



## Message 2020-DIAF-50

3 novembre 2020

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret portant dépôt d'une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale (Eviter la fin de la production des betteraves sucrières suisse)

#### 1. Introduction

Par motion urgente déposée et développée le 18 septembre 2020 (Motion 2020-GC-143), les députés Fritz Glauser et Pierre-André Grandgirard ainsi que 51 cosignataires, demandent au Conseil d'Etat d'user de son droit d'initiative et d'intervenir auprès des autorités fédérales pour «*demander l'autorisation temporaire de l'utilisation du produit «Gaucho» (néonicotinoïde) pour le traitement des semences de betteraves et entreprendre les démarches nécessaires afin de renforcer la recherche et le développement pour la lutte contre la jaunisse de la betterave et son vecteur de transmission, le puceron, par exemple par de nouvelles variétés de betteraves biologiquement résistantes.*»

Cette motion fait suite à la propagation de la jaunisse de la betterave qui met en danger la production sucrière suisse.

Lors de sa séance du 29 septembre 2020, le Conseil d'Etat a reconnu le bien-fondé de la motion et a proposé son acceptation, laquelle a eu lieu par le Grand Conseil en date du 15 octobre 2020. Le Conseil d'Etat a décidé de lui donner suite en application de l'article 64 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1) en soutenant la demande d'autorisation temporaire pour l'utilisation ciblée de l'*imidaclopride* (néonicotinoïde) dans le cadre du traitement des semences de betteraves sucrières et le renforcement de la recherche et du développement par la Confédération. De ce fait, il soumet au Grand Conseil un projet de décret accompagné du présent message.

#### 2. Aperçu de la situation

Comme déjà mentionné, la propagation de la jaunisse de la betterave est dommageable pour la production sucrière suisse et a également des conséquences sur l'agriculture.

Constituant une culture importante pour la rotation, la betterave sucrière était cultivée en 2020 par 296 producteurs sur une surface de 1430 ha dans le canton de Fribourg. De fait, le canton de Fribourg fournit près de 8% des betteraves sucrières suisses transformées dans la sucrerie voisine d'Aarberg. Ceci permet d'éviter les longs circuits et de garantir l'approvisionnement de la Suisse en sucre local. Afin d'assurer à long terme cette chaîne de valeur, le canton de Fribourg

apporte un soutien financier à la société Schweizer Zucker AG, qui est aujourd'hui sérieusement menacée.

Lorsqu'elles sont au stade de jeunes plantes, les betteraves sucrières sont infestées par divers nuisibles (en surface et sous terre), notamment par les altises et les pucerons. Si elles sont présentes en trop grand nombre, les altises peuvent retarder la croissance des betteraves ou, dans les cas extrêmes, entraîner la perte des plantes. Les pucerons noirs et verts colonisent les betteraves, les pucerons verts transmettant le virus du jaunissement. Les plantes infestées par ce virus sont inhibées dans leur croissance. Il n'existe aucun chiffre actuel quant à la diminution des rendements, mais on suppose que celui-ci est réduit de 30 à 50%. Ces pertes de rendement compromettent sérieusement la rentabilité de la culture de betteraves sucrières et la disposition des exploitants à les cultiver. Une réduction massive des surfaces cultivées remet également en cause la rentabilité des deux sucreries et donc de la production sucrière suisse.

De 1994 à 2018, les semences de betteraves sucrières étaient traitées avec de l'imidaclopride, un insecticide de la famille des néonicotinoïdes, absorbé par les plantules et distribué dans la plante. Les plantes étaient ainsi protégées contre les nuisibles susmentionnés pendant environ 90–100 jours (ITB).

En 2018, à la suite d'une révision périodique, l'UE a interdit les néonicotinoïdes (clothianidine, imidaclopride, thiaméthoxame) pour l'enrobage des semences en plein champ dans ses États membres. La Suisse a suivi cet exemple. Les insecticides ont été interdits en raison de leur lente dégradation dans le sol et de leur toxicité pour les abeilles.

Il n'existe actuellement aucun traitement alternatif ou insecticide d'efficacité équivalente pour traiter les surfaces. En vue de limiter les dommages causés par le virus du jaunissement, des traitements de surface à base d'insecticides contre les pucerons verts sont nécessaires, bien que leur effet soit incertain puisqu'il est difficile de trouver le moment idéal pour une telle opération. En raison de l'absence d'enrobage, des traitements composés d'insecticides de la famille des pyréthroides se sont avérés nécessaires en 2019 et en 2020 contre les altises. Moins ciblés que l'enrobage, les traitements de surface posent des problèmes d'un point de vue écologique. Les pyréthroides par exemple, sont des insecticides très efficaces

et non sélectifs (c.-à-d. toxiques pour les insectes utiles, y c. les abeilles) notamment critiqués pour leur toxicité envers les organismes aquatiques.

