



Udvalget til vurdering af
de samlede konsekvenser af
en hel eller delvis afvikling
af pesticidanvendelsen

BICHEL-UDVALGET

Rapport fra underudvalget om
Lovgivning

**UDVALGET TIL VURDERING AF
DE SAMLEDE KONSEKVENSER AF EN HEL ELLER DELVIS
AFVIKLING AF PESTICIDANVENDELSEN**

BICHEL-UDVALGET

**RAPPORT FRA UNDERUDVALGET
OM
LOVGIVNING**

**Juridiske spørgsmål vedrørende afvikling af
pesticidanvendelsen i jordbrugserhvervene**

Indhold

FORORD	7
1 UDVALGETS SAMMENSÆTNING OG KOMMISSORIUM	9
2 UDVALGETS KONKLUSIONER	11
3 PROBLEMSTILLINGER	15
3.1 UNDERUDVALGETS HOVEDOPGAVE	15
3.2 KONKRETE PROBLEMSTILLINGER	15
4 DEFINITIONER	17
5 GENERELT OM RETSREGLERNE	19
5.1 EU-REGLER	19
5.1.1 EF-traktatens artikel 30 og 36 om tekniske handelshindringer	19
5.1.2 EF-traktatens artikel 92 om statsstøtte	22
5.1.3 EF-traktatens artikel 9-12 og 95 om afgifter for varer	23
5.1.4 EF-traktatens artikel 100A, stk. 4 (miljøgarantien).....	24
5.1.5 Direktiv 91/414/EØF om plantebeskyttelsesmidler og direktiv 97/57/EF (de ensartede principper).....	26
5.1.6 Direktiv 67/548/EØF om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer	34
5.1.7 Direktiv 78/631/EØF om klassificering, emballering og etikettering af farlige præparater (pesticider).....	34
5.1.8 Direktiv 79/117/EØF om forbud mod markedsføring og anvendelse af plantebeskyttelsesmidler indeholdende visse virksomme stoffer	35
5.1.9 Direktiv 75/440/EØF om kvalitetskrav til overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand og direktiv 76/464/EØF om forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø.....	35
5.1.10 Direktiv 80/68/EØF om beskyttelse af grundvand mod forurening forårsaget af visse farlige stoffer	36
5.1.11 Direktiv 98/83/EF om kvaliteten af drikkevand.....	36
5.1.12 Kommissionens forslag til direktiv om rammerne for Fælles- skabets vandpolitiske foranstaltninger (vandrammedirektivet).....	37
5.1.13 Forholdet mellem direktiv 91/414/EØF og direktiverne på kemikalieområdet henholdsvis vandområdet	38
5.1.14 Direktiver om maksimalgrænseværdier for pesticidrester på og i fødevarer (direktiv 76/895/EØF m.fl.).....	40
5.2 WTO-REGLER (VERDENSHANDELSORGANISATIONEN)	43
5.2.1 Indledning	43
5.2.2 WTO-rettens system	44
5.2.3 Grundlæggende GATT-regler.....	45
5.2.4 WTO-regler i relation til regulering af plantebeskyttelsesmidler.....	47
5.2.5 Forholdet mellem WTO-ret og EU-ret.....	55
5.2.6 WTO og statsstøtte.....	59

5.3 GRUNDLOVENS § 73 OM EJENDOMSRETTENS BESKYTTELSE	60
5.3.1 Almindeligt om grundlovens § 73.....	61
5.3.2 Er der tale om indgreb i "ejendom"?	62
5.3.3 Er der tale om "afståelse"?	62
5.3.4 En højesteretsdom (Bræmmesagen).....	63
5.4 LOV OM KEMISKE STOFFER OG PRODUKTER	63
5.4.1 Hjælpemidler	67
5.5 FORSIGTIGHEDSPRINCIPPET.....	68
5.5.1 Fællesskabets miljøpolitik.....	68
5.5.2 Forsigtighedsprincippet indhold.....	69
5.5.3 Forholdet til retssikkerheden.....	69
5.5.4 Proportionalitetsprincippet.....	70
5.5.5 Lovgivning på grundlag af forsigtighedsprincippet	71
5.5.6 Forsigtighedsprincippet retlige virkninger for virksomhederne.....	71
5.5.7 Konklusion om forsigtighedsprincippet i EU-retten	72
5.5.8 Forsigtighedsprincippet i lov om kemiske stoffer og produkter.....	73
6 VURDERING AF REGULERINGSMIDLER	75
6.1 REGULERING I OVERGANGSPERIODEN.....	75
6.1.1 Forbud mod salg af plantebeskyttelsesmidler	76
6.1.2 Forbud mod anvendelse af plantebeskyttelsesmidler	77
6.1.3 Anvendelse af sikkerhedsfaktorer samt fastsættelse af anvendelsesrestriktioner i forbindelse med godkendelse af konkrete plantebeskyttelsesmidler	78
6.1.4 Etiketteringsforskrifter.....	78
6.1.5 WTO-retten.....	78
6.1.6 Grundlovens § 73.....	79
6.1.7 Konklusion om forbud mod salg og anvendelse i overgangsperioden.....	79
6.2-6.15 REGULERING EFTER OVERGANGSPERIODEN:	
6.2 FORBUD MOD SALG AF KONKRETE PLANTEBESKYTTELSESMIDLER	79
6.2.1 Direktiv 91/414/EØF omfatter primært (godkendelse til) salg.....	79
6.2.2 Harmoniseringens karakter	82
6.2.3 WTO-regler af betydning for salgsforbud.....	84
6.2.4 Grundlovens § 73.....	85
6.2.5 Konklusion om forbud mod salg af plantebeskyttelsesmidler godkendt i et andet medlemsland.....	86
6.2.6 Konklusion om forbud mod salg af plantebeskyttelsesmidler ved førstegangsgodkendelser	87
6.3 FORBUD MOD SALG AF PLANTEBESKYTTELSESMIDLER GENERELT	87
6.4 GODKENDELSE TIL SALG PÅ VILKÅR, DER BEGRÆNSER ANVENDELSEN	88
6.4.1 EU-regler	88
6.4.2 WTO-regler	93
6.4.3 Konklusion om vilkår for godkendelse til salg.....	93
6.5 SALGSRESTRIKTIONER VED KRAV OM PÅSKRIFTER PÅ EMBALLAGEN	94
6.6 GENERELLE MARKEDSFØRINGSBETINGELSER	94

6.7 GENERELT FASTSATTE FORBUD (HELT ELLER DELVIST) MOD	
ANVENDELSE AF PLANTEBESKYTTELSESMIDLER	95
6.7.1 EU-regler	95
6.7.2 WTO-regler	97
6.7.3 Grundlovens § 73.....	97
6.7.4 Konklusion om generelle forbud mod anvendelse	99
6.7.5 EU's vanddirektiver som grundlag for anvendelsesforbud.....	100
6.8 ÆNDRING AF GODKENDELSESORDNINGEN: SIKKERHEDSFAKTORER.....	101
6.8.1 Hvad er sikkerhedsfaktorer?	101
6.8.2 Sikkerhedsfaktorer ved den sundhedsmæssige vurdering	101
6.8.3 Sikkerhedsfaktorer ved den miljømæssige vurdering	104
6.8.4 Konklusion om ændring af sikkerhedsfaktorer	106
6.9 ÆNDRING AF GODKENDELSESORDNINGEN: INTEGRERET BEKÆMPELSE..	106
6.10 ÆNDRING AF GRÆNSEVÆRDIER FOR PESTICIDRESTER I FØDEVARER.....	108
6.10.1 EU-regler	108
6.10.2 WTO-regler	109
6.10.3 Konklusion om pesticidrester i fødevarer	109
6.11 AFGIFTER PÅ PESTICIDER.....	109
6.11.1 Momsdifferentiering	111
6.12 KVOTER FOR PESTICIDANVENDELSEN	111
6.13 AFTALER MED JORDBRUGSERHVERVENE	111
6.13.1 Aftaler efter miljøbeskyttelseslovens § 10.....	112
6.13.2 Ikke-lovbaserede aftaler.....	112
6.13.3 Aftaler og EU-retten	113
6.13.4 Håndhævelse af aftaler.....	113
6.14 SELVREGULERING.....	114
6.15 UDDANNELSE.....	114
7 HANDLEMULIGHEDER.....	115
7.1 HANDLEMULIGHEDER INDEN FOR GÆLDENDE REGLER.....	115
7.1.1 Totalforbud mod salg af plantebeskyttelsesmidler.....	115
7.1.2 Forbud mod salg af konkrete plantebeskyttelsesmidler	116
7.1.3 Anvendelsesforbud (helt eller delvist)	116
7.1.4 Integreret bekæmpelse	117
7.1.5 Aftaler med jordbrugserhvervene	118
7.1.6 Krav til markedsføringen (salgssteder etc.)	118
7.1.7 Krav til uddannelse	118
7.1.8 Afgifter og momsdifferentiering	118
7.2 ÆNDRING AF EU-REGLER	118
7.2.1 Fælleseuropæisk pesticidregulering	119
7.2.2 Miljøgarantien.....	119
7.2.3 Afskaffelse af pligten til gensidig anerkendelse.....	119
7.2.4 Ændring af reglerne om gensidig anerkendelse	120
7.2.5 Tilskudsordninger	120
7.2.6 Ændring af direktiver om pesticidrester i fødevarer	120
7.2.7 Ændringer af EF-traktaten	121

Førord

Underudvalget om lovgivning, der er en del af Bichel-udvalget, blev nedsat i september 1997 for at vurdere de juridiske konsekvenser af en afvikling af pesticidanvendelsen i jordbrugserhvervene. Underudvalgets kommissorium blev i foråret 1998 udvidet til også at omfatte de juridiske konsekvenser af en totalomlægning af dansk jordbrug til økologisk produktion.

Denne rapport indeholder underudvalgets vurdering af en række juridiske spørgsmål vedrørende en afvikling af pesticidanvendelsen i jordbrugserhvervene. De juridiske spørgsmål vedrørende en totalomlægning af dansk jordbrug til økologisk produktion er behandlet i en tillægsrapport.

Udvalget har foretaget en vurdering af de juridiske spørgsmål på baggrund af EU-retten, WTO-retten og Grundlovens regler om ekspropriation.

Underudvalgets rapport med tillægsrapport er én af fem faglige baggrundsrapporter, der danner grundlaget for Bichel-udvalgets endelige rapport til miljø- og energiministeren.

De øvrige baggrundsrapporter omfatter konsekvenserne af en afvikling af pesticidanvendelsen for jordbrugsdyrkning, miljø og sundhed, produktion, økonomi og beskæftigelse samt total omlægning til økologisk jordbrug.

1 Udvalgets sammensætning og kommissorium

Pesticidudvalget blev nedsat i juli 1997. Underudvalget om lovgivning blev nedsat i september 1997.

Underudvalget fik følgende sammensætning:

Professor, dr.jur. Karsten Revsbech, Aarhus Universitet, formand.

Kontorchef Nina Holst-Christensen, Justitsministeriet.

Advokat Peter Gjørtler, Advokatfirmaet Dragsted og Helmer Nielsen.

Fuldmægtig Lisbeth Arboe Jakobsen, Fødevarerministeriet (marts 1998 - februar 1999).

Fuldmægtig Morten Damkjær Nielsen, Fødevarerministeriet (februar 1999 - marts 1999).

Underudvalgets arbejde vedrørende de juridiske konsekvenser af en afvikling af pesticidanvendelsen i jordbrugserhvervene bygger på følgende kommissorium, der er fastlagt af Pesticidudvalgets hovedudvalg:

“Underudvalget skal under vurderingen af de juridiske konsekvenser behandle de retlige forhold, herunder i EU, ved en afvikling af pesticidanvendelsen inden for forskellige områder.”

Sekretariatsfunktionen er varetaget af fuldmægtig Marianne Lassen, fuldmægtig Nina Herskind, lic. agro. Kaj Juhl Madsen og afdelingsleder Anne Marie Linderstrøm, alle Miljøstyrelsen og cand. scient., Ph.D., Hanne Friis Bøtte, Fødevarerministeriet.

Underudvalget har indhentet et responsum vedrørende grundlovens § 73 om ekspropriation fra professor, dr.jur. Jens Peter Christensen.

Professor, dr. jur. Ellen Margrethe Basse og lektor, dr. jur. Peter Pagh har i sommeren 1998 været inddraget i underudvalgets drøftelser om visse EU-retlige spørgsmål.

Underudvalget påbegyndte sit arbejde i efteråret 1997 og har afholdt 10 møder.

København, marts 1999

Nina Holst-Christensen

Peter Gjørtler

Morten Damkjær Nielsen

Karsten Revsbech
(formand)

2 Udvalgets konklusioner

Denne redegørelse har til formål at belyse, hvorvidt det retligt set er muligt at gennemføre en hel eller delvis afvikling af pesticidforbruget i jordbrugserhvervene.

Hovedopgaven er at belyse, om EU-retten, WTO-retten (Verdenshandelsorganisationen) eller grundloven indeholder regler, der hindrer gennemførelsen af dansk lovgivning om en sådan afvikling.

Relevante regler

I afsnit 5 redegøres der mere generelt for de relevante EU-regler, WTO-regler og grundlovens § 73 om ekspropriation. EF-traktatens bestemmelser om tekniske handelshindringer, statsstøtte, afgifter samt bestemmelsen i artikel 100A, stk. 4 (miljøgarantien) omtales. Med hensyn til EU-retsakterne omtales navnlig direktiv 91/414/EØF om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler. Dette direktiv indebærer blandt andet, at Danmark kun under visse særlige omstændigheder kan nægte at godkende et plantebeskyttelsesmiddel til salg her i landet, når det er godkendt i en anden EU-medlemsstat. Også en række andre direktiver, f.eks. om drikkevandskvalitet, omtales. Endvidere omtales en række direktiver om pesticidrester i fødevarer. Der er her i væsentligt omfang sket en totalharmonisering. Om WTO-retten kan man generelt konstatere, at i det omfang et indgreb over for salg eller anvendelse af plantebeskyttelsesmidler er acceptabelt i forhold til andre EU-lande efter EU's regler, er et tilsvarende indgreb på dette område acceptabelt over for tredjelande efter WTO-retten.

Vurdering

I afsnit 6 foretages en vurdering af den bevægelsesfrihed, Danmark har i henseende til gennemførelse af national lovgivning om hel eller delvis afvikling af pesticidforbruget.

Overgangsperioden

I afsnit 6.1. vurderes mulighederne i en overgangsperiode, der er fastsat i direktiv 91/414/EØF. Denne overgangsperiode udløber principielt i år 2003. Det er underudvalgets vurdering, at Danmark i overgangsperioden kan fastsætte både generelle og konkrete forbud mod salg eller anvendelse af plantebeskyttelsesmidler, så længe de enkelte aktivstoffer ikke er optaget på EU's såkaldte positivliste. Det er dog en forudsætning, at eventuelle regler af den nævnte art er i overensstemmelse med EF-traktaten, navnlig artikel 30 og 36 om tekniske handelshindringer (afsnit 6.1.7.).

Forbud mod salg af konkrete plantebeskyttelsesmidler

Afsnit 6.2. drejer sig om, hvorvidt det efter udløbet af den af EU fastsatte overgangsperiode (til år 2003) er muligt for Danmark at forbyde salg af konkrete plantebeskyttelsesmidler. Hovedkonklusionen er, at Danmark efter overgangsperiodens udløb kun undtagelsesvis og kun inden for visse rammer vil kunne nægte at godkende et konkret plantebeskyttelsesmiddel til salg her i landet, hvis det er godkendt efter EU's ensartede principper i en anden af EU's medlemsstater (afsnit 6.2.5.). Hvis der er tale om en førstegangsgodkendelse (dvs. hvis midlet endnu ikke er godkendt i andre EU-lande, eller hvis gensidig anerkendelse ikke påberåbes af ansøgeren) har Danmark større bevægelsesfrihed, men skal dog også ved en sådan godkendelse respektere de ensartede principper for vurdering og godkendelse af plantebeskyttelsesmidler, som er fastsat i direktiv 97/57/EF (afsnit 6.2.6.).

Forbud mod salg generelt

I afsnit 6.3. slås det fast, at det er underudvalgets vurdering, at direktiv 91/414/EØF kun regulerer spørgsmål vedrørende konkrete godkendelser af

konkrete plantebeskyttelsesmidler med henblik på salg. Direktivet regulerer således ikke spørgsmålet om et helt generelt forbud mod salg af plantebeskyttelsesmidler som sådanne i den enkelte medlemsstat. Et generelt forbud mod salg af plantebeskyttelsesmidler i Danmark vurderes imidlertid at være en rent teoretisk mulighed, der vanskeligt vil kunne gennemføres i praksis.

Vilkår, som begrænser anvendelsen

I afsnit 6.4. konkluderer underudvalget, at der i forbindelse med godkendelse af et konkret plantebeskyttelsesmiddel til salg her i landet kan fastsættes visse vilkår, som begrænser adgangen til at anvende midlet på bestemte arealer og i bestemte afgrøder m.v. Hvis det pågældende plantebeskyttelsesmiddel er godkendt til salg i en anden EU-medlemsstat, er adgangen til at fastsætte sådanne vilkår dog forholdsvis begrænset (afsnit 6.4.3.).

Regulering af markedsføring

Afsnit 6.6. konkluderer, at Danmark har en vis handlefrihed i henseende til ved generelt fastsatte regler at regulere, hvorledes salget af plantebeskyttelsesmidler skal foregå, f.eks. ved krav til salgssteder og annoncering.

Forbud mod anvendelse generelt

De foran nævnte konklusioner har primært vedrørt regulering af selve salget af plantebeskyttelsesmidler. I afsnit 6.7. overvejes mulighederne for helt eller delvist at forbyde anvendelse af plantebeskyttelsesmidler. Det konkluderes i afsnit 6.7.4., at det i forhold til EU-reglerne, WTO-reglerne og grundlovens § 73 principielt vil være muligt at gennemføre et (normalt erstatningsfrit) forbud mod anvendelse af plantebeskyttelsesmidler. Et forbud som det nævnte kan omfatte alle plantebeskyttelsesmidler som sådan eller grupper af plantebeskyttelsesmidler. Det kan ligeledes principielt omfatte hele Danmarks areal eller mindre dele heraf. Et anvendelsesforbud skal dog kunne begrundes med saglige miljø- og/eller sundhedsmæssige hensyn, og det er Danmark, der har bevisbyrden herfor. I den forbindelse vil det være vanskeligere for Danmark at løfte bevisbyrden jo større arealer, der omfattes af forbuddet, og i jo højere grad forbuddet rammer plantebeskyttelsesmidler, der allerede er godkendt i andre EU-lande.

Ændring af sikkerhedsfaktorer

I afsnit 6.8. overvejes, om der kan ske en stramning af godkendelsesordningen gennem en anvendelse af særligt høje sikkerhedsfaktorer her i landet (således at færre plantebeskyttelsesmidler kan godkendes). Underudvalget konkluderer, at direktiv 91/414/EØF er til hinder for, at Danmark ved vurderingen af plantebeskyttelsesmidlers miljømæssige effekter kan anvende sikkerhedsfaktorer, der er højere end de i direktiv 97/57/EF fastsatte. Derimod kan Danmark ved vurderingen af plantebeskyttelsesmidlers sundhedsmæssige effekter indtil videre anvende egne sikkerhedsfaktorer, idet der på nuværende tidspunkt på Fællesskabsplan hverken generelt eller i konkrete tilfælde er fastsat bindende regler om de sundhedsmæssige sikkerhedsfaktorer. Nationale regler herom skal være i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 30-36.

Integreret bekæmpelse

Afsnit 6.9. omtaler integreret bekæmpelse, der drejer sig om anvendelse af en kombination af blandt andet biologiske, planteavlsmæssige og kemiske metoder, hvorved anvendelsen af kemiske plantebeskyttelsesmidler kan begrænses uden uacceptable økonomiske følger. Direktiv 91/414/EØF og direktiv 97/57/EF indeholder bestemmelser om integreret bekæmpelse. Det er udvalgets vurdering, at princippet om integreret bekæmpelse kan give Danmark en vis begrænset handlefrihed i henseende til en strengere godkendelsespraksis. Eventuelt vil Danmark kunne påvirke fortolkningen af EU-direktivernes vage bestemmelser om integreret bekæmpelse og herigennem kunne påvirke det reelle indhold af EU-reglerne om markedsføring i retning af lavere forbrug af plantebeskyttelsesmidler.

<i>Pesticidrester i fødevarer</i>	I afsnit 6.10. behandles spørgsmålet om grænseværdier for pesticidrester i fødevarer. Det er konklusionen, at Danmark i realiteten ikke har noget selvstændigt spillerum for fastsættelse af grænseværdier i fødevarer, der er anderledes end de af EU fastsatte.
<i>Afgifter</i>	Afgifter på plantebeskyttelsesmidler behandles i afsnit 6.11. Sådanne afgifter kan være et instrument til opnåelse af et lavere forbrug af plantebeskyttelsesmidler. Afgifter er et allerede anvendt og dermed kendt instrument, der ikke hidtil har voldt problemer i forhold til EU. Det er vanskeligt at afgøre, om der er en øverste retlig grænse for afgifternes størrelse. Derimod vil en tilbageføring til jordbrugserhvervene af de opkrævede afgifter være omfattet af EU's regler om statsstøtte, og vil derfor skulle godkendes af EU.
<i>Aftaler med jordbrugserhvervene</i>	I afsnit 6.13 omtales muligheden for frivillige aftaler mellem miljøministeren og jordbrugserhvervene om afskaffelse eller nedbringelse af anvendelsen af plantebeskyttelsesmidler. Da en minister er aftalepart, skal sådanne aftaler efter omstændighederne anmeldes til EU. Det er uafklaret, i hvilket omfang en aftale, der inddrager såvel private som offentlige parter, er omfattet af EF-traktatens artikel 30-36, men Kommissionen vil skulle tage stilling hertil i forbindelse med anmeldelsen.
<i>Selvregulering</i>	Afsnit 6.14 drejer sig om selvregulering, hvorved forstås, at jordbrugserhvervene pålægger sig selv at afskaffe eller nedbringe anvendelsen af plantebeskyttelsesmidler. Der findes allerede eksempler herpå vedrørende korn, der anvendes til brødfremstilling.
<i>Handlemuligheder</i>	På baggrund af analysen i afsnit 5 og 6 overvejes i afsnit 7 de handlemuligheder, Danmark har, med henblik på hel eller delvis afvikling af pesticidforbruget i jordbrugserhvervene:
<i>Inden for gældende EU-regler</i>	<p>I afsnit 7.1. omtales de muligheder, underudvalget ser inden for rammerne af gældende EU-regler. Her fremhæves blandt andet, at man, så længe overgangsperioden løber, vil kunne udvide den danske forbudsliste, forudsat dette er miljø- og sundhedsmæssigt begrundet. Endvidere nævnes, at et forbud mod anvendelse af plantebeskyttelsesmidler på arealer, der kan have interesse for drikkevandsforsyningen, kan være en mulighed. Ligeledes nævnes muligheden for at medvirke til at påvirke fortolkningen af EU's regler om integreret bekæmpelse.</p> <p>Endvidere omtales krav til markedsføringen (for eksempel krav til salgssteder eller annoncering) og skærpelse af kravene til uddannelse som en mulighed. Også yderligere afgifter på plantebeskyttelsesmidler kan ligge inden for rammerne af EU- og WTO-reglerne.</p> <p>Et alternativ til lovregler om afskaffelse eller nedbringelse af forbruget af plantebeskyttelsesmidler er indgåelse af aftaler mellem minister og jordbrugserhverv om udfasning eller nedbringelse af forbruget af disse midler. En aftale vil kunne give kontrolproblemer, fordi der er et stort antal virksomheder inden for jordbruget.</p>
<i>Ændring af EU-regler</i>	I afsnit 7.2. overvejes, hvilke ændringer i navnlig EU-reglerne det kunne være relevant for Danmark at arbejde for, hvis man ønsker bedre muligheder for at reducere pesticidforbruget. Det nævnes her, at det ideelle ville være gennemførelse af en fælleseuropæisk pesticidpolitik med henblik på en nedbringelse af forbruget, på samme måde som det er forekommet med hensyn til væksthæmmere. Det overvejes endvidere, hvilken betydning det kan have at få EU-

reglerne om plantebeskyttelsesmidler omfattet af EF-traktatens artikel 100 A og dermed af miljøgarantien. Det påpeges, at en sådan ændring kun giver Danmark forholdvis begrænsede handlemuligheder. Det påpeges, at Danmarks handlefrihed vil være størst, hvis man ophæver den forpligtelse, der som hovedregel gælder efter direktiv 91/414/EØF, til at godkende plantebeskyttelsesmidler til salg her i landet, når de er godkendt i en anden EU-medlemsstat. En anden mulighed er at arbejde for, at undtagelsesbestemmelserne til hovedreglen om pligt til gensidig anerkendelse udvides. Endelig kan der arbejdes for, at de totalharmoniserede reguleringer vedrørende pesticidrester i fødevarer skærpes, således at de internationale grænseværdier sættes lavere end i dag - eller som alternativ hertil, at den enkelte medlemsstat i EU får større handlefrihed, hvis den ønsker at anlægge sine egne - strengere - linier med hensyn til pesticidrester i fødevarer.

3 Problemstillinger

3.1 Underudvalgets hovedopgave

På baggrund af kommissoriet for underudvalgets arbejde er det underudvalgets hovedopgave at belyse følgende:

- Er der retsregler, som hindrer, at der gennemføres en dansk lovgivning eller anden national regulering med henblik på total eller delvis afvikling af pesticidanvendelsen i jordbruget?
- Hvis svaret er bekræftende, hvilke initiativer kan der da tages for at overvinde de pågældende retlige hindringer for en hel eller delvis afvikling af pesticidanvendelsen i jordbrugserhvervene?

Underudvalget har på denne baggrund foretaget en vurdering af disse spørgsmål i forhold til følgende retsområder:

- EU-retten
- WTO-retten (World Trade Organisation)
- Grundlovens § 73 om ejendomsrettens beskyttelse.

3.2 Konkrete problemstillinger

De konkrete problemstillinger, underudvalget har arbejdet med, er blandt andre følgende:

- a. Forbud (helt eller delvist) mod *salg* af plantebeskyttelsesmidler (blandt andet afsnit 6.1.1., 6.2., 6.3., 7.1.1., 7.1.2., 7.2.3. og 7.2.4.)
- b. Forbud (helt eller delvist) mod *anvendelse* af plantebeskyttelsesmidler (blandt andet afsnit 6.1.2. og 6.7.)
- c. Stramning af godkendelsesordningen for plantebeskyttelsesmidler (blandt andet afsnit 6.1.3., 6.8., 6.9. og 7.1.4.)
- d. Stramning af krav til markedsføring (blandt andet afsnit 6.6. og 7.1.6.)
- e. Højere afgifter på plantebeskyttelsesmidler /pesticider (blandt andet afsnit 6.11. og 7.1.8.)
- f. Tilskud til produktion uden plantebeskyttelsesmidler (afsnit 5.1.2.)
- g. Aftaler med erhvervene om nedbringelse af pesticidanvendelsen (afsnit 6.13. og 7.1.5.)
- h. Selvregulering i jordbrugserhvervene vedrørende pesticidanvendelsen (afsnit 6.14.)
- i. Uddannelseskra­v som forudsætning for brug af plantebeskyttelsesmidler (afsnit 6.15. og 7.1.7.)
- j. Lavere grænseværdier for pesticider i fødevarer (afsnit 6.10. og 7.2.6.)

4 Definitioner

I det følgende anvendes udtrykkene pesticider, plantebeskyttelsesmidler og aktivstoffer hyppigt. Der er derfor behov for en nærmere forklaring af disse og enkelte andre ord.

Pesticider (som også kaldes bekæmpelsesmidler) er et overbegreb eller en samlebetegnelse for plantebeskyttelsesmidler og biocider.

Plantebeskyttelsesmidler (eller sprøjtemidler) er de midler, som i jordbrugserhvervene (landbrug, skovbrug, gartnerier og frugtavl) anvendes til bekæmpelse af ukrudt, skadedyr eller svampeangreb eller til at regulere plantevæksten (for eksempel stråforkortning). Plantebeskyttelsesmidler kan også anvendes på for eksempel udyrkede arealer.

Biocider er blandt andet træbeskyttelsesmidler, rottemidler og midler til bekæmpelse af slim i papirproduktion.

Et pesticid består af et eller flere aktivstoffer og en række hjælpestoffer. Aktivstoffet er det stof, der specifikt retter sig mod skadegørere. Hjælpestofferne er stoffer, der tilsættes for at forbedre den tilsigtede virkning.

Pesticidudvalget har i følge sit kommissorium til opgave at vurdere konsekvenserne af en afvikling af brugen af pesticider i jordbrugserhvervene, hvilket i praksis vil sige landbrugets, skovbrugets, gartneriers og frugtavlernes anvendelse af plantebeskyttelsesmidler.

Dette indebærer, at denne redegørelse ikke omfatter biocider eller anvendelse af plantebeskyttelsesmidler uden for jordbrugserhvervene.

På denne baggrund anvender denne rapport som hovedregel udtrykket *plantebeskyttelsesmidler*.

5 Generelt om retsreglerne

Som nævnt i afsnit 3 ovenfor vedrører de spørgsmål, som underudvalget skal besvare, tre retsområder: EU-retten, WTO-retten og den danske grundlov.

I dette afsnit omtales de relevante EU-regler, WTO-regler samt grundlovens § 73 mere generelt. Dette med henblik på i afsnit 6 at kunne gennemføre en mere konkret analyse af de retlige muligheder for at anvende forskellige midler til nedbringelse af pesticidforbruget i jordbrugserhvervene. Den sidstnævnte analyse fører i afsnit 7 frem til overvejelser om handlemuligheder.

5.1 EU-regler

De EU-regler, som er relevante for Pesticidudvalgets arbejde, findes dels i EF-traktaten og dels i direktiver fra EU.

5.1.1 EF-traktatens artikel 30 og 36 om tekniske handelshindringer

En dansk lovgivning eller anden regulering, der helt eller delvist begrænser markedsføring og/eller anvendelse af plantebeskyttelsesmidler i jordbruget, skal vurderes i forhold til EF-traktatens artikel 30 og 36, der vedrører handelshindringer, herunder tekniske handelshindringer, i det omfang det pågældende område ikke er udtømmende reguleret ved EU-retsakter. Artikel 30 og 36 har følgende ordlyd:

"Artikel 30

Kvantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning er med forbehold af nedennævnte bestemmelser forbudt mellem Medlemsstaterne."

"Artikel 36

Bestemmelserne i artiklerne 30-34 er ikke til hinder for sådanne forbud eller restriktioner vedrørende indførsel, udførsel eller transit, som er begrundet i hensynet til den offentlige sædelighed, den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed, beskyttelse af planter, beskyttelse af nationale skatte af kunstnerisk, historisk eller arkæologisk værdi, eller beskyttelse af industriel og kommerciel ejendomsret. Disse forbud eller restriktioner må dog hverken udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem Medlemsstaterne."

Nationale reguleringer, der indebærer såkaldte tekniske handelshindringer, er omfattet af artikel 30, der, som det fremgår, forbyder kvantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning.

Som det vil ses, følger det imidlertid af den citerede artikel 36, at nationale reguleringer, der indebærer tekniske handelshindringer, er i overensstemmelse med EF-traktatens bestemmelser, såfremt reguleringerne kan begrundes i visse nærmere fastlagte hensyn, som bl.a. beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed, beskyttelse af planter. Miljøhensyn vil også kunne varetages under visse betingelser, jf. nedenfor om EF-Domstolens praksis.

Det skal tilføjes, at efter EF-traktatens art. 36, andet punktum, må sådanne reguleringer hverken udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller et skjult middel til begrænsning af samhandlen mellem medlemsstaterne. Dette

indebærer efter EF-Domstolens praksis, at reguleringerne er undergivet et krav om proportionalitet. Heri ligger, at en regulering på grundlag af hensynerne nævnt i artikel 36, eller ud fra andre tvingende almene hensyn (som omtalt nedenfor), ikke må indebære større handelshindringer end nødvendigt for at tilgodese det eller de pågældende hensyn.

EF-Domstolen har præciseret bestemmelserne i artikel 30 og artikel 36 i en lang række afgørelser:

Handelshindringer

Begrebet en handelshindring har EF-Domstolen præciseret ved for eksempel sagerne 8/74 (Dassonville), 120/78 (Cassis de Dijon), 272/80 (Frans-Nederlandse Maatschappij), 174/84 (Reinheitsgebot) samt de forenede sager 267/91 og 268/91 (Bernhard, Keck og Mithouard).

I sagen 8/74 (Dassonville) fastslog EF-Domstolen i præmis 5 den velkendte definition af en handelshindring:

"enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen, som direkte eller indirekte, øjeblikkeligt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet, må betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner".

Medlemsstaternes regulering af indenlandsk produktion vil normalt ikke påvirke indførelsen og vil derfor allerede ud fra en anvendelse af Dassonville-dommen falde uden for artikel 30. Kun under særlige omstændigheder kan det komme på tale, at erhvervsreguleringsregler udgør handelshindringer, fordi de stiller indirekte produktkrav eller er diskriminerende overfor udenlandske varer.

I sagen 120/78 (Cassis de Dijon) fastslog EF-Domstolen, at handelshindringsbegrebet i artikel 30 omfatter såvel diskriminerende som ikke-diskriminerende nationale foranstaltninger, og at en vare, der er lovligt fremstillet og solgt i en EU-medlemsstat, som udgangspunkt også skal kunne sælges i en anden medlemsstat (gensidighedsbetingelsen).

I sagerne 267/91 og 268/91 (Keck og Mithouard) tager EF-Domstolen sin hidtidige afgrænsning af handelshindringsbegrebet op til fornyet overvejelse og fastlægger følgende i præmisserne 16 og 17:

"I modsætning til, hvad Domstolen hidtil har antaget, kan det forhold, at nationale bestemmelser, som begrænser eller forbyder bestemte former for salg, bringes i anvendelse på varer fra andre medlemsstater, derimod ikke antages direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt at hindre samhandelen mellem medlemsstaterne som nævnt i dommen i Dassonville-sagen (..), forudsat at sådanne nationale bestemmelser finder anvendelse på alle de berørte erhvervsdrivende, der udøver virksomhed i indlandet, og forudsat at bestemmelserne, såvel retligt som faktisk påvirker afsætningen af indenlandsk fremstillede varer og varer fra andre medlemsstater på samme måde,...."

"Når disse betingelser er opfyldt, kan en anvendelse af sådanne bestemmelser på salg af varer fra en anden medlemsstat, som opfylder de af denne stat fastsatte regler, ikke antages at forhindre, at varerne får adgang til markedet eller medføre større ulemper i denne henseende end for indenlandsk fremstillede varer. Sådanne bestemmelser falder derfor uden for anvendelsesområdet for Traktatens artikel 30."

Udgangspunktet om gensidig anerkendelse, herunder om pligten til ikke at kræve identiske undersøgelser i forbindelse med nationale godkendelsesprocedurer, er præciseret i for eksempel sagen 272/80 (Frans-Nederlandse Maatschappij), hvor EF-Domstolen i præmis 16 udtaler følgende:

"... det følger af Traktatens artikel 30, sammenholdt med artikel 36, at det ikke er forbudt en medlemsstat at kræve forudgående godkendelse af plantebeskyttelsesmidler, selv om disse i forvejen er godkendt i en anden medlemsstat. Myndighederne i importmedlemsstaten kan imidlertid ikke, medmindre det er nødvendigt, kræve udført tekniske eller kemiske analyser eller laboratorieforsøg, som i forvejen er foretaget i en anden medlemsstat, når myndighederne har adgang til resultaterne heraf, eller på begæring kan få stillet dem til rådighed."

I relation til pligten til gensidig anerkendelse har EF-Domstolen i sagen 178/84 (Reinheitsgebot) endvidere fastslået følgende i præmis 44:

"Herved bemærkes først, at Domstolen i de nævnte domme, Sandoz, Motte og Muller har udledt af det proportionalitetsprincip, som ligger til grund for Traktatens artikel 36, 2. pkt., at et omsætningsforbud for produkter, der indeholder tilsætningsstoffer, der er godkendt i produktionsmedlemsstaten, men forbudt i importmedlemsstaten, må begrænses til det, som reelt er nødvendigt for at sikre beskyttelsen af den offentlige sundhed. Af dette princip har Domstolen endvidere udledt, at i samhandelen inden for Fællesskabet skal tilsætningsstoffer, som er godkendt i eksportstaten, også tillades i importstaten, forudsat de ikke - bedømt ud fra den internationale videnskabelige forskning, navnlig de konklusioner, som Fællesskabets videnskabelige komité for levnedsmidler og Codex Alimentarius-udvalget under FAO og WHO er nået frem til, og under hensyn til kostvanerne i importmedlemsstaten - indebærer nogen fare for den offentlige sundhed og desuden opfylder et reelt behov, navnlig af teknologisk art."

Miljøhensyn

I den ovennævnte sag 120/78 (Cassis de Dijon) fastslog EF-Domstolen, at nationale reguleringer kan begrundes også i hensyn, der ikke er opregnet i artikel 36, såfremt disse reguleringer er udformet på en ikke diskriminerende måde. Hensynet til sundhed findes i artikel 36, mens hensynet til miljø alene kan varetages under denne Cassis de Dijon-praksis.

EF-Domstolen har ved dommen i sagen 302/86, Kommissionen mod Danmark (om det danske returflaskesystem), anerkendt, at miljøhensyn kan retfærdiggøre nationale tekniske handelshindringer. I sagen 2/90, Kommissionen mod Belgien, fastslog EF-Domstolen, at miljøhensyn kan være så tungtvejende, at de kan retfærdiggøre nationale handelshindringer, der umiddelbart kunne fremtræde som diskriminerende, men som af EF-Domstolen fortolkes som ikke diskriminerende netop på grund af de særlige vilkår for miljøbeskyttelse.

Anmeldelse til EU-Kommissionen

Til ovenstående om handelshindringer (som præciseret ved EF-Domstolens praksis) skal tilføjes, at nationale reguleringer, der er omfattet af Rådets direktiv 98/34/EF, som senest ændret ved Rådets direktiv 98/48/EF, om en informationsprocedure, inden vedtagelse skal fremsendes til Kommissionen i overensstemmelse med de i direktivet fastsatte bestemmelser.

I relation hertil skal det nævnes, at den danske forbudsliste, der er knyttet til lov nr. 438 af 1. juni 1994 om ændring af lov om kemiske stoffer og produkter, ikke er notificeret efter direktiv 98/34/EF (dengang direktiv 83/189/EØF). Begrundelsen for at undlade notifikation efter direktiv 98/34/EF er, at informationsforpligtelsen i artikel 12 i direktiv 91/414/EØF træder i stedet for notifikationsforpligtelsen efter direktiv 98/34/EF.

Samspil med direktivbestemmelser

I det omfang samhandlen med plantebeskyttelsesmidler udtømmende er reguleret i EU-retsakter, træder disse bestemmelser i stedet for EF-traktatens artikel 30-36.

Der kan dog ikke ved et direktiv foretages en fravigelse af EF-traktatens bestemmelser om den fri samhandel. Det er underudvalgets vurdering, at direktiv 91/414/EØF er i overensstemmelse med EF-traktatens bestemmelser.

5.1.2 EF-traktatens artikel 92 om statsstøtte

EF-traktatens hovedbestemmelse om forbud mod statsstøtte er artikel 92, stk. 1, der lyder:

"Bortset fra de i denne Traktat hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne."

Artikel 92 omfatter nationale reguleringer, der indebærer en tilførelse af støtte til visse virksomheder eller visse produktioner. Bestemmelsen omfatter således for eksempel tilbageførselsordninger fastsat i forbindelse med afgiftsreguleringer.

I henhold til artikel 92 er, som det vil fremgå, enhver støtte, som ydes af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene, uforenelig med det fælles marked og dermed omfattet af forbuddet mod statsstøtte i artikel 92, stk. 1. Artikel 92, stk. 2 og 3 indeholder en række undtagelsesbestemmelser, der indebærer, at der lovligt kan ydes statsstøtte.

Det følger af EF-traktatens artikel 93, stk. 3, at medlemsstaterne overfor Kommissionen skal anmelde påtænkte statsstøtteordninger, nye såvel som ændringer i bestående ordninger. Anmeldelse skal ske så betids, at Kommissionen kan fremsætte sine bemærkninger hertil. Kravet om anmeldelse gælder ikke statsstøtte, der er omfattet af den såkaldte "de minimis-regel", dvs. støtte, der maksimalt udgør 100.000 ECU over en periode på tre år, der begynder ved udbetalingen af den første de minimis-støtte, jf. herom Kommissionens meddelelse af 6. marts 1996. Hvis Kommissionen finder, at en påtænkt statsstøtteordning ikke er forenelig med det indre marked under hensyntagen til artikel 92, iværksættes proceduren i artikel 93, stk. 2, hvorefter Kommissionen kan træffe beslutning om, at den pågældende statsstøtteforanstaltning skal ophæves eller ændres.

Miljøforanstaltninger

Statsstøtte til miljøforanstaltninger kan fordreje konkurrencen mellem virksomheder og er derfor ifølge artikel 92 kun berettiget, hvis støttens positive virkninger på miljøet opvejer de negative virkninger på konkurrencen.

I Fællesskabets Rammebestemmelser af 10. marts 1994 for statsstøtte til miljøbeskyttelse redegøres der for Kommissionens fremgangsmåde ved vurderingen i henhold til artikel 92 af statsstøtte til følgende formål på miljøområdet: Investeringer, informationsaktiviteter, midlertidige driftstilskud og køb eller brug af miljøvenlige produkter.

Vurderingen af, hvorvidt en regulering, der omfatter statsstøtte, er i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 92, afhænger af reguleringens nærmere indhold.

5.1.3 EF-traktatens artikel 9-12 og 95 om afgifter for varer

EF-traktatens artikel 9-12 indeholder et forbud mod told på handel inden for Fællesskabets grænser eller afgifter med lignende virkning (se også afsnit 6.11. nedenfor om afgifter på plantebeskyttelsesmidler).

Interne afgifter - artikel 95

Såfremt en afgift opkræves både for importerede varer og for nationalt producerede varer, foreligger der en såkaldt intern afgift, hvis lovlighed skal bedømmes efter reglerne i EF-traktatens artikel 95, der indeholder et forbud mod fiskal diskrimination over for varer fra andre lande. Artikel 95 har følgende ordlyd:

"Ingen medlemsstat må direkte eller indirekte pålægge varer fra andre medlemsstater interne afgifter af nogen art, som er højere end de afgifter, der direkte eller indirekte pålægges lignende indenlandske varer.

Endvidere må ingen medlemsstat pålægge varer fra andre medlemsstater interne afgifter, som indirekte vil kunne beskytte andre produkter.

Medlemsstaterne ophæver eller ændrer senest ved begyndelsen af anden etape de ved denne Traktats ikrafttræden gældende bestemmelser, som strider mod ovenstående regler."

Om EF-traktatens artikel 12 og 95 har EF-Domstolen i de seks forenede sager C-78/90-C-83/90, der vedrørte skattelignende afgifter på mineralolieprodukter, fastslået følgende:

"En skattelignende afgift, der på samme vilkår opkræves af såvel importerede som indenlandsk fremstillede varer, og hvis provenu udelukkende anvendes til støtte for indenlandsk fremstillede varer, således at de heraf følgende fordele fuldt ud udligner den byrde, der belaster disse varer, er en afgift med tilsvarende virkning som told, der er forbudt ifølge EØF-traktatens artikel 12. Hvis disse fordele derimod kun udligner en del af den byrde, der belaster de indenlandsk fremstillede varer, indebærer afgiften en forskelsbehandling, der er forbudt i henhold til Traktatens artikel 95."

