framgått får en medlemsstat dock enligt artikel 8.2 i direktivet under vissa förutsättningar godkänna att växtskyddsmedel som innehåller verksamma ämnen som inte är upptagna i bilagan släpps ut på marknaden inom det egna territoriet. Denna bestämmelse öppnar således möjlighet för medlemsstaterna att godkänna även sådana växtskyddsmedel, men kan enligt Regeringsrättens mening inte anses innefatta en skyldighet för dem att göra det. Regeringens beslut kan därmed inte anses strida mot växtskyddsmedelsdirektivet i sig.

Nästa fråga är hur regeringsbeslutet förhåller sig till den svenska interna regleringen. I 14 kap. 10 § miljöbalken finns som nämnts två alternativa grunder för godkännande av bekämpningsmedel. Medlet ska antingen vara godtagbart från hälso- och miljöskyddssynpunkt och behövas för de bekämpningsändamål som anges i 2 § 4 eller 5 (punkt 1), eller uppfylla förutsättningarna för godkännande enligt växtskyddsmedelsdirektivet eller biociddirektivet (punkt 2). Av 10 § förordningen om bekämpningsmedel framgår att vid prövning av godkännande av växtskyddsmedel ska tillämpas de principer för utvärdering och godkännande som



Mål nr  
6286-08

finns i bilaga 6 till växtskyddsmedelsdirektivet. Detta gäller oavsett om prövningen sker mot den första eller den andra punkten i 14 kap. 10 § miljöbalken.

I enlighet med detta uttalar regeringen i sitt beslut att förutsättningarna för godkännande i princip är desamma enligt de två alternativen samt att det förhållandet att bekämpningsmedlen innehåller verksamma ämnen som inte utvärderats färdigt inte i sig är ett skäl att inte godkänna dem. Ansökan om utvidgning av användningsområdet för de aktuella bekämpningsmedlen bör därför enligt regeringen bedömas med hänsyn till de kriterier som finns i växtskyddsmedelsdirektivet beträffande eventuella effekter på människors eller djurs hälsa och miljön. Regeringsrätten instämmer i den bedömningen.

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 prövningen som nämnts ska göras enligt de kriterier och principer som följer av direktivet var det därmed inte tillåtet för regeringen att avslå överklagandet på dessa grunder.

Mål nr  
6286-08

Regeringens beslut strider således mot bestämmelserna i 14 kap. 10 § miljöbalken. Den felaktiga tillämpningen av 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