Bien que la betterave sucrière présente naturellement une tolérance au virus d'un point de vue génétique, il n'existe actuellement pas de variété intéressante sur le plan agronomique qui possède ces caractéristiques. La sélection de nouvelles variétés prend plusieurs années.

Plus de dix États européens ont accordé une autorisation d'urgence pour les néonicotinoïdes susmentionnés. Chaque autorisation comporte des exigences strictes pour la réduction des risques. En Belgique, par exemple, seules les cultures non attractives pour les abeilles (p. ex. les céréales) peuvent être cultivées pendant deux ans après l'utilisation de semences de betteraves traitées à l'aide de néonicotinoïdes. Après deux ans, les cultures peu attrayantes pour les abeilles (p. ex. pommes de terre et maïs) sont autorisées pendant les trois années suivantes.

En ce qui concerne d'éventuels impacts sur la qualité des eaux dans le canton de Fribourg, il est relevé que 802 analyses de l'imidaclopride ont été réalisées dans les programmes des eaux du Service de l'environnement entre 2018 et 2020 (90 analyses d'eaux souterraines et 712 d'eau de surface). Sur ces 802 analyses, un résultat était très légèrement supérieur à la limite légale, située à 13 ng/l (moyenne sur 2 semaines) et 100 ng/l (valeur isolée). Pour le moment, la concentration de l'imidaclopride dans les eaux fribourgeoises ne semble donc pas être un problème majeur.

Si l'interdiction de l'utilisation de néonicotinoïdes n'est pas remise en cause sur les cultures avec floraison comme le colza, l'autorisation transitoire de l'utilisation de néonicotinoïdes pour des cultures non florifères comme la betterave est la solution temporaire pragmatique indispensable.

Si l'utilisation de ce produit devait à nouveau être admise temporairement, il importe que les autorités en charge veillent à ce que cette autorisation d'utilisation s'accompagne de certaines conditions à respecter: analyse des eaux de surface et des eaux souterraines localement renforcée pour s'assurer de leur qualité, autorisation temporaire applicable uniquement à l'imidaclopride (et pas à tous les néonicotinoïdes), uniquement pour l'enrobage de semence, uniquement pour la betterave sucrière, rotation des cultures sans floraison.

### **3. Position du canton de Fribourg**

Compte tenu de l'absence actuelle d'alternatives valables pour lutter contre le virus du jaunissement chez la betterave sucrière, et de la menace qui pèse sur l'ensemble de la chaîne de valeur de la production sucrière suisse, le Conseil d'Etat soutient la demande d'autorisation temporaire pour l'utilisation ciblée de l'*imidaclopride* (néonicotinoïde) dans le cadre du traitement des semences de betteraves sucrières et le renforcement de la recherche et du développement par la Confédération.

### **4. Rappels en lien avec la procédure d'initiative cantonale**

A teneur des articles 71 let. b, 72 al. 3, 95 let. g et 115 et suivants de la loi fédérale sur l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002 (Loi sur le parlement, LParl; RS 171.10), lorsque le canton formule une proposition à l'Assemblée fédérale par le biais de l'instrument de l'initiative cantonale, son initiative est soumise à l'examen préalable des commissions compétentes des deux Conseils pour décider s'il y sera donné suite ou non. Dans ce cadre, il y a lieu de rappeler que l'initiative doit faire l'objet d'un développement qui mentionne notamment les objectifs de l'acte (art. 115 al. 2 LParl). En pratique, dans le canton de Fribourg, cette condition est usuellement remplie par l'adjonction d'un considérant au projet de décret, considérant qui expose les objectifs de l'initiative du canton.

### **5. Conclusion**

Le Conseil d'Etat reconnaît le bien-fondé de la motion que Grand Conseil a ensuite acceptée en date du 15 octobre 2020. Le Conseil d'Etat lui donne suite en application de l'article 64 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1) et soumet ainsi au Grand Conseil un projet de décret afin de déposer une initiative cantonale au niveau fédéral.