Tilsvarende tilkendegivelser fremgår af sagen C-266/91, der vedrører en skattelignende afgift på kemisk masse.

For så vidt angår den i artikel 95 nævnte forskelsbehandling kan der henvises til EF-Domstolens afgørelse i sagen 106/84, Kommissionen mod Danmark. EF-Domstolen påpegede i denne afgørelse, at en afgift ikke udgør forskelsbehandling, blot fordi det kun er andre medlemsstaters varer, der bliver belagt med de største afgifter, hvis dette skyldes anvendelsen af objektive og ikke-forskelsbehandlende kriterier.

For EF-Domstolens vurdering af, om der foreligger en lovlig afgiftsdifferentiering eller en ulovlig diskrimination/beskyttelse, er det bl.a. afgørende, hvorledes importerede henholdsvis indenlandske produkter fordeler sig på de forskellige afgiftskategorier. I sag 171/78, Kommissionen mod Danmark, udtalte EF-Domstolen blandt andet, at en ordning har

"umiskendelige diskriminerende eller protektionistiske træk, når den er udformet på en sådan måde, at langt den største del af den indenlandske alkoholproduktion omfattes af den fordelagtigste afgiftskategori, mens så godt som samtlige indførte produkter henhører under den hårdest beskattede kategori."

Samspil med EF-traktatens artikel 30-36

En afgiftsregulering, der er omfattet af afgiftsbegrebet i EF-traktatens artikel 9 eller 95, kan normalt ikke samtidig være omfattet af EF-traktatens artikel 30 om forbud mod handelshindrende foranstaltninger såvel som foranstaltninger med tilsvarende virkning.

I sagen 47/88, Kommissionen mod Danmark, fastslog EF-Domstolen dog, at art. 95 ikke giver hjemmel til at skride ind over for selv et ekstremt højt afgiftsniveau, når afgiften ikke er diskriminerende eller har beskyttende virkninger. EF-Domstolen tilføjede, at virkningen af ekstremt høje afgifter i givet fald kan bedømmes i lyset af forbuddet mod ikke-afgiftsmæssige handelshindringer i EF-traktatens artikel 30.

For så vidt angår miljøafgifter kan der i øvrigt henvises til "Meddelelse fra Kommissionen om miljøafgifter i det indre marked" (KOM(97) 9 endl. udg.).

Anmeldelse til EU-Kommissionen

Nationale reguleringer vedrørende afgifter, herunder en forhøjelse af eksisterende afgifter, er omfattet af Rådets direktiv 98/34/EF (tidligere direktiv 83/189/EØF), om en informationsprocedure, såfremt reguleringen indeholder tekniske specifikationer eller andre krav, til hvilke der er knyttet skattemæssige eller finansielle foranstaltninger, som påvirker forbruget af produkterne ved at tilskynde til overholdelse af disse tekniske specifikationer eller andre krav, jf. artikel 1 i direktivet. En afgiftsregulering, der ikke er kædet sammen med tekniske specifikationer eller andre krav, er ikke omfattet af informationsproceduren.

Tilbageførselsordninger

Reguleringer, hvorved der indføres eller sker forhøjelse af eksisterende afgifter, hvortil der er knyttet tilbageførselsordninger, skal, for så vidt angår tilbageførselsordningen, vurderes i forhold til EF-traktatens bestemmelser om statsstøtte (se afsnit 5.1.2. ovenfor).

EF-traktatens art.100A

5.1.4 EF-traktatens artikel 100A, stk. 4 (miljøgarantien)

I EF-traktatens artikel 100A, stk. 4, er indsat den såkaldte miljøgaranti. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"Når en medlemsstat, efter at Rådet med kvalificeret flertal har vedtaget en harmoniseringsforanstaltning, finder det nødvendigt at anvende nationale bestemmelser, som er begrundet i vigtige behov, hvortil der henvises til artikel 36, eller som vedrører beskyttelsen af arbejdsmiljøet eller miljøbeskyttelse, giver den Kommissionen meddelelse om disse bestemmelser.

Kommissionen bekræfter de pågældende bestemmelser efter at have konstateret, at de ikke er et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne

Denne miljøgaranti er imidlertid alene knyttet til EU-retsakter, der er vedtaget i medfør af EF-traktatens artikel 100A (om det indre marked).

EF-traktatens art.43

Den finder derfor ikke anvendelse i forhold til retsakter udstedt med hjemmel i traktatbestemmelser, der ikke vedrører det indre marked. Eksempelvis kan miljøgarantien ikke anvendes i relation til direktiver og forordninger udstedt med hjemmel i EF-traktatens artikel 43 vedrørende den fælles landbrugspolitik.

Reguleringen af plantebeskyttelsesmidler er på nuværende tidspunkt baseret på den hjemmel, der findes i EF-traktatens artikel 43 om den fælles landbrugspolitik. Denne bestemmelse tillader ikke en videregående national regulering.

Det er derfor nærliggende at overveje, om det er hensigtsmæssigt at arbejde for, at reguleringen af plantebeskyttelsesmidler i stedet baseres på hjem-

melsbestemmelsen i artikel 100A, der vedrører harmoniseringen af det indre marked, og som indeholder en miljøgaranti i artikel 100A, stk. 4.

Miljøgarantiens indhold

Det fremgår af EF-Domstolens praksis, at der ved vurderingen af, hvilken bestemmelse en retsakt skal have hjemmel i, skal foretages en objektiv vurdering af retsaktens indhold. Domstolens egen praksis har til tider forekommet at afvige fra dette udgangspunkt, således at der i stedet er blevet lagt vægt på adgangen til flertalsafgørelser eller indflydelse fra Europa-Parlamentet.

Det kan derfor være vanskeligt at vurdere, hvorvidt en regulering af plantebeskyttelsesmidler ville kunne flyttes fra hjemmelsgrundlaget i art. 43 til art. 100 A. Den væsentlige forskel mellem bestemmelserne er i denne sammenhæng, at art. 100A tillader videregående national regulering (når betingelserne er opfyldt), mens art. 43 ikke gør dette.

Amsterdamtraktaten

Imidlertid følger det af art. 100A, stk. 4 og stk. 5, som ændret ved Amsterdamtraktaten, at en anvendelse af videregående national regulering kræver Kommissionens accept. Det er endnu ikke endeligt afklaret, hvorvidt denne accept skal foreligge forudgående, men EF-Domstolens praksis vedrørende notifikationspligten for tekniske forskrifter kunne pege i denne retning.

De hensyn, som kan påberåbes ved videregående nationale bestemmelser, er dels de hensyn, der er opregnet i art. 36, og dels hensynet til arbejdsmiljø og det ydre miljø. Dette vil kunne omfatte eksempelvis et økologikrav, som hviler på hensynet til miljø.

I forhold til eksisterende videregående nationale bestemmelser, der hviler på de omtalte hensyn, vil der i henhold til art. 100A, stk. 4, alene skulle ske en afvejning mellem det påberåbte hensyn og hensynet til den fri samhandel, som især vil tage udgangspunkt i kravet om proportionalitet mellem mål og middel.

For så vidt angår nye nationale bestemmelser, der indføres efter vedtagelsen af de harmoniserede bestemmelser, skal der imidlertid i henhold til art. 100A, stk. 5, ske en dokumentation for, at de forhold, som kræver ny national regulering:

- ikke var erkendt på tidspunktet for vedtagelsen af de harmoniserede bestemmelser,
- er specifikke i forhold til de pågældende medlemslande og således ikke udgør et alment fælleseuropæisk problem,
- er videnskabeligt dokumenterede, således at der, som omtalt i afsnit 5.5.4, i det mindste stilles skærpede krav til en anvendelse af forsigtighedsprincippet.

Vurdering

Dermed vil en ændring af reguleringen af plantebeskyttelsesmidler i EU, således at den flyttes fra at have hjemmel i art. 43 til art. 100A, næppe have nogen større praktisk betydning. Idet overflytningen skal danne grundlag for at vedtage videregående national regulering, så vil der netop være tale om ny national lovgivning og ikke videreførelse af eksisterende lovgivning, således at de meget restriktive krav i art. 100A, stk. 5, vil finde anvendelse.

Et eksempel på anvendelse af miljøgarantien

Som et eksempel på brug af miljøgarantien henvises til, at madsminkedirektivet, Rådets direktiv nr. 95/21 EF af 20. februar 1995 om andre tilsætningsstoffer til levnedsmidler end farvestoffer og sødestoffer, er hjemlet i EF-traktatens

artikel 100A. Danmark har anvendt miljøgarantien over for bestemmelserne i dette direktiv om nitrat og nitrit i kødprodukter og sulfid.

5.1.5 **Direktiv 91/414/EØF om plantebeskyttelsesmidler og direktiv 97/57/EF (de ensartede principper)**

Blandt de såkaldte sekundære retsakter er Rådets direktiv 91/414/EØF om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler langt vigtigst for Pesticidudvalgets arbejde. Dette direktiv gennemgås i det følgende sammen med andre retsakter, som er udstedt i medfør af det pågældende direktiv.

Hovedprincipperne i direktiv 91/414/EØF

Direktiv 91/414/EØF om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler indeholder EU's helt centrale regulering vedrørende markedsføring/salg af den konkrete varegruppe plantebeskyttelsesmidler. Direktiv 91/414/EØF trådte i kraft den 26. juli 1991 og skulle gennemføres senest den 26. juli 1993.

Direktivet er vedtaget under henvisning til EF-traktatens artikel 43 om fastlæggelse af den fælles landbrugspolitik.

Direktiv 91/414/EØF indeholder overordnet set følgende tre hovedområder:

- fastsættelse af en fælles EU-godkendelsesordning vedrørende aktivstoffer,
- fastsættelse af fælles regler vedrørende national godkendelse af plantebeskyttelsesmidler, herunder gensidig anerkendelse af godkendelser,
- en overgangsperiode, der er fastsat til at udløbe senest år 2003.

Direktivet indfører en fælles EU-godkendelsesordning for de aktivstoffer, der indgår i plantebeskyttelsesmidler (artikel 5 og 6). Alle nye aktivstoffer, dvs. stoffer, der ikke var på markedet den 26. juli 1993, og alle gamle stoffer skal vurderes med henblik på eventuel optagelse på bilag I til direktivet (positivlisten). Afgørelse om optagelse vil blive truffet på Fællesskabsniveau. Frem til 1.1.1999 er dette sket tre gange, nemlig ved Kommissionens direktiv 97/73/EF af 15. december 1997 om indsættelse af et aktivt stof (imazalil) i bilag I til Rådets direktiv 91/414/EØF, direktiv 98/47/EF af 25. juni 1998 (azoxystrobin) og direktiv 99/1/EF af 21. januar 1999 (kresoximmethyl).

Endvidere fastlægger direktivet regler for national godkendelse af de plantebeskyttelsesmidler, som aktivstofferne indgår i (artikel 4). Hovedprincippet er, at kun plantebeskyttelsesmidler, der indeholder aktivstoffer, der er optaget på direktivets bilag I (positivlisten), må godkendes. Ved direktiv 97/57/EF, der udgør bilag VI til 91/414/EØF, er der fastsat ensartede principper for vurdering og godkendelse af plantebeskyttelsesmidler. Dette er sket for at sikre en ensartet behandling af godkendelsessager ved de nationale myndigheder.

Direktivet fastlægger endvidere regler om gensidig anerkendelse af plantebeskyttelsesmidler, der efter overgangsordningen er godkendt i en anden medlemsstat i overensstemmelse med direktivet (artikel 10). Der er således pligt til gensidig anerkendelse, hvis de landbrugsmæssige-, plantesundheds- og miljømæssige forhold, herunder klimaforhold, hvorunder midlet anvendes, er sammenlignelige i de pågældende regioner. Nægtelse af gensidig anerkendelse er underlagt en komitéprocedure.

Endelig fastlægger direktivet en overgangsperiode på højst 12 år fra meddelelsen af direktivet, hvilket vil sige frem til 2003 (artikel 8, stk. 2). For denne periode fastsætter direktivet visse processuelle og nogle meget begrænsede materielle bestemmelser vedrørende markedsføring af plantebeskyttelsesmidler.

I Den Stående Komité for Plantesundhed, der er nedsat i henhold til direktivet, arbejdes der løbende med udfyldning af de i direktiv 91/414/EØF fastsatte regler. Således er der ved en række kommissionsdirektiver vedtaget udfyldende regler til direktivets bilag II om datakrav vedrørende aktivstoffer og bilag III om datakrav vedrørende plantebeskyttelsesmidler. Ligeledes er der med Rådsk Direktiv 97/57/EF sket udfyldning af direktivets bilag VI om ensartede principper for vurdering og godkendelse af plantebeskyttelsesmidler. Imidlertid afventes der vedtagelse af yderligere udfyldende retsakter på en række områder, herunder for eksempel vedtagelse af bilag IV om påskrifter vedrørende særlige risici og bilag V om påskrifter vedrørende de forholdsregler, der skal træffes i forhold til midlerne. Direktivet er i dansk lovgivning gennemført ved Lov nr. 1067 af 23. december 1992 om ændring af Lov om kemiske stoffer og produkter, Lov nr. 1111 af 22. december 1993 og Miljøministeriets bekendtgørelse nr. 584 af 9. juli 1993.

Direktivets præambel

Direktivets præambel indeholder blandt andet følgende betragtninger:

"henset til disse farer findes der i de fleste medlemsstater bestemmelser for godkendelse af plantebeskyttelsesmidler; disse bestemmelser udviser forskelle, som kan udgøre en hindring ikke blot for handelen med plantebeskyttelsesmidler, men også for handelen med planteprodukter, og derved umiddelbart have indflydelse på oprettelsen og funktionen af det indre marked;

det er derfor ønskeligt at overvinde denne hindring ved at samordne de bestemmelser, der er truffet i medlemsstaterne;

der bør være ensartede regler i medlemsstaterne vedrørende forudsætningerne og procedurene for godkendelse af plantebeskyttelsesmidler;

sådanne regler skal skabe sikkerhed for, at plantebeskyttelsesmidler kun markedsføres eller anvendes, hvis de er officielt godkendt, og at de anvendes korrekt under hensyntagen til principperne for god plantebeskyttelsespraksis og for integreret bekæmpelse af skadegørere;

bestemmelserne om godkendelse skal sikre et højt beskyttelsesniveau, idet godkendelse af plantebeskyttelsesmidler navnlig skal nægtes, hvis disse midler ikke er blevet tilstrækkeligt undersøgt med hensyn til deres risiko for sundhed, grundvand og miljø; hensynet til beskyttelse af mennesker, dyr og miljø går forud for hensynet til produktionsforbedring;

på det tidspunkt, hvor plantebeskyttelsesmidler godkendes, er det nødvendigt at sikre, at de, når de anvendes korrekt til det påtænkte formål, er tilstrækkelig virksomme og ikke har uacceptable virkninger på planter eller planteprodukter, ikke har uacceptabel skadelig indvirkning på miljøet i almindelighed og i særdeleshed ikke har skadelig virkning på menneskers og dyrs sundhed eller på grundvandet;

godkendelsen bør begrænses til plantebeskyttelsesmidler, der indeholder bestemte virksomme stoffer, der er fastlagt på fællesskabsplan på grundlag af deres toksikologiske og økotoksikologiske egenskaber;

det er derfor nødvendigt at opstille en EF-liste over godkendte aktive stoffer; der bør indføres en fællesskabsprocedure til vurdering af, om et aktivt stof kan opføres på EF-listen, og det bør bestemmes, hvad det af ansøgeren indsendte dossier skal indeholde, for at optagelse tillades;"

Anvendelsesområde og definitioner

Direktivets artikel 1 fastslår, at direktivets anvendelsesområde defineres på følgende måde:

"Dette direktiv vedrører godkendelse, markedsføring, anvendelse og kontrol i Fællesskabet af plantebeskyttelsesmidler og markedsføring og kontrol i Fællesskabet af aktivstoffer til anvendelse som fastlagt i artikel 2, nr.1."

Man kan formulere direktivets område således, at det i sin kerne omhandler den konkrete godkendelse af konkrete plantebeskyttelsesmidler med henblik på salg¹.

Direktivets artikel 2, nr. 1, definerer "Plantebeskyttelsesmidler". Denne definition omfatter plantebeskyttelsesmidler, der anvendes i jordbruget.

Direktivets artikel 2, nr. 11 definerer "Godkendelse af et plantebeskyttelsesmiddel" således:

"En administrativ handling, hvorved en medlemsstats kompetente myndighed efter ansøgning giver tilladelse til, at et plantebeskyttelsesmiddel markedsføres på medlemsstatens område eller på en del af det."

Almindelige bestemmelser

Ved artikel 3, stk. 1 pålægges medlemsstaterne en pligt til at fastsætte, at plantebeskyttelsesmidler kun kan markedsføres og anvendes på deres område, såfremt de er officielt godkendt i overensstemmelse med direktivet. For så vidt angår forskning og udvikling er der fastsat særlige regler.

Ved artikel 3, stk. 3 pålægges medlemsstaterne en pligt til at fastsætte, at plantebeskyttelsesmidler skal anvendes efter deres formål. Anvendelse efter formålet indebærer, at de i overensstemmelse med artikel 4 fastsatte krav på etiketten opfyldes, og at principperne for god plantebeskyttelsespraksis samt, når det er muligt, for integreret bekæmpelse af skadegørere efterleves.

Integreret bekæmpelse

Integreret bekæmpelse er defineret i artikel 2, nr. 13 på følgende måde:

"Rationel anvendelse af en kombination af biologiske, bioteknologiske, kemiske og dyrkningsmæssige eller planteavlsmæssige metoder, hvorved anvendelsen af kemiske plantebeskyttelsesmidler begrænses til det absolutte minimum, der er nødvendigt for at holde skadegørere under et niveau, hvorpå der forårsages økonomisk uacceptable skader eller tab".²

Godkendelse af aktivstoffer

Direktivet, jf. artikel 5 og 6, fastlægger en EU-godkendelsesordning for aktivstoffer. Godkendelse af et aktivstof indebærer, at stoffet optages på direktivets bilag I.

I medfør af direktivets artikel 8, stk. 2 er der ved udfyldende retsakter indledt et arbejdsprogram vedrørende vurderingen af de såkaldte gamle aktivstoffer, jf. Kommissionens forordning 3600/92 med efterfølgende ændringer. Det er hensigten, at ca. 800 gamle aktivstoffer skal revurderes med henblik på eventuel optagelse på bilag I inden år 2003. Ved artikel 7 i forordning 3600/92 er det fastlagt, hvilke typer afgørelser der på baggrund af vurderingen kan træffes vedrørende aktivstofferne.

Frem til 1.1.1999 er der optaget et gammelt aktivstof imazalil på bilag I (hvortil kommer optagelsen af 2 nye stoffer azoxystrobin og kresoximmethyl, der imidlertid ikke er omfattet af forordning nr. 3600/92). Dette er sket ved Kommissionens direktiv 97/73/EF af 15. december 1997 om indsættelse af imazalil i bilag I til Rådets direktiv 91/414/EØF.

¹ Se også afsnit 6.2.1. nedenfor.

² Se også afsnit 6.9. nedenfor om integreret bekæmpelse.

Det fremgår af artikel 5, stk. 4 i direktiv 91/414/EØF, at optagelse af et aktivstof på bilag I kan være forbundet med krav med hensyn til blandt andet landbrugsmæssige, plantesundhedsmæssige og miljømæssige, herunder også klimatiske forhold, samt anvendelsesmåde.

I direktiv 97/73/EF vedrørende optagelse af imazalil er det blandt andet fastslået, at "imazalil kun må tillades anvendt som fungicid" (et fungicid er en betegnelse for et svampebekæmpelsesmiddel), ligesom der er fastsat særlige betingelser for en række nærmere definerede anvendelsesformål.

Godkendelse til salg af plantebeskyttelsesmidler

Det følger af den almindelige bestemmelse i direktiv 91/414/EØF i artikel 3, at plantebeskyttelsesmidler kun kan markedsføres og anvendes, hvis de er officielt godkendt i overensstemmelse med direktivet.

I direktivet er der fastlagt flere regelsæt vedrørende markedsføring af plantebeskyttelsesmidler. For det første artikel 8, stk. 2, om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler, der indeholder aktivstoffer, der ikke er optaget på bilag I. For det andet artikel 4 om godkendelse af plantebeskyttelsesmidler, hvor aktivstoffet er optaget på bilag I og for det tredje artikel 10 om gensidig anerkendelse af godkendelser, der er udstedt af andre medlemslande, jf. herom nedenfor. Disse tre regelsæt behandles i det følgende.

Salg i overgangsperioden

Det fremgår af direktiv 91/414/EØF, artikel 8, stk. 2, at medlemsstaterne i overgangsperioden kan tillade markedsføring af plantebeskyttelsesmidler med gamle aktivstoffer, der ikke er optaget på bilag I. Som fastslået i artikel 8, stk. 3 skal medlemsstaterne, når de tager plantebeskyttelsesmidler, som indeholder et aktivt stof, op til fornyet overvejelse i henhold til stk. 2, påse, at de i art. 4, 1, b) nr.i)-v), og i litra c) til f) anførte krav er opfyldt i henhold til de nationale bestemmelser om dokumentation. Medlemsstaterne kan i medfør af artikel 8, stk. 1, midlertidigt tillade markedsføring af plantebeskyttelsesmidler, der indeholder nye aktivstoffer, der ikke er optaget på bilag I under de i artiklen nævnte betingelser. Det skal bemærkes, at der ved "overgangsperioden" i det følgende forstås den i artikel 8, stk. 2 og stk. 3 nævnte periode, der principielt løber til år 2003, men som afsluttes individuelt for det enkelte stof, når der træffes afgørelse om, hvorvidt det skal optages på bilag I.

Salg efter overgangsperioden

Det fremgår af artikel 4, at medlemsstaterne drager omsorg for, at plantebeskyttelsesmidler, der indeholder aktive stoffer der er optaget på bilag I, kun godkendes, når betingelserne i direktivet om optagelse af det pågældende aktivstof er opfyldt, og når det ved anvendelse af de ensartede principper i bilag I er fastslået, at bestemmelserne i artikel 4, stk. 1, b)-e) er opfyldt.

Direktiv 97/57/EF - de ensartede principper

Rådets direktiv 97/57/EF udgør bilag VI og fastlægger de ensartede principper for vurdering og godkendelse af plantebeskyttelsesmidler.

Direktivet er under stadig udfyldning med henblik på en mere detaljeret regulering af, hvordan direktivets mangfoldige delvurderinger kan foretages. Udfyldningen sker dels i form af planlagte eller allerede påbegyndte vejledninger for medlemsstaternes vurdering af plantebeskyttelsesmidler og dels i forbindelse med den praksis, der udvikles af medlemsstaternes eksperter allerede i forbindelse med den fælles vurdering af konkrete aktivstoffer med henblik på optagelse på bilag I til direktiv 91/414/EØF.

Retningslinierne i direktiv 97/57/EF indebærer, at der skal foretages en meget lang række delskøn i forbindelse med vurderingen af undersøgelsesresultater af såvel et aktivstofs som det hertil knyttede plantebeskyttelsesmiddels effek-

ter. Herudover indeholder direktivet for en lang række effekter en hovedregel om, på hvilke betingelser en fastslået effekt må føre til godkendelse eller ikke - efterfulgt af undtagelser fra disse betingelser. Ej heller for disse undtagelser er der indtil nu fastlagt udfyldende retningslinier.

De ensartede principper overlader således på forskellig vis medlemsstaterne et skøn, hvormed medlemsstaterne inden for disse rammer kan vurdere, om et plantebeskyttelsesmiddel kan godkendes.

Det fremgår af præamblen til direktiv 97/57/EF, at

"der skal i bilag VI til direktiv 91/414/EØF opstilles ensartede principper med henblik på at sikre, at medlemsstaterne, når de træffer beslutning om plantebeskyttelsesmidler, anvender kravene i artikel 4, stk. 1 litra b), c), d) og e) i det nævnte direktiv på ensartet måde..."

Ved direktiv 97/57/EF, punkt C, 1 om de generelle principper vedrørende beslutningsprocessen, er blandt andet følgende fastlagt:

"1. Medlemsstaterne pålægger i relevante tilfælde betingelser eller begrænsninger i forbindelse med meddelelse af godkendelse. Sådanne forholdsreglers art og strenghed må vælges ud fra og være passende for arten og omfanget af de nyttevirkninger og risici, der kan forventes.

2. Medlemsstaterne påser, at beslutninger, som træffes med hensyn til meddelelse af godkendelser, i fornødent omfang tager hensyn til de landbrugsmæssige, plantesundhedsmæssige eller miljømæssige (herunder klimatiske) forhold de steder, hvor midlet påtænkes anvendt. Sådanne hensyn kan give anledning til særlige brugsbetingelser og -begrænsninger og om fornødent til, at der gives godkendelser for nogle, men ikke andre steder i den pågældende medlemsstat."

Gensidig anerkendelse

For plantebeskyttelsesmidler, der indeholder aktivstoffer, der er optaget på bilag I, gælder en pligt til gensidig anerkendelse af godkendelser. Det følger af artikel 10 i direktiv 91/414/EØF. Denne bestemmelse er helt central for arbejdet i Pesticidudvalgets underudvalg vedrørende lovgivning.

De indledende bestemmelser i artikel 10, stk. 1, lyder:

"Rettes der af ansøgeren en anmodning derom, som af den pågældende er bilagt dokumentation for den sammenlignelighed, der gøres gældende, skal den medlemsstat, der modtager en ansøgning om godkendelse af et plantebeskyttelsesmiddel, som allerede er godkendt i en anden medlemsstat

afstå fra at kræve gentagelse af prøver og analyser, der allerede er udført i forbindelse med godkendelsen af midlet i den anden medlemsstat, for så vidt de landbrugsmæssige, plantesundhedsmæssige og miljømæssige, herunder klimatiske forhold, der er relevante for anvendelsen af midlet, og følgerne af denne anvendelse er sammenlignelige i de pågældende regioner

hvis der i overensstemmelse med artikel 23 er vedtaget ensartede principper, når midlet udelukkende indeholder aktive stoffer, der er anført i bilag I, ligeledes godkende dets markedsføring på sit område, hvis de landbrugs-, plantesundheds- og miljømæssige forhold, herunder klimaforhold, hvorunder midlet anvendes, er sammenlignelige i de pågældende regioner."

Som det fremgår, følger det af bestemmelsen, at en medlemsstat, der modtager en ansøgning om godkendelse af et plantebeskyttelsesmiddel, som allerede er godkendt i en anden medlemsstat, ligeledes skal godkende midlets markedsføring på sit område, hvis de landbrugs-, plantesundheds- og miljømæssige forhold, herunder klimaforhold, hvorunder midlet anvendes, er sammenlignelige.

Det fremgår af artikel 10, stk. 2 og 3, at medlemsstaternes afslag på at anerkende sammenlignelighed eller nægtelse af gensidig anerkendelse af en godkendelse er underlagt en komitéprocedure.

I artikel 10, stk. 1, er det fastlagt, at der til godkendelse kan knyttes de i afsnit 2 og afsnit 3 nævnte betingelser og restriktive bestemmelser om anvendelse.

I artikel 10, stk. 1, afsnit 4, er endvidere fastlagt følgende:

"de anvendelsesbetingelser, der er knyttet til godkendelsen, kan med ansøgerens samtykke ændres for af hensyn til sammenligneligheden at mindske betydningen i de pågældende regioner af landbrugs-, plantesundheds- og miljømæssige forhold, herunder klimaforhold, der ikke er sammenlignelige."

Anvendelse af plantebeskyttelsesmidler

En række af direktivets kapitler indeholder bestemmelser vedrørende anvendelse af plantebeskyttelsesmidler i jordbruget. Omend nogle af bestemmelserne allerede er nævnt i forbindelse med de ovenstående afsnit, nævnes anvendelsesbestemmelserne samlet set i dette afsnit.

Det er væsentligt at være opmærksom på, at anvendelsesbestemmelser her skal forstås i en snæver betydning. Direktiv 91/414/EØF omhandler i sin kerne som nævnt den konkrete godkendelse af konkrete plantebeskyttelsesmidler til salg. De anvendelsesbestemmelser, der omtales her, er derfor sådanne, som knytter sig til de enkelte konkrete plantebeskyttelsesmidler. Bredere anvendelsesreguleringer, for eksempel forbud mod anvendelse af plantebeskyttelsesmidler i private haver, er ikke omfattet af direktiv 91/414/EØF (se nærmere afsnit 6.7. nedenfor) om forbud mod anvendelse.³

Ved artikel 3, stk. 3 om de almindelige bestemmelser er det fastlagt, at plantebeskyttelsesmidler skal anvendes efter deres formål.

For så vidt angår optagelse af aktivstofferne på bilag I er det ved artikel 5, stk. 4, fastslået, at optagelse af et aktivstof på bilag I kan være forbundet med krav til blandt andet aktivstoffernes anvendelsesområde.

For så vidt angår godkendelse af plantebeskyttelsesmidler er det ved artikel 4, stk. 2 fastlagt, at "godkendelsen skal angive kravene vedrørende markedsføring og anvendelse, og i det mindste dem der skal sikre overholdelse af stk. 1, litra b)."

Endvidere er det for så vidt angår godkendelse af plantebeskyttelsesmidler i medfør af artikel 4, der henviser til direktiv 97/57/EF om de ensartede principper for vurdering og godkendelse af plantebeskyttelsesmidler, under punkt C1 i 97/57/EF blandt andet fastslået, at medlemsstaterne i relevante tilfælde pålægger betingelser eller begrænsninger i forbindelse med meddelelse af godkendelse. Dette kan give anledning til særlige brugsbetingelser og -

³ Et udkast til lovforslag om forbud mod anvendelse af plantebeskyttelsesmidler på visse arealer (blandt andet i private haver) er noticeret over for Kommissionen i medfør af informationsproceduredirektivet, 98/34/EF. Kommissionen har afgivet en udførlig udtalelse hvoraf fremgår, at et sådant forbud navnlig vil være i strid med artikel 4 og 8 i direktiv 91/414/EØF. Det er Kommissionens opfattelse, at direktivet gennem artikel 2, nr. 1 omfatter enhver anvendelse, jordbrugsmæssig og ikke-jordbrugsmæssig, af de pågældende midler. Imidlertid argumenterer Kommissionen ikke nærmere for dette synspunkt. Som det fremgår af afsnit 6.7. nedenfor er det underudvalgets opfattelse, at direktivet ikke regulerer alle tilfælde af anvendelsesforskrifter.

begrænsninger og om fornødent til, at der gives godkendelser for nogle, men ikke andre steder i den pågældende medlemsstat.

For så vidt angår gensidig anerkendelse af godkendelser er det ved artikel 10, stk. 1, afsnit 2 og 3 fastslået, at den medlemsstat - der på baggrund af anerkendelse af en godkendelse udstedt af en anden medlemsstat - udsteder en tilsvarende godkendelse for sit eget område, kan knytte en række betingelser, herunder anvendelsesbetingelser, til godkendelsen.

Endelig er det ved artikel 10, stk. 1, afsnit 4 fastslået, at de anvendelsesbetingelser, der er knyttet til godkendelsen, med ansøgerens samtykke kan ændres, for af hensyn til sammenligneligheden at mindske betydningen i de pågældende regioner af landbrugs-, plantesundheds- og miljømæssige forhold, herunder klimaforhold, der ikke er sammenlignelige. Artikel 10 er (endnu) ikke anvendt i praksis, og der foreligger ikke fælles retningslinier for dens fortolkning og herunder fortolkningen af sammenlignelighedsbegrebet. Det er således ikke klarlagt, hvilke oplysninger en ansøger skal indlevere til dokumentation af sammenlignelighed.

Det fremgår af artikel 10, stk. 2 og 3, at medlemsstaternes afslag på at anerkende sammenlignelighed eller nægtelse af gensidig anerkendelse af en godkendelse skal fremsendes til Kommissionen med henblik på endelige afgørelse herom i overensstemmelse med den komitéprocedure, der er fastlagt ved direktivets artikel 19.

Fremgangsmåden i artikel 19 indebærer, at Kommissionen fremlægger et udkast til afgørelse vedrørende det forelagte forhold for Den Stående Komité for Plantesundhed. Komitéen vedtager med kvalificeret flertal i henhold til Traktatens artikel 148 en udtalelse om Kommissionens udkast til afgørelse. Kommissionen vedtager udkastet til afgørelse, såfremt dette er i overensstemmelse med komitéens udtalelse. Såfremt Kommissionens udkast ikke er i overensstemmelse med Komitéens udtalelse, forelægges sagen for Rådet.

Etikettering af plantebeskyttelsesmidler

I forhold til en vurdering af mulighederne for at fastlægge anvendelses- og arealbegrænsninger i forbindelse med godkendelser kan også regler om etikettering være af betydning. I bekendtgørelse om bekæmpelsesmidler er det i § 14 fastslået, at anvendelsesbegrænsninger og herunder arealbegrænsninger skal fremgå af midlets etiket.

For så vidt angår pakning og etikettering af plantebeskyttelsesmidler fastlægger artikel 16 i direktiv 91/414/EØF, at emballagen til plantebeskyttelsesmidler skal opfylde blandt andet følgende krav med hensyn til etikettering:

"1. Alle pakninger skal tydeligt og med uudslettelig tekst vise følgende:"

"g) angivelse af arten af særlige risici for mennesker, dyr eller miljø i form af standardformuleringer, der vælges på passende vis blandt de formuleringer, der er angivet i bilag IV"

"h) sikkerhedsregler til beskyttelse af mennesker, dyr eller miljø i form af standardformuleringer, der vælges på passende vis blandt de formuleringer, der er angivet i bilag V"

"k) de anvendelsesformer, hvortil plantebeskyttelsesmidlet er godkendt, og de landbrugs-, plantesundheds- og miljøforhold, hvorunder midlet kan anvendes eller ikke bør anvendes"

"m) i givet fald den tid, der skal hengå mellem anvendelse og
- udsåning eller plantning af den kultur, der skal beskyttes
- udsåning eller plantning af efterafgrøder
- adgang for mennesker eller dyr
- høst
- anvendelse eller forbrug"

"3. Indtil der foreligger harmoniserede fællesskabsbestemmelser, skal medlemsstaterne på grundlag af de på deres område gældende regler om visse brugerkategori-ers anvendelse af givne plantebeskyttelsesmidler foreskrive, at det på etiketten anføres, hvorvidt et middel kun må anvendes af visse bruger kategorier."

"5. Uanset nr. 1, litra g) og h), kan medlemsstaterne kræve, at der indsættes supple- rende påskrifter på emballagen på en måde, så de er tydelige og ikke kan udslettes, når dette skønnes nødvendigt for at beskytte mennesker, dyr eller miljø; de underret- ter i så fald omgående de øvrige medlemsstater og Kommissionen om hver enkelt undtagelse, idet de anfører ordlyden af den supplerende påskrift og angiver grundene til, at de har krævet denne.

Efter fremgangsmåden i artikel 19 afgøres det, om den supplerende påskrift er beret- tiget, samt hvorvidt bilag IV og V skal ændres i overensstemmelse hermed, eller om den pågældende medlemsstat ikke længere bør kræve en sådan påskrift. Så længe der ikke er truffet afgørelse herom, kan medlemsstaten fortsat kræve denne påskrift."

Det bemærkes, at bilag IV og bilag V ikke har noget indhold p.t. En udfyld- ning heraf afventer forslag fra Kommissionen.

Tilbagekaldelse og midlerti- digt forbud

For så vidt angår godkendelser udstedt under henvisning til artikel 4 er føl- gende fastlagt ved artikel 4, stk. 5:

"Godkendelser kan tages op til fornyet vurdering på et hvilket som helst tidspunkt, hvis der er tegn på, at et eller flere af de i stk. 1 omhandlende krav ikke længere er opfyldt."

Ved artikel 4, stk. 6 er følgende fastlagt:

"Med forbehold af afgørelser truffet i medfør af artikel 10, skal godkendelsen tilba- gekaldes, hvis det viser sig
a) at kravene for at opnå godkendelse ikke opfyldes eller ikke længere opfyldes
b) at der er givet fejlagtige eller vildledende oplysninger om de forhold, der ligger til grund for godkendelsen
eller ændres, hvis det viser sig
c) at det på baggrund af ny videnskabelig og teknisk viden er muligt at ændre den måde, hvorpå plantebeskyttelsesmidlet anvendes, eller de mængder, der anvendes."

Medlemsstatens afgørelse om tilbagetrækning er underlagt en underret- ningsforpligtelse, jf. artikel 12.

For så vidt angår godkendelser udstedt under henvisning til artikel 10 om gen- sidig anerkendelse er følgende fastlagt ved artikel 11:

"Såfremt en medlemsstat har gode grunde til at formode, at et produkt, som den har godkendt eller skal godkende i henhold til artikel 10, udgør en risiko for menneskers eller dyrs sundhed eller miljøet, kan den midlertidigt begrænse eller forbyde anvendelse og/eller salg af det pågældende produkt på sit område. Medlemsstaten under- retter straks Kommissionen og de andre medlemsstater om en sådan foranstaltning og angiver årsagerne hertil."

Medlemsstatens afgørelse herom er underlagt en komitéprocedure, jf. artikel 11, stk. 2.

Ved artikel 12 i direktiv 91/414/EØF er det fastlagt, at medlemsstaterne hvert kvartal underretter Kommissionen og de andre medlemsstater om ethvert plantebeskyttelsesmiddel, der er blevet godkendt eller trukket tilbage i overensstemmelse med direktivet.

5.1.6 **Direktiv 67/548/EØF om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer**

Rådets direktiv 67/548/EØF er blevet ændret otte gange, sidste væsentlige ændring var den syvende, jf. Rådets direktiv 92/32/EØF. Direktivet er vedtaget under henvisning til EF-traktatens artikel 100A.

Dette direktiv omfatter blandt andet de aktivstoffer, der indgår i plantebeskyttelsesmidler, jf. artikel 2.

Ved direktivets artikel 5, 22 og 23 er det fastlagt, at medlemsstaterne skal sikre, at de af direktivet omfattede stoffer kun markedsføres, såfremt bestemmelserne om klassificering, emballering og etikettering er opfyldt.

Ved direktivets artikel 30 fastlægges det, at

"Medlemsstaterne kan ikke af grunde, der vedrører anmeldelse, klassificering, emballering eller etikettering i direktivets betydning forbyde, begrænse eller hindre markedsføring af stoffer, når disse er i overensstemmelse med direktivet."

Det er ved direktiv 91/414/EØF artikel 1, stk. 2 fastslået, at denne bestemmelse fortsat er gældende.

Direktiv 67/548/EØF med efterfølgende ændringer regulerer alene spørgsmålene om anmeldelse, klassificering, emballering og etikettering i forbindelse med markedsføring af de aktivstoffer, der indgår i plantebeskyttelsesmidler.

Ved sagen 278/85 (Kommissionen mod Danmark, vedrørende etikettering af farlige stoffer), har EF-Domstolen udtalt sig om fortolkningen af direktiv 67/548/EØF, herunder rækkevidden af de i direktivet fastsatte bestemmelser.

5.1.7 **Direktiv 78/631/EØF om klassificering, emballering og etikettering af farlige præparater (pesticider)**

Direktiv 78/631/EØF, der er vedtaget under henvisning til EF-traktatens artikel 100, omfatter plantebeskyttelsesmidler, der anvendes i jordbruget, jf. artikel 2.

Direktivet pålægger medlemsstaterne at træffe nødvendige foranstaltninger til sikring af, at de af direktivet omfattede plantebeskyttelsesmidler kun kan markedsføres, såfremt de i direktivet fastsatte regler om klassificering, emballering og etikettering er opfyldt, jf. artikel 3, 4, 5 og 6.

Direktiv 78/631/EØF fastslår endvidere, at medlemsstaterne ikke - på grund af klassificering, emballering eller etikettering i henhold til direktivet - kan forbyde, begrænse eller hindre markedsføring af plantebeskyttelsesmidler, når de opfylder bestemmelserne i direktivet, jf. artikel 9.

Direktiv 78/631/EØF vil blive ophævet, såfremt det af Kommissionen fremlagte forslag til direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om klassificering, emballering og etikettering af farlige præparater vedtages.

5.1.8 **Direktiv 79/117/EØF om forbud mod markedsføring og anvendelse af plantebeskyttelsesmidler indeholdende visse virksomme stoffer**

Direktiv 79/117/EØF, der er vedtaget under henvisning til EF-traktatens artikel 100, omfatter plantebeskyttelsesmidler, der anvendes i jordbruget, jf. artikel 2.

På bilaget til direktivet (forbudslisten) er der hidtil optaget ca. 20 aktive stoffer, der indgår i forskellige plantebeskyttelsesmidler.

Direktivet pålægger medlemsstaterne at drage omsorg for, at de af bilaget til direktivet omfattede plantebeskyttelsesmidler hverken kan markedsføres eller anvendes på medlemsstatens område, jf. artikel 3.

I sagen 125/88 udtalte EF-Domstolen sig om nogle fortolkningsspørgsmål vedrørende direktiv 79/117/EØF. EF-Domstolen udtalte blandt andet, at direktiv 79/117/EØF alene omfatter de i bilaget opregnede produkter. En national domstol er således ikke forpligtet til at lægge direktivet til grund ved anvendelsen af produkter, der ikke er opregnet i bilaget.

5.1.9 **Direktiv 75/440/EØF om kvalitetskrav til overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand og direktiv 76/464/EØF om forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø**

Overfladevand, der anvendes til drikkevand

Direktiv 75/440/EØF indeholder bestemmelser vedrørende mindstekrav til kvaliteten af det overfladevand, der anvendes til drikkevand. Direktivet opdeler overfladevand i tre hovedgrupper, der alle omfatter overfladevand, der anvendes til drikkevand, men som kræver forskellig rensning.

I direktivets bilag II er der fastsat en grænseværdi for pesticider. Ifølge artikel 4, stk. 1 har medlemsstaterne pligt til at træffe alle nødvendige bestemmelser for at sikre, at indholdet af pesticider i overfladevand ikke overstiger den i direktivet fastsatte grænseværdier for pesticider. Hvis pesticidindholdet overstiger den i direktivet angivet grænseværdi, indebærer direktivet, at det som hovedregel er forbudt at anvende overfladevandet til drikkevandsfremstilling.

Endvidere er det i direktivets artikel 4, stk. 2 fastlagt, at medlemsstaterne indenfor rammerne af direktivets målsætning træffer alle nødvendige bestemmelser for at sikre en stadig forbedring af miljøet.

Endelig er det i præamblen fastlagt, at den voksende udnyttelse af drikkevandsressourcerne gør det nødvendigt at nedbringe forureningen af vandet og at beskytte det mod yderligere forurening.

Direktiv 75/440/EØF vil blive ophævet og erstattet af et nyt direktiv, såfremt Kommissionens forslag til direktiv om rammerne af fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (KOM (97) 49 endl.udg.) vedtages. På Rådsmødet (miljø) den 16. - 17. juni 1998 blev der opnået politisk enighed om det foreliggende forslag.