## Botschaft 2020-DIAF-50

3. November 2020

# des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentswurf über die Einreichung einer Standesinitiative bei der Bundesversammlung (Das Verschwinden des Schweizer Zuckerrübenanbaus muss verhindert werden)

## 1. Einleitung

Mit einer am 18. September 2020 eingereichten und begründeten dringlichen Motion (Motion 2020-GC-143) ersuchen die Grossräte Fritz Glauser und Pierre-André Grandgirard zusammen mit 51 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern den Staatsrat, sein Standesinitiativrecht zu nutzen und sich bei den Bundesbehörden dafür einzusetzen, dass eine befristete Bewilligung für den Einsatz des Produktes «Gaucho» (Neonicotinoid) bei der Behandlung von Zuckerrübensamen erteilt wird und die notwendigen Massnahmen getroffen werden zur Verstärkung von Forschung und Entwicklung zur Bekämpfung der virösen Vergilbung bei den Zuckerrüben und ihres Überträgers, der Blattlaus, beispielsweise durch neue, biologisch resistente Zuckerrübensorten.

Dieser Motion liegt die Ausbreitung der Vergilbung bei den Zuckerrüben zugrunde, welche die Schweizer Zuckerproduktion gefährdet.

An seiner Sitzung vom 29. September 2020 anerkannte der Staatsrat das Anliegen der Motion und beantragte deren Annahme durch den Grossen Rat, die am 15. Oktober 2020 erfolgte. Der Staatsrat hat beschlossen, ihr in Anwendung von Artikel 64 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) Folge zu geben, und er unterstützt das Gesuch um eine befristete Bewilligung für den gezielten Einsatz von *Imidacloprid* (Neonicotinoid) bei der Behandlung von Zuckerrübensamen und die Verstärkung der Forschung und Entwicklung durch den Bund. Er unterbreitet dem Grossen Rat daher einen Dekretsentswurf und diese Botschaft.

## 2. Kurzer Überblick über die Situation

Wie bereits erwähnt, ist die Ausbreitung der Vergilbung bei den Zuckerrüben schädlich für die Schweizer Zuckerproduktion und hat auch Konsequenzen für die Landwirtschaft.

Zuckerrüben sind eine für die Fruchtfolge wichtige Kultur und wurden im Jahr 2020 im Kanton Freiburg von 296 Produzenten auf einer Fläche von 1430 ha angebaut. Der Kanton Freiburg liefert damit rund 8% der schweizerischen Zuckerrüben, welche in der nahe gelegenen Zuckerfabrik Aarberg verarbeitet werden. Damit können lange Transportwege ver-

mieden und die Versorgung der Schweiz mit einheimischem Zucker gewährleistet werden. Zur langfristigen Sicherstellung dieser Wertschöpfungskette ist der Kanton Freiburg an der Schweizer Zucker AG finanziell beteiligt. Diese ist nun akut gefährdet.

Die Zuckerrüben werden im Jugendstadium von diversen Schädlingen (ober- und unterirdisch) befallen, unter anderem von Erdflöhen und Blattläusen. Erdflöhe können bei starkem Auftreten das Wachstum der Rüben verzögern oder im Extremfall zum Pflanzenverlust führen. Schwarze und grüne Blattläuse besiedeln Rüben, wobei die grüne Blattlaus das Vergilbungsvirus überträgt. Vom Vergilbungsvirus befallene Pflanzen sind in ihrem Wachstum gehemmt. Zu Mindererträgen existieren keine aktuellen Zahlen, man geht aber von einem Minderertrag von 30 bis 50% aus. Diese Mindererträge stellen die Wirtschaftlichkeit der Zuckerrübenkultur und damit die Anbaubereitschaft der Landwirte ernsthaft infrage. Eine massive Reduktion der Anbauflächen stellt auch die Wirtschaftlichkeit der beiden Zuckerfabriken und damit die Schweizer Zuckerproduktion infrage.

Von 1994 bis 2018 war das Saatgut der Zuckerrüben mit *Imidacloprid*, einem Insektizid der Familie der Neonicotinoide, gebeizt. Dieses wird durch die Keimlinge aufgenommen und in der Pflanze verteilt. Dadurch sind die Pflanzen während ungefähr 90 bis 100 Tagen (ITB) vor den oben erwähnten Schädlingen geschützt.