Farlige stoffer i vandmiljøet

Direktiv 76/464/EØF er et minimumsdirektiv, der har til hensigt at sikre en indsats mod de mange former for landbaseret forurening af overfladevand (floder, have og søer) med bestemte farlige stoffer, herunder plantebeskyttelsesmidler. Kerneområdet for direktivets anvendelsesområde er "udledninger", der i artikel 1, stk. 2, d) er defineret som enhver tilførsel til vandmiljøet af farlige stoffer. Der verserer i skrivende stund to præjudicielle sager (C-231/97 og C-232/97) for EF-Domstolen til afklaring af, hvorvidt begrebet "udledning" kan antages at omfatte såkaldt diffuse udledninger, det vil sige tilførsel af for eksempel plantebeskyttelsesmidler til vandmiljøet ved afdrift fra sprøjtede marker. Direktiv 76/464/EØF vil efter en længere overgangsperiode blive ophævet og erstattet af et nyt direktiv, såfremt Kommissionens forslag til direktiv om rammerne af fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (KOM (97) 49 endl.udg.) vedtages. På Rådsmødet (miljø) den 16. - 17. juni 1998 blev der opnået politisk enighed om det foreliggende forslag.

5.1.10 Direktiv 80/68/EØF om beskyttelse af grundvand mod forurening forårsaget af visse farlige stoffer

Dette direktiv omfatter direkte og indirekte udledninger til grundvand. Med direkte og indirekte udledninger tænkes der hovedsageligt på udledninger fra f.eks. lossepladser samt spildevandsudledninger. Landbrugets almindelige anvendelse af pesticider og følgerne heraf er ikke omfattet af dette direktiv. Pesticider er dog relevante i den forstand, at der kan ske udledning af pesticider fra f.eks. en losseplads.

I direktivets artikel 5, stk. 2 er det fastslået, at medlemsstaterne har pligt til at træffe de hensigtsmæssige foranstaltninger, som de skønner nødvendige, med henblik på at begrænse enhver indirekte udledning af stoffer nævnt i liste II, hvor der under punkt 2 er nævnt biocider. Det antages, at betegnelsen biocider i denne sammenhæng refererer til alle bekæmpelsesmidler, det vil sige pesticider og biocider.

Der fremgår af præambelens sjette betragtning, at direktivet ikke omfatter udledninger, der indeholder stoffer nævnt i liste I og II i meget ringe grad eller koncentrationer, på grund af den begrænsede forureningsrisiko og vanskeligheden ved at føre kontrol med disse udledninger.

Direktiv 80/68/EØF vil blive ophævet og erstattet af et nyt direktiv, såfremt Kommissionens forslag til direktiv om rammerne for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (KOM(97) 49 endl. udg.) vedtages. På Rådsmødet (miljø) den 16. -17. juni 1998 blev der opnået politisk enighed om det foreliggende forslag.

5.1.11 Direktiv 98/83/EF om kvaliteten af drikkevand

Dette direktiv omfatter alt vand, der anvendes til drikkevand og fødevarer fremstilling til mennesker, enten i oprindelig form eller efter behandling, med undtagelse af mineralvand.

Direktivet fastlægger minimumskrav vedrørende en række biologiske, fysiske og kemiske egenskaber. Direktivet indeholder således en grænseværdi for indholdet af pesticider og beslægtede produkter i drikkevand.

Den i direktivet fastsatte grænseværdi for pesticider retter sig imidlertid til drikkevand som det færdige produkt. Direktivet indeholder således ikke direkte krav til kvaliteten af ressourcen, som for eksempel grundvandet.

Direktivet indebærer således ikke direkte krav vedrørende brug af pesticider.

Imidlertid er det i direktiv 97/57/EF om de ensartede principper, punkt 2.5.1.2., eksplicit fastlagt, at der ikke kan meddeles godkendelse til markedsføring af et plantebeskyttelsesmiddel, hvis koncentrationen af det aktive stof, relevante metabolitter, nedbrydningsprodukter eller reaktionsprodukter i grundvandet overstiger de grænseværdier for plantebeskyttelsesmidler i drikkevand, der er fastsat i drikkevandsdirektivet.

5.1.12 Kommissionens forslag til direktiv om rammerne for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (vandrammedirektivet)

Kommissionen har den 26. februar 1997 og med ændringsforslag den 26. november 1997 fremsat forslag til Rådets direktiv om rammerne for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger. I Rådet var der på juni-mødet i 1998 politisk enighed om forslaget.

En vedtagelse af direktivet vil efter en årrække ophæve en række direktiver, herunder med betydning for pesticider direktiv 75/440/EØF, 76/464/EØF og 80/68/EØF.

Direktivets overordnede formål er at fastlægge en ramme for beskyttelsen af Fællesskabets vandområder, herunder overfladevand og grundvand.

Miljømålsætning

Direktivet fastlægger for det første en miljømålsætning, der indebærer, at overfladevand og grundvand skal kunne opnå god status inden et nærmere fastlagt tidspunkt. Medlemsstaterne bliver forpligtet til at udarbejde indsatsplaner og gennemføre foranstaltninger, der sikrer opfyldelsen af de i direktivet fastsatte målsætninger vedrørende god status. Om nødvendigt skal medlemslandene forebygge alle væsentlige negative virkninger på vandets status, som vil forhindre opfyldelsen af målsætningerne.

Grundlaget for beslutning om at iværksætte foranstaltninger vil være resultater fra kortlægning og overvågning eller andre data, som viser om målsætningerne kan ventes opfyldt. Hvis de etablerede foranstaltninger viser sig utilstrækkelige i forhold til at overholde den fastsatte målsætning, er medlemslandene forpligtet til at skærpe foranstaltningerne.

God status for overfladevand og grundvand

God status er nærmere defineret i direktivets bilag V, der med hensyn til blandt andet plantebeskyttelsesmidler fastlægger fysisk-kemiske kvalitetskrav for de af direktivet omfattede vandområder.

Det fremgår af bilag V, at der til "god status" kræves, at koncentrationerne af specifikke syntetiske forureningskomponenter ikke overstiger de normer, der er fastsat i medfør af en nærmere angivet procedure i bilagets punkt

1.2.6., hvorefter det anføres: "jf. dog direktiv 91/414/EF". Det bemærkes, at forslaget endnu ikke er færdigforhandlet og derfor kan blive ændret under de videre forhandlinger.

Denne brede henvisning til direktiv 91/414 må fortolkes således, at for plantebeskyttelsesmidler er det vurderingen af aktivstofferne egenskaber i henhold til artikel 5 i direktiv 91/414 og midlernes egenskaber i henhold til direktiv 97/57/EØF, der skal lægges til grund for fastlæggelsen af normer for koncentrationerne af plantebeskyttelsesmidler i de pågældende vandområder.

Denne fortolkning fører til, at "god status" i henhold til bilag V i forslaget til vandrammedirektiv for så vidt angår plantebeskyttelsesmidler må antages at indebære, at koncentrationerne i vandområderne ikke må overstige, hvad der følger af kravene for henholdsvis optagelse af det pågældende aktivstof på bilag I til direktiv 91/414/EØF og national godkendelse af midler med aktivstoffet i henhold til direktiv 97/57/EØF.

Prioritering af miljøfarlige stoffer

Direktivet fastlægger for det andet, at der for miljøfarlige stoffer, herunder pesticider, på fællesskabsplan skal etableres en prioriteret liste, der tilbagevendende vil blive opdateret. For stoffer på den prioriterede liste bliver Kommissionen forpligtet til at udarbejde forslag til foranstaltninger i relation til at nedbringe tilførslen af de pågældende stoffer til vandmiljøet. Disse foranstaltninger vil være rettet mod emissioner af stofferne, og de vil således kunne indeholde både udlednings- og anvendelsesbegrænsninger. Kommissionen skal også fastsætte miljøkvalitetskrav for disse stoffer senest 2 år efter, at de er optaget på listen.

Det fremgår af artikel 21, stk. 2 i vandrammedirektivet, at de miljøfarlige stoffer prioriteres blandt andet på grundlag af den risiko for vandmiljøet eller via vandmiljøet, der er konstateret ved en risikovurdering foretaget i henhold til blandt andre direktiv 91/414/EØF. Dette må fortolkes således, at for plantebeskyttelsesmidlers vedkommende indgår en vurdering efter reglerne i direktiv 91/414/EØF, når det skal fastsættes, hvilken miljøfarlighed det pågældende stof repræsenterer. I hvilken udstrækning pesticider optages på listen vides ikke på nuværende tidspunkt.

For de fællesskabsprioriterede stoffer bliver medlemsstaterne forpligtet til at fastsætte kvalitetskrav, såfremt Kommissionen ikke har gjort det senest syv år efter direktivets ikrafttræden.

5.1.13 Forholdet mellem direktiv 91/414/EØF og direktiverne på kemikalieområdet henholdsvis vandområdet

Produktregulering

Mens direktiv 91/414/EØF indeholder en produktregulering, der udelukkende vedrører den konkrete varegruppe plantebeskyttelsesmidler, indeholder de øvrige direktiver på kemikalieområdet en produktregulering, der generelt vedrører kemiske stoffer og produkter, herunder plantebeskyttelsesmidler.

Miljøkvalitetsregulering

Direktiverne på vandområdet indeholder derimod ikke en produktregulering, men hovedsageligt en miljøkvalitetsregulering. En samtidig anvendelse af produkt- henholdsvis miljøkvalitetsregulering indebærer som udgangspunkt, at produktreguleringen respekterer de krav, der ligger bag miljøkvalitetsreguleringen. Den nærmere fastlæggelse af forholdet mellem produkt-

og miljøkvalitetsdirektiver må imidlertid bero på en fortolkning af de relevante bestemmelser i de pågældende direktiver.

Kemikalieområdet

Ved direktiv 91/414/EØF artikel 1, stk. 2 er det fastlagt, at direktiv 91/414/EØF ikke ændrer bestemmelserne i direktiv 78/631/EØF om klassificering, emballering og etikettering af pesticider og bestemmelserne i direktiv 67/548/EØF om klassificering, emballering og etikettering af aktivstoffer. Endvidere er det i artikel 3, stk. 4 fastlagt, at aktivstoffer kun kan markedsføres, når de er klassificeret, emballeret og etiketteret i overensstemmelse med direktiv 67/548/EØF. For så vidt angår plantebeskyttelsesmidlerne indeholder artikel 16 henvisninger til enkelte bestemmelser i direktiv 67/548/EØF og direktiv 78/631/EØF.

Plantebeskyttelsesmidler og de aktivstoffer, der indgår i plantebeskyttelsesmidler, er således fortsat omfattet af bestemmelserne i 67/548/EØF og 78/631/EØF. Direktiv 91/414/EØF supplerer således bestemmelser i de tidligere direktiver.

Ved direktiv 91/414/EØF artikel 8, stk. 2 er der for så vidt angår overgangsperioden taget forbehold for direktiv 79/117/EØF (forbudsdirektivet). Endvidere er det ved direktiv 91/414/EØF artikel 4, stk. 1 fastlagt, at plantebeskyttelsesmidler efter overgangsperioden kun godkendes når aktivstofferne er anført på bilag I (positivlisten). Da 79/117/EØF indebærer et forbud mod markedsføring af de regulerede plantebeskyttelsesmidler, må det formodes at et konkret plantebeskyttelsesmiddel ikke vil kunne være omfattet af både direktiv 79/117/EØF (forbudsdirektivet) og direktiv 91/414/EØF (positivlisten) på samme tid.

Direktiv 91/414/EØF har således ikke ændret, men suppleret direktiv 79/117/EØF på en sådan måde, at der ikke er sammenfald mellem direktivernes anvendelsesområde.

Ligeledes er det ved direktiv 91/414/EØF artikel 1, stk. 4 fastlagt, at direktiv 91/414/EØF ikke ændrer bestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 1734/88, som senere ændret ved 2455/92, om udførsel fra og indførsel til Fællesskabet af visse farlige kemikalier, herunder plantebeskyttelsesmidler. Denne forordning vedrører import og eksport, og berører således ikke spørgsmålet om markedsføring og anvendelse i Fællesskabet.

Konklusion - kemikalieområdet

Som det fremgår af ovenstående er kemikaliedirektiverne, herunder direktiv 91/414/EØF, indbyrdes samordnet på en sådan måde, at der i langt de fleste tilfælde ikke opstår sammenfald mellem de forskellige reguleringer, og i givet fald er der i direktiverne taget højde for dette. Dette indebærer, at de generelle kemikaliedirektiver kun har meget begrænset betydning i forhold til medlemsstaternes adgang til at regulere salg og anvendelse af plantebeskyttelsesmidler.

Vandområdet

For så vidt angår forholdet mellem direktiv 91/414/EØF og vanddirektiverne henvises der til afsnit 6.7.5.

5.1.14 Direktiver om maksimalgrænseværdier for pesticidrester på og i fødevarer (direktiv 76/895/EØF m.fl.)

Som det fremgår af afsnit 3.2. ovenfor, er en af underudvalgets problemstillinger, om Danmark har mulighed for selvstændigt at fastsætte lavere grænseværdier for pesticidrester i fødevarer end de nugældende. Dette vurderes nedenfor i afsnit 6.10.

Med henblik på denne vurdering følger nedenfor en redegørelse for EU-reglerne om pesticidrester i fødevarer. Vedrørende WTO-reglerne om dette emne henvises til afsnit 6.10.2. nedenfor.

Indholdet af pesticidrester i fødevarer er i Danmark reguleret ved maksimalgrænseværdier fastsat i bekendtgørelse nr. 659 af 14. august 1997 (pesticid-bekendtgørelsen), som ændret ved bekendtgørelse nr. 13850 af 22. januar 1998 og bekendtgørelse nr. 986 af 17. december 1998. Reglerne er udstedt med hjemmel i levnedsmiddelloven (bl.a. § 13, som giver hjemmel til at udstede regler om forureninger i levnedsmidler).

Rammedirektiver

De danske regler er helt overvejende en implementering af EU-direktiver. EU-maksimalgrænseværdier for restindholdet af pesticider i fødevarer er harmoniseret i medfør af nedenstående 5 rammedirektiver:

- Rådets direktiv 76/895/EØF af 23. november 1976 om fastsættelse af maksimalgrænseværdier for pesticidrester på og i frugt og grøntsager.
- Rådets direktiv 86/362/EØF af 24. juli 1986 om fastsættelse af maksimalgrænseværdier for indholdet af pesticidrester i og på korn.
- Rådets direktiv 86/363/EØF af 24. juli 1986 om fastsættelse af maksimalgrænseværdier for indholdet af pesticidrester i og på levnedsmidler af animalsk oprindelse.
- Rådets direktiv 90/642/EØF af 27. november 1990 om fastsættelse af maksimalgrænseværdier for pesticidrester på og i visse produkter af vegetabilsk oprindelse, herunder frugt og grøntsager.
- Rådets direktiv 97/41/EF af 25. juni 1997 om ændring af direktiv 76/895/EØF, 86/362/EØF, 86/363/EØF og 90/642/EØF om fastsættelse af maksimalgrænseværdier for pesticidrester på og i henholdsvis frugt og grøntsager, korn, levnedsmidler af animalsk oprindelse og visse produkter af vegetabilsk oprindelse, herunder frugt og grøntsager.

Direktiv 97/41/EF, som blev meddelt i august 1997 med frist for implementering senest 31. december 1998, tilpasser visse bestemmelser i direktiverne 76/895/EØF, 86/362/EØF og 86/363/EØF til de tilsvarende bestemmelser i direktiv 90/642/EØF. Desuden fastsættes nye fælles bestemmelser for at sikre ensartede regler for samtlige regulerede produkter af frugt og grønt, korn samt animalske produkter.

Totalharmonisering

Rammedirektiverne er udstedt med hjemmel i EF-traktatens artikel 43. Rammedirektiverne indeholder alle en frihandelsklausul. Artikel 5 i direktiv 90/642/EØF lyder eksempelvis:

"Medlemsstaterne må ikke på grund af forekomst af pesticidrester forbyde eller hindre, at de i artikel 1 omhandlede produkter bringes i omsætning på deres område, hvis mængden af sådanne pesticidrester på eller i produkterne eller den relevante del af

dem ikke overstiger maksimalgrænseværdierne som anført i den i artikel 1 omhandlede liste."

Der er i rammedirektiverne en sundhedsklausul, der giver mulighed for at fastsætte midlertidige, lavere maksimalgrænseværdier. I artikel 8 i direktiv 90/642/EØF er den formuleret således:

"Såfremt en Medlemsstat, som følge af nye oplysninger eller en nyvurdering af allerede foreliggende oplysninger, skønner, at en maksimalgrænseværdi, som fastsat i den i artikel 1 omhandlede liste, frembyder fare for menneskers eller dyrs sundhed, og at det derfor er nødvendigt hurtigt at gribe ind, kan medlemsstaten midlertidigt sænke denne grænseværdi på sit eget område. I så fald giver den straks de øvrige medlemsstater og Kommissionen meddelelse om de truffne foranstaltninger og vedlægger en begrundelse herfor."

Det fremgår af frihandelsklausulen, at medlemsstaterne ikke kan fastsætte lavere grænseværdier for de pesticider og fødevarer, hvor der i EU er fastsat en grænseværdi. Dermed må reglerne anses for at være udtryk for en totalharmonisering.

Nationale grænseværdier

Hvor der ikke findes EU-maksimalgrænseværdier, er en medlemsstat efter direktiv 97/41/EF, for eksempel artikel 4, stk. 6, med tilføjelsen af artikel 5b, stk. 2 til direktiv 90/642/EØF forpligtet til - efter anmodning fra en anden medlemsstat - at fastsætte nationalt gældende grænseværdier for produkter, der er produceret i den anden medlemsstat. Reglen er indført for at lette samhandelen. Denne grænseværdi skal fastsættes under hensyn til god landbrugsmæssig praksis i oprindelsesmedlemsstaten og under hensyn til forbrugernes sundhed.

I de tilfælde, hvor to medlemsstater ikke kan blive enige om størrelsen af en maksimalgrænseværdi fastsat efter ovennævnte regel, eller hvis andre ikkeharmoniserede nationale grænseværdier bliver til hindring for samhandelen mellem to Medlemsstater, er der i direktiv 97/41/EF fastlagt en mæglingsprocedure, som fører til fastsættelse af EU-grænseværdier. Proceduren kan igangsættes ved bestemte omstændigheder, som fastlagt i direktiv 97/41/EF eksempelvis i artikel 4, stk. 6, som tilføjer til direktiv 90/642/EØF bl.a. artikel 5 b, stk. 3.

Denne bestemmelse har følgende hovedindhold:

Hvis bestemmelsesmedlemsstaten enten har fastsat nye maksimalgrænseværdier eller ændret de i den nationale lovgivning fastsatte værdier, eller den har ændret sine kontrolforanstaltninger på en uforholdsmæssig og/eller diskriminerende måde i forhold til sin nationale produktion, eller hvis dens maksimalgrænseværdi adskiller sig væsentligt fra de tilsvarende værdier i andre medlemsstater, eller hvis dens maksimalgrænseværdi giver et uforholdsmæssigt beskyttelsesniveau i forhold til medlemsstatens beskyttelsesniveau for pesticider, der udgør en tilsvarende risiko, eller for tilsvarende landbrugsprodukter eller levnedsmidler, gælder et krav om en mæglingsprocedure i form af bilaterale forhandlinger.

Hvis bilaterale forhandlinger mellem de to medlemsstater fører til enighed om en ny grænseværdi meddeles denne til Kommissionen. Hvis der ikke opnås enighed, foreslår Kommissionen en grænseværdi. Forslaget til EU-maksimalgrænseværdi skal vedtages ved kvalificeret flertal i Den Stående Komité for Plantesundhed i en III b procedure. Opnås der ikke kvalificeret flertal forelægger Kommissionen sagen for Rådet, der kan forkaste forslaget

med simpelt flertal, eller kan vedtage forslaget uændret med kvalificeret flertal eller ændre det ved enstemmighed.

Fødevarergrupper omfattet af rammedirektiverne

De produktgrupper af frugt og grønt, som er omfattet af regelværket fremgår af bilaget til direktiv 90/642/EØF ændret med direktiv 95/38/EF. Det drejer sig om hovedgrupperne citrusfrugter, træ nødder, kernefrugter, stenfrugter, bær og småfrugter, diverse eksotiske frugter som produkterne ananas, oliven, bananer mm., hovedgrupperne rod- og knoldfrugter, løg, frugtgrøntsager som tomater, agurker, meloner mm., hovedgrupperne kål, bladgrøntsager som salat, kørvel mm., hovedgrupperne bælgfrugter, stængelgrøntsager som artiskokker, asparges, rabarber mm., hovedgrupperne svampe, oliefrø som hørfrø, jordnødder, sennepsfrø, solsikkefrø mm., kartofler, te, humle samt krydderier.

De omfattede produktgrupper af animalsk oprindelse er med seneste ændringer angivet i direktiv 86/363/EØF og omfatter alt af animalsk oprindelse, som kan spises - undtagen fisk og skaldyr.

De omfattede kornsorter er senest opført i direktiv 93/57/EØF, og omfatter hvede, rug, byg, havre, majs, ris, sorghum, boghvede, hirse mm. De tre sidstnævnte direktiver er udfyldningsdirektiver til de ovennævnte rammedirektiver.

Pesticider omfattet af rammedirektiverne

På nuværende tidspunkt er omkring 120-140 pesticider indeholdt i udfyldningsdirektiver. Der er endnu ikke fastsat en grænseværdi for alle de nu omfattede kombinationer af pesticid/produkt; men dette er planlagt udført år 2003.

Ifølge direktiv 91/414/EØF, artikel 8, stk. 2, skal alle aktivstoffer, der var på markedet i EU før den 26. juli 1993, revurderes inden år 2003 (se afsnit 5.1.5. ovenfor), og der skal fastsættes EU-grænseværdier for disse pesticider, jf. samme artikel stk. 3.

For nye aktivstoffer, der markedsføres efter den ovennævnte dato, skal der i henhold til direktivets artikel 4, stk. 1, litra f, ligeledes fastsættes EU-grænseværdier som en betingelse for godkendelse.

Alle de nævnte EU-grænseværdier vil blive optaget i udfyldningsdirektiver til ovenstående rammedirektiver, efterhånden som aktivstofferne bliver revurderet/godkendt. Antallet af pesticider, som vil være omfattet af regelværket vil derfor til stadighed vokse. Målet er, at der fastsættes maksimalgrænseværdier for samtlige pesticider, der markedsføres i EU.

Markedsandele

Det er ikke muligt i dag at angive, hvor stor en del af det danske marked for frugt og grønt, animalske produkter samt korn, der i praksis er omfattet af EU-regulering, dvs. hvilke produkter og hvor mange, der indeholder restkoncentrationer af pesticider med fastsatte EU-maksimalgrænseværdier.

Danske, ikke-harmoniserede maksimalgrænseværdier

For de pesticider og produkter eller kombinationer heraf, hvor der ikke er fastsat en EU-maksimalgrænseværdi, er det muligt at fastsætte nationale grænseværdier, der skal notificeres både i EU (direktiv 83/189/EØF ændret ved 88/182/EØF og 94/10/EF) og WTO (SPS Aftalen artikel 7). (Se om WTO-reglerne afsnit 6.10.2. nedenfor).

I dag findes der danske, nationale grænseværdier i begrænset omfang nemlig for de pesticider, som er optaget i pesticidbekendtgørelsens bilag 7, og for hvilke bilaget fra bekendtgørelsen af 1988 er opretholdt. Som eksempler kan nævnes fenitrothion og pirimicarb. Disse pesticider er ikke omfattet af EU-

regulering eller endnu kun delvist. Andre danske maksimalgrænseværdier er opført i pesticidbekendtgørelsens bilag 6, der vedrører pesticider godkendt af Miljøstyrelsen til anvendelse i Danmark, og som har fået fastsat midlertidige danske maksimalgrænseværdier efter direktiv 91/414/EØF.

For de resterende pesticid/produkt-kombinationer, hvor der hverken er fastsat en national grænseværdi eller en EU-grænseværdi, foretages der en individuel sundhedsmæssig vurdering af Veterinær- og Fødevederedirektoratets Institut for Fødevaresikkerhed og Toksikologi i overensstemmelse med levnedsmiddellovens § 12, hvoraf det fremgår, at levnedsmidlerne ikke må sælges, hvis de "må antages at kunne overføre eller fremkalde sygdom eller at kunne medføre forgiftning, eller hvis levnedsmidlerne på grund af ... forurening ... eller af anden årsag må anses for at være utjenlige til at fortæres af mennesker".⁴

Andre, ikke-harmoniserede maksimalgrænseværdier

For den ikke-harmoniserede restgruppe af pesticider har nogle EU-lande, f.eks. Tyskland, i stedet for den ovenfor omtalte individuelle sundhedsmæssige vurdering indført en generel maksimalgrænseværdi på 0,01 mg/kg, hvilket i visse tilfælde er så lavt, at en anvendelse af pesticidet på nogle afgrøder ikke er mulig. Tyskland har notificeret sin generelle grænseværdi efter direktiv 83/189 under koden 94/79/D. En ordning som den tyske har ikke kun fordele, men også ulemper. Én af ulemperne er, at en generel maksimalgrænseværdi på 0.01 mg/kg i visse tilfælde kan være for høj i forhold til en sundhedsmæssig vurdering.

5.2 WTO-regler (Verdenshandelsorganisationen)

Danmark er direkte og gennem EU medlem af World Trade Organisation, dvs. Verdenshandelsorganisationen, der også betegnes WTO.

De forpligtelser, Danmark har i forhold til WTO, har betydning for landets muligheder for ved national lovgivning m.v. at afvikle pesticidforbruget i jordbrugserhvervene.

5.2.1 Indledning

WTO-retten er et forholdsvis nyt retsområde. Det følgende er baseret på en redegørelse fra Justitsministeriet, Lovafdelingen. På baggrund af underudvalgets drøftelser har udvalget dog foretaget visse ændringer.

Med henblik på en generel introduktion til visse WTO-regler af relevans for Pesticidudvalget gennemgås i det følgende WTO-rettens system, de grundlæggende regler i Den Almindelige Overenskomst om Told og Udenrigshandel 1994 (GATT 1994) med tilknyttede Aftaler og Forståelser samt særligt Aftalen om Anvendelse af Sundhedsmæssige og Plantesundhedsmæssige Foranstaltninger (SPS-aftalen) og Aftalen om Tekniske Handelshindringer (TBT-aftalen), som alle findes i bilag 1 A til WTO-aftalen. Desuden gennemgås forholdet mellem EU-ret og WTO-ret.

⁴I forbindelse med revurdering af pesticider efter direktiv 91/414/EØF, skal der fastlægges grænseværdier vedrørende fødevarer og foder, som anvendes her i landet. Denne kobling mellem det nævnte direktiv og fødevarer m.v. fremgår af direktivets (91/414/EØF) artikel 4, stk. 1, f. Herfra henvises til visse af ovennævnte rammedirektiver om grænseværdier i fødevarer.

5.2.2 WTO-rettens system

WTO (World Trade Organization) blev oprettet ved WTO-aftalen den 1. januar 1995 som et resultat af Uruguay-runden. WTO er - til forskel fra sin forgænger GATT - en international organisation. WTO's højeste myndighed er Ministerkonferencen, hvis opgaver mellem konferencerne varetages af et Almindeligt Råd bestående af repræsentanter for medlemsstaterne. WTO's sekretariat ledes af en generaldirektør.

WTO-regler

WTO-retten består af 3 hovedelementer: GATT, GATS og TRIPs.⁵

GATT-aftalen (General Agreement on Trade in Goods) vedrører handlen med varer. Aftalen som ændret efter Uruguay-runden benævnes GATT 1994 (GATT) og indgår som en af de aftaler, der er omfattet af WTO's kompetence efter WTO-aftalen. Til GATT-aftalen er knyttet en række aftaler om specifikke områder, herunder vedrørende tekniske handelshindringer (TBT-aftalen), statsstøtte og sundheds- og plantesundhedsforanstaltninger (SPS-aftalen); samt en række forståelser vedrørende specifikke GATT-regler.

GATS-aftalen (General Agreement on Trade in Services) vedrører handlen med tjenesteydelser.

TRIPs-aftalen (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) vedrører immaterielle rettigheder.

Tvistbilæggelse

Samtlige tvister mellem WTO's medlemsstater vedrørende WTO-retten skal afgøres af WTO's særlige tvistbilæggelsesorgan (Dispute Settlement Body - DSB). Reglerne for DSB's virksomhed er fastlagt i en Dispute Settlement Understanding (DSU).

Systemet består af en konsultationsfase, en panel-rapport og en eventuel rapport fra det såkaldte Appel Organ. De processuelle frister for denne procedure er meget korte, og en sag skal som hovedregel være afsluttet inden 15 måneder. Mange sager afsluttes i konsultationsfasen. DSB vedtager rapporter fra paneler og fra Appel Organet, medmindre samtlige medlemsstater stemmer imod. I modsætning hertil krævede vedtagelse under GATT 1947 konsensus.

Alle WTO medlemmer er underlagt DSU's jurisdiktion. Unilateral konstatering af overtrædelser eller iværksættelse af sanktioner inden for anvendelsesområdet af WTO-retten er ikke tilladt.⁶ I modsætning til sædvanlig folkeret antager retsplejen således obligatorisk karakter. WTO eller private parter har ikke mulighed for at anvende WTO's konfliktløsningssystem. Der findes ingen procedurer for præjudiciel forelæggelse.⁷

DSB's afgørelser skal gennemføres inden for en fastsat frist af typisk 15 måneder. WTO-retten forpligter medlemsstaterne til at bringe overtrædelser til ophør, eller subsidiært til at betale kompensation for de tab, som øvrige med-

⁵Rådets afgørelse om EU's indgåelse af WTO-aftalen, bilagt de vigtigste aftaler, herunder SPS- og TBT-aftalen, med undtagelse af GATT 1994, findes i EF-Tidende 1994, L 336. GATT 1994 kan findes på Internettet (WWW.WTO.org med henvisninger) eller i Edmond McGovern: International Trade Regulation, 1995.

⁶Af DSU artikel 23 fremgår således: "Når medlemmer søger at rette op på en overtrædelse af forpligtelser ... skal de anvende og overholde reglerne og procedurerne i denne Forståelse".

⁷For øjeblikket (2. halvår 1998) foregår et såkaldt "review" af DSU med henblik på eventuelle ændringer af regler og procedurer for tvistbilæggelse. EU har taget en række initiativer i den forbindelse, som gennemgås indenfor rammerne af 113-komiteén.

lemsstater herefter lider. National regulerings uforenelighed med WTO-retlige regler kræver, at dette er konstateret af en afgørelse fra DSB.

I løbet af de første 2½ år af det nye WTO-tvistbilæggesystem er næsten 200 sager blevet startet, heraf er 14 rapporter fra Appel Organet endeligt vedtaget pr. 1. juli 1998. I ingen af disse 14 sager har en medlemsstat nægtet at opfylde Appel Organets afgørelse.

5.2.3 Grundlæggende GATT-regler

GATT regulerer to fundamentale problemer for den frie handel: Diskrimination og handelsbarrierer. Med hensyn til diskrimination sonderer GATT mellem diskrimination *mod* andre lande (NT) og *mellem* andre lande (MFN). Med hensyn til barrierer indeholder GATT en hovedsondring mellem told- og ikke-toldbarrierer (tekniske handelshindringer).

Diskrimination er som udgangspunkt forbudt. Handelsbarrierer er som hovedregel tilladt inden for aftalte grænser. Disse grænser fremgår af hvert medlems liste over indrømmelser, som hovedsageligt revideres i forbindelse med runderne (Tokyo-runden, Uruguay-runden m.v.).⁸

Det fremgår af WTO-aftalens artikel XVI, stk. 3, at denne aftale i tilfælde af regelkonflikt har forrang fremfor GATT, GATS, TRIPs og DSU (*lex superior*). Inden for GATT følger det af en indledende fortolkende note til bilag 1 A, at de aftaler, der knytter sig til GATT, herunder SPS, TBT og Aftalen om Landbrug, i tilfælde af regelkonflikt har forrang fremfor GATT (*lex specialis*).

Det fremgår af TBT-aftalens artikel 1, stk. 5, at denne aftale ikke finder anvendelse inden for SPS-aftalens anvendelsesområde. Det fremgår af Aftalen om Landbrug, bilag 1, nr. 2, at denne aftales anvendelsesområde ikke indebærer begrænsninger i de produkter, der er omfattet af SPS-aftalen.

National behandlings-princippet (NT)

National behandlings-princippet (NT-princippet) fremgår af GATT artikel III. Artikel III, stk. 1, indeholder det generelle princip. Bestemmelsen lyder:

"The contracting parties recognize that internal taxes and other internal charges, and laws, regulations and requirements affecting the internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use of products, and internal qualitative regulations requiring the mixture, processing or use of products in specified amounts or proportions, should not be applied to imported or domestic products so as to afford protection to domestic production".

Dette generelle princip er specificeret i bestemmelsens stk. 2 med hensyn til interne skatter og afgifter af enhver art, og i stk. 4 med hensyn til enhver anden intern regulering. Stk. 2 og 4 finder anvendelse på enhver diskrimination mellem ens produkter. Stk. 1 finder også anvendelse på lignende produkter, men alene hvis diskriminationen medfører beskyttelse af den indenlandske produktion.

Mest begunstigede nations-princippet (MFN)

Regler om forbud mod diskrimination mellem WTO's medlemmer findes flere steder i GATT. Hovedbestemmelsen findes i artikel I, stk. 1, som lyder:

⁸Disse runder har ført til betydelige liberaliseringer og heraf følgende international specialisering, herunder nedsættelse af de gennemsnitlige told-satser for industrivarer fra over 40% i 1947 til under 5% i dag; Trebilcock og Howse; *The Regulation of International trade*, 1995, p. 21.

"With respect to customs duties and charges of any kind imposed on or in connection with importation or exportation ... and with respect to all matters referred to in paragraphs 2⁹ and 4¹⁰ of article III, any advantage, favour, privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for the territories of all other contracting parties".

GATT artikel I forbyder således som udgangspunkt enhver diskrimination mellem ens produkter fra forskellige WTO medlemmer. Dette gælder, uanset om diskriminationen afbalanceres ved omvendt diskrimination vedrørende andre varer.

Artikel XXIV muliggør fjernelsen af handelsbarrierer mellem bl.a. EU's medlemmer uden at respektere MFN-princippet. Det må ligeledes antages, at bestemmelsen undtager interne regler, der diskriminerer mellem lande inden for og uden for bl.a. EU, fra MFN-princippet.

Såfremt import af en given vare ikke kan forhindres efter EU-regler, er dette således ikke ensbetydende med, at EU's medlemsstater skal tillade import fra samtlige WTO medlemmer som følge af MFN-princippet.

Men såfremt import af en given vare ikke kan forhindres efter EU's regler, er EU - som medlem af WTO - som udgangspunkt forpligtet til ikke at forhindre import fra andre WTO medlemmer, jf. NT-princippet.¹¹

Generelle undtagelser - artikel XX

De generelle undtagelser som følge af ikke-økonomiske forhold findes i GATT artikel XX.¹² Bestemmelsens indledning lyder:

"Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be constructed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures necessary to protect".

Herefter opregner bestemmelsen 10 punkter, herunder:

- (a) den offentlige moral,
- (b) menneskers, dyrs eller planters liv eller sundhed, samt
- (c) immaterielle rettigheder.

Anvendelsen af artikel XX forudsætter efter praksis, at de nationale regler objektivt søger at nå et af disse mål, og at de ikke har til formål eller følge at skabe unødvendige hindringer for den internationale handel.¹³ Anvendelsen af

⁹ Artikel III, stk. 2, vedrører interne afgifter og skatter af enhver art.

¹⁰ Artikel III, stk. 4, vedrører "all laws, regulations and requirements affecting internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use".

¹¹ Dette indebærer, at hvis eksempelvis Danmark fastsætter regler for import af en given vare fra tredjeland, som skærper EU's interne regler, vil dette ud over oftest at udgøre et brud på EU's interne regler også medføre, at Danmark tvinger EU ud i en situation, hvor EU begår brud på WTO-rettens princip (ens behandling af interne og importerede varer). Dette er ikke uden relevans, bl.a. fordi WTO's tvistløsningsmekanisme arbejder hurtigere end EU's interne traktatkænkelsesprocedure efter EF-traktatens artikel 169.

¹² Artikel XXI indeholder en undtagelse vedrørende national sikkerhed. GATT indeholder desuden undtagelser af økonomisk art: Statsstøtte, Anti-dumping og sektorbeskyttelse. Særlige aftaler blev indgået under Uruguay-runden herom.

¹³ Se f.eks. Report of Panel on Thailand - restrictions on importation of and internal taxes on cigarettes, BISD 37S/200 (1991), par. 77 ff., eller Report of the Appellate Body in United States -

artikel XX må ikke gå videre end nødvendigt for at opfylde et lovligt mål, men bestemmelsen er ikke underlagt samme skrappe proportionalitetsvurdering som eksempelvis den lignende regel i EF-traktatens artikel 36.

Tekniske handelshindringer er reguleret i TBT-aftalen - se afsnit 5.2.4.3. Anvendelsen af artikel XX(b) er særligt reguleret i SPS-aftalen - se afsnit 5.2.4.2. nedenfor. TBT - og SPS-aftalen har - som angivet ovenfor i afsnit 5.2.3. - i tilfælde af regelkonflikt forrang fremfor GATT.¹⁴

5.2.4 WTO-regler i relation til regulering af plantebeskyttelsesmidler

Særligt SPS-aftalen normerer muligheden for national regulering af plantebeskyttelsesmidler. SPS-aftalen gennemgås nedenfor i afsnit 5.2.4.2. Det kan desuden være relevant at vurdere de rammer for national regulering, som er fastlagt i TBT-aftalen og GATT artikel XI (kvantitative restriktioner). Disse regler gennemgås i oversigtsform i afsnit 5.2.4.3. og 5.2.4.4. Den nærmere afgrænsning mellem SPS- og TBT-aftalen behandles indledningsvis.

Afgrænsningen mellem SPS- og TBT-aftalen

TBT-aftalen vedrører tekniske forskrifter og standarder,¹⁵ som defineret i aftalens bilag 1, pkt. 1 og 2 (TBT-foranstaltninger). TBT-aftalen viger for SPS-aftalen, jf. artikel 1, stk. 5. En teknisk forskrift er:

"Et dokument, der angiver kendetegn for varer eller de dermed forbundne processer og produktionsmetoder, herunder gældende administrative bestemmelser, hvis overholdelse er obligatorisk. Det kan også omfatte eller udelukkende vedrøre betingelserne om terminologi, symboler, emballering, mærkning eller etikettering vedrørende varer, processer eller produktionsmetoder".

SPS-aftalen (Aftalen om Anvendelse af Sundheds- og Plantesundhedsforanstaltninger) finder anvendelse på de foranstaltninger, som er defineret i bilag A til aftalen (SPS-foranstaltninger).¹⁶ Dette er: Enhver foranstaltning uanset art,

"der anvendes:

- a) for at beskytte dyrs eller planter liv eller sundhed på et medlems territorium mod de risici, der stammer fra indførelse, etablering eller udbredelse af parasitter, sygdomme, sygdomsbærende organismer eller sygdomsfremkaldende organismer
- b) for at beskytte menneskers eller dyrs liv eller sundhed på et medlems territorium mod de risici, der stammer fra tilsætningsstoffer, forureninger,¹⁷

standards for reformulated and conventional gasoline, DS/2. Se desuden TBT-aftalen artikel 2.2.-2.3.

¹⁴Ottende betragtning i SPS-aftalens præambel angiver, at WTO's medlemmer med denne aftale har ønsket: "at udarbejde regler for anvendelsen af de bestemmelser i GATT 1994, der vedrører anvendelsen af sundheds- og plantesundhedsforanstaltninger, særligt bestemmelserne i artikel XX(b)".

¹⁵En ikke-obligatorisk teknisk forskrift fastsat af en anerkendt organisation.

¹⁶Efter bilag A, nr. 1, litra d), i.f. omfatter SPS-foranstaltninger: "alle relevante love og administrative bestemmelser, krav og procedurer, herunder bl.a. slutproduktkriterier, processer og produktionsmetoder, prøvnings-, inspektions-, certificerings- og godkendelsesprocedurer, karantæneordninger, herunder relevante krav i forbindelse med transport af dyr og planter, eller for de materialer, der er nødvendige for deres overlevelse under transporten, bestemmelser vedrørende de relevante statistiske metoder, udvælgelsesprocedurer og risikoanalysemetoder samt emballage- og mærkningskrav i direkte tilknytning til levnedsmiddelsikkerheden".

¹⁷"Forureninger" omfatter pesticid- og veterinærlægemiddelrester og fremmedlegemer, jf. note (1) til bilag A.

toksiner eller sygdomsfremkaldende organismer i levnedsmidler, drikkevarer eller foder

- c) for at beskytte menneskers liv eller sundhed på et medlems territorium mod de risici, der stammer fra sygdomsbærende dyr, planter eller produkter heraf, eller indførelse, etablering eller udbredelse af parasitter, eller
- d) for at forebygge eller begrænse anden skade på et medlems territorium, som stammer fra indførelse, etablering eller udbredelse af parasitter ...".

Det bemærkes, at SPS-aftalen ikke anvender ordet "miljøet", men i stedet i relation til tilsætningsstoffer og forureninger kun taler om menneskers og dyrs sundhed (bilag A, nr. 2). En regulering, hvis eneste eller altovervejende formål er at beskytte miljøet uden samtidig at sigte mod at beskytte mennesker og dyr mod de risici, der stammer fra tilsætningsstoffer, forureninger, toksiner eller sygdomsfremkaldende organismer i levnedsmidler, drikkevarer eller foder, er således ikke omfattet af SPS-aftalen.

Foranstaltninger vil, i det omfang de er begrundet i hensyn til at beskytte menneskers eller dyrs sundhed i Danmark mod de risici, der stammer fra tilsætningsstoffer, forureninger, toksiner eller sygdomsfremkaldende organismer i levnedsmidler, drikkevarer eller foder, være omfattet af SPS-aftalen, jf. bilag A, pkt. b).

I det omfang foranstaltninger stiller krav til varer, processer eller produktionsmetoder, som er begrundet i andre hensyn end de ovennævnte, herunder hensyn af miljømæssig karakter, vil disse foranstaltninger være omfattet af TBT-aftalen. Importforbud er omfattet af forbuddet mod kvantitative restriktioner i GATT artikel XI (se afsnit 3.4. nedenfor).

Foranstaltninger,¹⁸ herunder anvendelsesregulering, som ikke har karakter af krav til varer, processer eller produktionsmetoder, og som ikke er begrundet i hensyn til at beskytte menneskers eller dyrs sundhed i Danmark mod forurening af levnedsmidler, drikkevarer eller foder, som stammer fra brugen af pesticider, er alene omfattet af GATT's øvrige regler, herunder vedrørende ikke-diskrimination.

SPS-aftalen

SPS-aftalen er en særskilt aftale med forrang fremfor GATT's almindelige regler. Aftalen søger efter præambelens 4. betragtning blandt andet: "at etablere et multilateralt sæt af regler og discipliner, der skal styre udviklingen, vedtagelsen og håndhævelsen af sundheds- og plantesundhedsforanstaltninger for at mindske deres negative virkninger på samhandelen".

Grundlæggende rettigheder og forpligtelser

De grundlæggende rettigheder og forpligtelser i relation til SPS-foranstaltninger fremgår af aftalens artikel 2. Artikel 2, stk. 2, fastsætter det generelle princip for SPS-foranstaltninger. Bestemmelsen lyder:

"Medlemmerne sikrer, at sundheds- og plantesundhedsforanstaltninger udelukkende anvendes i den udstrækning, det er nødvendigt for at beskytte menneskers, dyrs og planters liv eller sundhed, og at de er baseret på videnskabelige principper og ikke opretholdes uden tilstrækkeligt videnskabeligt grundlag, jf. dog artikel 5, stk. 7."