Die EU hat 2018 nach einer periodischen Überprüfung Neonicotinoide (*Clothianidin*, *Imidacloprid*, *Thiamethoxam*) zur Saatgutbeizung im Freiland in ihren Mitgliedstaaten verboten. Die Schweiz folgte dem Beispiel der EU. Verboten wurden die Insektizide aufgrund des langsamen Abbaus im Boden und der Toxizität gegenüber Bienen.

Alternative Beizungen oder von der Wirkung ebenbürtige Insektizide zur Flächenbehandlung existieren zum heutigen Zeitpunkt nicht. Um die Schäden durch die viröse Vergilbung in Grenzen zu halten, werden Flächenbehandlungen mit Insektiziden gegen die grüne Blattlaus notwendig, wobei die Wirkung unsicher ist, da der optimale Zeitpunkt schwer zu finden ist. Gegen Erdflöhe wurden als Folge der fehlenden Beizung 2019 und 2020 Behandlungen mit Insektiziden der

Familie der Pyrethroide notwendig. Flächenbehandlungen sind weniger zielgenau als Beizungen und aus ökologischer Sicht nicht unproblematisch. Pyrethroide zum Beispiel sind hochwirksame, nicht selektive Insektizide (d. h. toxisch für Nützlinge, inkl. Bienen) und stehen unter anderem wegen ihrer Toxizität gegenüber Wasserorganismen in der Kritik.

Eine genetisch bedingte Toleranz gegenüber dem Virus ist in Zuckerrüben zwar von Natur aus vorhanden, agronomisch interessante Sorten, welche diese Eigenschaften besitzen, sind jedoch zum heutigen Zeitpunkt nicht vorhanden. Die Züchtung neuer Sorten nimmt mehrere Jahre in Anspruch.

Mehr als zehn europäische Staaten haben eine Notfallzulassung für die erwähnten Neonicotinoide erteilt. Dabei gelten jeweils strenge Auflagen zur Risikominderung. In Belgien zum Beispiel dürfen während zwei Jahren nach der Verwendung von mit Neonicotinoiden gebeiztem Rübensaatgut nur Kulturen angebaut werden, die für Bienen unattraktiv sind (z. B. Getreide). Danach sind in den drei Folgejahren für Bienen wenig attraktive Kulturen (z. B. Mais, Kartoffeln) zulässig.

Betreffend allfällige Auswirkungen auf die Wasserqualität im Kanton Freiburg hat das Amt für Umwelt im Rahmen des Analyseprogramms 2018/2019 802 Analysen der Substanz Imidacloprid (90 Grundwasser und 712 Oberflächengewässer) durchgeführt. Von den 802 Proben lag eine einzige sehr leicht über dem Grenzwert, der bei 13ng/l (Durchschnitt von zwei Wochen) und 100 ng/l (isolierter Wert) liegt. Im Moment scheint also die Konzentration von Imidacloprid in den freiburgischen Gewässern kein Problem zu sein.

Während das Verbot des Einsatzes von Neonicotinoiden bei blühenden Kulturen wie Raps nicht infrage gestellt wird, ist die vorübergehende Zulassung von Neonicotinoiden bei nicht blühenden Pflanzen wie Zuckerrüben eine unumgängliche pragmatische Übergangslösung.

Falls dieses Produkt temporär wieder zugelassen wird, müssen die zuständigen Behörden dafür sorgen, dass die Bewilligung an gewisse Bedingungen geknüpft wird: Lokal verstärkte Analysen von Grundwasser und Oberflächengewässern, temporäre Bewilligung einzig für Imidacloprid (und nicht für andere Neonicotinoide), und nur für die Saatgutbeizung von Zuckerrüben, Fruchtfolge der nicht blühenden Kulturen.

### 3. Position des Kantons Freiburg

Aufgrund der zum heutigen Zeitpunkt fehlenden guten Alternativen zur Bekämpfung der viralen Vergilbung bei Zuckerrüben und der Gefährdung der gesamten Wertschöpfungskette der Schweizer Zuckerproduktion unterstützt der Staatsrat eine befristete Bewilligung für den gezielten Einsatz des Neonicotinoids *Imidacloprid* bei der Behandlung von Zuckerrübensamen und die Verstärkung der Forschung und Entwicklung durch den Bund.

### 4. Erläuterungen in Zusammenhang mit dem Verfahren bei Standesinitiativen

Wenn der Kanton der Bundesversammlung anhand einer Standesinitiative einen Vorschlag unterbreitet, entscheiden gemäss Artikel 71 Bst. b, 72 Abs. 3, 95 Bst. g und 115 ff. des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) die zuständigen Kommissionen der beiden Räte in einer Vorprüfung, ob ihr Folge gegeben werden soll. In diesem Rahmen sei in Erinnerung gerufen, dass die Standesinitiative begründet werden muss. Die Begründung muss insbesondere die Zielsetzungen des Erlasses enthalten (Art. 115 Abs. 2 ParlG). In der Praxis ist diese Bedingung im Kanton Freiburg gewöhnlich dadurch erfüllt, dass im Dekretsentwurf ein Erwägungsgrund eingefügt wird, der die Ziele der Standesinitiative enthält.

### 5. Schlussfolgerung

Der Staatsrat anerkennt das Anliegen der Motion, die der Grosse Rat am 15. Oktober 2020 angenommen hat. Der Staatsrat gibt ihr Folge in Anwendung von Artikel 64 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) und unterbreitet somit dem Grossen Rat einen Dekretsentwurf zur Einreichung einer Standesinitiative auf Bundesebene.

---

**Décret portant dépôt d'une initiative cantonale  
à l'Assemblée fédérale (Eviter la fin de la production  
des betteraves sucrières suisses)**

du...

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –  
Modifié(s): –  
Abrogé(s): –

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu les articles 45 al. 1 et 160 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. féd.);

Vu l'article 105 al. 1 let. e de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst. cant.);

Vu l'article 69 al. 1 let. d de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC);

Vu la motion 2020-GC-143 Glauser Fritz/Grandgirard Pierre-André intitulée «Initiative cantonale – Eviter la fin de la production des betteraves sucrières suisses»;

Vu le message 2020-DIAF-50 du Conseil d'Etat du 3 novembre 2020;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

**Dekret über die Einreichung einer Standesinitiative  
bei der Bundesversammlung (Das Verschwinden  
des Schweizer Zuckerrübenanbaus muss verhindert werden)**

vom...

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –  
Geändert: –  
Aufgehoben: –

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf die Artikel 45 Abs. 1 und 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV);

gestützt auf Artikel 105 Abs. 1 Bst. e der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

gestützt auf Artikel 69 Abs. 1 Bst. d des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG);

gestützt auf die Motion 2020-GC-143 Glauser Fritz/Grandgirard Pierre-André «Standesinitiative – Das Verschwinden des Schweizer Zuckerrübenanbaus muss verhindert werden»;

nach Einsicht in die Botschaft 2020-DIAF-50 des Staatsrats vom 3. November 2020;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

## I.

### Art. 1

<sup>1</sup> S'appuyant sur l'article 160 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, le Grand Conseil du canton de Fribourg soumet à l'Assemblée fédérale l'initiative cantonale suivante:

—  
*Les Autorités fédérales sont invitées à arrêter les dispositions législatives nécessaires pour:*

1. autoriser temporairement l'utilisation du produit «Gaucho» (néonicotinoïde) pour le traitement des semences de betteraves, moyennant le respect de conditions d'utilisation strictes;
2. renforcer la recherche et le développement pour la lutte contre la jaunisse de la betterave et son vecteur de transmission, le puceron, par exemple par de nouvelles variétés de betteraves.

### Art. 2

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de transmettre le présent décret à l'Assemblée fédérale.

## II.

*Aucune modification d'actes dans cette partie.*

## III.

*Aucune abrogation d'actes dans cette partie.*

## IV.

Le présent décret n'est pas soumis au referendum.  
Il entre en vigueur immédiatement.

## I.

### Art. 1

<sup>1</sup> Gestützt auf Artikel 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 reicht der Grosse Rat des Kantons Freiburg bei der Bundesversammlung folgende Initiative ein:

—  
*Die Bundesbehörden werden eingeladen, die Gesetzesbestimmungen zu erlassen, die nötig sind, damit:*

1. der Einsatz des Produkts «Gaucho» (Neonicotinoid) bei der Behandlung von Zuckerrübensamen unter Einhaltung von strengen Bedingungen befristet bewilligt wird;
2. die Forschung und Entwicklung zur Bekämpfung der virösen Vergilbung bei den Zuckerrüben und ihres Überträgers, der Blattlaus, verstärkt wird, beispielsweise durch neue Zuckerrübensorten.

### Art. 2

<sup>1</sup> Der Staatsrat wird beauftragt, dieses Dekret an die Bundesversammlung weiterzuleiten.

## II.

*Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

## III.

*Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

## IV.

Dieses Dekret untersteht nicht dem Referendum.  
Es tritt sofort in Kraft.