Artikel 2, stk. 3, indeholder en regel af samme karakter som MFN- og NT-principperne. Bestemmelsen lyder:

¹⁸Med undtagelse af støtteordninger, som er særskilt reguleret i Aftalen om Subsidier og for Landbrugsprodukters vedkommende i Aftalen om Landbrug. Aftalen om Landbrug vedrører kvantitative restriktioner og støtteordninger.

"Medlemmerne sikere, at deres sundheds- og plantesundhedsforanstaltninger ikke vilkårligt eller uberettiget forskelsbehandler medlemmer med ens eller tilsvarende vilkår, herunder forskelsbehandling mellem eget og andre medlemmers territorium. Sundheds- og plantesundhedsforanstaltninger må ikke anvendes på en måde, der udgør en skjult begrænsning i den internationale handel."

Artikel 2's principper er nærmere præciseret i artikel 3 og 5. De specifikke regler i artikel 3-5 må således som udgangspunkt anvendes fremfor artikel 2. Det nærmere forhold mellem det overordnede princip i artikel 2 og de mere specifikke regler er endnu ikke fastlagt i praksis. Appell Organet har alene udtalt:

"Article 2.2. informs Article 5.1., and ... similarly Article 2.3. informs Article 5.5. - but further ... analysis of their relationship should await another case."¹⁹

Harmonisering

SPS-aftalen indeholder et incitament til harmonisering. Efter artikel 3, stk. 2, antages SPS-foranstaltninger, der er i overensstemmelse med internationale standarder, retningslinjer eller henstillinger, at være i overensstemmelse med SPS-aftalen.

Interessen retter sig derfor hovedsageligt mod de tilfælde, hvor SPS-foranstaltninger, der medfører et højere beskyttelsesniveau end de internationale standarder, ønskes indført. Muligheden herfor er reguleret i artikel 3, stk. 3, hvoraf det fremgår:

"Medlemmerne kan indføre eller opretholde sundheds- eller plantesundhedsforanstaltninger, der medfører et højere sundheds- eller plantebeskyttelsesniveau end det, der opnås gennem foranstaltninger, der er baseret på de relevante internationale standarder, retningslinjer eller henstillinger, hvis der er en videnskabelig begrundelse herfor, eller det er en følge af det sundheds- og plantebeskyttelsesniveau, som et medlem anser²⁰ for passende,²¹ jf. de relevante bestemmelser i artikel 5, stk. 1 til 8.²² Dog skal alle foranstaltninger, der medfører et sundheds- og plantesundhedsbeskyttelsesniveau, som afviger fra det, der ellers ville være opnået gennem foranstaltninger baseret på internationale standarder, retningslinjer eller henstillinger, ikke være i strid med de øvrige bestemmelser i denne aftale".

Retten til at indføre et højere beskyttelsesniveau er desuden anerkendt i den 6. betragtning i aftalens præambel. Denne ret udgør efter praksis ikke en undtagelse til udgangspunktet i artikel 3, stk. 1, men er en selvstændig ret underlagt de sædvanlige fortolknings- og bevisbyrde-principper.²³

¹⁹ Appellate Body - EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones) - report af 16. januar 1998, pr. 250.

²⁰ Ordet "anser" fremgår ikke af den danske tekst i EFT 1994 L 336/41. Den danske oversættelse er ikke autentisk og bærer præg af mange sådanne fejl.

²¹ Et passende sundheds- og plantesundhedsbeskyttelsesniveau er defineret i bilag A, punkt 5, som: "Det beskyttelsesniveau, som anses for passende af det medlem, der indfører en sundheds- og plantesundhedsforanstaltning for at beskytte menneskers, dyrs eller planters liv eller sundhed på sit territorium".

²² Det fremgår af en note til artikel 3, stk. 3: "Med henblik på anvendelsen af artikel 3, stk. 3, findes der en videnskabelig begrundelse, når et medlem efter en gennemgang og evaluering af de disponible, videnskabelige oplysninger i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i denne aftale fastslår, at de pågældende internationale standarder, retningslinjer eller henstillinger ikke er tilstrækkelige til at opnå et passende sundheds- og plantesundhedsbeskyttelsesniveau.

²³ Appellate Body - (Hormones) - report af 16. januar 1998, pr. 172.

Denne ret til at indføre et højere beskyttelsesniveau er dog selvsagt ikke en absolut ret. Et højere beskyttelsesniveau kan alene indføres under respekt af artikel 3, stk. 3, herunder reglerne i artikel 5, stk. 1 til 8.

Formuleringen af artikel 3, stk. 3 ("eller") kunne tyde på, at muligheden for at indføre et højere beskyttelsesniveau kan opdeles i to tilfælde:

- hvis der er en videnskabelig begrundelse, eller
- som en følge af det sundheds- og plantesundhedsniveau, som et medlem anser for passende, jf. de relevante bestemmelser i artikel 5, stk. 1 til 8.

Det har været EU's synspunkt, at en SPS-foranstaltning, som var videnskabeligt begrundet (første tilfælde), ikke skulle opfylde artikel 5's krav til risikoanalyse. Det følger dog af Appel Organets praksis, at også i det første tilfælde skal artikel 5 iagttages.²⁴ Appel Organet henviser i den forbindelse til artikel 3, stk. 3, sidste punktum, og oven citerede note til artikel 3, stk. 3 (note 24), som begge henviser til Aftalens øvrige bestemmelser, samt kravet om "tilstrækkeligt videnskabeligt grundlag" i artikel 2, stk. 2.²⁵

Risikovurdering

Risikovurdering²⁶ er reguleret i artikel 5, stk. 1, som lyder:

"Medlemmerne skal sikre, at deres sundheds- og plantesundhedsforanstaltninger er baseret på en efter omstændighederne passende analyse af risiciene for menneskers, dyrs, eller planters liv eller sundhed med anvendelse af de risikovurderingsteknikker²⁷, som er udviklet af de kompetente internationale organisationer".

Ved risikovurderingen skal medlemmerne endvidere tage hensyn til de relevante videnskabelige og økonomiske faktorer. Ved risikovurderingen betragtes de hensyn, som er nævnt i stk. 2²⁸ 29 og 3³⁰ som særligt relevante. Medlemsstaterne bør desuden efter stk. 4 tage hensyn til målsætningen om at minimere de negative virkninger for samhandlen.

Det fremgår således af artikel 5, stk. 1, at et medlem, som ønsker at indføre en SPS-foranstaltning, skal basere denne på en passende risikovurdering. Denne

²⁴ Appellate Body - (Hormones) - report af 16. januar 1998, pr. 175.

²⁵ Appellate Body - (Hormones) - report af 16. januar 1998, pr. 177.

²⁶ Risikovurdering er defineret i bilag A, punkt. 4. Dette omfatter evaluering af de negative konsekvenser for menneskers eller dyrs sundhed, som bl.a. tilsætningsstoffer eller forureninger, herunder med pesticider, i levnedsmidler, drikkevarer eller foder vil kunne få.

²⁷ Ordet "risikovurderingsteknikker" fremgår ikke af den danske tekst. Den danske oversættelse er ikke autentisk og bærer præg af sådanne fejl.

²⁸ Artikel 2, stk. 2, lyder: "Ved risikovurderingen skal medlemsstaterne tage hensyn til de disponible videnskabelige beviser, relevante inspektions-, udvælgelses- og prøvningsmetoder, forekomsten af specifikke sygdomme eller parasitter, eksistensen af parasit- eller sygdomsfrie områder, de relevante økologiske og miljømæssige vilkår samt karantæneordninger og andre ordninger".

²⁹ I Appellate Body - (Hormones) - report af 16. januar 1998, pr. 187, anføres det, at artikel 5, stk. 2, ikke er udtømmende og ikke er begrænset til rent videnskabeligt analyserbare forhold.

³⁰ Artikel 2, stk. 3, lyder: "Ved vurderingen af risikoen for dyr og planter eller sundhed og ved beslutningen om, hvilken foranstaltning der skal anvendes til at gennemføre et i forhold til denne risiko passende sundheds- eller plantesundhedsbeskyttelsesniveau, skal medlemsstaterne tage hensyn til følgende relevante økonomiske faktorer: den potentielle skade i form af produktions- eller salgstab ved at en parasit eller en sygdom indføres, etableres eller udbredes, udgifterne til kontrol eller udryddelse på det importerede medlems territorium og omkostningseffektiviteten for alternative metoder til at begrænse risiciene".

risikovurdering behøver ikke være udført af det pågældende medlem selv. Men der må være en rationel sammenhæng mellem SPS-foranstaltningen og en risikovurdering. Det fremgår af praksis, at et medlem først må identificere risikovurderingens konklusion og de konklusioner, som ligger implicit i SPS-foranstaltningen; og herefter må vurdere, om der er en rationel sammenhæng mellem de to.³¹ Appel Organets ord:

"... the risk assessment must sufficiently warrant - that is to say, reasonably support - the SPS measure at stake. The requirement that an SPS measure be "based on" a risk assessment is a substantive requirement that there be a rational relationship between the measure and the risk assessment.

...

The risk assessment could set out both the prevailing view representing the "mainstream" of scientific opinion, as well as the opinion of scientists taking a divergent view. ...

Determination of the presence or absence of that relationship can only be done on a case-to-case basis, after account is taken of all considerations rationally bearing upon the issue of potential adverse health effect."³²

En SPS-foranstaltning må således være rationelt videnskabeligt baseret, men ikke nødvendigvis i alle tilfælde på den videnskabelige "mainstream" opfattelse.

I forbindelse med risikovurderingen er det ikke udelukket at inddrage de risici, som kan opstå ved manglende kontrol med brugen af visse stoffer (pesticider, hormoner m.v.). Hvorvidt og i hvilket omfang dette er berettiget må bero på en konkret vurdering.³³ I denne vurdering må antagelig inddrages de sundhedsmæssige konsekvenser af ukontrolleret anvendelse samt mulighederne for importstatens myndigheder for på anden vis at beskytte sig herimod.³⁴

Det synes således at kunne konkluderes, at SPS foranstaltninger efter artikel 5, stk. 1, skal være begrundet i en passende risikovurdering, som tager udgangspunkt i såvel videnskabelige som andre relevante faktorer. Der kan i den forbindelse efter omstændighederne lægges vægt på muligheden for og risiciene ved misbrug af de regulerede stoffer.

Valg af passende beskyttelsesniveau

SPS-foranstaltninger må efter artikel 2, stk. 3, ikke diskriminere eller anvendes som en skjult begrænsning for samhandlen. Dette er særligt reguleret i artikel 5, stk. 5, 1. pkt., som lyder:

"For at opnå en ensartet anvendelse af begrebet et passende niveau for sundheds- og plantesundhedsbeskyttelse mod risiciene for menneskers liv eller sundhed eller dyrs og planters liv eller sundhed skal de enkelte medlemmer undgå vilkårlige ubegrundede forskelle i de niveauer, det anser som passende i forskellige situationer, hvis sådanne forskelle fører til en forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af den internationale samhandel."

³¹Report of Panel - EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones) - report af 18. august 1998, (US) pr. 8.117, som opretholdt af Appel Organet, pr. 192.

³²Appellate Body - (Hormones) - report af 16. januar 1998, pr. 193-194.

³³Appellate Body - (Hormones) - report af 16. januar 1998, pr. 206.

³⁴I hormon-sagen, ibid., forelå ingen konkrete risikovurderinger, som påviste en sammenhæng mellem væksthormoner givet til dyr i overensstemmelse med "good practice" og sundhedsrisici. Appel Organet udtalte dog - som nævnt - at det ikke var udelukket at inddrage risikoen for, at "good practice" ikke blev anvendt, ved risikovurderingen. Men EU havde ikke forelagt nogen risikovurdering, som berørte dette spørgsmål. EU havde derfor tilsidesat artikel 5, stk. 1.

For at konstatere tilsidesættelse af artikel 5, stk. 5, skal tre kumulative betingelser således være opfyldt.³⁵ Disse er:

1. At der etableres et forskelligt beskyttelsesniveau i flere forskellige situationer.
2. At disse niveauer medfører vilkårlige ubegrundede forskelle i behandlingen af forskellige situationer.³⁶
3. At dette resulterer i diskrimination eller skjult begrænsning af den internationale handel.

De situationer, hvor forskellige beskyttelsesniveauer fører til forskelsbehandling, må selvsagt være sammenlignelige. Sådanne sammenlignelige situationer kan eksempelvis være grænseværdien for pesticidrester i sammenlignelige fødevarer eller grænseværdien for et pesticid og andre sammenlignelige stoffer i samme fødevarer.³⁷

De tre elementer må analyseres separat. Forskel i eksempelvis grænseværdi mellem to sammenlignelige fødevarer udgør således ikke i sig selv en tilsidesættelse af artikel 5, stk. 5.

Hormon-sagen illustrerer anvendelsen af artikel 5, stk. 5. I denne sag forbød EU vækst-hormoner til kvæg, samtidig med at EU i relation til de sammenlignelige stoffer "carbadox" og "olaquinox"³⁸, som anvendes til svin, end ikke havde fastsat grænseværdier. Dette opfyldte de to første betingelser.³⁹

Appel Organet måtte herefter tage stilling til den tredje betingelse. Appel Organet afviste anvendelsen af sin praksis i relation til det lignende spørgsmål i GATT Artikel III, stk. 2, (diskriminerende interne skatter), og udtalte herefter:

"... we do not think that the difference between a "no residues" level and "unlimited residues" leaves is, together with a finding of an arbitrary or unjustifiable difference, sufficient to demonstrate that the third, and most important, requirement of Article 5, stk. 5, has been met."

Forskellen i beskyttelsesniveau er således blot et moment blandt flere ved vurderingen af, hvorvidt der foreligger et tilfælde af diskrimination eller skjult begrænsning af den internationale handel. Appel Organet foretog herefter en detaljeret analyse af formålet og opbygningen af de relevante EU-direktiver. Appel Organet fandt, at EU's forbud ikke var indført bare ("simply") for at beskytte oksekødsproducenter.

³⁵ Appellate Body - (Hormones) - report af 16. januar 1998, pr. 214.

³⁶ De to første betingelser kan sammenlignes med EFD's analyseskema i relation til EF-traktatens artikel 36 i f. eks. Reinheitsgebot-sagen, (C-178/84), hvor der også var tale om et forskelligt beskyttelsesniveau i forskellige (men sammenlignelige) situationer, som medførte vilkårlige og ubegrundede forskelle i behandlingen af øl (hvor tilsætningsstoffer ikke var tilladt) og andre drikkevarer (hvor tilsætningsstoffer var tilladt). EFD's analyseskema opererer dog kun med to faktorer: internationale standarder samt spisevanerne i import-staten. SPS-aftalens regulering af risikoanalysen er, som det fremgår, mere intensiv, men tillader inddragelse af andre faktorer end spisevaner.

³⁷ Appellate Body - (Hormones) - report af 16. januar 1998, pr. 218.

³⁸ "Anti-microbial agents" eller "compounds", som er blandet i foderet til smågrise. Carbadox er antageligvis kræftfremkaldende.

³⁹ Appellate Body - (Hormones) - report af 16. januar 1998, pr. 235.

I den konkrete sag kunne en række faktorer tale for, at der forelå en skjult begrænsning af samhandlen, herunder at EU reguleringen havde til formål at modvirke et overskud af oksekød produceret i EU, samt at brugen af hormoner var langt mere udbredt i USA og Canada end i EU inden forbuddet, og forbuddet derfor virkede som en de facto diskriminering. Men Appel Organet fandt alligevel, at det *ikke* var tilstrækkeligt bevist, at EU's hormon-forbud *ikke* havde til hensigt at beskytte mod kræft-risici, men i stedet var en skjult begrænsning i samhandlen. Appel Organet lagde herved vægt på den betydelige utryghed, som en række generelle undersøgelser af risiciene ved hormoner havde skabt, risikoen for misbrug og nødvendigheden af harmonisering af de relevante regler inden for Det Indre Marked.⁴⁰

Det synes således at kunne konkluderes, at SPS-foranstaltninger efter artikel 5, stk. 5, skal anvendes med en vis konsekvens i relation til forskellige sammenlignelige situationer, idet visse hensyn af mere subjektiv eller potentiel karakter, herunder forbrugerutryghed, misbrugsrisiko samt nødvendigheden af intern harmonisering, dog ikke synes uden betydning.⁴¹

Øvrige regler i SPS-aftalen

Ud over artikel 5, stk. 1 og 5, er anvendelsen af et højere beskyttelsesniveau begrænset af et særligt teknisk og økonomisk proportionalitetsprincip, som er særligt defineret i artikel 5, stk. 6.⁴²

I artikel 5, stk. 7, findes en særlig undtagelse til artikel 5, stk. 1, som vedrører den situation, hvor det videnskabelige grundlag for risikovurderingen endnu er utilstrækkeligt. I denne situation kan medlemmerne foreløbigt vedtage SPS-foranstaltninger på basis af disponible relevante oplysninger. Denne regel er således en særlig udmøntning af artikel 5, stk. 1's princip om, at SPS-foranstaltninger skal træffes på grundlag af en passende risikoanalyse i den situation, hvor grundlaget herfor endnu er sparsomt. Anvendelsen af denne undtagelse er desuden begrænset derved, at medlemmer herefter skal søge at indhente sådanne yderligere oplysninger, som er nødvendige for, at der kan foretages en mere objektiv risikovurdering og inden for en rimelig frist foretages en vurdering af de indførte SPS-foranstaltninger i lyset heraf.

Efter artikel 5, stk. 8, kan ethvert WTO-medlem anmode om begrundelse for en SPS-foranstaltning, som ikke er baseret på relevante internationale standarder. En sådan begrundelse bør i øvrigt af egen drift gives, jf. artikel 12, stk. 4, 4. og 5. pkt.

SPS-aftalens artikel 7 og bilag B indeholder informationsprocedurebestemmelser.

⁴⁰Appellate Body - (Hormones) - report af 16. januar 1998, pr. 245 og 246.

⁴¹Manglende konsekvens udgør dog ikke i sig selv en overtrædelse af artikel 5. 5. Tilsidesættelse kan først konstateres i det tilfælde, at den manglende konsekvens resulterer i diskrimination eller maskeret begrænsning af den internationale handel. Det bemærkes, at WTO's medlemslande er forpligtede til at samarbejde om at udarbejde retningslinier for den praktiske anvendelse af aftalens bestemmelser (artikel 5.5) om ensartethed i det enkelte lands valg af beskyttelsesniveau i forskellige situationer. Medlemslandene har endnu ikke været i stand til at nå til enighed om retningslinierne.

⁴²En note til artikel 5, stk. 6, angiver i relation til denne bestemmelse, at: "en foranstaltning er mere begrænsende for samhandlen end nødvendigt, hvis der findes en anden foranstaltning, der er forholdsvis nem at gennemføre, både i teknisk og økonomisk henseende, og som medfører et passende sundheds- og plantesundhedsbeskyttelsesniveau samtidig med, at den begrænser samhandlen i væsentlig mindre grad". Dette proportionalitetsprincip synes mindre begrænsende for medlemmernes regulering end det almindelige princip i artikel 2, stk. 2, i.f. eller det sædvanlige princip i GATT artikel XX om "minimum derogation".

SPS-aftalens artikel 8 og bilag C indeholder krav til medlemmernes nationale regler og procedurer for kontrol-, inspektions- og godkendelsesprocedurer, herunder nationale ordninger for godkendelse af tilsætningsstoffer og fastsættelse af grænseværdier.

TBT-aftalen

TBT-aftalen indeholder en lang række procedureregler vedrørende udarbejdelse, vedtagelse, anvendelse, herunder overensstemmelsesvurdering, af tekniske forskrifter og standarder. Aftalen indeholder desuden informationsprocedurebestemmelser, herunder krav om informationscentre (artikel 2, stk. 9-12, og artikel 10).

De væsentlige materielle krav til tekniske forskrifter og standarder findes i Aftalens artikel 2, stk. 1 til 4. Artikel 2, stk. 1, henviser til NT-princippet. Artikel 2, stk. 4, kræver, at tekniske forskrifter skal udformes på grundlag af internationale standarder, undtagen hvis disse er: "et ineffektivt eller uegnet middel til at opfylde de forfulgte mål, f.eks. på grund af væsentlige klimatiske eller geografiske faktorer eller grundlæggende teknologiske problemer".

For det tilfælde, at der ikke findes en relevant international standard, eller denne - i overensstemmelse med artikel 2, stk. 4 - er ineffektiv eller uegnet, er artikel 2, stk. 2, relevant. Artikel 2, stk. 2, lyder:

"Medlemmerne drager omsorg for, at der ikke udarbejdes, vedtages eller anvendes tekniske forskrifter, der har til formål eller til virkning at skabe unødvendige hindringer for den internationale handel. Tekniske forskrifter må til dette formål ikke være mere handelsbegrænsende end nødvendigt til at opfylde et lovligt formål under hensyntagen til de risici, ikke-opfyldelse af dette mål ville medføre.⁴³ Sådanne lovlige mål er bl.a. krav begrundet i den nationale sikkerhed, forhindringer (som følge) af vildledende praksis, beskyttelse af menneskers sundhed og sikkerhed, beskyttelse af dyre- og plantelivet eller miljøet. Ved vurderingen af sådanne risici er de elementer, der skal tages i betragtning, bl.a. foreliggende videnskabelige og tekniske oplysninger, dertil knyttede forarbejdningsteknologi eller produkternes planlagte særlige anvendelsesformål".

At tekniske forskrifter ikke må opretholdes, hvis disse kan nås på en mindre handelsbegrænsende måde, gentages i artikel 2, stk. 3.

Importforbud

Et forbud eller enhver restriktion for import er omfattet af forbuddet i GATT artikel XI mod kvantitative restriktioner.⁴⁴ Artikel XI tillader alene told og skattemæssige restriktioner inden for de for Danmarks vedkommende gennem EU aftalte koncessioner og bindinger (schedules). I modsætning hertil skal intern regulering bedømmes efter artikel I og III (MFN- og NT-principperne).

Importrestriktioner ud over de aftalte koncessioner er således, uanset om der hertil er knyttet et forbud mod intern produktion, som udgangspunkt i strid med GATT artikel XI. SPS- og TBT-foranstaltninger skal dog bedømmes efter disse aftaler, og GATT's øvrige undtagelser, herunder artikel XX, finder endvidere anvendelse. Vedrørende landbrugsvarer gælder desuden særlige undtagelser efter GATT artikel XI, stk. 2, litra c.

⁴³Den autentiske engelske version af 2. pkt. lyder: "For this purpose, technical regulations shall not be more trade-restrictive than necessary to fulfil a legitimate objective, taking account of the risk non-fulfilment would create".

⁴⁴Dette omfatter ikke told og andre barrierer, som kan opkræves inden for de aftalte rammer.

5.2.5 Forholdet mellem WTO-ret og EU-ret

WTO-aftalen af 15. april 1994 er ratificeret af såvel EU⁴⁵ som EU's medlemsstater, uden at de respektive forpligtelser over for de øvrige kontraherende parter er blevet fordelt mellem dem.⁴⁶

EU var ikke kontraherende part i GATT 1947. Kompetencefordelingen inden for Fællesskabet er fastlagt i EF-Domstolens Udtalelse 1/94.⁴⁷

Det fremgår heraf, at Fællesskabet er enekompetent i henhold til EF-traktatens artikel 113 til at indgå GATT 1994 med tilknyttede aftaler og forståelser. EF-Domstolen nåede dette resultat uanset, at medlemsstaterne i relation til særligt tekniske handelshindringer og SPS-foranstaltninger har en vis selvstændig intern kompetence i forhold til EU.

Kompetencen til at indgå GATS- og TRIPs-aftalerne tilkommer dels medlemsstaterne, dels EU. Det er uafklaret, hvilke dele af GATS- og TRIPs-aftalerne EU har indgået, og hvilke dele medlemsstaterne har indgået.⁴⁸

Over for WTO's øvrige medlemmer er såvel EU's medlemsstater som EU ansvarlig for WTO-rettens opfyldelse. WTO's tvistbilæggelse vedrørende eksempelvis de danske myndigheders administration af EU's told-codex kan således i teorien indledes mod Danmark.

GATT med tilknyttede aftaler og forståelser samt de øvrige dele af WTO-retten, for så vidt den eksterne kompetence efter EF-traktaten tilkommer EU, er indgået af Fællesskabet efter proceduren i EF-traktatens artikel 228. Disse dele af WTO-retten er efter EF-traktatens artikel 228, stk. 7: "bindende for Fællesskabets institutioner og for Medlemsstaterne". Der påhviler derfor såvel Fællesskabets institutioner som medlemsstaterne en folkeretlig og EU-retlig forpligtelse til at sikre, at de forpligtelser, som påhviler EU i forhold til de øvrige WTO medlemmer, overholdes.⁴⁹

I henhold til EF-traktatens artikel 155 påhviler det Kommissionen at drage omsorg for gennemførelsen af EF-traktatens bestemmelser herunder for overholdelsen af de internationale aftaler, som Fællesskabet har indgået. Kommissionens kompetence efter artikel 155 forudsætter, at Kommissionen kan tage proceduren i artikel 169 i anvendelse, såfremt en medlemsstat tilsidesætter de forpligtelser, der påhviler den i henhold til de dele af WTO-retten, hvor EU er kompetent.

Det påhviler EF-Domstolen inden for rammerne af dens kompetence at fortolke de dele af WTO-retten, som Fællesskabet har indgået, og sikre at de gennemføres ensartet inden for Fællesskabet.⁵⁰

⁴⁵EU's ratifikation skete ved Rådets afgørelse af 22. december 1994 (94/800/EF). Denne afgørelse er sammen med de vigtigste resultater af Uruguay-runden optrykt i EFT 1994 L 336/1.

⁴⁶Det fremgår af WTO-aftalens artikel IX, stk. 1, at EU har et antal stemmer svarende til antallet af medlemsstater. Hvornår EU i forhold til sine medlemsstater kan udøve denne ret afhænger af EU's interne kompetencefordeling.

⁴⁷Optrykt i Saml. 94, I-5267-5422.

⁴⁸Dette må antages at medføre, at EF-Domstolens kompetence må bero på en konkret vurdering af kompetenceforholdet mellem EU og medlemsstaterne på det tidspunkt, tvisten opstår. Se e.c. Eeckhout, CML Rev, 1/97, p. 22 f.

⁴⁹Kupferberg, sag 104/81, Saml. 1982, I-3541, pr. 11 ff.

⁵⁰Kommissionen mod Tyskland, C-41/94, Saml. 1996, I-4006, pr. 16, med henvisning til Kupferberg, pr. 14.

For så vidt angår de dele af WTO-retten, hvor kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne ikke er fastlagt (GATS og TRIPs) følger det af EF-Domstolens praksis i *Hermès International*, C-53/96, dom af 16. juni 1998, at EF-Domstolen anser sig for kompetent i relation til regler uden for EU's eksklusive eksterne kompetence (TRIPs artikel 50 (1)) i en 177-sag om anvendelse af nationale procesregler til håndhævelse af nationale varemærkerettigheder.⁵¹

Domstolen begrundede sin kompetence på dette område med, at:

"WTO-overenskomsten er blevet indgået af Fællesskabet og ratificeret af dets medlemsstater, uden at deres respektive forpligtelser over for de øvrige kontraherende parter er blevet fordelt imellem dem" (pr. 24), at Fællesskabet har regler (EF-varemærket),⁵² som håndhæves efter de samme nationale procesregler (pr. 28 og 31), samt hensynet til den ensartede fortolkning af regler, som kan finde anvendelse på situationer, som henhører under både national ret og fællesskabsret (pr. 32)."

EF-Domstolen må således nærmere antages at have kompetence til at fortolke de dele af WTO-retten, som på tidspunktet for den konkrete tvist hører under Fællesskabets eksklusive eksterne kompetence, eller som berører den ensartede anvendelse af Fællesskabets regler.⁵³

WTO-rettens virkning

Det følger af EF-Domstolens praksis, at folkeretlige forpligtelser påtaget af EU, som er klare og ubetingede, kan have direkte virkning inden for Fællesskabet.⁵⁴ Direkte virkning af internationale aftaler afhænger dog yderligere af, hvorvidt der af reglen - som følge af den internationale aftales formål og karakter - kan udledes en klar og præcis forpligtelse, hvis opfyldelse og retsvirkninger ikke er betinget af gennemførelsen af yderligere tiltag ("any subsequent measure").⁵⁵

Der foreligger endnu ikke retspraksis fra EF-Domstolen vedrørende WTO-reglers eventuelle umiddelbare anvendelighed inden for EU.

Der foreligger derimod sådan retspraksis i relation til GATT 1947. EF-Domstolen har således senest i sag C-280/93 (*Tyskland mod Rådet*, Saml. 1994, I-5042) fastholdt,⁵⁶ at bestemmelserne i GATT 1947:

"... ikke er ubetingede, og at overenskomstens ånd, struktur eller ordlyd ikke kan give grundlag for en forpligtelse til at tillægge bestemmelserne virkning som bestemmelser i international ret, der er umiddelbart anvendelige i de kontraherende parters retsordener." (pr. 110).

⁵¹Bortset fra en enkelt forordning om varemærkeforfalskede varer (forordning 3842/86) har EU endnu ikke udnyttet sin kompetence efter EFT artikel 100 inden for området "håndhævelse af intellektuelle ejendomsrettigheder".

⁵²Forordning 40/94. I henhold til artikel 99 heri kan de rettigheder, der følger af EF-varemærket, beskyttes ved, at der træffes bestemmelse om "foreløbige, herunder sikrende retsmidler".

⁵³EF-Domstolens kompetence udvides således i takt med, at EU vedtager regler, som berøres af WTO-regler.

⁵⁴*Kupferberg*, sag 104/81, Saml. 1982, I-3641, pr. 27.

⁵⁵C-277/94, *Taflan-Met*, Saml. 1994, I-4085, pr. 24, med henvisning til Sag 12/86, *Demirel*, Saml. 1989, 3717, pr. 14.

⁵⁶Dette synspunkt stammer fra *International Fruit Company-sagen*, Sag 9/73, Saml. 1973 1135, pr. 27 ff., og gentaget i en lang række sager siden. Se *Eeckhout*, CML Rev, 1/97, p. 26 med note 40.

Dette førte EF-Domstolen til at konkludere, at den ikke kunne prøve lovligheden af en fællesskabsretsakt i forhold til regler i GATT 1947, medmindre fællesskabsretsakten udtrykkeligt henviste til præcise bestemmelser i GATT 1947, eller Fællesskabet havde villet opfylde en særlig forpligtelse inden for rammerne af GATT 1947.⁵⁷

Hvorvidt denne retspraksis er anvendelig i forhold til WTO-retten - og hvorvidt WTO regler kan være umiddelbart anvendelige inden for EU - er tvivlsomt. EF-Domstolen har senest i sag C-53/96, dom af 16. juni 1998, pr. 35, udtrykkeligt undladt at udtale sig om den direkte virkning af WTO-regler.

Det kan dog anføres, at en lang række WTO forpligtelser er klare og ubetingede, og at WTO's konfliktløsningssystem har en langt mere obligatorisk og bindende karakter end tidligere under GATT 1947. Manglende direkte effekt skaber en fortrinsstilling for Kommissionen, som kan håndhæve WTO-regler over for medlemsstaterne via Traktatkrænkelsesproceduren i artikel 169,⁵⁸ mens der ikke findes retsmidler mod Fællesskabsinstitutionernes overtrædelse af WTO-regler. Selvom GATT er grundlaget for EF-traktaten, og EF-Domstolen flere gange har hentet inspiration herfra,⁵⁹ er det bemærkelsesværdigt, at GATT er den eneste internationale aftale, som EF-Domstolen har nægtet at give direkte virkning.⁶⁰

På den anden side anser en række af Fællesskabets handelspartnere ikke - eller kun i begrænset omfang - WTO-retten for umiddelbar anvendelig i deres nationale retsordener.⁶¹ Dette førte til, at det i præambelen til Fællesskabets ratifikation af WTO-aftalen er anført, at WTO-aftalen efter sin natur: "is note susceptible to being directly invoked in Community or Member States courts".⁶² Det synes dog ikke at afskære EF-Domstolen fra at nå frem til, at visse regler inden for WTO-retten har direkte effekt.⁶³ Men WTO har sin egen mekanisme for konfliktløsning, hvis opgave ikke bør overtages af EF-Domstolen.

Særligt som følge af USA's manglende accept af direkte virkning og som følge af WTO-rettens kompleksitet kan direkte virkning næppe antages at blive accepteret af EF-Domstolen, medmindre klare og præcise regler har været fortolket af Appel Organet i en ligeartet faktisk situation.

⁵⁷Om det i stigende grad relevante tilfælde, hvor Fællesskabet har "implementeret" en WTO-forpligtelse - og direkte effekt derfor er ufnøden, se f.x. Nakajima, C-69/89, Saml. 1991, I-2069, samt afsnit 7.3.1 nedenfor.

⁵⁸Kommissionen mod Tyskland, C-61/94, Saml. 1995, I-4007, sammenholdt med Tyskland mod Rådet, sag C-280/93, Saml. 1994, I-5042.

⁵⁹Se eksempelvis Werner-sagen, C-70/94, Saml. 1995, I-3189, pr. 23, og Leifer, C-83/94, Saml. 1995, I-3231, pr. 24.

⁶⁰Se Lee og Kennedy, The potential direct effect of GATT 1994 in European Community Law, JWT 96/1, p. 67 ff.

⁶¹Dette er dog efter EF-Domstolens opfattelse i Kupferberg-sagen ikke afgørende, op.cit., pr. 18 i.f.

⁶²Rådets afgørelse af 22. december 1994 (94/800/EF), EFT 1994 L 336/1.

⁶³Dette synes særligt relevant for visse regler inden for GATT 1994, SPS-aftalen samt TRIPs. GATS-regler kan derimod næppe have direkte effekt. Se hertil EU's direkte afvisning heraf som indledning til sin GATS "schedule of commitments", jf. Eeckhout, op.cit., p. 34 med note 65.

⁶⁴For en gennemgang af argumenterne for og imod direkte virkning, se Eeckhout, CML Rev., 1/97, pp. 24-40.

Men hvis Appel Organet klart har fastlagt fortolkningen af en WTO-regel i en konkret situation, herunder særligt hvis dette er sket i forhold til EU, synes der at bestå "en klar og præcis forpligtelse, hvis opfyldelse og retsvirkninger ikke er betinget af gennemførelsen af yderligere tiltag".⁶⁵

Hvis direkte virkning herefter fortsat ikke anerkendes, må EF-Domstolen forlade sin tidligere monistisk-inspirerede praksis og sine klare og gentagne henvisninger til, at internationale aftaler indgået af Fællesskabet er bindende for Fællesskabets institutioner og medlemsstaterne, jf. EFT artikel 228, stk. 7.⁶⁶

EU's implementering af WTO-forpligtelser

I stigende grad opstår den situation, hvor Fællesskabet har udstedt retsakter med henblik på at opfylde sine forpligtelser efter WTO-retten.⁶⁷ I denne situation følger det direkte af Domstolens praksis efter Kupferberg-dommen,⁶⁸ at det påhviler Fællesskabet at overholde WTO-retten. Dette er særligt præciseret i relation til GATT-regler i Nakajima-sagen,⁶⁹ hvor EF-Domstolen udtalte, at de relevante fællesskabsregler (Antidumping):

"... er blevet udstedt med henblik på at opfylde Fællesskabets internationale forpligtelser, hvorefter det ifølge Domstolens faste praksis påhviler Fællesskabet at sikre en overholdelse af GATT og af gennemførselsbestemmelserne hertil ..." (præmis 31).

EF-Domstolen undersøger i denne situation alene, hvorvidt fællesskabslovgiver:

"er gået ud over de således fastlagte retlige rammer, og hvorvidt fællesskabslovgiver ... har tilsidesat de relevante GATT-regler". (præmis 32).

Nakajima-sagens udtalelser må antages også at finde anvendelse i relation til WTO-retten.

En fællesskabsretsakt kan således, når denne søger at opfylde Fællesskabets WTO-forpligtelser, anfægtes direkte på grundlag af uoverensstemmelse med WTO-regler.

Inddragelse af WTO-ret i EU-retten

Uanset om WTO-regler er umiddelbart anvendelige eller implementeret af Fællesskabet, er WTO-retten dog langt fra uden betydning for den nationale og EU-retlige retsanvendelse.

WTO-regler har - som andre internationale aftaler indgået af Fællesskabet - forrang fremfor den afledte fællesskabsret. Dette er direkte tilkendegivet i relation til Den Internationale Mælke-aftale under GATT (nu under WTO). EF-Domstolen anførte således i Kommissionen mod Tyskland, sag C-61/94 (Saml. 1996 I-4006), pr. 52:

"Når en bestemmelse i den afledte fællesskabsret kræver en fortolkning, skal den så vidt muligt fortolkes således, at den bringes i overensstemmelse med Traktaten. En

⁶⁵Det kan således ikke indvendes, at gennemførelse af en afgørelse fra DSB kan ske ved kompensation, idet kompensation er en subsidiær mulighed, og idet WTO-retten herved ikke adskiller sig fra andre internationale aftaler - tværtimod.

⁶⁶WTO's Appel Organets afgørelse i banan-sagen synes således eksempelvis at kunne føre til direkte virkning af de heri fortolkede WTO-regler.

⁶⁷Se til eksempel EF-Tidende 1994, L 349.

⁶⁸Sag 253/83, Kupferberg, Saml. 1979 s. 935.

⁶⁹Nakajima, C-69/89, Saml. 1991, I-2069, pr. 31.

gennemførelsesforordning skal ligeledes så vidt muligt fortolkes i overensstemmelse med grundforordningen (jf. dom af 24.6.1993, sag C-90/92, Dr. Trepper, Sml. I, s. 3569, præmis 11). På samme måde medfører det forhold, at de internationale aftaler, Fællesskabet har indgået, har forrang fremfor den afledte fællesskabsret, at sidstnævnte så vidt muligt skal fortolkes i overensstemmelse med disse aftaler."

Når EU har indgået GATT med tilknyttede aftaler og forståelser, skal samtlige EU retsakter, som falder inden for anvendelsesområdet af disse internationale aftaler, således fortolkes i overensstemmelse med disse aftaler.

Dette synes at have den betydelige refleksvirkning, at samtlige nationale retsforskrifter, som gennemfører EU-retsakter, ligeledes må fortolkes i lyset af de relevante WTO-regler. EF-Domstolen anførte således i *Marleasing-sagen*,⁷⁰ at samtlige nationale myndigheder, herunder domstole:

"... ved anvendelsen af nationale retsforskrifter, hvad enten de er ældre eller yngre end direktivet, er forpligtet til at fortolke dem i lyset af direktivets ordlyd og formål og fremkalde det med direktivet tilsigtede resultat ..." (pr. 8).

Pligten til WTO-konform fortolkning er senest fastholdt og udviklet i *Hermès International*, C-53/96, dom af 16. juni 1998, hvor EF-Domstolen i forbindelse med begrundelsen af sin kompetence tilkendegav, at der ganske vist var tale om en rent intern sag om håndhævelse af nationale varemærkerettigheder, men:

"Da Fællesskabet imidlertid er deltager i TRIPs-aftalen, og da denne aftale vedrører EF-varemærket, er de i artikel 99 i forordning nr. 40/94 nævnte retlige myndigheder, når de skal anvende nationale bestemmelser med henblik på at træffe bestemmelse om foreløbige foranstaltninger til at beskytte rettigheder, der følger af et EF-varemærke, forpligtet til så vidt muligt at gøre dette i lyset af ordlyden af og formålet med TRIPs aftalens artikel 50 (jf. tilsvarende dom af 24.11.1992, sag C-286/90, Poulsen og Diva Navigation, Sml. I, s. 6019, præmis 9, og af 10.9.1996, sag C-61/94, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3989, præmis 52)." (Pr. 28).

Da Domstolen således under alle omstændigheder anså sig for kompetent til at fortolke den pågældende bestemmelse i TRIPs-aftalen, var nationale myndigheder også forpligtet til at fortolke de tilsvarende nationale bestemmelser WTO-konformt (pr. 29 og 35).

Samtlige myndigheder, herunder domstole, inden for EU er således EU-retligt forpligtet til at udøve deres fortolkningsvirksomhed i lyset af ordlyden af og formålet med WTO reglerne inden for det pågældende område, når der er tale om fortolkning af

- Fællesskabets afledte ret (forordninger og direktiver m.v.),
- nationale regler, som gennemfører fællesskabsregler eller
- nationale regler, som påvirker anvendelsen af fællesskabsregler.

5.2.6 WTO og statsstøtte

De relevante WTO-regler om statsstøtte er:

- Aftalen om Landbrug (EFT 1994 L 336/22), som finder anvendelse ved støtte til landbrugsprodukter, som defineret i aftalens bilag 1 (særligt HS kapitel 1-24).

⁷⁰Sag C-106/89, Saml. 1990, I-4135.

- Aftalen om Subsidier og Udligningsforanstaltninger, der præciserer og udbygger GATT artikel XVI (EFT 1994 L 336/156), som finder anvendelse uden for landbrugsområdet.

Påtænkte støtteforanstaltninger omfattet af EF-traktatens artikel 92, stk. 1, skal efter artikel 93, stk. 3, notificeres til Kommissionen. Godkendelse af statsstøtte inden for rammerne af artikel 92, stk. 3, er omfattet af Kommissionens enekompetence. Kommissionen er i den forbindelse overladt et betydeligt skøn.

Det følger af EF-traktatens artikel 228, stk. 7, at WTO-retten inden for EU's kompetence: "... er bindende for Fællesskabets institutioner ...".

Kommissionens forpligtelser efter EF-traktatens artikel 155 omfatter overholdelsen af WTO-retten inden for Fællesskabets kompetence. Denne forpligtelse til WTO-konform fortolkning er senest præciseret i EF-Domstolens dom af 16. juni 1998, *Hermés International*, C-53/96.

Kommissionen er således forpligtet til ved udøvelsen af sin kompetence efter Fællesskabets statsstøtteregler så vidt muligt at gøre dette i lyset af ordlyden af og formålet med de relevante WTO-regler. Kommissionen har indrettet sine rammebestemmelser inden for statsstøtteområdet således, at de tager højde for WTO's regler.

Kommissionens enekompetence til at godkende statsstøtte efter EF-traktatens artikel 92, stk. 3, sammenholdt med Kommissionens forpligtelse til at udøve denne kompetence i lyset af ordlyden og formålet med WTO-retten, medfører, at nationale myndigheder, som har anmeldt og fået godkendt en statsstøtteordning efter artikel 92, stk. 3, kan gå ud fra, at denne ordning er i overensstemmelse med WTO-retten.

Der er ikke herved taget stilling til støtte, som ikke påvirker samhandlen mellem medlemsstaterne, og som på dette grundlag ydes uden Kommissionens godkendelse. En sådan støtteordning kan i teorien være i strid med WTO's regler, idet disse regler ikke alle forudsætter samhandelspåvirkning. Rent teoretisk kan dette tænkes inden for landbrugsområdet, såfremt støtten fører til en overskridelse af EU's "aggregerede mål for støtte", og fritagelsesbetingelserne i landbrugsaftalens bilag 2 ikke er opfyldt. Dette er næppe praktisk relevant.

Det kan således - også af WTO-retlige grunde - ikke anbefales at iværksætte statsstøtteforanstaltninger, forinden proceduren i EF-traktatens artikel 93 har ført til en endelig beslutning. Gennemførelsen af denne procedure må antages at afklare forholdet til WTO's regler om statsstøtte.

5.3 Grundlovens § 73 om ejendomsrettens beskyttelse

Hvis der gennemføres lovgivning til nedbringelse af pesticidforbruget, vil det være et indgreb over for jordbrugerne. Det vil derfor nedenfor (afsnit 6.1.6., 6.2.4. og navnlig 6.7.3.) blive vurderet, om en sådan lovgivning kan være i strid med grundlovens § 73, hvis den gennemføres uden erstatning, og om der i givet fald vil opstå krav om erstatning baseret direkte på grundlovens § 73.⁷¹

⁷¹ Se også underudvalgets tillægsrapport med titlen: "Juridiske spørgsmål spørgsmål vedrørende totalomlægning af dansk jordbrug til økologisk produktion", marts 1999, afsnit 4.1.

På den baggrund er der behov for en generel redegørelse for indholdet og rækkevidden af grundlovens § 73.⁷²

5.3.1 Almindeligt om grundlovens § 73

Grundlovens § 73, stk. 1, har følgende ordlyd:

"Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning".

Rækkevidde

Fastlæggelsen af rækkevidden af grundlovens § 73 er forbundet med usikkerhed. Navnlig er det vanskeligt at foretage en grænsedragning mellem på den ene side indgreb, der har karakter af "afståelse" i grundlovens forstand og derfor medfører erstatningspligt, og på den anden side indgreb, der falder uden for afståelsesbegrebet, og derfor kan foretages erstatningsfrit. Grænsedragningen beror, som det vil fremgå af det følgende, på en samlet bedømmelse ud fra en flerhed af kriterier, som ikke lader sig opstille på en enkel formel.

Domspraksis

Lovgivningsmagten har et spillerum for, hvor grænsen mellem ekspropriative og ikke-ekspropriative indgreb skal trækkes, og domstolenes praksis er præget af en betydelig tilbageholdenhed over for at tilsidesætte lovgivningsmagtens bedømmelse i så henseende. I retspraksis findes kun to eksempler på endelige domme, der har tilsidesat lovgivningsmagtens vurdering af, om et lovindgreb var ekspropriativt, jf U 1971.299 H (den anden håndskriftsag) og U 1980.955 Ø (Greendane-sagen). Virkningen har i begge tilfælde været, at domstolene har udmålt erstatning direkte på grundlag af grundlovens § 73, stk. 1. Retspraksis viser, at domstolene ikke underkender lovgivningsmagtens vurdering, medmindre der er høj grad af sikkerhed for at lovgivningsmagtens vurdering er forkert, jf. mest markant U 1921.644 H.

Det skal tilføjes, at der ved Højesterets dom U 1997.157 blev givet erstatning efter grundlovens § 73 for tab ved afslag på ansøgning om tilladelse til fortsat råstofindvinding. Dommen havde den særlige baggrund, at det ved § 22, stk. 2 i råstofloven af 1977 var bestemt, at alle ældre grusgravningsrettigheder anmeldt i henhold til 1972-loven bortfaldt den 1. juli 1988, men det var i lovens forarbejder forudsat, at tilladelse til fortsat indvinding normalt ville blive givet. Det udtaltes endvidere i forarbejderne, at indehaveren af en anmeldt ret, såfremt tilladelse ikke ville blive givet, ville kunne være erstatningsberettiget efter grundlovens § 73. Retten fandt det endvidere ikke sandsynliggjort, at råstofindvindingen i væsentligt omfang havde medvirket til en konstateret forurening af grundvandet, eller at fortsat råstofindvinding ville indebære en nærliggende fare for forurening af vandforsyningen.

Det beror i første række på to forhold, om et indgreb har karakter af ekspropriation og derfor, i medfør af grundlovens § 73, stk. 1, giver den eksproprierede krav på fuldstændig erstatning: For det første skal indgrebet indebære et indgreb i "ejendom". For det andet skal indgrebet indebære en "afståelse".

⁷²Det følgende bygger på en redegørelse af 7. september 1998, som professor, dr.jur. Jens Peter Christensen, har udarbejdet for Pesticidudvalget, Underudvalget vedrørende lovgivning. Der er foretaget enkelte tilføjelser og redaktionelle ændringer.

5.3.2 Er der tale om indgreb i "ejendom"?

Der er i teori og praksis enighed om, at begrebet ejendom må forstås vidt, således at ikke blot den fuldstændige, umiddelbare ret til en genstand, men også begrænsede, delvise rettigheder som f.eks. brugsrettigheder og servitutter er omfattet. Det samme gælder for fordringsrettigheder og næringsrettigheder. Det er ikke afgørende, om rettigheden hviler på privatretlig eller på offentligretlig adkomst.

En ejers aktuelle eller potentielle muligheder for at udnytte sin ejendom til landbrugsmæssige formål er utvivlsomt en rettighed, der er omfattet af beskyttelsen i grundlovens § 73.

5.3.3 Er der tale om "afståelse"?

Afgørelsen af, om der foreligger afståelse, beror på en samlet vurdering, som skal foretages på grundlag af flere forskellige kriterier. I nyere teori og retspraksis har interessen samlet sig om fire kriterier:

Fire kriterier

Overførselskriteriet: Hvis den rettighed, som indehaveren mister, overføres til et andet retssubjekt, trækker dette i retning af ekspropriation.

Causa-kriteriet: Hvis indgrebet foretages på grund af ejendomsgodets farlighed o.l., trækker det i retning af, at der ikke foreligger ekspropriation. Som eksempel kan nævnes nedslagtning af husdyr, der lider af en smitsom sygdom, eller nedrivning af et hus, der er faldefærdigt og derfor er farligt for omgivelserne. Omvendt ligger det i causa-kriteriet, at hvis indgrebet er foretaget i udpræget fremmed og speciel interesse, er dette et selvstændigt argument for, at der foreligger ekspropriation.

Intensitetskriteriet: Hvis et indgreb er af ringe intensitet, vil det normalt ikke blive betragtet som ekspropriation. Omvendt vil en betydelig intensitet trække i retning af ekspropriation.

Kriteriet "generelt-konkret": Hvis et indgreb rammer generelt, trækker det i retning af, at der ikke er tale om ekspropriation, mens det trækker i retning af ekspropriation, hvis indgrebet rammer konkret. Den lovtekniske formulering af et indgreb kan ikke i sig selv være afgørende. Et generelt udformet indgreb kan reelt ramme enkelte på en sådan måde, at det taler for at opfatte indgrebet som ekspropriativt. Nært forbundet med kriteriet "generelt-konkret" er det af Bent Christensen fremførte synspunkt, at domstolene vil yde erstatning, hvor "en enkelt eller enkelte inden for den kategori af ejere, hvis ejerrådighed begrænses, rammes atypisk eller uforudset hårdt", jf. Bent Christensen: Dansk Miljøret, bd. I (1978), s. 153. Personer, der rammes atypisk hårdt af en generelt formuleret retsforordning, bør således være omfattet af ekspropriationsbeskyttelsen, jf. også Peter Germer: Statsforfatningsret II, 2. udg. (1995), s. 235, med henvisning til W.E. von Eyben: Miljøret (1980), s. 107.

Det skal bemærkes, at ingen af de fire kriterier er eneafgørende for, om der foreligger ekspropriation. Bedømmelsen af, om et indgreb har ekspropriativ karakter, må foretages ud fra en samlet vurdering af omstændighederne ved det pågældende indgreb.

Det skal dog fremhæves, at det sidste af de fire kriterier - "generelt-konkret" - er det, der har spillet den væsentligste rolle i retspraksis og juridisk teori.

5.3.4 En højesteretsdom (Bræmmesagen)

Ovenstående overvejelser kan i et vist omfang belyses yderligere ved dommen U 1998.1669 H (Bræmmesagen).

I 1992 indsattes i vandløbslovens § 69, stk. 1, en bestemmelse om, at dyrkning m.v. i landzone ikke må foretages i en bræmme på 2 meter langs naturlige eller i regionplanen højt målsatte vandløb. To landbrugsorganisationer nedlagde som mandatarer for to landmænd påstand om, at vandløbslovens § 69, stk. 1, var et ekspropriativt indgreb, der kun kunne gennemføres mod fuldstændig erstatning. Hverken landsret eller Højesteret gav imidlertid de nævnte organisationer medhold.

Landsretten udtalte følgende:

“Det må ved sagens afgørelse lægges til grund, at der i en meget lang årrække har eksisteret en vis rådighedsbegrænsning med hensyn til dyrkning m.v. ved visse vandløb og søer, og at den generelle udvidelse heraf, der nu har fundet sted ved vedtagelsen af vandløbslovens § 69, og som berører alle bredejere, har et begrænset omfang. Når dertil kommer, at indgrebet må anses for begrundet i væsentlige samfundsmæssige hensyn, findes sagsøgte at burde gives medhold i, at bestemmelsen er indsat som led i en erstatningsfri regulering af ejendomsretten”.

Højesteret (flertallet) udtalte:

“Allerede fordi det må anses for utvivlsomt, at bestemmelsen i vandløbslovens § 69, stk. 1, om dyrkningsfri bræmmer på 2 m for en række bredejere indebærer indgreb af en så ringe intensitet, at det ikke vil være et ekspropriativt indgreb, kan appellerne ikke få medhold i den nedlagte påstand, således som denne er formuleret.

Vi tiltræder, at ændringen af vandløbsloven heller ikke i relation til NN og NN - som i denne forbindelse begge repræsenterer bredejerinteresser i et typisk omfang - er et ekspropriativt indgreb. Der er herved lagt vægt på, at indgrebet må anses for velbegrundet deri, at dyrkning af vandløbsnære arealer - som også antaget ved lovens vedtagelse - betyder en væsentlig forøgelse af risikoen for forurening af vandløb med betydelige rensningsudgifter til følge. Herefter og af de grunde, der i øvrigt er anført af landsretten, stemmer også vi for at stadfæste dommen”.

5.4 Lov om kemiske stoffer og produkter

Indhold

Lov om kemiske stoffer og produkter (lovbekendtgørelse nr. 21 af 16. januar 1996) regulerer salg og anvendelse af kemiske stoffer og produkter med det formål at forebygge sundhedsfare og miljøskade, som kan hidrøre herfra. Lovens bestemmelser omfatter således alle kemiske stoffer og produkter, herunder bekæmpelsesmidler (biocidmidler og plantebeskyttelsesmidler). Loven indeholder følgende regler:

- Kapitel 1 Formål og område
- Kapitel 2 Almindelige bestemmelser
- Kapitel 3 Anmeldelse af kemiske stoffer
- Kapitel 4 Klassificering, emballering, mærkning og opbevaring af kemiske stoffer og produkter m.v.
- Kapitel 5 Salg af giftige stoffer og produkter m.v.
- Kapitel 6 Begrænsning af forekomst og anvendelse af kemiske stoffer. Kemiske produkters sammensætning
- Kapitel 7 Godkendelse af kemiske stoffer og produkter til særlige formål
- Kapitel 8 Egenkontrol, oplysnings- og undersøgelsespligt
- Kapitel 9 Sagkyndige råd

Kapitel 10	Myndighederne
Kapitel 11	Afgørelser
Kapitel 12	Tavshedspligt og fortrolighed
Kapitel 13	Straf og ikrafttræden m.v.

Herudover indeholder loven et bilag 1, der er en liste over stoffer og produkter, som er omfattet af lovens kapitel 7 og et bilag 2, der er opdelt i en liste A og en liste B. Liste A angiver, hvilke aktivstoffer, som ikke må anvendes i Danmark i bekæmpelsesmidler eller grupper heraf, og liste B angiver aktivstoffer, som det er forbudt at markedsføre eller anvende i bekæmpelsesmidler eller grupper heraf i henhold til international forpligtelse eller aftale.

Godkendelsesordningen

Bekæmpelsesmidlerne adskiller sig fra de øvrige kemiske stoffer og produkter ved at være omfattet af en godkendelsesordning, jf. lovens kapitel 7 om godkendelse af kemiske stoffer og produkter *til særlige formål*. Af reglerne i lovens kapitel 7 fremgår dels de krav, der stilles til producenter og importører af bekæmpelsesmidler for at en godkendelse kan opnås, dels er myndighedernes adgang til at regulere import, salg og anvendelse af bekæmpelsesmidler beskrevet. Mere detaljerede regler om godkendelsesordningen, salg, opbevaring, håndtering, bortskaffelse m.v. fremgår af bekendtgørelse om bekæmpelsesmidler (Miljø- og Energiministeriets bekendtgørelse nr. 241 af 27. april 1998).

Ud over de særlige regler i lovens kapitel 7 om godkendelsesordningen for bekæmpelsesmidler, er bekæmpelsesmidlerne omfattet af reglerne i lovens øvrige kapitler med undtagelse af kapitel 3, der regulerer den såkaldte anmeldelseordning for nye kemiske stoffer. Der er her tale om stoffer, der ikke er omfattet af reglerne om bekæmpelsesmidler.

Dansk gennemførelse af direktiv 91/414/EØF

EU-reglerne om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler i direktiv 91/414/EF blev gennemført i lov om kemiske stoffer og produkter ved lov nr. 1067 af 23. december 1992, lov nr. 1111 af 22. december 1993 og bekendtgørelse nr. 584 af 9. juli 1993.

I relation til en vurdering af mulighederne for hel eller delvis afvikling af brugen af plantebeskyttelsesmidler i dansk jordbrug kan det være hensigtsmæssigt at undersøge, om lov om kemiske stoffer og produkter indeholder regler, der kunne tages i anvendelse med henblik herpå:

§ 35, stk. 1 har følgende ordlyd:

“Godkendelse kan ikke meddeles til stoffer eller produkter, som i forbindelse med anvendelsen eller den dermed forbundne håndtering og opbevaring er eller på grundlag af foreliggende undersøgelser eller erfaringer formodes at være særlig farligt for sundheden eller særlig skadelige for miljøet, jf. dog stk. 3.”

Bestemmelsen er indsat i loven i 1987 og angiver de tilfælde, hvor et bekæmpelsesmiddel ikke må godkendes. Bestemmelsen har til formål at angive, at hvis et aktivstof eller det middel, det indgår i, har en sådan iboende sundhedsfarlighed eller miljøskadelighed, at det må betegnes som særligt farligt/skadeligt, kan midlet ikke godkendes, uanset om der ved fastsættelse af forskrifter kunne ske en begrænsning af den aktuelle risiko og uanset, at der ikke findes alternative midler til samme formål. Dette betyder i praksis, at en konstatering af, at et aktivstof for eksempel er kræftfremkaldende, indebærer, at der ikke kan meddeles godkendelse til det pågældende bekæmpelsesmiddel.

Ordene "jf. dog stk. 3" er indsat i forbindelse med gennemførelsen af direktiv 91/414 i 1993.

§ 35, stk. 3 har følgende ordlyd:

"Plantebeskyttelsesmidler godkendes dog efter principper fastsat af De Europæiske Fællesskabers Ministerråd."

§ 35, stk. 1, jf. stk. 3 antages herefter at omfatte de tilfælde, hvor en medlemsstat ikke kan tillade markedsføring af et plantebeskyttelsesmiddel, fordi midlet ikke opfylder de materielle betingelser i artikel 4 i direktiv 91/414. Ordene "jf. dog stk. 3" tilsigter at angive, at direktiv 91/414 ikke indeholder mulighed for at nægte godkendelse af et plantebeskyttelsesmiddel allerede på grundlag af aktivstoffets eller midlets iboende egenskaber.

Direktivets artikel 4, stk. 3 angiver således, at medlemsstaternes vurdering af, om de materielle krav for godkendelse er opfyldt, skal ske under hensyn til de landbrugsmæssige, plantesundhedsmæssige og miljømæssige forhold, der er relevante for anvendelsen af det pågældende plantebeskyttelsesmiddel, og som er repræsentative for de forhold, der hersker dér, hvor det er hensigten at anvende midlet.

Heraf følger, at der ud over en fastlæggelse af aktivstoffets og midlets iboende egenskaber skal foretages en vurdering af den faktiske risiko under hensyn til den påtænkte "normale" brug af det pågældende middel og under hensyn til, om det er muligt at undgå de uheldige effekter ved hjælp af beskyttelsesforanstaltninger. Hvis det viser sig, at de uheldige effekter ikke kan minimeres ved brug af for eksempel åndedrætsværn eller andre beskyttelsesforanstaltninger, kan plantebeskyttelsesmidlet ikke godkendes.

Lovens § 35, stk. 1 indebærer således ikke en regulering af adgangen til at afslå tilladelse til markedsføring af plantebeskyttelsesmidler, der rækker videre end reguleringen i medfør af direktiv 91/414.

Alternativvurdering

§ 35, stk. 2 har følgende ordlyd:

"Godkendelse kan ikke meddeles til et stof eller produkt, hvis der findes stoffer, produkter eller metoder med samme anvendelsesområde, som er eller på grundlag af foreliggende undersøgelser eller erfaringer formodes at være væsentlig mindre farlige for sundheden eller væsentlig mindre skadelige for miljøet, jf. dog stk. 3"

Bestemmelsen giver adgang til at udføre en såkaldt alternativvurdering i forbindelse med vurderingen af et bekæmpelsesmiddel. Hvis det viser sig, at der findes et væsentlig mindre sundhedsfarligt eller miljøskadeligt alternativ til samme anvendelsesområde, kan godkendelse afslås med henvisning hertil - også i de tilfælde, hvor det middel, der er under vurdering, ikke er omfattet af betingelserne i § 35, stk. 1, men kunne godkendes.

Ikke alternativvurdering ved plantebeskyttelsesmidler

Ordene "jf. dog stk. 3" tilsigter at angive, at for så vidt angår plantebeskyttelsesmidler er muligheden for at nægte godkendelse med henvisning til en alternativvurdering ikke længere til stede efter gennemførelsen af direktiv 91/414, der ikke indeholder en tilsvarende bestemmelse. Direktiv 91/414/EØF indeholder imidlertid regler om integreret bekæmpelse, jf. afsnit 5.1.5, 6.9 og 7.1.4.

Lovens § 35, stk. 2 indebærer således ikke en regulering af adgangen til at afslå tilladelse til markedsføring af plantebeskyttelsesmidler, der rækker videre end reguleringen i medfør af direktiv 91/414.

Forbudslisten

§ 35 c har følgende ordlyd:

“Bekæmpelsesmidler, der indeholder de på bilag 2, liste A eller B, anførte aktivstoffer, må ikke sælges eller anvendes i Danmark.”

§ 35 d har følgende ordlyd:

“Ministeren kan optage andre aktivstoffer på lovens bilag 2,

1) når midler med stoffet vurderes som uacceptabelt for sundhed og miljø, jf. § 35, stk. 1, eller

2) når det følger af international aftale eller forpligtelse.

Stk. 2. Ministeren kan fjerne aktivstoffer fra bilag 2,

1) når det følger af international aftale eller forpligtelse, eller

2) når der foreligger nye oplysninger, der ændrer vurderingen i henhold til stk. 1, nr. 1, af stoffer, der er optaget på liste A.”

Bestemmelserne henviser til de to såkaldte forbudslistes i lovens bilag 2. Liste A omfatter aktivstoffer, som ikke må anvendes i Danmark i bekæmpelsesmidler eller grupper heraf, mens liste B omfatter aktivstoffer, som det er forbudt at markedsføre eller anvende i bekæmpelsesmidler eller grupper heraf i henhold til international forpligtelse eller aftale. De aktivstoffer, der aktuelt er opført på liste B, er forbudt i EU i henhold til direktiv 79/117/EØF med senere ændringer. Se nærmere om dette direktiv i afsnit 5. 1. 8.

Betingelsen for at kunne sætte et aktivstof på liste A er, at midler med stoffet er vurderet som uacceptabelt for sundhed eller miljø i henhold til § 35, stk. 1, der som omtalt ovenfor, antages at dække de tilfælde, hvor et plantebeskyttelsesmiddel ikke opfylder betingelserne for godkendelse, jf. artikel 4 i direktiv 91/414.

Bestemmelsen i § 35 d, stk. 2, nr. 1), tager højde for den situation, at et aktivstof, der er optaget på bilag 2, liste A, bliver godkendt i EU til optagelse på Annex 1 (positivlisten) til direktiv 91/414.

Midlertidigt forbud

§ 38, stk. 4 har følgende ordlyd:

“Miljø- og energiministeren kan midlertidigt forbyde import, salg og anvendelse af plantebeskyttelsesmidler, der allerede er godkendt i et land, der er medlem af De Europæiske Fællesskaber, og hvor aktivstoffet i plantebeskyttelsesmidlet er optaget på EF-listen, jf. § 35 a, stk. 1. Det er en betingelse, at der er en begrundet formodning om, at der foreligger en risiko for menneskers eller dyrs sundhed eller for miljøet.”

Bestemmelsen er udtryk for dansk gennemførelse af sikkerhedsklausulen i artikel 11 i direktiv 91/414 og kan anvendes på plantebeskyttelsesmidler, for hvilke der er ansøgt om gensidig anerkendelse efter direktivets artikel 10. Bestemmelsen har således først betydning, når kravet om gensidig anerkendelse af andre landes godkendelser er trådt i kraft. Dette sker senest et år efter, at direktiv 97/57/EF om bilag VI - de ensartede principper - er vedtaget - det vil sige den 22. september 1998, jf. artikel 23, stk. 2 i direktiv 91/414. Da det ved gennemførelsen i dansk ret i 1992 af direktiv 91/414 var usikkert, hvornår et direktiv om bilag VI - de ensartede principper - ville blive vedtaget, blev ministeren bemyndiget til at sætte § 38, stk. 4 i kraft. Dette er endnu ikke sket.

Anvendelse af plantebeskyttelsesmidler på bestemte arealer

§ 38 a har følgende ordlyd:

“Med henblik på at nedsætte det samlede forbrug af godkendelsespligtige stoffer og produkter kan ministeren fastsætte regler om begrænsning i eller forbud mod anvendelse af sådanne stoffer og produkter på bestemte arealer.”

Bemyndigelsen om sprøjtefri zoner er indføjet i loven i 1987 og er ikke udnyttet. I følge motiverne er der tænkt på de såkaldte marginaljorder, og bestemmelsen åbner således ikke med den nuværende ordlyd mulighed for, at der indføres regler om sprøjtefri zoner på andre typer af arealer.

Definition

5.4.1 Hjælpestoffer

Plantebeskyttelsesmidler indeholder en række kemiske hjælpestoffer, som blandt andet omfatter bærestoffer, opløsningsmidler, overfladeaktive stoffer, spredemidler, klæbemidler, fyldstoffer og parfume. Hjælpestofferne omfatter en meget blandet samling kemikalier, som i nogle tilfælde er mere giftige end selve det aktive stof i midlet. Hertil kommer, at en del af mængden af hjælpestoffer er vand.

I 1997 er der iværksat en udfasning af de såkaldte østrogenlignende hjælpestoffer i bekæmpelsesmidler - de såkaldte alkylphenoler og alkylphenol-hoxylater, der i dyreforsøg har vist at have hormonlignende effekter på pattedyr.

Danske regler

Hjælpestoffer er ikke godkendelsespligtige i henhold til reglerne om bekæmpelsesmidler i lov om kemiske stoffer og produkter, men er alene omfattet af lovens regler om (andre) kemikalier. Det indebærer, at loven ikke stiller krav om egentlige undersøgelser af hjælpestoffernes mulige effekter på sundhed eller miljø. Dog skal den præcise sammensætning af de enkelte bekæmpelsesmidler være kendt, så samtlige indholdsstoffer kan identificeres. Herudover kan der stilles krav om, at producenter udleverer såkaldte datablade for de enkelte hjælpestoffer. Databladene indeholder blandt andet kortfattede oplysninger om stoffernes fysisk-kemiske egenskaber og toksikologiske egenskaber i den udstrækning, de er undersøgt. Ved vurderingen af hjælpestoffer i et bekæmpelsesmiddel indgår eventuelle oplysninger fra bekendtgørelsen om farlige stoffer, hvoraf fremgår, hvordan stoffernes egenskaber skal klassificeres.

Hvis et hjælpestof har alvorlige effekter på sundhed eller miljø, kan det forekomme, at det middel, hjælpestoffet indgår i, indstilles til optagelse på bilag 2, liste A (forbudslisten) i lov om kemiske stoffer og produkter.

Kemikalielovens regler og den ovenfor beskrevne praksis for vurdering af hjælpestoffer i plantebeskyttelsesmidler er i overensstemmelse med de nu gældende regler i direktiv 91/414/EØF med efterfølgende ændringer:

EU-regler

Af EU-reglerne fremgår, at de oplysninger, ansøgeren skal indlevere, skal omfatte ansøgerens forslag til klassificering og etikettering af midlet. Det fremgår endvidere, at det i enkelte tilfælde kan være nødvendigt at kræve yderligere oplysninger, når det gælder hjælpestoffer. Det anføres yderligere, at indholdet af hjælpestoffer, og hvordan hjælpestofferne skal identificeres, skal oplyses, og at hjælpestoffernes funktion i midlet skal oplyses.

Af direktiv 97/57/EF om de ensartede principper for vurdering og godkendelse af plantebeskyttelsesmidler fremgår i forbindelse med alle delvurde-

ringer af midlets egenskaber, at man skal vurdere midlet ud fra viden om aktivstof og middel. Viden om midlet kan omfatte viden om hjælpepestoffers egenskaber. Endelig fremgår, at eventuelle EU-grænseværdier for indholdet af aktivstof og/eller toksikologisk relevante hjælpepestoffer i luft, skal overholdes.

Af lovens § 33, stk. 2 fremgår, at miljø- og energiministeren kan fastsætte regler om, at grupper af kemiske stoffer og produkter skal behandles efter samme regler som plantebeskyttelsesmidler. Bestemmelsen er indsat i loven i forbindelse med den danske gennemførelse af direktiv 91/414/EØF - det vil sige før der i direktivets bilag II og bilag III var fastsat datakrav vedrørende aktivstof og middel. Det fremgår af lovforslagsbemærkningerne, at der for eksempel kan være tale om hjælpepestoffer m.v., der tilsættes plantebeskyttelsesmidlet umiddelbart før brug - de såkaldte tankblandinger. Bemyndigelsen er ikke udnyttet.

Vurdering af hjælpepestoffer i overgangsperioden

Det er underudvalgets vurdering, at der i overensstemmelse med direktiv 91/414/EØF i den såkaldte overgangsperiode er mulighed for at fastsætte regler om, at hjælpepestoffer skal vurderes efter samme regler som plantebeskyttelsesmidler. Underudvalget har ikke foretaget en vurdering af, om det er muligt at fastsætte sådanne regler efter overgangsperioden.

5.5 Forsigtighedsprincippet

Et væsentligt diskussionspunkt i forbindelse med anvendelsen af pesticider og reguleringen heraf er forsigtighedsprincippet.

I det følgende omtales retlige aspekter af forsigtighedsprincippet. Vægten er lagt på forsigtighedsprincippet i EU-retten.

5.5.1 Fællesskabets miljøpolitik

Formålet med fællesskabets miljøpolitik er ifølge art. 130R at opnå et højt beskyttelsesniveau, hvor der ved fastlæggelsen af niveauet skal tages hensyn til lokale forskelle indenfor fællesskabets territorium.

De principper, som skal anvendes hertil, omfatter ifølge art. 130R forsigtighedsprincippet, forebyggelsesprincippet, lokalprincippet og betalingsprincippet.

Betalingsprincippet

Betalingsprincippet er udtryk for en ansvarsplacering, således at det er forurenaren, som skal betale for omkostningerne ved en forurening. Dette princip kan ses som en henvendelse til den enkelte borger med det formål at lede til en miljøvenlig adfærd, idet der trues med et økonomisk ansvar for miljøbelastende ansvar. Princippet kan dog næppe i sig selv udgøre grundlaget for en ansvarsplacering, men skal implementeres af lovgiver.

De øvrige principper synes mere klart alene at rette sig mod lovgiver og stiller krav til de mekanismer, som skal anvendes i lovgivningen.

Forebyggelsesprincippet

Ved forebyggelsesprincippet stilles der krav om, at forureningen i højere grad skal forhindres end afhjælpes, og ved lokalprincippet stilles der krav om, at indsatsen hovedsageligt skal ske ved kilden for forurening, således at risikoen for spredning formindskes.

Traktatteksten indeholder ikke nogen egentlig definition af forsigtighedsprincippet, og det kunne ud fra ordlyden opfattes som et overordnet princip for tilgangen til de miljøretnlige spørgsmål, hvor forebyggelsesprincippet og lokalprincippet kunne ses som mere konkrete udslag af ønsket om forsigtighed.

Tilsvarende blev forebyggelsesprincippet og lokalprincippet indsat i EF-traktaten allerede gennem Den Fælles Akt i 1986, mens forsigtighedsprincippet først blev tilføjet ved Maastricht-traktaten i 1992, samtidig med at lovgivningsprocessen på det miljømæssige område blev omlagt fra enstemmighed til kvalificeret flertal.

Der er imidlertid næppe grundlag for alene at opfatte forsigtighedsprincippet som et samlebegreb, og i stedet må det også indenfor EF-traktatens rammer gives det indhold, som det er blevet tillagt i flere folkeretlige sammenhænge, herunder Rio-deklarationen fra 1992.

Risikoafvejning

5.5.2 Forsigtighedsprincippets indhold

Hovedindholdet af forsigtighedsprincippet kan udlægges som en risikoafvejning: Hvem skal bære ulempen for den usikkerhed, som videnskabeligt måtte bestå vedrørende forureningsvirkningen af en bestemt type adfærd.

Forsigtighedsprincippet tilsiger, at det ikke er miljøet, der skal bære denne ulempe, men derimod den erhvervsdrivende, der ønsker at følge den adfærd, som der er videnskabelig tvivl om.

Forsigtighedsprincippet må således ses på baggrund af en liberalistisk opfattelse af lovgivningssystemet, hvor individets handlefrihed kun kan begrænses af lovgivningen i de situationer, hvor lovgiver har belæg for, at handlingerne kan skade andre interesser, herunder gennem forurening.

Forsigtighedsprincippet tillader, at myndighederne svækker beviskravene til den forurenende virkning af adfærden, og at der allerede ved en risiko for forurening gribes ind med en adfærdsregulering.

Ved at princippet er fastsat som et fællesskabsretligt princip, må loyalitetsprincippet i EF-traktatens art. 5 betyde, at princippet ikke alene giver hjemmel til indgreb på et tidligt stade i risikovurderingen, men at det også indebærer en pligt til et tidligt indgreb.

Denne pligt retter sig først og fremmest mod fællesskabslovgiver, men må også gælde for de nationale myndigheder, når de vedtager lovgivning, som kan have betydning for realisering af fællesskabsmål, herunder tilvejebringelse af en bæredygtig udvikling som fastsat i EF-traktatens art. 2.

5.5.3 Forholdet til retssikkerheden

Som et generelt fænomen indebærer en udvidelse af en parts rettigheder nødvendigvis en indskrænkning af andre parters rettigheder, medmindre der er tale om reguleringen af et område med udtømmelige ressourcer.

Handlemuligheder

Det forhold, at lovgivers adgang og forpligtelse til at gribe ind overfor forureningstruende adfærd udvides, indebærer således, at virksomhedernes handlemuligheder indskrænkes. Det forhold, at indgrebet kan foretages på et uafklaret bevisgrundlag i forhold til forureningsrisikoen, indebærer, at indgrebsmu-

ligheden kan opfattes som en nedsættelse af retssikkerheden for virksomhederne.

Opfattelsen af dette forhold som et retssikkerhedsproblem forudsætter, at virksomhederne som udgangspunkt skulle have et retskrav på handlefrihed. Et sådant retskrav er ikke direkte fastsat i fællesskabsretten og vil derfor næppe kunne anføres som et argument overfor harmoniseret fællesskabsret, der vedtages på grundlag af forsigtighedsprincippet.

I forhold til nationale særregler, udenfor de harmoniserede områder eller i forlængelse af minimumsharmonisering, vil fællesskabsretten derimod i mange relationer indebære et krav på handlefrihed.

Dette vil således være tilfældet, hvor de nationale regler eksempelvis udgør en hindring for varenes fri bevægelighed. Ud fra *Cassis de Dijon* princippet kan sådanne hindringer kun accepteres under henvisning til miljøet, såfremt det grundlæggende proportionalitetsprincip bliver respekteret.

Netop fordi proportionalitetsprincippet er et grundlæggende EF-retligt princip, gælder det også som et krav til den generelle harmoniserede fællesskabsret, at den skal være proportional i forhold til sit formål.

Dermed udviskes den tilsyneladende forskel i vurderingen af harmoniseret fællesskabsret og nationale særregler, idet der i begge tilfælde vil gælde en pligt til at foretage en vurdering af, hvorvidt påberåbelsen af forsigtighedsprincippet opfylder proportionalitetsprincippet.

5.5.4 Proportionalitetsprincippet

Indhold

Det grundlæggende indhold i proportionalitetsprincippet er, at enhver regulering skal tjene et bestemt formål, at reguleringen skal være nødvendig for at opnå dette formål, at den ikke må række længere end nødvendigt for at opnå formålet, og at det i forhold til de retsundergivne skal være den mindst indgribende måde at varetage formålet på.

Afvejning

Dette må indebære, at proportionalitetsprincippet danner en grænse for skønsfriheden i anvendelsen af forsigtighedsprincippet. Selvom forsigtighedsprincippet fritager lovgiver fra at føre direkte bevis for forureningsrisikoen, så må proportionalitetsprincippet indebære krav til den grad af sandsynlighed, der skal skabes for forureningsrisikoen som grundlag for et indgreb.

Klarest ses denne afvejning udtrykt i EF-traktatens art. 100A, stk. 5, som ændret ved Amsterdam-traktaten. Bestemmelsen vedrører den såkaldte miljøgaranti og regulerer medlemsstaternes mulighed for at indføre strengere nationale bestemmelser trods en gennemført totalharmonisering.

I modsætning til situationen ved videreførelse af eksisterende regler, der efter art. 100A, stk. 4, frit kan foretages ud fra miljøhensyn, så stiller stk. 5 restriktive krav til indførelsen af nye bestemmelser.

Disse bestemmelser skal således være baseret på et miljøproblem, som var ukendt på tidspunktet for den fælles harmonisering, og som er specifikt for det pågældende medlemsland, og som endeligt baserer sig på videnskabeligt bevis.

Dette krav om videnskabeligt bevis kan ses enten som en fravigelse af forsigtighedsprincippet, der kan begrundes i det forhold, at vedtagelsen af de fælles harmoniserede regler i sig selv skulle ske på grundlag af forsigtighedsprincippet, eller alene som en præcisering af de grænser, som proportionalitetsprincippet stiller for anvendelsen af forsigtighedsprincippet.

Bestemmelsen synes umiddelbart at give bedst mening som udtryk for afbalanceringen mellem forsigtighedsprincippet og proportionalitetsprincippet, således at den udtrykker det forhold, at forsigtighedsprincippet ikke indebærer en fri reguleringsadgang, men alene tillader en risikoforskydning til fordel for en hensyntagen til miljøet.

Uanset at art. 100A, stk. 5 således ikke skal ses som en egentlig fravigelse af forsigtighedsprincippet, må bestemmelsen dog indebære en begrænsning i den risikoforskydning, som kan foretages.

5.5.5 Lovgivning på grundlag af forsigtighedsprincippet

EF-traktatens art. 130R omtaler som nævnt forsigtighedsprincippet sammen med forebyggelsesprincippet. I flere landes retssystemer opfattes de to principper også som synonyme.

Uanset om man vælger at opfatte principperne som adskilte, så vil flere initiativer kunne udlægges som byggende på såvel forsigtighed som forebyggelse.

VVM-direktivet

Dette gælder eksempelvis procedureregler som VVM-direktiver og produktregler som plantebeskyttelsesmiddeldirektivet. Begge bygger på det princip, at der skal foretages en undersøgelse forud for iværksættelsen af en handling.

Dette kan naturligt udlægges som et tilfælde af forebyggelse, idet den forudgående undersøgelse skal forebygge indtrædelsen af en efterfølgende forurening. Det kan imidlertid også udlægges som et udslag af forsigtighed, idet der stilles krav om en afklaring af risikoforholdene, førend adfærden tillades.

Ved VVM-direktivet stilles der således ikke krav til den materielle forureningsrisiko, som kan accepteres, men alene til den fremgangsmåde, der skal anvendes ved afklaringen af risikoen.

Miljøbeskyttelsesloven

Tilsvarende ses forsigtighedsprincippet i dansk lovgivning gennemført især som et krav til proces, der skal lede til eventuelle indgreb. Der fremgår således af miljøbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, at der ikke blot skal tages hensyn til en forurenings erkendte virkninger på miljøet, men også på dennes sandsynlige virkninger. Forsigtighedsprincippet i lov om kemiske stoffer og produkter omtales i afsnit 5.5.8 nedenfor.

5.5.6 Forsigtighedsprincippets retlige virkninger for virksomhederne

Som det fremgår, indeholder forsigtighedsprincippet hovedsageligt en hjemmel og et pålæg til lovgiver om at inddrage ikke blot erkendte forureningsrisici, men også mulige forureningsrisici i vurderingen af indgreb, dog med respekt for proportionalitetsprincippets krav om afvejning.

Spørgsmålet er, hvorvidt forsigtighedsprincippet herudover kan have betydning for den enkelte virksomheds adfærd som et generelt EF-retligt princip med direkte eller indirekte virkning.

Formuleringen af EF-traktatens art. 130R giver ikke grundlag for, at princippet skulle kunne opfattes som en påbudsnorm, der direkte forpligter de enkelte virksomheder til at vælge adfærd på grundlag af forsigtighed.

Indirekte virkning

Derimod kan der vel tænkes en indirekte virkning på samme måde, som forbuddet mod staternes handelshindrende foranstaltninger har virkning for virksomhedernes mulighed for at påberåbe sig immaterialrettigheder.

EF-Domstolen har således fortolket, at såfremt virksomhedernes påberåbelse af immaterialrettigheder vil kunne lede til en markedsopdeling, er det et handelshindrende fænomen, såfremt medlemsstaternes lovgivning tillader en sådan påberåbelse, hvorfor medlemsstaterne er forpligtet til at fortolke deres lovgivning, således at dette ikke er muligt.

Der kunne således argumenteres for, at såfremt flere lovlige adfærdsmuligheder står åbne for en virksomhed, så må forsigtighedsprincippet indebære, at nationale ansvarsbestemmelser vedrørende forurening fortolkes således, at det tillægges betydning for ansvarsfastlæggelsen, at virksomheden ikke valgte den adfærd, der bedst stemte overens med forsigtighedsprincippet.

Tilsvarende kunne der argumenteres for, at der i en sådan ansvarssag måtte være pligt til at fortolke den nationale proces- og erstatningsret således, at krav om bevis for kausalitet mellem adfærd og forurening blev lempet på grundlag af forsigtighedsprincippet.

5.5.7 Konklusion om forsigtighedsprincippet i EU-retten

Det fremgår ovenfor, at proportionalitetsprincippet indebærer, at lovgiver og forvaltning skal foretage en afvejning af, hvorvidt den videnskabelige sandsynliggørelse af en kausalitet er tilstrækkelig til, at forsigtighedsprincippet tilsiger et indgreb.

Forholdet kommer således til at svare til den øvrige brug af sagkyndige udtalelser i forvaltningen, hvor den videnskabelige ekspert ikke har adgang til at træffe den forvaltningsretlige afgørelse, men alene til at fremlægge de informationer, der vil blive inddraget i afgørelsen.

I mange situationer vil respekten for det videnskabelige indlæg indebære, at handlingsrummet for den forvaltningsretlige afgørelse opleves som meget snævert.

Det forvaltningsretlige handlerum udvides

Det afgørende karaktertræk ved forsigtighedsprincippet er således, at den snævre sammenhæng mellem det videnskabelige bevis og den forvaltningsretlige disposition her svækkes, således at det forvaltningsretlige handlerum udvides. Dette gælder tilsvarende for den nationale lovgivningsproces.

I forhold til virksomhederne vil en mulig indirekte virkning af forsigtighedsprincippet, med forskydning af ansvars- og bevisreglerne i tilfælde af forurening, indebære, at også industrien vil finde det nødvendigt at tilpasse sig forsigtighedsprincippet.

Det centrale budskab i forsigtighedsprincippet er, at der netop ikke skal foretages en snæver afvejning af nøjagtigt erkendte forureningsrisici i forhold til drifts- eller samfundsmæssige fordele, men at der derimod skal foretages et friere og mere omfattende skøn over de forureningsrisici, som en bestemt ad-

færd vil kunne indebære, og over rimeligheden i, at samfundet skal acceptere at bære disse risici.

Imidlertid bør det bemærkes, at i det omfang denne vurdering er foretaget i forbindelse med vedtagelsen af harmoniseret fællesskabslovgivning, vil det i praksis være vanskeligt for en enkelt medlemsstat at påberåbe sig forsigtighedsprincippet som grundlag for at fravige de harmoniserede regler. Der må i denne situation i højere grad henvises til undtagelsesbestemmelser i de harmoniserede regler eller i EU-traktaterne.

5.5.8 Forsigtighedsprincippet i lov om kemiske stoffer og produkter

Formålsbestemmelsen i § 1 i lov om kemiske stoffer og produkter har følgende ordlyd:

“Denne lov har til formål at forebygge sundhedsfare og miljøskade i forbindelse med fremstilling, opbevaring, anvendelse og bortskaffelse af kemiske stoffer og produkter. Stk. 2. Ved administration af loven kan der lægges vægt på mulighederne for at fremme renere teknologi og for at begrænse problemer i forbindelse med affaldsbortskaffelse”.

Lovens § 2, stk. 1 har følgende ordlyd:

“Loven skal sikre, at der tilvejebringes fornødne oplysninger om kemiske stoffer og produkter, der sælges her i landet, og sikre, at der kan foretages regulering af salg og anvendelse af de kemiske stoffer og produkter, som er eller på grundlag af foreliggende undersøgelser eller erfaringer formodes at være farlige for sundheden eller skadelige for miljøet.

Stk. 2. Ved bedømmelsen af arten og omfanget af de foranstaltninger, der træffes i medfør af denne lov for at forebygge miljøskader, skal der på den ene side lægges vægt på den skade på miljøet, som stoffet eller produktet kan medføre, og på den anden side de tekniske og økonomiske konsekvenser, herunder de omkostninger, sådanne foranstaltninger medfører såvel for samfundet som helhed som for de berørte producenter, importører og brugere.”

Som det fremgår, er forsigtighedsprincippet ikke direkte nævnt i lovens tekst, men tankegangen afspejles ved kravet om, at der ved lovens administration skal lægges vægt på at forebygge sundhedsfare og miljøskade i forbindelse med alle faser af det kredsløb, kemiske stoffer og produkter gennemløber. Det understreges således, at vurderingen af den mulige sundhedsfare og miljøskade skal ske ud fra et helhedsperspektiv og at sundheds- og miljøskadebegrebet skal ses i en bred ramme. Hertil kommer, at salg og anvendelse af kemiske stoffer og produkter kan reguleres allerede på en formodning om, at de er farlige for sundheden eller skadelige for miljøet.

6 Vurdering af reguleringsmidler

På baggrund af den generelle redegørelse i afsnit 5 foretages i det følgende en retlig vurdering af en række reguleringsmidler, som kunne tænkes anvendt til afvikling af pesticidanvendelsen i jordbrugserhvervene.

Hovedspørgsmålet er, om en dansk lovgivning om indførelse eller udbygning af de pågældende reguleringsmidler er mulig set i forhold til EU-retten.

6.1 Regulering i overgangsperioden

Direktiv 91/414/EØF om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler indeholder en 12-årig overgangsperiode frem til medio år 2003, jf. direktivets artikel 8, stk. 2 (se afsnit 5.1.5. ovenfor).

Overgangsperioden er særegen ved to forhold. For det første er den forholdsvis lang. For det andet er der det specielle, at den udløber inden år 2003 for det enkelte aktivstof, hvis dette stof er vurderet med henblik på optagelse på bilag I til direktivet.

Vedrørende denne vurdering af aktivstoffer fremgår det af direktivets artikel 8, stk. 2, at Kommissionen skal påbegynde et arbejdsprogram med henblik på at få revurderet de aktivstoffer, som var på markedet inden gennemførelsesfristen (26. juli 1993), således at de eventuelt kan optages på direktivets bilag I (EU's positivliste) efter den af EU fastlagte fælles godkendelsesprocedure.

Som det fremgår, vedrører overgangsordningen og den dertil hørende revurdering kun eksisterende (gamle) aktivstoffer (stoffer på markedet før 26. juli 1993). Det er hensigten, at ca. 800 gamle aktivstoffer skal revurderes med henblik på optagelse på bilag I inden år 2003. Pr. 1. januar 1999 er kun et gammelt stof optaget på bilag I til direktiv 91/414/EØF. Optagelsen er sket ved direktiv 97/73/EF, der vedrører imazalil. (Desuden er 2 nye stoffer azoxystrobin og kresoximmethyl optaget ved henholdsvis direktiv 98/47/EF og 99/1/EF).

Når et aktivstof er optaget på bilag I, gælder for plantebeskyttelsesmidler med dette stof de regler om godkendelse, der fremgår af direktiv 97/57/EF. Endvidere gælder reglerne i direktiv 91/414/EØF, artikel 10, om, at et EU-lands godkendelse af et middel til salg medfører, at midlet som udgangspunkt også skal godkendes til salg i andre EU-lande.

Det er sandsynligt, at overgangsperioden må forlænges for visse af de gamle stoffer, idet det næppe vil være muligt at få dem alle revurderet inden år 2003. Se i øvrigt afsnit 5.1.5. ovenfor om overgangsordningen.

Danmark står i overgangsperioden forholdsvis frit med hensyn til at gennemføre national regulering. Det hænger sammen med, at der i direktiv 91/414/EØF kun er fastsat nogle få regler, der finder anvendelse i denne overgangsperiode.

Det kan i den forbindelse nævnes, at underudvalget har overvejet, om de ensartede principper i direktiv 97/57/EF (der udgør bilag VI til direktiv 91/414/EØF) skal anvendes i overgangsperioden. Det er underudvalgets vur-

dering, at direktiv 91/414/EØF ikke indeholder en pligt for medlemslandene til at anvende de ensartede principper i overgangsperioden. Dette er begrundet med ordlyden af bestemmelserne i direktiv 91/414/EØF artikel 4, atk. 1, samt artikel 8, stk. 2 og 3. Hertil kommer, at det fremgår modsætningsvis af artikel 23 i direktiv 91/414/EØF, at de ensartede principper retter sig mod perioden efter overgangsordningen. EF-Domstolens dom i sag C-400/96 af 17. september 1998 synes at pege i denne retning, idet Domstolen ikke omtaler nogen pligt til at anvende direktiv 97/57/EF i overgangsperioden.

Endelig har det måttet overvejes, om reglen i artikel 10 om gensidig anerkendelse finder anvendelse i forhold til provisoriske (midlertidige) godkendelser udstedt i henhold til artikel 8, stk. 1, og godkendelser i henhold til artikel 8, stk. 2 og 3. Det er udvalgets vurdering, at dette ikke er tilfældet, da pligten til gensidig anerkendelse efter ordlyden af artikel 10, stk. 1, 2. pind, først indtræder, når aktivstofferne er optaget på bilag I.

I det følgende (6.1.1.- 6.1.7.) uddybes og begrundes Danmarks forholdsvis frie reguleringsadgang nærmere. Der skelnes i den forbindelse blandt andet mellem forbud mod salg af plantebeskyttelsesmidler i overgangsperioden og forbud mod anvendelse af plantebeskyttelsesmidler i overgangsperioden.

6.1.1 Forbud mod salg af plantebeskyttelsesmidler

Forbud mod salg

Det fremgår af artikel 8, stk. 2, at medlemsstaterne i overgangsperioden kan tillade markedsføring af plantebeskyttelsesmidler med gamle aktivstoffer, der ikke er optaget på bilag I. Som fastslået i artikel 8, stk. 3, skal medlemsstaterne, når de tager plantebeskyttelsesmidler, som indeholder et aktivt stof, op til fornyet overvejelse i henhold til stk. 2, påse, at de i art. 4, 1, b) nr. i)-v), og i litra c) til f) anførte krav er opfyldt i henhold til de nationale bestemmelser om dokumentation. Endvidere kan medlemsstaterne i medfør af artikel 8, stk. 1, tillade markedsføring af plantebeskyttelsesmidler, der indeholder nye aktivstoffer, der ikke er optaget på bilag I under de i artiklen nævnte betingelser. Da direktivet ikke pålægger medlemslandene en pligt til at tillade markedsføring af plantebeskyttelsesmidler i overgangsperioden, må det antages, at direktiv 91/414/EØF ikke er til hinder for, at Danmark i overgangsperioden opretholder eller indfører (helt eller delvist) forbud mod salg.

Den danske forbudsliste

Et helt eller delvist forbud mod salg af plantebeskyttelsesmidler i overgangsperioden er allerede gennemført i Danmark for så vidt angår en række konkrete midler. Den såkaldte danske forbudsliste, der er knyttet til lov om kemiske stoffer og produkter, er således udstedt inden for rammerne af overgangsordningen.

Den danske forbudsliste blev indført ved lov nr. 438 af 1. juni 1994 om ændring af lov om kemiske stoffer og produkter, jf. § 35 c. Her blev følgende fastsat:

"Bekæmpelsesmidler, der indeholder de på bilag 2, liste A og B, anførte aktivstoffer, må ikke sælges eller anvendes i Danmark".

Blandt de forbudte stoffer kan nævnes atrazin og cyanazin⁷³.

⁷³FT 1993-94, tillæg A, sp. 9193. Se afsnit 5.4. ovenfor om § 35 c og de vurderinger, som ligger bag optagelse af et aktivstof på forbudslisten.

Som det blandt andet fremgår af lovforslagets generelle bemærkninger⁷⁴ om lovforslagets forhold til EF, vurderes det under henvisning til de nærmere angivne omstændigheder, at det i § 35 c fastsatte forbud mod markedsføring (salg) og anvendelse er i overensstemmelse med direktiv 91/414/EØF.

Underretning af Kommissionen

I relation til dette lovforslag skal det bemærkes, at Miljøstyrelsen ved skrivelse af 7. oktober 1993 forelagde Justitsministeriet en række spørgsmål vedrørende udkast til lov om forbud mod bekæmpelsesmidler, der indeholder visse aktivstoffer. Miljøstyrelsen anmodede blandt andet Justitsministeriet om en udtalelse om, hvorvidt Kommissionen skulle underrettes om forslaget i henhold til informationsproceduredirektivet (83/189/EØF) eller i henhold til direktiv 91/414/EØF om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler. Ved skrivelse af 11. november 1993 udtalte Justitsministeriet blandt andet, at det var Justitsministeriets opfattelse, at Kommissionen skulle underrettes om lovforslaget i henhold til artikel 12 i direktiv 91/414/EØF. Miljøstyrelsen har under henvisning til artikel 12 i direktiv 91/414/EØF underrettet Kommissionen om, hvilke plantebeskyttelsesmidler, der er trukket tilbage på baggrund af bestemmelserne i kemikalielovens § 35 c.

Nationale bestemmelser, der indeholder forbud mod salg af plantebeskyttelsesmidler, skal være i overensstemmelse med EF-traktaten, navnlig artikel 30-36, idet der kan være tale om en handelshindring. Det er således et krav, at forbud mod salg af de enkelte plantebeskyttelsesmidler har en miljømæssig, sundhedsmæssig eller anden begrundelse, som er relevant efter EF-traktatens artikel 36 eller den såkaldte Cassis de Dijon praksis.

Anvendelsesreguleringer

6.1.2 Forbud mod anvendelse af plantebeskyttelsesmidler

I direktiv 91/414/EØF er der for så vidt angår overgangsperioden ikke fastsat bestemmelser vedrørende medlemsstaternes adgang til at regulere anvendelse af plantebeskyttelsesmidler, da der i direktivets regler om overgangsperioden kun indgår bestemmelser om regulering af salg.⁷⁵

Derimod vil en national anvendelsesregulering formentlig skulle vurderes i forhold til EF-traktatens artikel 30-36, såfremt reguleringen har en sådan intensitet, at den får virkninger på samhandelen svarende til en salgsregulering. Dermed vil et totalforbud mod anvendelse af plantebeskyttelsesmidler skulle vurderes på samme måde som et importforbud mod plantebeskyttelsesmidler.

Dette indebærer, at anvendelsesreguleringen vil skulle retfærdiggøres ud fra eksempelvis et miljøhensyn og vil forudsætte, at det pågældende miljøhensyn ikke kan varetages på en mindre indgribende måde, jf. ovenfor i afsnit 5.1.1. om proportionalitetsvurderingen.

Ved et betydeligt mindre intensivt indgreb, som for eksempel forbud mod anvendelse af plantebeskyttelsesmidler i private haver eller lignende, vil anvendelsesreguleringen næppe kunne påvirke samhandelen og vil derfor formentlig ikke være omfattet af EF-traktatens artikel 30. For øvrige anvendelsesreguleringer må disse vurderes konkret for at afgøre, om de har en sådan intensitet, at de er egnede til at påvirke samhandelen, og hvorvidt de i så tilfælde kan retfærdiggøres i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. I den forbindelse skal det bemærkes, at det er medlemsstaterne, der har bevisbyrden herfor. Idet mange plantebeskyttelsesmidler er godkendt til anvendelse i andre

⁷⁴ FT 1993-94, tillæg A, sp. 6193ff.

⁷⁵ Se afsnit 6.2.1. nedenfor.

EU-medlemslande, vil det være vanskeligt for Danmark at retfærdiggøre et totalforbud.

6.1.3 Anvendelse af sikkerhedsfaktorer samt fastsættelse af anvendelsesrestriktioner i forbindelse med godkendelse af konkrete plantebeskyttelsesmidler

I overgangsperioden er der som nævnt i afsnit 6.1. ovenfor ikke fastlagt en pligt for medlemsstaterne til at anvende direktiv 97/57/EF (de ensartede principper). Hermed har medlemsstaterne heller ikke pligt til at anvende de deri fastlagte sikkerhedsfaktorer. De danske myndigheder kan således anvende egne og eventuelt højere sikkerhedsfaktorer end i de i direktiv 97/57/EF fastsatte, for så vidt angår aktivstoffer, der ikke er optaget på bilag I (positivlisten). EF-domstolens dom i sag C-400/96 af 17. september 1998 synes at pege i denne retning, idet Domstolen ikke omtaler nogen pligt til at anvende direktiv 97/57/EF i overgangsperioden. Se nærmere om sikkerhedsfaktorer i afsnit 6.8.1.

I overgangsperioden er der ved direktiv 91/414/EØF ikke fastsat bestemmelser vedrørende anvendelsesrestriktioner. Direktivet er således ikke til hinder for, at Danmark i overgangsperioden kan fastsætte anvendelses- og arealbegrænsninger i forbindelse med godkendelse af plantebeskyttelsesmidler.

Nationale bestemmelser om sikkerhedsfaktorer i forbindelse med godkendelsesordningen samt vilkår vedrørende anvendelsesrestriktioner fastsat i forbindelse med godkendelse af plantebeskyttelsesmidler vil som anført ovenfor vedrørende forbud mod anvendelse af plantebeskyttelsesmidler være omfattet af EF-traktatens artikel 30-36.

6.1.4 Etiketteringsforskrifter

For så vidt angår pakning og etikettering af plantebeskyttelsesmidler fastlægger artikel 16 i direktiv 91/414/EØF, at emballagen til plantebeskyttelsesmidler skal opfylde visse krav med hensyn til etikettering. Det fremgår særligt af artikel 16, stk. 5, at de i bestemmelsen nævnte "supplerende påskrifter" er undergivet en komitéprocedure. Dette kan rejse spørgsmål om, hvorvidt artikel 16, stk. 5, og dermed komitéproceduren finder anvendelse i overgangsperioden med hensyn til godkendelser efter reglerne i artikel 8, stk. 2 og stk. 3.

Da artikel 8, stk. 3, ikke fastsætter bestemmelser om medlemsstaternes adgang til at regulere anvendelse og dermed heller ikke til at regulere etikettering af plantebeskyttelsesmidler i overgangsperioden, er det udvalgets vurdering, at den i direktiv 91/414/EØF artikel 16, stk. 5, fastlagte komitéprocedure vedrørende supplerende forskrifter ikke finder anvendelse i overgangsperioden.

6.1.5 WTO-retten

I det omfang de i afsnit 6.1.1.-6.1.4. omtalte reguleringer i overgangsperioden er i overensstemmelse med EU-retten, vil de efter underudvalgets vurdering også være i overensstemmelse med WTO-retten. Det skyldes, at der for at opfylde EU's krav skal foreligge en risikovurdering som baggrund for reguleringen, ligesom reguleringen ikke må virke diskriminerende - danske og alle udenlandske plantebeskyttelsesmidler skal stilles ens. Herved lever reguleringen op til WTO's krav (se afsnit 5.2. ovenfor).

6.1.6 Grundlovens § 73

Et forbud mod salg eller anvendelse af plantebeskyttelsesmidler i overgangsperioden vil normalt ikke udløse erstatning efter grundlovens § 73.

For en nærmere uddybning af forholdet mellem grundloven og salgs- og anvendelsesforbud henvises til afsnit 6.7.3. (og 6.2.4. nedenfor).

6.1.7 Konklusion om forbud mod salg og anvendelse i overgangsperioden

Det er underudvalgets vurdering, at Danmark i overgangsperioden (det vil sige, så længe de enkelte aktivstoffer ikke er optaget på EU's såkaldte positivliste) kan fastsætte både generelle og konkrete forbud mod salg eller anvendelse af plantebeskyttelsesmidler, der endnu ikke er optaget på positivlisten. Det er dog en forudsætning, at eventuelle regler af den nævnte art er i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 30 og 36. Det betyder at sådanne regler skal have en saglig, miljømæssig eller sundhedsmæssig begrundelse, at reglerne ikke må række videre end nødvendigt, og at der ikke må foreligge alternative reguleringsmidler, som ville udgøre en mindre grad af hindring for samhandelen. Overgangsperioden er fastsat til at udløbe medio år 2003, men må forventes forlænget for flere stoffer, for så vidt de ikke er revurderet på dette tidspunkt.

6.2 Forbud mod salg af konkrete plantebeskyttelsesmidler efter overgangsperioden

En væsentlig problemstilling for underudvalgets arbejde er, hvorvidt det er muligt for Danmark at forbyde salg af plantebeskyttelsesmidler, som er godkendt til salg i andre EU-lande.

Til brug for behandling af denne problemstilling er det nødvendigt at foretage nogle nærmere overvejelser vedrørende indholdet af direktiv 91/414/EØF. Disse overvejelser ligger i forlængelse af den redegørelse for direktivets hovedindhold, som er givet i afsnit 5.1.5. ovenfor, men er mere detaljerede og specifikke.

6.2.1 Direktiv 91/414/EØF omfatter primært (godkendelse til) salg

Underudvalget har nærmere overvejet, hvilke forhold der reguleres ved direktivet. Spørgsmålet er her, om direktivet alene indeholder en direkte regulering af forhold, der knytter sig til godkendelse af konkrete plantebeskyttelsesmidler til salg - eller om direktivet også omfatter en bredere regulering således, at også generelle salgs- og anvendelsesrestriktioner er omfattet af direktivet.

Disse spørgsmål drejer sig eksempelvis om, hvorvidt direktivets godkendelsesregler indebærer, at der ikke kan fastsættes generelle bestemmelser, der forbyder anvendelse af plantebeskyttelsesmidler på særligt sårbare arealer.

En afklaring af ovennævnte spørgsmål forudsætter en nærmere fortolkning af direktiv 91/414/EØF. I det følgende redegøres der for de fortolkningsbidrag, der kan udledes af direktiv 91/414/EØF. Som afslutning på nærværende afsnit

Rækkevidden af direktiv 91/414/EØF

Fortolkningsbidrag

6.2.1. drager underudvalget nedenfor en konklusion på baggrund af de anførte fortolkningsbidrag.

Præambelen

Direktivets præambel, navnlig 7. betragtning, taler for, at direktivet tilsigter at indføre en regulering, der alene omfatter de salgs- og anvendelsesforhold, der er knyttet til de konkrete godkendelser af plantebeskyttelsesmidler.

5.-8. betragtning har følgende ordlyd:

"henset til disse farer findes der i de fleste medlemsstater bestemmelser for godkendelse af plantebeskyttelsesmidler; disse bestemmelser udviser forskelle, som kan udgøre en hindring ikke blot for handelen med plantebeskyttelsesmidler, men også for handelen med planteprodukter, og derved umiddelbart have indflydelse på oprettelsen og funktionen af det indre marked;

det er derfor ønskeligt at overvinde denne hindring ved at samordne de bestemmelser, der er truffet i medlemsstaterne;

der bør være ensartede bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende forudsætningerne og procedurerne for godkendelse af plantebeskyttelsesmidler;

sådanne regler skal skabe sikkerhed for, at plantebeskyttelsesmidler kun markedsføres eller anvendes, hvis de er officielt godkendt, og at de anvendes korrekt under hensyntagen til principperne for god plantebeskyttelsespraksis og for integreret bekæmpelse af skadegørere".

Anvendelsesområde

Direktivets artikel 1 om anvendelsesområdet har følgende ordlyd:

"Dette direktiv vedrører godkendelse, markedsføring, anvendelse og kontrol af plantebeskyttelsesmidler og...".

Denne bestemmelse om afgrænsningen af direktivets anvendelsesområde viser, at der i direktivet findes bestemmelser vedrørende alle de nævnte områder, d.v.s. direktivet regulerer ikke udelukkende godkendelsesregler, men også visse salgs- og anvendelsesforhold. Da denne bestemmelse imidlertid ikke indeholder en nærmere indikation vedrørende indholdet på de nævnte områder, kan der ikke på denne baggrund anføres en nærmere vurdering af, i hvilken udstrækning direktivet regulerer salgs- og anvendelsesforhold.

Almindelige bestemmelser

I direktivets almindelige bestemmelser er det ved artikel 3, stk. 1, fastslået, at plantebeskyttelsesmidler kun kan markedsføres og anvendes, hvis de er officielt godkendt i overensstemmelse med direktivets bestemmelser. Det kan anføres, at denne bestemmelse indikerer, at direktivet alene regulerer salg og anvendelse, der relaterer sig til det konkrete produkt og fastsættes i forbindelse med godkendelse af midlerne.

Frihandelsklausuler

Direktivet indeholder ikke nogen generel frihandelsklausul. Frihandelshensynet i direktiv 91/414/EØF er udtrykt i artikel 10 vedrørende pligten til gensidig anerkendelse af godkendelser. Derimod findes der ikke en pligt for medlemsstaterne til selvstændigt at godkende plantebeskyttelsesmidler efter bestemmelserne i artikel 4. Dette forhold behandles nærmere nedenfor i afsnittet om den harmoniseringsmæssige karakter (afsnit 6.2.2).

Direktivet indeholder dog to mere specifikke frihandelsklausuler; 1) artikel 3, stk. 2, der fastslår, at medlemsstaterne under nærmere omstændigheder ikke må hindre omsætning af plantebeskyttelsesmidler, der skal anvendes i en anden medlemsstat (d.v.s. bestemmelsen vedrører alene transitforhold), og 2) artikel 4, stk. 1, f), der fastslår, at medlemsstaterne ikke må hindre omsætning af

produkter med plantebeskyttelsesmiddelrester under nærmere angivne omstændigheder.

Det kan anføres, at de pågældende frihandelsklausuler modsætningsvis taler for, at direktivet på de øvrige områder alene regulerer de salgs- og anvendelsesforhold, der knytter sig til godkendelsen af konkrete plantebeskyttelsesmidler.

Indhold

Direktivet indeholder materielt set to grundlæggende regelsæt vedrørende godkendelse af plantebeskyttelsesmidler; nemlig artikel 4 om meddelelse, kontrol og tilbagekaldelse af godkendelse af plantebeskyttelsesmidler samt artikel 10 om gensidig anerkendelse af godkendelser. På baggrund af ordlyden af de nævnte bestemmelser kan det anføres, at direktivet alene regulerer de salgs- og anvendelsesforhold, der naturligt knytter sig til den konkrete godkendelse af enkelte plantebeskyttelsesmidler.

For så vidt angår anvendelse af plantebeskyttelsesmidler indeholder direktivet materielt set en række bestemmelser herom. Der henvises til artikel 4, stk. 2, der fastslår, at en godkendelse af et plantebeskyttelsesmiddel skal indeholde krav vedrørende anvendelse, og til artikel 10, der forudsætningsvis fastslår, at gensidig anerkendelse af en godkendelse indebærer, at de allerede fastsatte krav vedrørende anvendelse skal anerkendes som en del af godkendelsen. Det kan således anføres, at direktivet alene regulerer anvendelsesforskrifter, der fastsættes i forbindelse med meddelelse af konkrete godkendelser.

Endvidere indeholder artikel 16, stk. 3, en etiketteringsbestemmelse vedrørende visse brugerkategoriernes anvendelse af plantebeskyttelsesmidler. Denne bestemmelse vedrører etiketteringsforholdene i forbindelse med de nationale anvendelsesregler, der eventuelt måtte være fastsat i overensstemmelse med direktiv 91/414/EØF. Under henvisning til, at artikel 16, stk. 3, alene omfatter etiketteringsforhold, kan det anføres, at bestemmelsen ikke selvstændigt indeholder en indikation af i hvilken udstrækning direktiv 91/414/EØF regulerer anvendelsesforskrifter.

Endelig skal det bemærkes, at direktivets artikel 16, stk. 5 fastslår, at medlemsstaterne - ved fastsættelse af supplerende etiketteringskrav, hvilket vedrører for eksempel anvendelsesforskrifter - skal følge den angivne komitéprocedure. I modsætning til bestemmelserne vedrørende anvendelsesforskrifter i artikel 4 og 10, indeholder ordlyden af artikel 16, stk. 5 ikke nogen indikation af, at hvorvidt artikel 16, stk. 5 omfatter de etiketteringsforskrifter, der er fastsat i forbindelse med meddelelsen af konkrete godkendelser eller generelt fastsatte anvendelsesforskrifter. Under henvisning til sammenhængen med direktivets øvrige opbygning omkring regulering af godkendelser kan der argumenteres for, at artikel 16, stk. 5 alene omfatter etiketteringsforskrifter, der er fastsat i forbindelse med meddelelse af konkrete godkendelser. Imidlertid giver bestemmelsens ordlyd ikke grundlag for at forstå artikel 16, stk. 5, som om den alene omfatter krav i forbindelse med konkrete godkendelser. Under henvisning til sidstnævnte argument, er det udvalgets vurdering, at proceduren i artikel 16, stk. 5 omfatter såvel generelt som konkret fastsatte krav om angivelse af anvendelsesforskrifter.

Der kan i øvrigt henvises til Kommissionens forslag til "Afgørelse om et handlingsprogram for integreret beskyttelse og forvaltning af grundvand." (KOM(96)315 endl. udg.). Heri foreslås det blandt andet, at medlemsstaterne indfører beskyttelseszoner, og restriktioner i plantebeskyttelsesmiddelanvendelsen afhængig af omstændighederne. På denne baggrund må det antages, at

direktiv 91/414 EØF ikke udelukker fastsættelse af nationale, generelle salgs- og anvendelsesrestriktioner.

Miljøbeskyttelsesloven

Det bemærkes, at lov nr. 479 af 1. juli 1998 om ændring af lov om vandforsyning m.v., lov om miljøbeskyttelse og lov om planlægning indeholder en ændring af Miljøbeskyttelseslovens § 26 a. Med ændringen er der skabt hjemmel til, at amterne eller kommunerne mod erstatning kan gennemføre tvungne rådighedsindskrænkninger og andre foranstaltninger, som er nødvendige til at sikre nuværende eller fremtidige drikkevandsinteresser mod forurening med nitrat eller pesticider, hvis der er vedtaget en indsatsplan for området efter vandforsyningsloven, og hvis det ikke er muligt at komme igennem med frivillige foranstaltninger.

5. miljøhandlingsprogram

Endelig er der i "Det Europæiske Fællesskabs program for politik og handling i forbindelse med miljøet og bæredygtig udvikling" (Kommissionens 5. miljøhandlingsprogram af 30. juni 1992) fastsat målsætninger indtil år 2000. Målsætningerne inden for landbrugssektoren indeholder blandt andet: "Betydelig nedgang i pesticidanvendelsen pr. dyrket arealenhed og landbrugernes overgang til integrerede skadedyrsbekæmpelsesmetoder, i hvert fald i alle bevaringsværdige naturområder."

Vurdering

På baggrund af ovenstående fortolkningsbidrag og overvejelser er det underudvalgets vurdering, at direktiv 91/414/EØF omfatter en regulering af følgende forhold:

- Direktivet begrænser adgangen til at fastsætte salgsrestriktioner (herunder forbud mod salg) af konkrete plantebeskyttelsesmidler.
- Endvidere indeholder direktivet på to specifikke områder en regulering af adgangen til at fastsætte generelle salgsrestriktioner: artikel 3, stk. 2, om salg med henblik på transit, og artikel 4, stk. 1, om salg af produkter med pesticidrester.
- For så vidt angår anvendelsesforskrifter, regulerer direktivet alene sådanne forskrifter om anvendelse, der knytter sig til det enkelte specifikke plantebeskyttelsesmiddel, og som fastsættes i forbindelse med godkendelse af dette til salg (dvs. at generelle anvendelsesforskrifter, f.eks. en lov om forbud mod sprøjtning i private haver, formentlig ikke er omfattet af direktivet) (se herom afsnit 6.7.1. nedenfor).
- Med hensyn til den nærmere afgrænsning af de salgsrestriktioner, der knytter sig til godkendelsesreglerne - og dermed til direktivets regulering - henvises til afsnit 6.6. nedenfor, hvor der skelnes mellem krav, der knytter sig til selve varen plantebeskyttelsesmidler og markedsføringsbetingelser i bred forstand (f.eks. vedr. salgssteder, annoncering m.v.), hvoraf de sidstnævnte ikke er omfattet af direktivets regulering.

6.2.2 Harmoniseringens karakter

Med henblik på en vurdering af, i hvilket omfang reglerne i direktiv 91/414/EØF om godkendelse til salg m.v. binder dansk lovgivning, er det nødvendigt at tage stilling til den i direktivet indeholdte reguleringens harmoniseringsmæssige karakter.

Direktivet har hjemmel i EF-traktatens artikel 43, hvilket betyder, at medlemsstaterne ikke kan anvende Traktatens artikel 100A, stk. 4 - den såkaldte miljøgaranti - i forhold til reguleringen af plantebeskyttelsesmidler. Heraf følger, at det må fastlægges, om direktiv 91/414/EØF inden for sit anvendelsesområde er udtryk for totalharmonisering - det vil sige indeholder en udtømmende regulering. Er dette tilfældet, kan direktivets regler kun fraviges i det omfang, det er hjemlet i direktivet.

Fortolkningsbidrag

I det følgende redegøres for de fortolkningsbidrag vedrørende reguleringens harmoniseringsmæssige karakter, der kan udledes af direktiv 91/414/EØF. Som afslutning på nærværende afsnit sammenfattes underudvalgets vurdering.

Direktivets hjemmel

Direktiv 91/414/EØF har som nævnt hjemmel i artikel 43. Imidlertid afgør hjemlen ikke isoleret set direktivets harmoniseringsmæssige karakter, da den afhænger af en samlet fortolkning af direktivet, navnlig ordlyden af bestemmelserne i direktivet.

Præambelen

Præambelen i direktiv 91/414/EØF indeholder ikke en entydig tilkendegivelse vedrørende direktivets harmoniseringsmæssige karakter. Det kan anføres, at "samordning" (6. betragtning) og "ensartede regler" (7. betragtning) indikerer, at direktivet på de nævnte områder indeholder bestemmelser, der er udtryk for totalharmonisering.

Indhold

Det kan anføres, at artikel 4 om godkendelsesordningen efter sin ordlyd isoleret set fremstår som en minimumsbestemmelse, som sikrer, at der ikke godkendes usikre plantebeskyttelsesmidler. Der er således ikke til artikel 4 knyttet nogen frihandelsbestemmelse, som giver ansøgeren krav på godkendelse.

På den anden side kan det anføres, at frihandelshensynet er varetaget af artikel 10, som giver en ansøger, der allerede har opnået godkendelse i en medlemsstat, krav på anerkendelse af denne godkendelse i andre medlemsstater, såfremt det af ansøgeren over for de enkelte medlemslande godtgøres at betingelserne for gensidig anerkendelse er opfyldt.

Direktiv 91/414/EØF indeholder konkrete bestemmelser, der eksplicit fastslår, at medlemsstaterne kan fastsætte supplerende restriktioner i forbindelse med godkendelse af plantebeskyttelsesmidler, jf. eksempelvis artikel 10. Ud fra en modsætningsslutning fra de bestemmelser, der på konkrete områder eksplicit giver medlemsstaterne mulighed for at fastsætte supplerende bestemmelser, kan det principielt anføres, at medlemsstaterne på direktivets øvrige område ikke har mulighed for at fastsætte supplerende bestemmelser. Heroverfor kan det imidlertid anføres at det øvrige område uden for artikel 10 i det væsentligste er det område, der vedrører godkendelser efter artikel 4. Med formuleringen af artikel 4, stk. 2 er det næppe muligt at slutte modsætningsvis fra artikel 10.

Endelig fremgår det af direktiv 97/57/EF, punkt B.1. nr. 2, at "i alle tilfælde, hvor dette er muligt, tager medlemsstaterne også principperne for integreret kontrol i betragtning". Af punkt C.1. nr. 4 fremgår, at "medlemsstaterne påser, at der i beslutningerne tages hensyn til principperne for integreret bekæmpelse, når midlet skal bruges i situationer, hvor sådanne principper er relevante".

Begreberne "integreret kontrol" og "integreret bekæmpelse" kan betragtes som retlige standarder. Det er udvalgets vurdering, at der i disse standarder i realiteten ligger en vis handlefrihed for den enkelte medlemsstat, således at god-

kendelse kan afslås i visse tilfælde under henvisning til bestemmelsen om integreret bekæmpelse. (Dette uddybes i afsnit 6.9. nedenfor).

Vurdering

Underudvalgets vurdering vedrørende den harmoniseringsmæssige karakter af direktivets regulering kan på baggrund af ovenstående sammenfattes således:

Vedrørende førstegangsgodkendelse af salg af konkrete plantebeskyttelsesmidler (art. 4) er det udvalgets vurdering, at det er relativt uklart, hvorvidt bestemmelsen i artikel 4 indebærer en minimumsharmonisering, der betyder, at medlemsstaterne principielt ikke har pligt til at godkende et plantebeskyttelsesmiddel, der opfylder betingelserne nævnt i artikel 4. Det kan anføres, at ordlyden i artikel 4 indikerer en minimumsharmonisering. Omvendt vil konsekvensen af en minimumsharmonisering være, at medlemsstaterne kan fastsætte krav til plantebeskyttelsesmidler (produktkrav), der er strengere end de i direktivet anførte, ligesom medlemsstaterne kan nægte at give godkendelse, uanset at de i direktivet nævnte betingelser er opfyldt.

Det kan anføres, at denne konsekvens ikke harmoniserer særligt godt med direktivets øvrige bestemmelser om gensidig anerkendelse. Det er underudvalgets vurdering, at direktiv 91/414/EØF ikke fastsætter udtømmende materielle krav til de plantebeskyttelsesmidler, som en medlemsstat kan godkende efter artikel 4. Dette forhold har dog en begrænset betydning på grund af bestemmelserne i artikel 10 om pligten til gensidig anerkendelse af andre medlemslandes godkendelser af plantebeskyttelsesmidler. Hertil kommer, at direktiv 91/57/EF sætter grænser for, hvilke skøn medlemsstaterne kan udøve ved behandlingen af ansøgninger i henhold til artikel 4. Dvs. at medlemsstaterne inden for de i direktiv 91/57/EF fastsatte rammer kan nægte godkendelse af et plantebeskyttelsesmiddel og dermed forbyde salg heraf.

Det er underudvalgets vurdering, at bestemmelsen i artikel 10 efter sin ordlyd indeholder en totalharmonisering, der indebærer, at medlemsstaterne har pligt til at godkende et plantebeskyttelsesmiddel, såfremt en anden medlemsstat har godkendt dette, og ansøgeren konkret har godtgjort, at betingelserne for gensidig anerkendelse er opfyldt. Endvidere indebærer totalharmoniseringsbestemmelsen, at medlemsstaterne alene kan fastsætte anvendelsesforskrifter i forbindelse med gensidig anerkendelse inden for de rammer, der er fastlagt i bestemmelserne om gensidig anerkendelse. (Se dog som modifikation hertil afsnit 6.9. nedenfor om integreret bekæmpelse).

6.2.3 WTO-regler af betydning for salgsforbud

I forhold til WTO-retten vil et helt eller delvist forbud mod import af plantebeskyttelsesmidler som udgangspunkt skulle betragtes som en kvantitativ restriktion i strid med GATT, artikel XI.

I det omfang EU har fastsat harmoniserede regler for godkendelse af plantebeskyttelsesmidler, vil et dansk forbud mod import fra tredjelande kunne betragtes som intern diskrimination inden for en del af EU (Danmark) i strid med EU's forpligtelser efter GATT artikel III (NT-princippet).

Et helt eller delvist forbud vil dog kunne gennemføres, såfremt dette er omfattet af undtagelserne i GATT artikel XX, og således ikke går videre end nødvendigt for at opfylde et af de heri nævnte mål.

Såfremt forbuddet søger at beskytte menneskers eller dyrs sundhed mod de risici, der stammer fra pesticidrester, i levnedsmidler, drikkevarer eller foder, vil forbuddet skulle vurderes efter SPS-aftalen.

Såfremt det videnskabelige grundlag skønnes utilstrækkeligt til at foretage en passende risikovurdering, kan et forbud vurderes efter SPS-aftalens artikel 5, stk. 7. Anvendelsen af denne undtagelse er begrænset derved, at yderligere oplysninger, som er nødvendige for at der kan foretages en mere objektiv risikovurdering, skal søges indhentet med henblik på inden for en rimelig frist at foretage en vurdering af forbuddet i lyset heraf.

Såfremt det videnskabelige grundlag er tilstrækkeligt til at foretage en passende risikovurdering, skal en sådan foretages efter reglerne i SPS-aftalens artikel 5, stk. 1 til 3. Denne risikovurdering kan tage udgangspunkt i såvel videnskabelige som andre relevante faktorer, jf. artikel 5, stk. 2 og 3. Der kan i den forbindelse efter omstændighederne lægges vægt på muligheden for og risiciene ved misbrug⁷⁶ af de relevante plantebeskyttelsesmidler. Det må vurderes i den konkrete sag om der er en fornøden rationel sammenhæng mellem risikovurderingens resultat og forbuddet.

I det omfang et forbud *ikke* kan gennemføres som følge af direktiv 91/414/EØF synes det mest nærliggende at antage, at et ensidigt dansk forbud mod import fra lande uden for EU - mens import fra EU-lande tillades - må betragtes som en ubegrundet forskelsbehandling af WTO medlemmer uden for EU i strid med artikel 2, stk. 3.

Et dansk forbud i strid med EU's regler, må således antage at udgøre et brud på SPS-aftalen, medmindre særlige faktiske forhold foreligger, som kan begrunde, at et ensidigt forbud mod import af plantebeskyttelsesmidler fra tredjelande - men ikke EU-lande - ikke udgør en diskrimination eller en maskeret restriktion af den internationale handel.⁷⁷

Hvis forbuddet ikke gennemføres for at beskytte menneskers og dyrs liv eller sundhed mod risici, der stammer fra tilsætningsstoffer, forureninger, toksiner eller sygdomsfremkaldende organismer i levnedsmidler, drikkevarer eller foder, vil det være omfattet af TBT-aftalen, idet der herved antages at blive fastsat en teknisk forskrift i form af krav til plantebeskyttelsesmidler eller disses produktionsmetode.

Vurdering

Det er underudvalgets vurdering, at WTO-retten i hovedsagen giver samme - begrænsede - muligheder for et nationalt salgsforbud mod plantebeskyttelsesmidler importeret fra tredjelande som de muligheder, der foreligger for forbud mod salg af plantebeskyttelsesmidler fra EU-området.

6.2.4 Grundlovens § 73

De grænser, der følger af den danske grundlovs § 73, behandles bedst i forbindelse med anvendelsesforbud. Der henvises derfor til afsnittet herom (afsnit

⁷⁶Misbrug må bl.a. forstås som manglende overholdelse af reglerne for håndtering og anvendelse af plantebeskyttelsesmidler. Der må være en vis sandsynlighed for, at denne manglende overholdelse faktisk finder sted.

⁷⁷Desuden må opnåelse af en fornøden rationel sammenhæng mellem en risikovurdering, som opfylder kravene i artikel 5, stk. 1 til 3, og en højere sikkerhedsfaktor alene for plantebeskyttelsesmidler fra tredje-lande i denne situation anses for vanskelig.

6.7.3.). Det er underudvalgets vurdering, at et salgsforbud ikke vil give anledning til problemer i forhold til grundlovens § 73.

6.2.5 **Konklusion om forbud mod salg af plantebeskyttelsesmidler godkendt i et andet medlemsland**

I dette og det næste afsnit drages konklusioner på baggrund af overvejelserne i afsnit 6.2.1.-6.2.4. ovenfor.

Helt centralt i underudvalgets arbejde står spørgsmålet om, hvorvidt Danmark kan nægte at godkende et plantebeskyttelsesmiddel til salg her i landet, når det er godkendt til salg i et andet EU-land.

Pligt til gensidig anerkendelse

Efter overgangsperiodens udløb (medio år 2003)⁷⁸ vil Danmark kun undtagelsesvis - og kun inden for visse rammer - kunne nægte at godkende et konkret plantebeskyttelsesmiddel til salg her i landet, hvis det er godkendt efter de ensartede principper i et andet EU-medlemsland. Det følger af direktiv 91/414/EØF, artikel 10, som er en helt central bestemmelse.

Det grundlæggende sigte med direktiv 91/414/EØF artikel 10, er, at en producent af et plantebeskyttelsesmiddel, der har opnået godkendelse i en medlemsstat, forholdsvis nemt og uden helt nye undersøgelser skal kunne opnå godkendelse til salg i andre medlemsstater.

Danmark vil således have pligt til at godkende et plantebeskyttelsesmiddel med henblik på salg i Danmark, hvis en anden medlemsstat har godkendt det, og ansøgeren konkret har godtgjort, at betingelserne for gensidig anerkendelse er opfyldte (pligt til gensidig godkendelse).

Undtagelser

Danmark kan dog - men kun inden for visse rammer - afslå godkendelse. Dette vil ifølge artikel 10, stk. 1, navnlig kunne ske, hvis der kan dokumenteres andre forhold i Danmark (manglende sammenlignelighed) vedrørende de landbrugs-, plantesundheds- og miljømæssige forhold, herunder klimaforhold, hvorunder midlet anvendes. Der kan altså alene gives afslag på grundlag af saglige begrundelser af en vis vægt.

Som eksempel kan nævnes, at nedbørs- eller jordbundsforholdene i Danmark kan være af en sådan karakter sammenlignet med de tilsvarende forhold i det oprindelige godkendelsesland, at midlet udvaskes til grundvandet i koncentrationer over grænseværdien.

Anmeldelse til Kommissionen

Hvis Danmark nægter at godkende et plantebeskyttelsesmiddel m.v., godkendt i en anden EU-medlemsstat, skal Kommissionen underrettes, og der skal gennemføres en komité-procedure.

Hvis de forhold, der udgør forskellen mellem Danmark og de oprindelige godkendelseslande, kan imødegås ved mindre indgribende midler, f.eks. forbud mod sprøjtning i efterårsmånederne, er der ikke grundlag for at forbyde salg af plantebeskyttelsesmidlet, men alene for at fastsætte (sådanne) nationale anvendelseskrav.

⁷⁸ Se nærmere ovenfor afsnit 5.1.5.

Alt i alt sætter kravet om gensidig godkendelse (artikel 10) snævre rammer for Danmarks handlefrihed, hvor et plantebeskyttelsesmiddel er godkendt til salg i et andet EU-land.

6.2.6 **Konklusion om forbud mod salg af plantebeskyttelsesmidler ved førstegangsgodkendelser**

Hvis et plantebeskyttelsesmiddel søges godkendt i Danmark uden først at være godkendt i en anden EU-medlemsstat, eller hvis gensidig anerkendelse ikke påberåbes (førstegangsgodkendelse) står Danmark noget friere.

Der er som udgangspunkt ikke nogen pligt til at meddele en førstegangsgodkendelse. Der er ikke fastsat en sådan pligt i direktiv 91/414/EØF (modsat hvad der gælder, hvor der foreligger en godkendelse fra en anden medlemsstat - her indebærer artikel 10 pligt til gensidig godkendelse).

Danmark skal dog ved førstegangsgodkendelser respektere de ensartede principper, som er fastsat i direktiv 97/57/EF. De godkendende myndigheder har pligt til at forholde sig loyalt over for principperne. Disse, der er teknisk prægede, indeholder imidlertid en vis fleksibilitet, idet der skal foretages mange delskøn ved vurdering af undersøgelsesresultater m.v. Et afslag på godkendelse skal naturligvis være sagligt begrundet.

Der er ingen komité-procedure ved et afslag på en førstegangsgodkendelse (i modsætning til, hvad der gælder ved nægtelse af godkendelse af et plantebeskyttelsesmiddel, der er godkendt i en anden medlemsstat), men en berørt virksomhed kan klage til EU-Kommissionen, der kan rejse sag ved EF-Domstolen.

Hvis Danmark nægter at meddele en førstegangsgodkendelse, og den pågældende producent herefter henvender sig om godkendelse i et andet medlemsland og opnår denne, er Danmark forpligtet til - efter en fornyet ansøgning - at godkende plantebeskyttelsesmidlet (gensidig anerkendelse efter artikel 10), hvis betingelserne i artikel 10 er opfyldte.

Alt i alt har Danmark nogen bevægelsesfrihed ved førstegangsgodkendelser, men denne kan indsnævres, hvis en producent, der har modtaget afslag her i landet, opnår godkendelse i en anden medlemsstat.

6.3 **Forbud mod salg af plantebeskyttelsesmidler generelt**

Direktivets område

Direktiv 91/414/EØF regulerer kun spørgsmål vedrørende konkrete godkendelser af konkrete plantebeskyttelsesmidler med henblik på salg, herunder kravet om gensidig anerkendelse af konkrete godkendelser i andre EU-lande.

Direktivet regulerer således ikke spørgsmålet om et helt generelt forbud mod salg af plantebeskyttelsesmidler som sådanne i den enkelte medlemsstat.

Direktivet hindrer således ikke et generelt nationalt, dansk forbud mod salg af plantebeskyttelsesmidler, bortset fra transit og pesticidrester, jf. artikel 3, stk. 2, og artikel 4, stk. 1 f, idet disse bestemmelser må opfattes som udtømmende.

Omgåelse

Imidlertid vil der kunne anføres omgåelsesbetragtninger overfor et sådant generelt forbud, som dermed vil skulle vurderes i forhold til direktiv

91/414/EØF. Det hænger sammen med, at et generelt forbud mod salg af plantebeskyttelsesmidler vil indebære, at plantebeskyttelsesmidler, der i andre EU-lande er godkendt til salg, ikke vil kunne sælges her i landet.

Vurdering

Under alle omstændigheder må det antages, at et generelt forbud kun er acceptabelt, hvis der i forhold til hvert enkelt plantebeskyttelsesmiddel, der er godkendt i andre lande, kan henvises til, at vi her i landet har særlige forhold - for eksempel jordbrugs-, miljø- eller klimamæssigt, der kan begrunde et totalforbud.

Samlet vil et generelt forbud mod salg af plantebeskyttelsesmidler i Danmark således fremstræde som en rent teoretisk mulighed, der vanskeligt vil kunne gennemføres i praksis, uanset at direktiv 91/414/EØF ikke direkte tager stilling til et sådant forbud.

Hertil kommer, at et totalforbud udelukkende mod salg i Danmark ikke i sig selv hindrer, at jordbrugerne køber og importerer plantebeskyttelsesmidler fra et andet EU-land, hvor det er godkendt til salg.

6.4 Godkendelse til salg på vilkår, der begrænser anvendelsen

I afsnit 6.3. behandlede spørgsmålet om, hvorvidt det er muligt generelt at forbyde salg af plantebeskyttelsesmidler i Danmark efter overgangsperioden.

Som det fremgik, er mulighederne for et sådant salgsforbud begrænsede, navnlig i forhold til plantebeskyttelsesmidler, der er godkendt af en anden EU-medlemsstat.

I dette afsnit skal det overvejes, om den enkelte EU-medlemsstat - i det omfang den ikke kan forbyde salg af et plantebeskyttelsesmiddel - konkret i forbindelse med godkendelsen af plantebeskyttelsesmidlet til salg kan fastsætte vilkår, som begrænser muligheden for at anvende midlet.

Spørgsmålet er, om der i forbindelse med godkendelse af det enkelte, konkrete plantebeskyttelsesmiddel kan fastsættes vilkår, som begrænser det pågældende plantebeskyttelsesmiddel til anvendelse i bestemte afgrøder, til bekæmpelse af bestemte skadevoldere og på bestemte tidspunkter af året m.m., samt om der kan fastsættes begrænsninger for anvendelsen på bestemte arealer, f.eks. særligt følsomme områder.

Spørgsmålet overvejes dels i relation til EU-reglerne og dels i forhold til WTO-retten.

6.4.1 EU-regler

Som det fremgår af afsnit 6.2.1. ovenfor, omfatter direktiv 91/414/EØF først og fremmest den konkrete godkendelse af et konkret plantebeskyttelsesmiddel til salg. Der er i forbindelse med en sådan godkendelse visse muligheder for at fastsætte vilkår.

Førstegangsgodkendelser

Først overvejes spørgsmålet om vilkår, hvor et plantebeskyttelsesmiddel søges godkendt i Danmark, før det er godkendt i andre EU-medlemsstater, eller hvor ansøgeren ikke påberåber sig gensidig anerkendelse efter direktivets artikel 10.

Artikel 4 i direktiv 91/414/EØF, punkt C.1.1. og C.1.2. i direktiv 97/57/EF og direktiv 97/73/EF indebærer, at medlemsstaterne inden for visse rammer kan fastsætte nationale anvendelses- og arealbegrænsninger i forbindelse med godkendelse af plantebeskyttelsesmidler efter artikel 4 i direktiv 91/414/EØF.

Det fremgår eksplicit af artikel 4, stk. 2, i direktiv 91/414/EØF, at medlemsstaterne har pligt til at fastsætte anvendelseskrav i forbindelse med meddelelse af godkendelse til markedsføring. Eksempelvis fremgår det af artikel 4, stk. 1, b), v) - hvortil artikel 4, stk. 2, henviser - at medlemsstaterne skal fastsætte anvendelsesrestriktioner, der skal sikre, at anvendelsen af midlet ikke har nogen uacceptabel indvirkning på miljøet.

Tilsvarende fremgår det eksplicit af bestemmelserne i punkt C.1.1. og C.1.2. i direktiv 97/57/EF, der vedrører beslutningsprocessen ved de nationale myndigheders behandling af ansøgning om godkendelse af plantebeskyttelsesmidler, at de nationale myndigheder i forbindelse med meddelelse af godkendelse kan fastlægge anvendelsesbegrænsninger, herunder arealbegrænsninger.

Forudsætninger

Den konkrete udformning af sådanne anvendelses- og arealbegrænsninger skal være i overensstemmelse med de ved direktiverne, herunder punkt C.1.1. og C.1.2. i direktiv 97/57/EF, fastsatte rammer. I denne forbindelse må det efter udvalgets opfattelse formodes, at konkrete anvendelses- og arealbegrænsninger, der er sagligt begrundet, relevante og proportionale i forhold til det til sigtede mål samt ikke-diskriminerende, er i overensstemmelse med de i direktiverne fastsatte rammer.

For så vidt angår for eksempel direktiv 97/73/EF (om optagelse af imazalil på positivlisten) er det således udvalgets vurdering, at de i bilaget fastsatte særlige betingelser vedrørende anvendelse efter udvalgets opfattelse må fortolkes som minimumsbetingelser. Det er udvalgets vurdering, at de i bilaget fastsatte betingelser vedrører optagelsen af aktivstoffet på bilag I (positivlisten), mens dette ikke ændrer ved de i direktiv 97/57/EF punkt C.1.1. og C.1.2. fastsatte rammer vedrørende adgangen til at fastsætte yderligere anvendelses- og arealbetingelser i forbindelse med godkendelse af midlerne.

I relation til fastsættelse af anvendelses- og arealbegrænsninger skal det bemærkes, at dertil knyttede etiketteringskrav er omfattet af bestemmelsen i direktiv 91/414/EØF artikel 16, stk. 5 og dermed omfattet af en komitéprocedure i det omfang, der er tale om fastsættelse af "supplerende påskrifter". (Se afsnit 6.5. nedenfor).

Det er underudvalgets vurdering, at anvendelses- og arealbegrænsninger, der er fastsat i overensstemmelse med de ovennævnte bestemmelser i direktiverne, ikke skal vurderes i forhold til EF-traktatens art. 30-36, da en regulering, der er fastsat i henhold til direktiv 91/414/EØF, antages at være i overensstemmelse med disse Traktatbestemmelser.

Gensidig anerkendelse

Direktiv 91/414/EØF artikel 10, stk. 1, 1. afsnit fastslår, at den medlemsstat, der modtager ansøgning om godkendelse af et plantebeskyttelsesmiddel, der allerede er godkendt i en anden medlemsstat, som hovedregel skal anerkende den allerede udstedte godkendelse, og således godkende midlets markedsføring på sit område.

Under henvisning til ordlyden af art. 10 kan det anføres, at den i art. 10, stk. 1, 1. afsnit fastlagte pligt for medlemsstaterne til at godkende markedsføring af

et plantebeskyttelsesmiddel på sit område må fortolkes således, at "godkende dets markedsføring" betyder godkendelse med nøjagtigt samme anvendelses- og arealbetingelser for så vidt angår de land-brugs-, plantesundheds- og miljømæssige forhold, herunder klimatiske forhold (såfremt disse er sammenlignelige).

Sundhedshensyn

For så vidt angår gensidig anerkendelse af godkendelser efter artikel 10 i direktiv 91/414/EØF er det udvalgets vurdering, at artikel 10, stk. 1, afsnit 2, 3 og 4, sammenholdt med stk. 2 og 3, indebærer, at der uden ansøgerens samtykke og uden efterfølgende komitéprocedure nationalt kan fastsættes visse anvendelses- og arealbegrænsninger begrundet i forhandleres, brugeres og arbejdstageres sundhed eller i ernæringsmæssige hensyn.

Det fremgår eksplicit af bestemmelserne i art. 10, stk. 1, 2. og 3. afsnit, at der til en godkendelse kan knyttes visse anvendelsesbetingelser begrundet i forhandleres, brugeres og arbejdstageres sundhed eller i ernæringsmæssige hensyn.

Direktiv 89/391/EØF om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet ses ikke at indeholde en selvstændig hjemmel, der rækker videre end plantebeskyttelsesmiddeldirektivet, til at myndighederne i forbindelse med godkendelse af plantebeskyttelsesmidler kan eller skal fastsætte vilkår for anvendelsen af plantebeskyttelsesmidler. Se endvidere afsnit 6.8.2 om fastsættelse af de såkaldte AOEL-værdier, der angiver hvilken udsættelse for plantebeskyttelsesmidler, der er acceptabel for brugerne/arbejdstagerne.

Artikel 10, stk. 1, 2. afsnit, omfatter sundheden hos forhandlere, brugere og arbejdstagere, men ikke forbrugernes sundhed. Forbrugernes sundhed er derimod omfattet af artikel 10, stk. 1, 3. afsnit, der vedrører ernæringsmæssige hensyn (se også afsnit 5.1.1.4. og 6.10. om pesticidrester i fødevarer).

Under henvisning til ordlyden af art. 10, stk. 1, 2. og 3. afsnit, må disse bestemmelser indebære, at den medlemsstat, der modtager ansøgning om godkendelse af et plantebeskyttelsesmiddel, som allerede er godkendt i en anden medlemsstat, i godkendelsen kan fastsætte anvendelsesbegrænsninger, herunder arealbegrænsninger, der ændrer eller supplerer de begrænsninger, der allerede måtte være fastsat ved godkendelsen i den anden medlemsstat. Fastsættelse af sådanne anvendelses- og arealbegrænsninger forudsætter dog, at begrænsningerne materielt set ligger inden for de i art. 10, stk. 1, 2. og 3. afsnit, fastsatte rammer.

Under henvisning til ordlyden af art. 10, stk. 1, 4. afsnit, kan det anføres, at forudsætningen om ansøgerens samtykke til ændringer i de anvendelsesbetingelser, der er knyttet til godkendelsen, alene gælder anvendelsesbetingelser vedrørende de i 4. afsnit nævnte forhold, nemlig de landbrugs-, plantesundheds- og miljømæssige forhold, herunder klimamæssige forhold. Modsat kan det således anføres, at ansøgerens samtykke ikke er en forudsætning for en ændring af anvendelsesbetingelser, der er begrundet i andre forhold end de i 4. afsnit nævnte. Andre forhold kan således være forhandleres, brugeres og arbejdstageres sundhed eller ernæringsmæssige hensyn.

Under henvisning til ordlyden af art. 10, stk. 2 og stk. 3, kan det anføres, at den herved fastlagte pligt til at underrette Kommissionen og pligt til at følge fremgangsmåden i artikel 19 gælder i de tilfælde hvor medlemsstaten 1) har krævet gentagelse af en prøve, 2) har afslået at godkende et plantebeskyttel-

sesmiddel, der allerede var godkendt i en anden medlemsstat, og i forbindelse med hvilket ansøgeren gør gældende, at der foreligger sammenlignelighed med hensyn til de landbrugs-, plantesundheds- og miljømæssige forhold, herunder klimamæssige forhold, eller 3) uden ansøgerens samtykke ønsker at ændre anvendelses- eller arealbetingelser begrundet i hensyn til de landbrugs-, plantesundheds- og miljømæssige forhold, herunder klimamæssige forhold.

Ingen anmeldelse til Kommissionen

Modsat kan det således anføres, at når medlemsstaten fastsætter ændrede eller supplerende anvendelses- og arealbetingelser begrundet i hensyn til forhandleres, brugeres og arbejdstageres sundhed eller i ernæringsmæssige hensyn i overensstemmelse med art. 10, stk. 1, 2. og 3. afsnit, påhviler det ikke medlemsstaten at underrette Kommissionen herom henholdsvis at følge fremgangsmåden i artikel 19. Det skal nærmere overvejes, om disse begrænsninger skal tiltrædes i henhold til artikel 19-proceduren. Efter ordlyden af artikel 10, stk. 3, synes det ikke med sikkerhed at være tilfældet, da der kun omtales komitéprocedure, hvis sammenligneligheden ikke anerkendes.

I relation til fastsættelse af anvendelses- og arealbegrænsninger skal det bemærkes, at dertil knyttede etiketteringskrav er omfattet af bestemmelsen i direktiv 91/414/EØF artikel 16, stk. 5 og dermed omfattet af en komitéprocedure i det omfang, der er tale om fastsættelse af "supplerende påskrifter".

Det er udvalgets vurdering, at anvendelses- og arealbegrænsninger, der er fastsat i overensstemmelse med de ovennævnte bestemmelser i direktiverne, ikke skal vurderes i forhold til EF-traktatens art. 30 - 36, da en regulering, der er fastsat i henhold til direktiv 91/414/EØF, antages at være i overensstemmelse med disse traktatbestemmelser.

Miljøhensyn m.v.

Det er udvalgets vurdering, at artikel 10, stk. 1, afsnit 4, sammenholdt med stk. 2 og 3, indebærer, at der med ansøgerens samtykke eller ved en efterfølgende komitéprocedure kan fastsættes anvendelses- og arealbegrænsninger begrundet i landbrugs-, plantesundheds- og miljømæssige forhold, herunder klimaforhold.

Artikel 10, stk. 1, 1. afsnit, pålægger medlemsstaten en pligt til at godkende plantebeskyttelsesmidler, der allerede er godkendt i en anden medlemsstat, hvis de landbrugs-, plantesundheds- og miljømæssige forhold, herunder klimamæssige forhold, er sammenlignelige.

I forhold til den i art. 10, stk. 1, 1. afsnit, nævnte godkendelsespligt kan det dog anføres, at der gælder i hvert fald to modifikationer for så vidt angår anvendelses- og arealbegrænsninger, der er begrundet i hensyn til de landbrugs-, plantesundheds- og miljømæssige forhold, herunder (klimatiske) forhold. Disse modifikationer følger af ordlyden af henholdsvis art. 10, stk. 1, 4. afsnit og art. 10, stk. 2 og 3.

Ansøgerens samtykke

Art. 10, stk. 1, 4. afsnit indebærer, at en medlemsstat med ansøgerens samtykke kan ændre de allerede fastsatte anvendelsesbetingelser for af hensyn til sammenligneligheden at mindske betydningen af blandt andet de miljømæssige forhold.

Anmeldelse til Kommissionen

Endvidere fremgår det forudsætningsvis af art. 10, stk. 2 og 3, at en medlemsstat kan ændre de allerede fastsatte anvendelses- og arealbegrænsninger uden ansøgerens samtykke, såfremt medlemsstaten efterfølgende underretter Kommissionen herom og herefter følger fremgangsmåden i artikel 19.

På baggrund af ovennævnte betragtninger kan det anføres, at art. 10, stk. 1, 4. afsnit og art. 10, stk. 2, og 3, processuelt set indebærer, at en miljømæssigt betinget ændring af allerede fastsatte anvendelses- og arealbetingelser forudsætter enten at ansøgeren accepterer de ændrede begrænsninger, eller at medlemsstaten underretter Kommissionen om de ændrede begrænsninger og begrænsningerne herefter ikke underkendes ved en afgørelse truffet efter fremgangsmåden i artikel 19.

Vilkårenes indhold

Endvidere kan det på baggrund af de ovennævnte betragtninger anføres, at ordlyden af art. 10, stk. 1, 4. afsnit og art. 10, stk. 2 og 3, forudsætter, at anvendelses- og arealbetingelserne materielt set for eksempel udformes med henblik på at mindske betydningen af manglende sammenlignelighed.

Med hensyn til den nationale myndigheds vurdering af hvorvidt de landbrugs-, plantesundheds- og miljømæssige forhold, herunder klimamæssige forhold er sammenlignelige - herunder spørgsmålet om hvilke anvendelsesbetingelser, der kan ophæve betydningen af manglende sammenlignelighed - skal det bemærkes, at der på nuværende tidspunkt ikke er fastlagt nærmere retningslinier om hvorledes denne vurdering skal foretages.

I relation til fastsættelse af anvendelses- og arealbegrænsninger skal det bemærkes, at dertil knyttede etiketteringskrav er omfattet af bestemmelsen i direktiv 91/414/EØF artikel 16, stk. 5 og dermed omfattet af en komitéprocedure i det omfang, der er tale om fastsættelse af "supplerende påskrifter".

Det er underudvalgets vurdering, at anvendelses- og arealbegrænsninger, der er fastsat i overensstemmelse med de ovennævnte bestemmelser i direktiverne, ikke skal vurderes i forhold til EF-traktatens art. 30 - 36, da en regulering, der er fastsat i henhold til direktiv 91/414/EØF, antages at være i overensstemmelse med disse Traktatbestemmelser.

Anvendelse på bestemte årstider

For nogle af de i Danmark godkendte bekæmpelsesmidler er der fastsat vilkår på midlets etiket og i brugsanvisningen om, at det pågældende middel for eksempel kun må bruges 1 gang årligt og i så fald inden den 1. august, eller at midlet kun må bruges om foråret. Vilkårene er på nuværende tidspunkt fastsat i henhold til direktivets regler om overgangsperioden. Efter overgangsperioden skal sådanne vilkår i givet fald fastsættes med henvisning til reglerne i artikel 4, herunder reglerne i direktiv 97/57/EF, jf. ovenfor vedrørende førstegangsgodkendelser.

Konklusion om fastsættelse af anvendelsesvilkår

Det er underudvalgets vurdering, at Danmark inden for nedennævnte formelle og indholdsmæssige rammer kan fastsætte anvendelses- og arealrestriktioner i forbindelse med førstegangsgodkendelse af plantebeskyttelsesmidler henholdsvis i forbindelse med gensidig anerkendelse af godkendelser udstedt i andre medlemslande.

Betingelser

For så vidt angår førstegangsgodkendelse af plantebeskyttelsesmidler og gensidig anerkendelse af godkendelser udstedt i andre medlemslande er det en forudsætning, at anvendelses- og arealbegrænsningerne er sagligt begrundede, relevante og proportionale i forhold til det tilsigtede mål samt ikke-diskriminerende.

For så vidt angår gensidig anerkendelse af godkendelser udstedt i andre medlemslande er det yderligere en forudsætning, at anvendelses- og arealbegrænsninger, der er begrundet i forhandleres, brugeres og arbejdstageres sundhed

eller i ernæringsmæssige hensyn, ligger inden for de rammer, der er fastlagt i artikel 10, stk. 1, 2. og 3. afsnit.

For så vidt angår gensidig anerkendelse er det yderligere en forudsætning, at anvendelses- og arealbegrænsninger, der er begrundet i landbrugs-, plante-sundheds- og miljømæssige forhold, herunder klimamæssige forhold, er udformet med henblik på at mindske betydningen af manglende sammenlignelighed.

Anmeldelse til Kommissionen

Endvidere er det i visse tilfælde en forudsætning, at anvendelses- og arealbegrænsninger efterfølgende tiltrædes af Kommissionen eller Rådet efter fremgangsmåden i artikel 19.

For så vidt angår fastsættelse af anvendelses- og arealbegrænsninger i forbindelse med såvel godkendelser af plantebeskyttelsesmidler som gensidig anerkendelse af godkendelser udstedt i andre medlemslande er det en forudsætning, at sådanne begrænsninger med de af artikel 16, stk. 5 omfattede "supplerende etiketteringsforskrifter" efterfølgende tiltrædes af Kommissionen eller Rådet efter fremgangsmåden i artikel 19.

6.4.2 WTO-regler

Fastsættelse af anvendelses- og arealrestriktioner vil, såfremt disse restriktioner søger at beskytte menneskers eller dyrs sundhed mod de risici, der stammer fra pesticidrester i levnedsmidler, drikkevarer eller foder, skulle vurderes efter SPS-aftalen.⁷⁹

Såfremt det beskyttelsesniveau, der hermed fastsættes, ikke er baseret på internationale standarder, herunder såfremt sådanne standarder ikke findes, vil foranstaltningerne skulle opfylde kravene i SPS-aftalens artikel 5.

Såfremt det videnskabelige grundlag er tilstrækkeligt til at foretage en passende risikovurdering, skal en sådan foretages efter reglerne i SPS-aftalens artikel 5, stk. 1 til 3, som nævnt under afsnit 4. Det må som udgangspunkt forventes, at en passende risikovurdering kan gennemføres, således at anvendelses- og arealbegrænsninger kan gennemføres i overensstemmelse med SPS-aftalens artikel 5, stk. 1.

I det omfang restriktionerne ikke kan gennemføres som følge af direktiv 91/414/EØF synes det mest nærliggende at antage, at skærpede begrænsninger ved godkendelsen af plantebeskyttelsesmidler fra tredje-lande⁸⁰ importeret fra WTO medlemmer uden for EU må betragtes som en ubegrundet forskelsbehandling i strid med artikel 2, stk. 3.⁸¹

6.4.3 Konklusion om vilkår for godkendelse til salg

Sammenfattende er det underudvalgets vurdering, at der i forbindelse med godkendelse af et konkret plantebeskyttelsesmiddel til salg her i landet kan

⁷⁹Hvis restriktionerne ikke gennemføres for at beskytte menneskers og dyrs liv eller sundhed vil de dog være omfattet af TBT-aftalen, såfremt der fastsættes en teknisk forskrift i form af krav til plantebeskyttelsesmidler, herunder vedrørende etikettering og lignende.

⁸⁰Desuden må opnåelse af en fornøden rationel sammenhæng mellem en risikoanalyse, som opfylder kravene i artikel 5, stk. 1 til 3, og restriktioner for anvendelse alene for plantebeskyttelsesmidler fra tredje-lande i denne situation anses for vanskelig.

⁸¹For EU vil der antageligvis foreligge et brud på SPS-aftalens artikel 2, stk. 3, 1. punkt.

fastsættes visse vilkår, som begrænser adgangen til at anvende midlet på bestemte arealer og i bestemte afgrøder m.v.

Hvis det pågældende plantebeskyttelsesmiddel er godkendt til salg i en anden EU-medlemsstat, er adgangen til at fastsætte sådanne vilkår dog begrænset.

6.5 Salgsrestriktioner ved krav om påskrifter på emballagen

Det enkelte medlemsland kan kræve visse oplysninger påført emballagen til det enkelte godkendte plantebeskyttelsesmiddel, jf. direktiv 91/414/EØF, artikel 16.

Begrænsningerne vedrørende myndigheders påskrifter følger af direktiv 91/414/EØF, artikel 16, stk. 5, der lyder:

"Medlemsstaterne kan gøre markedsføringen af plantebeskyttelsesmidler på deres område betinget af, at der ved etiketteringen anvendes det eller de nationale sprog og kan forlange at få stillet et udkast til eller en model eller prøve af de i denne artikel nævnte pakninger, etiketter og brochurer til rådighed.

Uanset nr. 1, litra g) og h), kan medlemsstaterne kræve, at der indsættes supplerende påskrifter på emballagen på en måde, så de er tydelige og ikke kan udslettes, når dette skønnes nødvendigt for at beskytte mennesker, dyr eller miljø; de underretter i så fald omgående de øvrige medlemsstater og Kommissionen om hver enkelt undtagelse, idet de anfører ordlyden af den supplerende påskrift og angiver grundene til, at de har krævet denne.

Efter fremgangsmåden i artikel 19 afgøres det, om den supplerende påskrift er berettiget, samt om at bilag IV og V skal ændres i overensstemmelse hermed, eller om den pågældende medlemsstat ikke længere bør kræve en sådan påskrift. Så længe der ikke er truffet afgørelse herom, kan medlemsstaterne fortsat kræve denne påskrift".

Anmeldelse til Kommissionen

Som det fremgår af bestemmelserne, er de nævnte myndigheders påskrifter undergivet en komité-procedure. Den enkelte medlemsstat kan således ikke ad denne vej selvstændigt fastsætte salgsrestriktioner.

6.6 Generelle markedsføringsbetingelser

Som det fremgår af afsnit 6.1.-6.3. ovenfor, er mulighederne for i Danmark at forbyde salg af plantebeskyttelsesmidler, som er godkendt i andre EU-medlemsstater, meget begrænsede.

I dette afsnit skal det vurderes, i hvilket omfang den enkelte medlemsstat i stedet kan regulere den nærmere fremgangsmåde ved salget. Kan fremgangsmåden reguleres, giver det mulighed for at begrænse forbruget af de plantebeskyttelsesmidler, som ikke holdes ude af markedet ved salgsforbud.

Produktkrav contra markedsføringskrav

Der kan sondres mellem produktkrav og markedsføringskrav. Produktkravene knytter sig til selve varen plantebeskyttelsesmidler. Disse produktkrav kan f.eks. omfatte betingelser vedrørende krav til en vares udseende, sammensætning, mærkning og emballage. Markedsføringskrav er derimod krav vedrørende blandt andet autorisation af sælgere, salgssteder samt annoncering - herunder et forbud mod reklamer.

Direktiv 91/414 må antages at regulere produktkrav, mens markedsføringsbetingelser ikke omfattes af direktivets regulering.⁸² Dette gælder efter underudvalgets opfattelse i hvert fald bredere markedsføringsbetingelser fastsat i form af generelle regler i love og bekendtgørelser. Direktivet hindrer således ikke, at den enkelte medlemsstat fastsætter bredere markedsføringsbetingelser.

Spørgsmålet er herefter, om sådanne markedsføringsbetingelser indebærer en tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 30 (teknisk handelshindring). Dette er en nærliggende antagelse. Det fremgår imidlertid af en dom fra EF-Domstolen, at regler om markedsføring - for så vidt de ikke er diskriminerende - i praksis falder uden for artikel 30's anvendelsesområde:

Domspraksis

EF-Domstolen har - i forhold til områder, der ikke er direktivreguleret - anvendt en sondring mellem krav til selve varen og krav, der vedrører salgs- og markedsføringsbetingelser i bred forstand, jf. de forenede sager C-267/91 og C-268/91 (Keck og Mithuard). I denne dom fastslår Domstolen, at varerelaterede krav (produktkrav), uanset at de gælder både overfor indenlandske og udenlandske varer, efter Domstolens opfattelse må formodes at indebære, at importerede varer forhindres i at få adgang til markedet, eller at medføre større ulemper end for indenlandske varer. Der gælder derimod ikke en tilsvarende formodning på forhånd over for markedsføringsregler i bred forstand, hvis de nationale regler finder anvendelse på alle de berørte erhvervsdrivende, der udøver virksomhed i landet, og reglerne såvel retligt som faktisk påvirker afsætningen af både importerede varer og indenlandsk fremstillede varer på samme måde.

Det er underudvalgets vurdering, at reguleringen i direktiv 91/414/EØF omfatter nationale produktkrav, mens direktivet ikke indeholder en regulering af markedsføringsbetingelser. Endvidere er det underudvalgets vurdering, at en national markedsføringsregel i praksis ikke vil skulle vurderes i forhold til EF-traktatens artikel 30.

WTO-regler

Ovenstående har taget sigte på EU-reglerne. WTO-reglerne ses imidlertid ikke at tilføje krav, som rækker ud over EU-reglerne. Med andre ord må det antages, at det er muligt at stille samme brede markedsføringskrav til plantebeskyttelsesmidler importeret fra tredjelande som til midler importeret fra EU-lande.

Vurdering

Danmark har således en vis bevægelsesfrihed i henseende til generelt at regulere fremgangsmåden ved markedsføring af plantebeskyttelsesmidler. Eksempelvis vil det nationalt kunne fastsættes, at salg af plantebeskyttelsesmidler kun må ske fra grovvarerforretninger, der primært har landmænd som kunder, og at midlerne kun må sælges til personer med en særlig uddannelse.

6.7 Generelt fastsatte forbud (helt eller delvist) mod anvendelse af plantebeskyttelsesmidler

6.7.1 EU-regler

Direktivets rækkevidde

Som allerede omtalt omfatter direktiv 91/414/EØF primært en regulering af den konkrete godkendelse af konkrete plantebeskyttelsesmidler med henblik

⁸²Se i øvrigt afsnit 6.2.1. ovenfor om hvilke forhold, der reguleres ved direktiv 91/414/EØF.

på salg. Med hensyn til anvendelsesforskrifter indebærer dette, at direktivet kun omfatter forskrifter om anvendelse, som fastsættes i forbindelse med den konkrete godkendelse af de enkelte plantebeskyttelsesmidler - f.eks. at det pågældende plantebeskyttelsesmiddel kun må anvendes om foråret eller kun må anvendes til bejdsning af korn til udsæd.

Derimod omfatter direktiv 91/414/EØF ikke generelt fastsatte forbud mod anvendelse, f.eks. forbud i en lov eller bekendtgørelse (eller fastsat med hjemmel heri) om, at plantebeskyttelsesmidler ikke må anvendes i nærmere udpegede områder⁸³.

Selv om direktiv 91/414/EØF således ikke direkte omfatter generelle forbud mod anvendelse, står det enkelte medlemsland ikke frit i henseende til at fastsætte sådanne (helt eller delvise) forbud. Et forbud må bedømmes i forhold til EF-traktatens artikel 30 og 36, idet forbuddet ikke må antage karakter af en ubegrundet teknisk handelshindring (se afsnit 5.1.1. ovenfor om EF-traktatens artikel 30 og 36).

Dette betyder, jf. EF-traktatens artikel 36 og Domstolens såkaldte Cassis de Dijon praksis, at anvendelsesreguleringen (forbuddet) skal kunne retfærdiggøres ud fra f.eks. miljøhensyn eller sundhedsmæssige hensyn, og det må forudsættes, at det pågældende hensyn ikke kan varetages på en mindre indgribende måde.

Det er den pågældende medlemsstat, som har bevisbyrden for, at reguleringen er acceptabel ud fra en proportionalitetsbedømmelse.

Skærpede krav til begrundelsen

Hvis et generelt anvendelsesforbud rammer brugen af plantebeskyttelsesmidler, som er godkendt til salg i andre EU-medlemsstater i henhold til de ensartede principper herfor (fastsat i direktiv 97/57/EF), må man forvente et skærpet begrundelseskrav for anvendelsesforbuddet. Dette gælder navnlig, hvis de hensyn, der begrundet det danske (helt eller delvise) forbud, er taget i betragtning af andre medlemsstater som konkrete anvendelsesforskrifter i forbindelse med godkendelse til salg i disse andre medlemsstater. Et sådant skærpet begrundelseskrav indebærer, at Danmark skal kunne anføre særligt tungtvejende begrundelser for det pågældende helt eller delvise anvendelsesforbud.

Proportionalitetsbetragtningen medfører i øvrigt, at jo større mængder af plantebeskyttelsesmidler, der rammes af et helt eller delvist anvendelsesforbud, jo mere tungtvejende skal en miljømæssig eller sundhedsmæssig begrundelse være.

Produktspecifikke forbud

Et anvendelsesforbud, der f.eks. fastsættes for produktgrupper, vil kunne få en så produktspecifik karakter, at det vil kunne betragtes som omgåelse af godkendelsesreglerne i direktiv 91/414/EØF. I så fald kan forbuddet kun accepte-

⁸³Som omtalt ovenfor i afsnit 5.1.5. er et udkast til lovforslag om forbud mod anvendelse af plantebeskyttelsesmidler på visse arealer (blandt andet i private haver) notificeret over for Kommissionen i medfør af informationsproceduredirektivet, 98/34/EF. Kommissionen har afgivet en udførlig udtalelse hvoraf fremgår, at et sådant forbud navnlig vil være i strid med artikel 4 og 8 i direktiv 91/414/EØF. Det er Kommissionens opfattelse, at direktivet gennem artikel 2, nr. 1 omfatter enhver anvendelse, jordbrugsmæssig og ikke-jordbrugsmæssig, af de pågældende midler. Imidlertid argumenterer Kommissionen ikke nærmere for dette synspunkt. Som det fremgår af nærværende afsnit 6.7. er det underudvalgets opfattelse, at direktivet ikke regulerer alle tilfælde af anvendelsesforskrifter.

res, hvis det opfylder betingelserne for afslag på godkendelse til salg i direktiv 91/414/EØF, artikel 10.

Forbud mod anvendelse på bestemte årstider

En generel anvendelsesforskrift kan bestå i en bestemmelse om, at plantebeskyttelsesmidler som helhed eller visse grupper af plantebeskyttelsesmidler - for eksempel ukrudtsmidler - ikke må anvendes mellem f.eks. 1. september og 1. marts. Den miljømæssige begrundelse kan i så fald være, at der på grund af de store nedbørsmængder i denne periode af året er en stærkt øget risiko for udvaskning af de pågældende midler til grundvandet. (Se også afsnit 6.4.1.(b) ovenfor om vilkår om anvendelse på bestemte årstider i forbindelse med godkendelse til salg).

6.7.2 WTO-regler

På baggrund af den generelle redegørelse ovenfor i afsnit 5.2. om WTO-reglerne og i afsnit 6.2.3. om WTO-reglernes betydning for forbud mod salg kan det antages, at hvis et anvendelsesforbud kan accepteres i forhold til EU-reglerne, vil det også være acceptabelt efter WTO-reglerne.

6.7.3 Grundlovens § 73

Et forbud mod anvendelse af plantebeskyttelsesmidler i jordbrugerhvervene rejser også et spørgsmål om forholdet til grundlovens § 73 om ejendomsrettens beskyttelse.⁸⁴

Fire kriterier

I afsnit 5.3. ovenfor er givet en generel redegørelse om grundlovens § 73, herunder navnlig om de kriterier, der er afgørende for, om en lov har ekspropriativ karakter, således at der opstår et krav om erstatning efter grundlovens § 73.

I dette afsnit skal det ud fra disse kriterier vurderes, om et totalt eller delvist forbud mod jordbrugernes anvendelse af plantebeskyttelsesmidler udløser erstatning ud fra grundlovens § 73.

Totalforbud mod anvendelse

Overførselskriteriet taler ikke i den foreliggende situation for, at der foreligger ekspropriation. En lovmæssig regulering, der indeholder et totalt forbud for alle jordbrugere mod anvendelse af plantebeskyttelsesmidler bevirker nok, at jordbrugere vil blive begrænset i adgangen til frit at tilrettelægge den jordbrugsmæssige drift, men der sker ikke herved nogen overførsel af en sådan fri anvendelsesret til andre rettighedssubjekter.

Heller ikke causa-kriteriet taler for, at der foreligger ekspropriation, idet der er tale om et indgreb, som er sagligt begrundet i ønsket om at reducere de miljø- og sundhedsmæssige skadevirkninger, der kan være forbundet med landbrugsmæssig drift, hvor der anvendes plantebeskyttelsesmidler.

Hvad angår intensitetskriteriet, beror det på en konkret vurdering af indgrebets intensitet, om indgrebet har karakter af ekspropriation. Sædvanligvis antages det, at intensitetskriteriet isoleret kun kan bringe et indgreb uden for ekspropriationsreglerne, hvis indgrebet er af meget ringe intensitet. Omvendt vil det tale meget klart for, at der foreligger ekspropriation, hvis intensiteten i indgrebet er så stærk, at der i realiteten er tale om en fratagelse af ejendom. I det foreliggende tilfælde befinder man sig imidlertid imellem de to nævnte yderpunkter. I sin yderste konsekvens kunne man ganske vist forestille sig, at for-

⁸⁴Dette afsnit bygger på en redegørelse af 7. september 1998 fra professor, dr.jur. Jens Peter Christensen. Der er foretaget enkelte tilføjelser og redaktionelle ændringer.

buddet mod anvendelse af plantebeskyttelsesmidler ville have en sådan virkning, at jordbrugserhvervene som helhed mistede deres eksistensgrundlag. Den omlægning til økologisk drift uden anvendelse af plantebeskyttelsesmidler, der i de senere års praksis er sket på frivilligt grundlag, vidner imidlertid om, at drift uden sådanne midler er praktisk og økonomisk muligt. Intensitetskriteriet må herefter vurderes i sammenhæng med kriteriet generelt-konkret, jf. nedenfor.

En gennemførelse af en lovgivning om et totalt forbud mod anvendelse af plantebeskyttelsesmidler for alle jordbrugere vil have karakter af et generelt indgreb, der rammer en meget stor og ved abstrakte kriterier afgrænset kreds af rettighedssubjekter. At der således er tale om en generel regulering fra lovgivningsmagtens side, vil tale stærkt for, at der ikke foreligger ekspropriation. Indgrebet har, hvad angår dets generelle karakter, fælles træk med den almindelige erstatningsfri regulering af brugen af fast ejendom til dyrkning, husdyrbrug og skovbrug i medfør af plan-, miljø- og naturbeskyttelseslovgivningen, som ikke mindst de seneste ti års lovgivning har frembudt mange eksempler på. Der er senest redegjort for denne lovgivnings forhold til grundlovens § 73 i justitsministerens og miljø- og energiministerens redegørelse af 19. december 1996 til Folketinget (Folketingstidende 1996-97, Forhandlingerne, s. 3021). En uafhængig juridisk vurdering af denne lovgivning er fremlagt af professor Bent Christensen og professor Henrik Zahle i et responsum af november 1996 til Dansk Erhvervsjordbrug. Det konkluderedes heri, at den nævnte lovgivning ikke er stridende mod grundlovens § 73, også selv om lovgivningen i mange tilfælde griber dybt ind i selve driften af landbruget. Der kan imidlertid blive tale om, at domstolene vil udmåle en individuel erstatning direkte på grundlag af grundlovens § 73, hvis begrænsningerne i brugen af en bestemt fast ejendom bedømmes som atypiske og særligt indgribende (Bent Christensen og Henrik Zahle, 1996).

Vurdering

Ved en samlet bedømmelse ud fra de fire kriterier taler indgrebets generelle karakter klart for, at der ikke er tale om ekspropriation. Overførselskriteriet og causa-kriteriet trækker klart i samme retning. Hvad angår indgrebets intensitet, er der tale om, at ikke alene den almindelige rådighedsret over fast ejendom, men også selve den jordbrugsmæssige drift, undergives en yderligere regulering. Denne yderligere regulering indebærer imidlertid ikke, at der vil være tale om fratagelse af ejendom. Reguleringen adskiller sig ikke principielt fra anden almindelig regulering af landbrugets driftsforhold. Det kommer ved intensitetsvurderingen i betragtning, at det forhold, at reguleringen (forbuddet) gælder for alle, vil gøre den økonomiske virkning af reguleringens eventuelle negative produktionseffekter mindre intensiv for den enkelte, idet sådanne effekter i et vist omfang (bl.a. afhængig af den internationale konkurrence) vil kunne overvælttes i produktprisen. Hertil kommer, at en (forventelig) udvikling i forbrugernes præferencer i retning af øget efterspørgsel efter ikke-sprøjtede produkter yderligere vil reducere indgrebets intensitet.⁸⁵

Vurderingen af, hvor intensivt et lovbestemt totalforbud mod anvendelse af plantebeskyttelsesmidler vil ramme jordbrugserhvervenes udøvere - og dermed vurderingen af, hvorvidt man til trods for reguleringens generalitet nærmer sig et ekspropriativt indgreb - vil i praksis ikke mindst bero på, hvorledes lovgivningens bestemmelser om en overgangsordning fra de nuværende drifts-

⁸⁵Ifølge rapporten "Markedsperspektiver for økologiske fødevarer", november 1998, udarbejdet af Bolette Abrahamsen og Jan Holm Ingemann, s. 68, må efterspørgslen efter økologiske fødevarer forventes at være stigende i de kommende år. Spørgsmålet om merpris behandles i rapporten, s. 63 f.

former udformes, hvilken tidsmæssig udstrækning en overgangsordning gives, samt hvilke dispensations- og tilskudsmuligheder, lovgivningen vil komme til at indeholde.

På forhånd kan det ikke principielt udelukkes, at nogle jordbrugere kan blive ramt på en så atypisk og hård måde, at der - reguleringens formelle generalitet til trods - kan blive tale om, at reguleringen i forhold til disse må betegnes som ekspropriativ. Det vil eksempelvis kunne være tilfældet, hvis reguleringen i enkeltstående tilfælde reelt umuliggør jordbrugerens fremtidige erhvervs-mæssig virksomhed. Til trods for, at der er tale om en lovbestemt generel vurdering, kan der således i forhold til enkelte jordbrugere, der rammes på en sådan særligt intensiv måde, blive tale om, at domstolene vil udmåle individuel erstatning direkte på grundlag af grundlovens § 73.

Delvist forbud mod anvendelse

En reguleringsordning, hvorefter der ikke indføres et landsdækkende forbud mod anvendelsen af pesticider, men hvor reguleringen sker således, at der - af lovgivningsmagten eller en administrativ myndighed i henhold til lovgivningsmagtens bemyndigelse - udpeges særligt sårbare områder, inden for hvilke der skal gælde et totalforbud eller særligt restriktive regler for anvendelsen af pesticider, vil ekspropriationsretligt skulle bedømmes efter tilsvarende synspunkter som anført ovenfor under det foregående afsnit a.

Afgørende for, om der vil være tale om et ekspropriativt indgreb over for jordbrugere, hvis ejendom vil være beliggende i et område, der udpeges som særligt sårbart, vil således fortsat være en samlet bedømmelse ud fra de fire kriterier: Overførsel, causa, intensitet og generelt-konkret (se afsnit 5.3.).

Overførselskriteriet vil fortsat tale klart for, at der ikke vil være tale om ekspropriation. Det samme vil causakriteriet, forudsat, at der er de fornødne saglige grunde for udpegningen af det pågældende område som særligt sårbart.

Foreligger der sådanne saglige grunde, vil indgrebet endvidere fortsat kunne karakteriseres som et generelt indgreb, foretaget efter saglige, abstrakte kriterier (områdets sårbarhed).

Ved vurderingen af intensiteten i indgrebet kommer det imidlertid nu i betragtning, at reguleringen ikke længere rammer alle, men alene en snævrere afgrænset kreds af landbrugere. Den økonomiske virkning af indgrebets eventuelle negative produktionseffekter vil dermed blive mere intensiv for de berørte end i det tilfælde, hvor der er tale om en landsdækkende regulering.

Afhængig af, hvor snævert de regulerede områder afgrænses, vil muligheden for, at berørte jordbrugere vil kunne gøre krav på erstatning ud fra intensitets-synspunkter støttet på grundlovens § 73, derfor være mere nærliggende end ved en landsdækkende regulering.

Vurdering

Udgangspunktet vil dog fortsat være, at der foreligger en generel, lovbestemt regulering begrundet i almindeligt anerkendte miljø- og sundhedsmæssige hensyn, og at en sådan regulering derfor kan gennemføres erstatningsfrit. Se i øvrigt afsnit 5.3.4. ovenfor om Bræmmesagen (U 1998.1669 H).

6.7.4 Konklusion om generelle forbud mod anvendelse

På baggrund af overvejelserne i afsnit 6.7.1.-6.7.3. er det underudvalgets vurdering, at det i forhold til EU-reglerne, WTO-reglerne og den danske grundlovs § 73 principielt vil være muligt at gennemføre et (normalt erstatningsfrit)

forbud mod anvendelse af plantebeskyttelsesmidler, også for så vidt angår jordbrugserhvervene. Et forbud som det nævnte kan omfatte plantebeskyttelsesmidler som sådanne eller grupper af plantebeskyttelsesmidler. Det kan ligeledes principielt omfatte hele Danmarks areal eller mindre dele heraf.

Et sådant forbud skal dog kunne begrundes med saglige miljø- og/eller sundhedsmæssige hensyn.

Jo større arealer, der omfattes af forbuddet, og i jo højere grad forbuddet rammer plantebeskyttelsesmidler godkendt i andre EU-lande, jo mere tungtvejende og overbevisende skal den miljø- og sundhedsmæssige begrundelse være.

Et anvendelsesforbud, der f.eks. fastsættes for produktgrupper, vil kunne få så produktspecifik en karakter, at det vil kunne betragtes som omgåelse af godkendelsesbetingelserne i direktiv 91/414/EØF. I så fald kan forbuddet kun accepteres, hvis det opfylder betingelserne i direktivets artikel 10 for afslag på godkendelse til salg.

6.7.5 EU's vanddirektiver som grundlag for anvendelsesforbud

I direktiv 91/414/EØF, er der ingen specifikke bestemmelser vedrørende forholdet til vanddirektiverne. Imidlertid indeholder direktiv 97/57/EF om de ensartede principper visse bestemmelser vedrørende forholdet mellem godkendelsesreglerne i direktiv 91/414/EØF med tilknyttede direktiver og vanddirektiverne.

Grundvand og drikkevand

For det første er det i direktiv 97/57/EF, punkt 2.5.1.2., fastlagt, at der ikke kan meddeles godkendelse til markedsføring af et plantebeskyttelsesmiddel, hvis koncentrationen af det aktive stof, relevante metabolitter, nedbrydningsprodukter eller reaktionsprodukter i grundvandet overstiger den grænseværdi for plantebeskyttelsesmidler i drikkevand, der er fastsat i direktiv 80/778/EØF. Reglen kan dog fraviges, hvis det er videnskabeligt påvist, at grænseværdien ikke overstiges under relevante feltbetingelser.

For det andet indeholder direktiv 97/57/EF om de ensartede principper følgende betragtning i præamblen: "dette direktivs bestemmelser om vandbeskyttelse, herunder bestemmelserne om monitorering, berører ikke de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i medfør af direktiverne om vandbeskyttelse, navnlig direktiv 75/440/EØF, 80/68/EØF og 80/778/EØF." Det må antages, at det kommende vandrammedirektiv er omfattet af denne bestemmelse.

Den nævnte betragtning i præamblen i direktiv 97/57/EF kunne umiddelbart tyde på, at det vil være i overensstemmelse med direktiv 91/414/EØF, at salg og anvendelse af plantebeskyttelsesmidler nationalt begrænses - generelt eller i forbindelse med vurderingen af konkrete markedsføringsansøgninger - som led i gennemførelsen af de nævnte vanddirektiver.

Hertil kommer, at en samtidig anvendelse af produkt- henholdsvis miljøkvalitetsregulering som udgangspunkt indebærer, at produktreguleringen respekterer de krav, der ligger bag miljøkvalitetsreguleringen, herunder for eksempel direktiverne på vandområdet og naturbeskyttelsesområdet⁸⁶.

⁸⁶ Rådets direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (Habitat) indebærer, jf. art. 6, at der på nationalt plan skal udarbejdes bevaringsmålsætninger for de i henhold til direktivet udpegede områder, hvilket efter omstændighederne kan indebære begræns-

6.8 Ændring af godkendelsesordningen: Sikkerhedsfaktorer

I forbindelse med godkendelse af plantebeskyttelsesmidler indgår nogle såkaldte sikkerhedsfaktorer i vurderingsgrundlaget. Hvis det er muligt for det enkelte medlemsland selv at fastsætte de sikkerhedsfaktorer, som skal anvendes, vil dette kunne indebære en stramning af godkendelsesordningen, som medfører en vis yderligere begrænsning af de plantebeskyttelsesmidler, som kan sælges i Danmark.

6.8.1 Hvad er sikkerhedsfaktorer?

Når et aktivstofs mulige effekter på mennesker og miljø skal vurderes, sker det på baggrund af forsøgsresultater. Forsøgsresultater kan for eksempel vise, at ved en bestemt dosis dræber et aktivstof halvdelen af forsøgsdyrene. Et sådant forsøgsresultat vedrørende aktivstoffets effekter på kun én eller få arter forsøgsdyr kan imidlertid ikke antages at være dækkende også for alle ikke-undersøgte arter, der kan være langt mere følsomme. For at tage højde for effekter også på de ikke-undersøgte arter korrigeres forsøgsresultaterne ved hjælp af såkaldte sikkerhedsfaktorer, der bruges på følgende måde:

Sundhedsmæssig vurdering

Effekter på mennesker undersøges ved hjælp af dyreforsøg, men for at tage hensyn til, at der er forskel på, hvor følsomme eksempelvis rotter eller kaniner er over for et konkret aktivstof sammenlignet med, hvor følsomme mennesker er, indbygger man en sikkerhedsfaktor i beregningerne. Dette sker for eksempel ved at reducere (dividere) værdierne fra dyreforsøgene med en faktor 10, hvorved man har øget sikkerheden for mennesker med en faktor 10 - sikkerhedsfaktoren.

Ydermere er der forskel på mennesker indbyrdes. Et aktivstof kan have sundhedsmæssige effekter i forskellige doser på forskellige mennesker. For eksempel kan børn og ældre mennesker være mere følsomme end sunde, raske mænd. For at tage højde for denne forskel reduceres (divideres) ofte med yderligere en faktor 10. Endelig kan et aktivstof have en særlig alvorlig effekt, der vurderes at kræve ekstra høj sikkerhed. Et stof kan for eksempel være kræftfremkaldende eller have effekter på forplantningsevnen, og i disse tilfælde bruges yderligere en sikkerhedsfaktor.

Miljømæssig vurdering

Effekter på miljøet undersøges også ved hjælp af dyreforsøg, og brugen af sikkerhedsfaktorer beror primært på to forhold: For det første, at der kun foreligger undersøgelser på én eller få arter, mens der i det aktuelt sprøjtede miljø findes mange arter. For det andet, at der er forskel på arters følsomhed over for et givet aktivstof.

Da man ikke ved på forhånd om den ene art, der konkret afprøves, er meget følsom eller ufølsom, må man antage, at der er tale om en ufølsom art. For at beskytte de ikke afprøvede arter indbygger man - som ved den sundhedsmæssige vurdering - en sikkerhedsfaktor i beregningerne.

6.8.2 Sikkerhedsfaktorer ved den sundhedsmæssige vurdering

EU-regler

Når medlemsstaterne godkender plantebeskyttelsesmidler, der indeholder aktivstoffer, der er optaget på bilag I, er det i artikel 4, stk. 1, fastlagt, at med-

lemsstaterne anvender de i bilag VI, jf. direktiv 97/57/EF, fastsatte ensartede principper for vurdering og godkendelse af plantebeskyttelsesmidler.

For så vidt angår vurderingen af plantebeskyttelsesmidlers sundhedsmæssige effekter indeholder direktiv 97/57/EF blandt andet i afsnit C. pkt. 2.4.1. regler for, hvordan medlemsstaterne træffer beslutning for så vidt angår plantebeskyttelsesmidlers virkninger på menneskers eller dyrs sundhed.

Af pkt. 2.4.1.1. i direktiv 97/57/EF fremgår blandt andet følgende:

"Der meddeles ikke godkendelse, hvis sprøjtepersonalets eksponering ved håndtering og anvendelse af plantebeskyttelsesmidlet under de påtænkte brugsbetingelser, herunder dosering og udbringningsmåde, overstiger den acceptable eksponering af sprøjtepersonale (kaldet AOEL - acceptable operator exposure level)."

Direktiv 89/391/EØF om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet er et rammedirektiv, der angiver de overordnede principper for arbejdsgivernes forpligtelser. Af direktivets artikel 6 fremgår for eksempel, at arbejdsgiveren skal følge den tekniske udvikling og bekæmpe risici ved kilden ved at udskifte dét, der er farligt med noget, der er ufarligt eller mindre farligt og samtidig sikre arbejdstagerne kollektivt frem for individuelt. Dette skal ske ved valg af arbejdsudstyr og kemiske stoffer og præparater.

I henhold til direktivet skal myndighederne pålægge arbejdsgiverne en række forpligtelser. Direktivet ses derfor ikke at pålægge de myndigheder, der godkender plantebeskyttelsesmidler, nogle forpligtelser, der rækker ud over de forpligtelser, myndighederne har i medfør af direktiv 91/414/EØF.

I AOEL-værdien indgår en sikkerhedsfaktor. AOEL-værdien og herunder sikkerhedsfaktoren fastlægges allerede i forbindelse med den sundhedsmæssige vurdering af de konkrete aktivstoffer med henblik på optagelse på bilag I.

De Ensartede Principper indeholder for øjeblikket ingen regler om, hvordan de konkrete AOEL-værdier og herunder de konkrete sikkerhedsfaktorer skal fastlægges rent teknisk.

Kommissionens udkast til vejledning

Kommissionen har igangsat initiativer med henblik på, at der udarbejdes uddybende regler for den sundhedsmæssige vurdering af plantebeskyttelsesmidler, herunder fastlæggelse af sikkerhedsfaktorer. Af Kommissionens seneste udkast til vejledning for fastlæggelse af acceptabel bruger-eksponering - AOEL-værdi - med plantebeskyttelsesmidler (doc. 7531/VI/95 rev. 4 af 20. oktober 1997) fremgår (s. 9, afsnit 3.10 og 3.11 og side 10, afsnit 3.12), at der for øjeblikket overvejes en sikkerhedsfaktor 10 for hvert af de tre angivne områder. Bruges to af faktorerne samtidig for et konkret aktivstof, bliver den samlede sikkerhedsfaktor 100; bruges alle tre samtidig for et konkret aktivstof, bliver den samlede sikkerhedsfaktor 1000.

Det er ikke muligt på nuværende tidspunkt at vurdere, hvilken størrelse de enkelte sikkerhedsfaktorer sluttelig bliver, og i hvilken udstrækning sådanne regler bliver bindende eller vejledende eller afviger fra de danske regler. Indtil generelle regler/retningslinier foreligger, ligger det åbent, hvordan AOEL-værdien og herunder sikkerhedsfaktoren fastlægges rent teknisk.

Imazalil-direktivet

I mangel af generelle regler/retningslinier vedrørende fastlæggelse af AOEL-værdier, herunder sikkerhedsfaktorer, har Kommissionen og Den Stående

Komité for Plantesundhed ved optagelsen af det første aktivstof (imazalil) på bilag I fastsat en AOEL-værdi, herunder en sikkerhedsfaktor. Denne værdi er fastsat i en til direktivet hørende revisionsrapport.

Med hensyn til anvendelsen af AOEL-værdien, herunder sikkerhedsfaktoren, i forbindelse med den nationale godkendelse af plantebeskyttelsesmidler fremgår det af direktiv 97/57/EF om De Ensartede Principper, punkt A, 2. b), at "Ved vurdering af ansøgninger og meddelelse af godkendelser skal Medlemsstaterne tage hensyn til...resultaterne af vurderingen af disse oplysninger (revisionsrapporten)...".

Tilsvarende fremgår det af direktiv 97/73/EF (imazalil), pkt. 2.4. i bilaget:

"Med henblik på gennemførelsen af De Ensartede Principper i bilag VI bør der tages hensyn til konklusionerne i revisionsrapporten om imazalil, særligt tillæg I og II, som afsluttet i Den Stående Komité for Plantesundhed den 11. juli 1997."

Revisionsrapporten har ikke status som en bindende retsakt, men er et vejledende dokument, der er udarbejdet i Den Stående Komité for Plantesundhed.

I revisionsrapporten vedrørende imazalil er AOEL-værdien og herunder sikkerhedsfaktoren fastsat til 0,05 mg/kg bw/day (systemic), 6 month oral toxicity in rat, on the basis of AF=100 (den fastsatte sikkerhedsfaktor). Hertil er knyttet en fodnote med følgende ordlyd: "represents the best possible estimation according to the currently available methodology, which is however not yet completely harmonised."

I forbindelse med vedtagelsen af direktiv 97/73/EF tilsluttede Den Stående Plantesundhedskomité og Kommissionen sig følgende erklæring:

"Rådet og Kommissionen konstaterer, at anvendelsen af direktivet ikke berører de foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet i overensstemmelse med EF-harmoniseringen af reglerne for beskyttelse af arbejdstagere.

Rådet og Kommissionen erklærer, at dette princip vil blive entydigt klarlagt i direktiv 91/414/EØF i forbindelse med den første ændring af direktivet. Kommissionen agter at forelægge et forslag til en sådan ændring inden for et år fra datoen for meddelelsen af nærværende direktiv".

Denne erklæring blev vedtaget, fordi nogle medlemsstater - herunder Danmark - ønskede at skabe præcedens for, at fastsatte AOEL-værdier alene har vejledende karakter. Herved har Danmark (og andre medlemsstater) for aktivstoffer, hvor den fastsatte AOEL-værdi findes at yde for ringe beskyttelse af sprøjteførere/arbejdstagere, mulighed for at fastsætte og anvende en lavere AOEL-værdi.

Kommissionens officielle referat af det pågældende møde, hvor erklæringen blev vedtaget - Summary Report of the Meeting of the Working Group on Plant Protection Products (Legislation) held on 10 and 11 July 1997 (6823/VI/97) - indeholder følgende:

"The values for AOELs and dermal absorption should not be binding as long as the methods for evaluating exposure are not harmonized. This will be solved with a declaration".

Vurdering

Direktiv 91/414/EØF og direktiv 97/57/EF indeholder på nuværende tidspunkt ingen regler om fastlæggelse af AOEL-værdier og herunder sikkerhedsfaktorer i forbindelse med den sundhedsmæssige vurdering af midlers effekter.

Så længe der ikke er fastlagt bindende regler for brug af sundhedsmæssige sikkerhedsfaktorer i direktiver 91/414/EØF og 97/57/EF, er disse bestemmelser ikke til hinder for, at Danmark anvender nationalt fastsatte sundhedsmæssige sikkerhedsfaktorer.

Det er underudvalgets opfattelse, at der forudsættes en nærmere fortolkning af direktiv 97/73/EF, herunder den i revisionsrapporten anførte AOEL-værdi/sikkerhedsfaktor, for at kunne vurdere, hvorvidt direktiv 97/73/EF er til hinder for, at Danmark i forbindelse med godkendelsen af midler indeholdende imazalil anvender en lavere AOEL-værdi, herunder en højere sundhedsmæssig sikkerhedsfaktor.

Under henvisning til revisionsrapportens manglende formelle status som retsakt og under henvisning til ordlyden dels af direktiv 97/73/EF, punkt 2.4 i bilaget, hvoraf det fremgår, at der bør tages hensyn til konklusionerne i revisionsrapporten, og dels af direktiv 97/57/EF, punkt A, 2.b), hvoraf det fremgår, at medlemsstaterne skal tage hensyn til det i revisionsrapporten anførte, er det underudvalgets vurdering, at medlemsstaterne ikke har pligt til at anvende den i revisionsrapporten fastsatte AOEL-værdi, herunder sikkerhedsfaktoren, men alene har pligt til at tage den i betragtning.

Med henvisning til ordlyden af den erklæring, som Kommissionen og Den Stående Komité for Plantesundhed tilsluttede sig i forbindelse med vedtagelsen af direktiv 97/73/EF, kan det endvidere anføres, at erklæringen kunne tyde på - omend denne ikke indeholder noget entydigt udsagn - at den fastsatte AOEL-værdi og herunder sikkerhedsfaktoren kan anses for alene at være af vejledende karakter for medlemsstaterne.

Med henvisning til ovennævnte referat af forhandlingerne om direktiv 97/57/EF kan det anføres, at Kommissionens bemærkninger om baggrunden for erklæringens fremsættelse yder et væsentligt fortolkningsbidrag for så vidt angår den omtalte erklæring. Det er underudvalgets vurdering, at denne erklæring yderligere understøtter den ovennævnte vurdering.

Det er underudvalgets vurdering, at fastsættelse af generelle nationale bestemmelser vedrørende anvendelse af lavere AOEL-værdier/højere sikkerhedsfaktorer set i forhold til de ved eksempelvis direktiv 97/73/EF fastsatte AOEL-værdier/sikkerhedsfaktorer, skal være i overensstemmelse med bestemmelserne i Traktatens artikel 30 og 36 som anført ovenfor.

WTO-regler

I det omfang en forhøjelse af sikkerhedsfaktoren ikke kan gennemføres som følge af direktiv 91/414/EØF, herunder direktiv 97/57/EF og direktiv 97/73/EF må en ensidig dansk forhøjelse af sikkerhedsfaktoren for plantebeskyttelsesmidler - importeret fra lande uden for EU - som udgangspunkt betragtes som en ubegrundet forskelsbehandling af WTO-medlemmer uden for EU i strid med artikel 2, stk. 3.

EU-regler

6.8.3 Sikkerhedsfaktorer ved den miljømæssige vurdering

Af art. 4, stk. 1, a) i direktiv 91/414/EØF fremgår, at medlemsstaterne drager omsorg for, at plantebeskyttelsesmidler kun godkendes, når det blandt andet

ved anvendelse af de i bilag VI omhandlede ensartede principper er fastslået, at de i i art. 4, stk. 1, b) anførte betingelser er opfyldt.

Direktiv 97/57/EF om de ensartede principper indeholder i præambelens 2. betragtning nedennævnte tilkendegivelse. Formuleringen "ensartet måde" tyder nærmest på, at bestemmelserne i de ensartede principper er totalharmoniseret.

2. betragtning:

"Der skal i bilag VI til direktiv 91/414/EØF opstilles ensartede principper med henblik på at sikre, at medlemsstaterne, når de træffer beslutning om plantebeskyttelsesmidler, anvender kravene i artikel 4, stk. 1, litra b), c), d) og e) i det nævnte direktiv på en ensartet måde og under iagttagelse af det høje niveau

For så vidt angår den miljømæssige vurdering af plantebeskyttelsesmidlers effekter, indeholder direktiv 97/57/EF i afsnit C, punkt 2.5.2.1. og punkt 2.5.2.2. regler for, hvordan medlemsstaterne træffer beslutning, for så vidt angår plantebeskyttelsesmidlers virkning på ikke-målarter, dvs. vandorganismer, fugle, pattedyr og regnorme.

Af punkt 2.5.2.2. fremgår eksempelvis følgende:

"Hvis der er mulighed for eksponering af vandorganismer, meddeles der ikke godkendelse, hvis:
- forholdet mellem toksicitet og eksponering for fisk og dafnier er under 100 for akut eksponering og 10 for langtidseksponering, ...".

At der er tale om brug af sikkerhedsfaktorer fremgår af, at der ikke må meddeles godkendelse, hvis forholdet mellem nærmere angivne effekter og eksponering er under 100 eller under 10.

Disse sikkerhedsfaktorer i De Ensartede Principper er lavere end de for tiden anvendte i Danmark, jf. "Rammer for vurdering af plantebeskyttelsesmidler" af 30. august 1994, side 19 nederst - side 20 øverst, side 23 under midten og side 24 nederst. Denne forskel indebærer, at der skal "mere til", før man efter De Ensartede Principper vil anse et plantebeskyttelsesmidlets effekter for uacceptable i forhold til disse dyregrupper, end tilfældet er efter de danske vurderingsprincipper.

Vurdering

Under henvisning til ordlyden af punkt C.2.5.2.1. og punkt 2.5.2.2. i direktiv 97/57/EF (".. meddeles der ikke godkendelse, hvis ..") kan det anføres, at bestemmelserne efter deres ordlyd isoleret set fremstår som minimumsbestemmelser, som sikrer, at der ikke meddeles godkendelse i visse tilfælde. Dette taler for, at der kan anvendes sikkerhedsfaktorer, der er strengere end de i direktiv 97/57/EF anførte.

Omvendt indikerer præambelen, navnlig anden betragtning, at formålet med direktivet er en totalharmonisering af de fastlagte regler, hvilket taler for, at der ikke kan anvendes sikkerhedsfaktorer, der er strengere end de i direktiv 97/57/EF anførte.

Det er underudvalgets vurdering, at den i præambelen anførte betragtning vedrørende formålet med direktivet må tillægges en sådan betydning, at det må antages, at direktiv 91/414/EØF, herunder direktiv 97/57/EF, er til hinder for, at Danmark anvender sikkerhedsfaktorer ved den miljømæssige vurdering, der er højere end de i bilag VI angivne.

Forhøjelse af sikkerhedsfaktorerne, som anvendes i forbindelse med den administrative godkendelsesprocedure, vil skulle bekendtgøres og vil derfor udgøre en teknisk forskrift, der skal bedømmes efter TBT-aftalen.

Såfremt direktiv 91/414/EØF således er til hinder for anvendelse af højere sikkerhedsfaktorer end de i direktiv 97/57/EF fastsatte, vil fastsættelse af en højere sikkerhedsfaktor ved import fra tredjelande antagelig være i strid med forpligtelsen til at behandle interne og importerede varer ens efter artikel 2, stk. 1.

6.8.4 Konklusion om ændring af sikkerhedsfaktorer

Det er underudvalgets opfattelse, at direktiv 91/414/EØF er til hinder for, at Danmark ved vurderingen af plantebeskyttelsesmidlers miljømæssige effekter kan anvende sikkerhedsfaktorer, der er højere end de i direktiv 97/57/EF fastsatte sikkerhedsfaktorer.

Endvidere er det underudvalgets opfattelse, at Danmark ved vurderingen af plantebeskyttelsesmidlers sundhedsmæssige effekter indtil videre kan anvende egne sikkerhedsfaktorer, idet der på nuværende tidspunkt på Fællesskabsplan hverken generelt eller i konkrete tilfælde er fastsat bindende regler vedrørende de sundhedsmæssige sikkerhedsfaktorer. Nationale bestemmelser herom skal være i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 30-36. Dette indebærer, at sådanne bestemmelser skal have en saglig sundhedsmæssig begrundelse, at bestemmelserne ikke må række videre end nødvendigt, og at der ikke må foreligge alternative reguleringsmidler, som ville udgøre en mindre grad af hindring for samhandelen. I det omfang bestemmelserne kan accepteres efter EU-retten, vil de også være acceptable efter WTO-retten, for så vidt der ikke sker forskelsbehandling af tredjelande.

6.9 Ændring af godkendelsesordningen: Integreret bekæmpelse

Som det fremgår af afsnit 6.8. er der på langt sigt formentlig ingen muligheder for selvstændigt, nationalt at stramme godkendelsesordningen ved anvendelse af særlige sikkerhedsfaktorer.

Det er imidlertid underudvalgets vurdering, at der på et andet punkt kan være mulighed for, at Danmark skærper godkendelsesordningen. Dette kan i et vist omfang ske som en isoleret national foranstaltning og som en påvirkning af den samlede EU-godkendelsesordning gennem udfyldning af nogle vage, elastiske bestemmelser i direktiv 91/414/EØF og direktiv 97/57⁸⁷.

Denne udfyldnings- og påvirkningsmulighed angår den såkaldte integrerede bekæmpelse, der indgår i direktivets omtale af god plantebeskyttelsespraksis.

Definition

Integreret bekæmpelse defineres som nævnt i direktiv 91/414/EØF artikel 2, nr. 13, således:

"Rationel anvendelse af en kombination af biologiske, bioteknologiske, kemiske og dyrkningsmæssige eller planteavlsmæssige metoder, hvorved anvendelsen af kemiske plantebeskyttelsesmidler begrænses til det absolutte minimum, der er nødvendigt for at holde skadegørere under et niveau, hvorpå der forårsages økonomisk uacceptable skader eller tab".

⁸⁷ Se også afsnit 5.1.5.(d) ovenfor.

Princippet om integreret bekæmpelse indebærer altså, at man gennem en kombination med andre metoder (f.eks. anvendelse af rovmider til bekæmpelse af skadegørende insekter) holder brugen af kemiske plantebeskyttelsesmidler nede på et absolut minimum, der dog skal være driftsøkonomisk acceptabelt.

Direktiv 91/414/EØF forudsætter, at EU-medlemsstaterne er opmærksomme på princippet om integreret bekæmpelse i administrationen af reglerne om plantebeskyttelsesmidler. Det fremgår af direktivets artikel 3, stk. 3, der lyder:

"Medlemsstaterne fastsætter, at plantebeskyttelsesmidlerne skal anvendes efter deres formål. Anvendelse efter formålet indebærer, at de i overensstemmelse med artikel 4 fastsatte krav på etiketten opfyldes, og at principperne for god plantebeskyttelsespraksis samt, når det er muligt, for integreret bekæmpelse af skadegørere efterleves".

I direktiv 97/57/EF, som indeholder EU's ensartede principper for vurdering og godkendelse af plantebeskyttelsesmidler, indgår den integrerede bekæmpelse blandt de principper, der skal inddrages i vurderingen og beslutningsprocessen med henblik på godkendelse af de konkrete plantebeskyttelsesmidler med henblik på salg.

Pligt for medlemsstaterne

Af direktivet (97/57/EF) bilag, pkt. B.1, nr. 2, fremgår således følgende:

"Ved vurderingen af ansøgninger, der er indgivet i henhold til direktivets artikel 4, som bl.a. fastsætter, at medlemsstaterne tager hensyn til alle normale forhold, hvorunder plantebeskyttelsesmidlet vil kunne anvendes, samt følgerne af sådan anvendelse, påser medlemsstaterne, at de påtænkte, praktiske brugsbetingelser er taget i betragtning ved vurderingen. Dette skal især omfatte anvendelsesformål, dosering, udbringningsmåde, -hyppighed og -tidspunkt, samt midlets art og sammensætning. I alle tilfælde, hvor dette er muligt, tager medlemsstaterne også principperne for integreret kontrol i betragtning" (fremhævet her).

I samme direktivs bilag, pkt. C.1, nr. 4, hedder det:

"Medlemsstaterne påser, at der i beslutningerne tages hensyn til principperne for integreret bekæmpelse, når midlet skal bruges i situationer, hvor sådanne principper er relevante".

Begreberne "integreret bekæmpelse" og "integreret kontrol" har karakter af retlige standarder (vage, elastiske bestemmelser). Ud over definitionen i artikel 2, nr. 13, er indholdet i begreberne ikke nærmere fastlagt i direktiverne.

Der er heller ikke i praksis i EU-sammenhæng sket en nærmere fastlæggelse af, hvad der nærmere ligger i integreret bekæmpelse på en række specifikke områder.

Dette indebærer, at Danmark her i udgangspunktet har en vis frihed med hensyn til (afslag på) godkendelse af plantebeskyttelsesmidler eller ved fastsættelse af anvendelsesvilkår i forbindelse med godkendelse af plantebeskyttelsesmidler. For plantebeskyttelsesmidler, hvor der for en konkret afgrøde kan fastlægges egnede dyrknings- og bekæmpelsesstandarder, der ikke forårsager uacceptable skader eller tab, kan godkendelse af midlet afslås helt eller delvist med henvisning til bestemmelserne om integreret bekæmpelse. Det er underudvalgets vurdering, at der i disse situationer ikke skal foreligge en konkret

miljømæssig begrundelse for at afslå en ansøgning om godkendelse - helt eller delvist.

Et afslag på godkendelse eller fastsættelse af vilkår ud fra princippet om integreret bekæmpelse må dog forudsætte, at danske myndigheder kan henvise til forholdsvis sikre undersøgelser eller andet grundlag, som kan dokumentere, at bekæmpelse af skadegørere kan ske helt eller delvist ved alternative midler.

Endvidere må det være et krav, at der foreligger konkrete vurderinger af de økonomiske konsekvenser af en minimumsanvendelse af plantebeskyttelsesmidler i enkeltafgørelser i Danmark.

Hvis Danmark forholdsvis hurtigt får fastlagt teknisk og økonomisk velfunderede principper for integreret bekæmpelse, vil dette kunne påvirke den nærmere fastlæggelse eller udfyldning af indholdet af de ovenfor citerede vage, elastiske bestemmelser i direktiv 91/414 EØF og direktiv 97/57/EF og derved det samlede reelle indhold af EU-reglerne om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler i retning af lavere forbrug af sådanne midler.

WTO-regler

Det er underudvalgets vurdering, at WTO-retten inden for EU-rettens rammer ikke vil være til hinder for en videnskabeligt baseret prioritering af integreret bekæmpelse.

6.10 Ændring af grænseværdier for pesticidrester i fødevarer

Som det fremgår af afsnit 3.2. og afsnit 5.1.14. ovenfor, er en af underudvalgets problemstillinger, om Danmark har mulighed for (selvstændigt) at sætte meget lavere grænseværdier for pesticider i fødevarer.

I afsnit 5.1.14. ovenfor er der anført en generel oversigt over EU's direktiver om pesticidrester i fødevarer.

I dette afsnit skal der drages konklusioner vedrørende den nationale bevægelsesfrihed i forhold til EU-reglerne og endvidere i forhold til WTO-reglerne.

6.10.1 EU-regler

Totalharmonisering

Som det fremgår af afsnit 5.1.14. ovenfor, må EU-direktiverne om pesticidrester i fødevarer opfattes som udtryk for en totalharmonisering. Endvidere er direktiverne udstedt med hjemmel i EF-traktatens artikel 43 (om den fælles landbrugspolitik), hvorfor miljøgarantien i artikel 100 A ikke gælder for denne regulering (se ovenfor afsnit 5.1.4.).

På den baggrund er det underudvalgets vurdering, at EU-direktiverne om fastsættelse af maksimalgrænseværdier i fødevarer er til hinder for, at Danmark kan fastsætte strengere nationale bestemmelser for de pesticider og fødevarer, som allerede er omfattet af totalharmoniseret EU-regulering.

Overgangsperiode

Det skal dog som en modifikation hertil føjes, at Danmark i overensstemmelse med de nævnte EU-direktiver i overgangsperioder, det vil sige, så længe restgruppen af pesticider og fødevarer ikke er omfattet af totalharmoniseret EU-regulering, kan fastsætte midlertidige nationale maksimalgrænseværdier for restgruppen af pesticider og fødevarer. Denne modifikation er dog ikke særligt vidtrækkende, idet sådanne nationale maksimalgrænseværdier i tilfælde af uoverensstemmelser med andre medlemsstater bliver underlagt en komité-

procedure, og på forslag af Kommissionen kan en anden midlertidig EU-maksimalgrænseværdi vedtages i Den Stående Komité for Plantesundhed med kvalificeret flertal.

Hertil kommer, at nationale bestemmelser vedrørende midlertidige maksimalgrænseværdier skal være i overensstemmelse med Traktatens artikel 30-36. Det betyder, at sådanne regler skal have en saglig, miljømæssig eller sundhedsmæssig begrundelse, at reglerne ikke må række videre end nødvendigt, og at der ikke må foreligge alternative reguleringsmidler, som ville udgøre en mindre grad af hindring for samhandelen.

6.10.2 WTO-regler

Spørgsmålet om lavere grænseværdier for pesticidrester i fødevarer skal ikke alene vurderes efter EU-retten, men også efter WTO-retten.

I det omfang, de lavere grænseværdier ikke er i overensstemmelse med EU's regler, synes det mest nærliggende at antage, at særligt lave grænseværdier for fødevarer importeret fra lande uden for EU må betragtes som en ubegrundet forskelsbehandling i strid med artikel 2, stk. 3.⁸⁸

6.10.3 Konklusion om pesticidrester i fødevarer

På ovenstående baggrund, navnlig det i afsnit 6.10.1. anførte, må den samlede konklusion blive, at Danmark på langt og mellemlangt sigt i realiteten ikke har noget selvstændigt spillerum for fastsættelse af meget lave grænseværdier for pesticidrester i fødevarer.

6.11 Afgifter på pesticider

Afgifter på plantebeskyttelsesmidler kan være et instrument til opnåelse af et lavere forbrug af disse midler.

Nugældende danske afgifter

Afgiftsinstrumentet er allerede benyttet i Danmark, idet pesticider er belagt med afgifter. Frem til 1996 var der fastsat en afgift på 3% af omsætningen af bekæmpelsesmidler i grossistledet samt en årlig afgift på 500 kr. pr. godkendt middel, jf. den dagældende § 36 i lov om kemiske stoffer og produkter.

I 1995 vedtog Folketinget (lov nr. 416 af 14. juni 1995) med virkning fra 1. januar 1996 ophæve den hidtil gældende 3%-afgift for plantebeskyttelsesmidler for i stedet at hæve afgiftssatsen på ukrudtsmidler, svampemidler, vækstreguleringsmidler og afskrækningsmidler til 15% og hæve afgiftssatsen på insekticider og jorddesinfektionsmidler til 37%. Den høje sats for insekticider var hovedsagelig begrundet i disse midlers billighed. Den hidtidige afgift på 3% af grossistværdien blev opretholdt for biocider og for mikrobiologiske plantebeskyttelsesmidler.

Med virkning fra 1. november 1998 blev afgiften forhøjet (ved lov nr. 417 af 26. juni 1998). Afgiftssatserne (afrundet) er herefter:

Ukrudtsmidler, svampemidler, vækstreguleringsmidler og afskrækningsmidler: 33% (af detailpris før afgift).

⁸⁸ Opnåelse af en fornøden rationel sammenhæng mellem en risikovurdering, der opfylder kravene i artikel 5, stk. 1 til 3, og grænseværdier, som kun gælder for tredje-lande, må anses for vanskelig.

Insekticider og jorddesinfektionsmidler: 54% (af detailpris før afgift).

Algemidler, træbeskyttelsesmidler, midler mod slimdannende organismer i papirmasse, midler mod rotter, mus m.v. og mikrobiologiske plantebeskyttelsesmidler: 3% (af grossistpris).

Afgiften opkræves hos indenlandske producenter og importører og er en ren værdi-afgift.

I forbindelse med afgiftsstigningerne i 1995 og 1998 blev følgende alternative afgiftsgrundlag vurderet: afgift på miljøbelastning, afgift pr. kr. aktivt stof og afgift pr. normaldosering.

De danske afgifter på pesticider har været kombineret med en national ordning om tilbageføring af afgiftsmidlerne til jordbrugserhvervene.

I forbindelse med en forhøjelse af afgiften i 1995 vedtog Folketinget således med henblik på en indirekte tilbageføring at nedsætte den amtskommunale grundskyld for landbrugsejendomme og ejendomme, der anvendes til gartneri, planteskole og frugtplantager. Da provenuet fra grundskylden tidligere finansierede de såkaldte promilleafgiftsfonde, som blandt andet blev brugt til udviklingsarbejder i landbruget, frugtavl og gartnerierhvervet, blev det vedtaget at overføre en del af provenuet fra pesticidafgiften til fondene for at opretholde et uændret aktivitetsniveau.

Ved at suspendere opkrævning af grundskylden blev der forholdsvis præcist kompenseret for den forringelse af jordens økonomiske afkastningsevne, som pesticidafgiften medfører, idet pesticidforbruget generelt er højest på jorde med høj grundværdi.

Ved forhøjelsen i 1998 blev det besluttet i 1998 at disponere 70 mio. kr. til aktiviteter, der kunne medvirke til en yderligere begrænsning af pesticidanvendelsen samt til overvågningsaktiviteter. For de følgende 3 år blev der disponeret 50 mio. kr., mens der i 2002 og 2003 blev disponeret 25 mio. kr. Restprovenuet overføres til Fødevarerministeriet og vil blive udmøntet i forbindelse med fremtidige forhandlinger om finanslov.

I forbindelse med vedtagelsen af afgiftsstigningerne i 1995 og 1998 blev de samlede pakker bestående af afgiftsforhøjelser og tilbageføringsordninger notificeret i henhold til statsstøttere reglerne (art. 93, stk. 3).

Ved Kommissionens godkendelse af stigningen i 1995 blev det tilkendegivet, at tidligere forbehold vedrørende promillefondene stadig var gældende, og at man havde noteret sig de danske myndigheders tilsagn om hjælp til at sikre, at der ikke ville opstå nogen form for forskelsbehandling.

Ved Kommissionens godkendelse af stigningen i 1998 blev det tilkendegivet, at Kommissionen havde lagt vægt på det miljømæssige formål, herunder målsætningen i pesticidhandlingsplanen fra 1987, samt at anvendelsen af provenuet, i det omfang der var tale om statsstøtte, ville blive notificeret i henhold til gældende EU-ret.

EU-regler

Såfremt en afgift opkræves både for importerede varer og for nationalt producerede varer, foreligger der en såkaldt intern afgift, hvis lovlighed skal be-

dømmes efter reglerne i EF-traktatens artikel 95, der indeholder et forbud mod fiskal diskrimination over for varer fra andre lande.

Vurdering

Det vil efter EF-traktatens artikel 95 være muligt at forhøje de eksisterende, danske afgifter, blot afgifterne ikke virker diskriminerende i forhold til plantebeskyttelsesmidler importeret fra andre EU-lande.

Det er vanskeligt at afgøre, om der er en øverste retlig grænse for afgifternes størrelse. Derimod vil en tilbageførelse af de opkrævede afgifter til jordbrugserhvervene være omfattet af EU's regler om statsstøtte, og vil derfor skulle godkendes af EU.

WTO-regler

Det kan tilføjes, at WTO-reglerne ikke hindrer pålæg af afgifter, for så vidt disse ikke er diskriminerende. Det har ikke i praksis været fremført, at der efter WTO-retten skulle bestå nogen øvre grænse for afgifternes størrelse, for så vidt disse ikke er diskriminerende eller udgør en beskyttelse af interne produkter.

6.11.1 Momsdifferentiering

Moms er en afgift, hvilket indebærer, at regler om moms og herunder moms-differentiering skal vurderes efter 6. momsdirektiv, dir. 77/388/EØF af 17. maj 1977 med senere ændringer. Direktivet fastsætter, hvilke varer og ydelser, der er omfattet af momspligt.

Direktivet indeholder desuden visse regler om momssatserne. Direktivets bilag H angiver, hvilke varer og ydelser, der *kan* have en reduceret sats - herunder nævnes levnedsmidler og foder. Det følger af disse regler, at for eksempel økologiske levnedsmidler kan pålægges lavere momssats end andre fødevarer.

6.12 Kvoter for pesticidanvendelsen

En anvendelsesbegrænsning kan etableres i form af et kvotesystem. Det vil i den forbindelse være en forudsætning, at kvotesystemet opfylder de krav, der er anført ovenfor i afsnit 6.7. om generelt fastsatte forbud mod anvendelse af plantebeskyttelsesmidler.

Et kvotesystem kan indrettes således, at den enkelte jordbruger hvert år får tildelt en kvote af plantebeskyttelsesmidler, som han kan indkøbe. Kvoten fastsættes ud fra den forventede afgrødesammensætning på ejendommen.

Det vil næppe være muligt at udbygge kvotesystemet således, at der skabes adgang til at købe og sælge kvoter, som det for eksempel kendes vedrørende mælkekvoter. Dette ville skabe en risiko for, at forbruget af plantebeskyttelsesmidler fordeles uhensigtsmæssigt, således at nogle arealer - på grund af ejerens indkøb af mange kvoter - belastes meget.

6.13 Aftaler med jordbrugserhvervene

I det foregående er overvejende behandlet reguleringsbestemmelser, som er baseret på, at det offentlige ensidigt fastsætter forbud eller begrænsninger.

I dette afsnit skal overvejes et alternativt reguleringsmiddel, som består i gensidige aftaler mellem det offentlige og jordbrugserhvervene om afskaffelse eller nedbringelse af anvendelsen af plantebeskyttelsesmidler i erhvervene.

6.13.1 Aftaler efter miljøbeskyttelseslovens § 10

Miljøbeskyttelseslovens § 10 indeholder en særlig bestemmelse om miljøaftaler. Sådanne aftaler kan indgås med blandt andet brancheorganisationer.

Miljøbeskyttelseslovens § 10, stk. 1 og 2 lyder:

"§ 10. Med henblik på at begrænse den samlede forurening, herunder frembringelse af affald, kan ministeren fastsætte bindende mål for nedbringelse af anvendelsen, udledningen eller bortskaffelsen af nærmere bestemte produkter, stoffer eller materialer.

Stk. 2. Til opfyldelse af mål fastsat i medfør af stk. 1 kan ministeren indgå aftaler, herunder om kvoter, hvor det fastlægges, hvilke miljøforbedringer der tilsigtes opnået, og hvilke virkemidler der tages i anvendelse ved aftalens gennemførelse. Sådanne aftaler kan indgås med virksomheder eller sammenslutninger heraf. Ministeren kan fastsætte regler om aftalegrundlaget samt om almindelige betingelser for sådanne aftaler, herunder om

1)udpegning af den eller de ansvarlige for aftalens gennemførelse, herunder om disse beføjelser i henhold til de af aftalen omfattede virksomheder,

2)regler om sikring af aftalens gennemførelse, herunder om de omfattede virksomheders pligt til at afgive oplysninger til de for aftalen ansvarlige eller til ministeren,

3)betaling af bod i tilfælde af forsinkelse eller anden misligholdelse af aftalen, herunder om sikkerhedsstillelse for bodens betaling og om, at tvistigheder om aftalens indhold og opfyldelse skal afgøres ved voldgift, herunder om voldgiftsrettens sammensætning".

Denne bestemmelse kan imidlertid næppe anvendes i forhold til pesticidforbrug i jordbrugserhvervene. Det skyldes, at pesticidanvendelsen i disse erhverv henhører under lov om kemiske stoffer og produkter og ikke under miljøbeskyttelsesloven. Det må antages, at aftalebestemmelsens placering i miljøbeskyttelsesloven indebærer, at den kun omfatter aftaler om forhold, der i øvrigt reguleres efter miljøbeskyttelsesloven.

6.13.2 Ikke-lovbaserede aftaler

Den mulighed for en aftaleordning, der herefter foreligger, må bygge på en såkaldt frivillig aftale mellem miljø- og energiministeren og erhvervene.

En frivillig aftale har karakter af en politisk aftale, der er indgået uden noget lovgrundlag. Den går typisk ud på, at aftaleparterne på den private side (organisationerne) lover at sørge for, at anvendelse af et eller flere uønskede stoffer til et bestemt tidspunkt reduceres til en bestemt procentdel af det nuværende forbrug. Til gengæld afstår ministeren fra at foretage anden regulering vedrørende de pågældende stoffer, så længe aftalen løber.

Aftalen er kun politisk bindende for aftaleparterne. Hvis aftalen ikke overholdes af erhvervet, kan ministerens svar være opsigelse af aftalen og gennemførelse af bindende regler i form af bekendtgørelser eller eventuelt (forslag til) ny lovgivning.

I visse tilfælde er en aftale suppleret med lovgivning eller andre regler. Eksempelvis er aftalen af 28. november 1996 mellem miljø- og energiministeren

og Entreprenørforeningens Nedbrydningssektion (tiltrådt af boligministeren) om selektiv nedbrydning suppleret med bekendtgørelse af 18. august 1997 om selektiv nedrivning af staldbygninger og cirkulære af 1. januar 1997 om kommunale regulativer om sortering af bygge- og anlægsaffald med henblik på genanvendelse.⁸⁹

Ifølge en oversigt fra Miljøstyrelsen, Tilsyns- og Lovkontoret, maj 1998, er der indgået 13 forskellige aftaler på miljøområdet. Fem af disse aftaler er opfyldt eller forventes opfyldt efter aftalernes indhold. Det drejer sig om aftaler vedrørende dieselkvalitet, blyakkumulatorer, kølemøbler, Oliebranchens Miljøpulje og VOC.

Til belysning af hovedpunkter i en frivillig miljøaftale kan nævnes PVC-aftalen af 3. april 1991. PVC (polyvinylchlorid) er et plastmateriale, som anvendes i store mængder til bygge- og anlægsformål og til emballage. Materialet giver miljømæssige problemer, når det fremstilles, og når det bortskaffes ved forbrænding, idet der ved forbrændingen dannes bl.a. saltsyre.

PVC-aftalen er indgået mellem på den ene side miljøministeren og på den anden side Dansk Arbejdsgiverforening, Industrirådet, Plastindustrien og Detailhandelen. Aftalens hovedbestemmelse er nogle reduktionsmål. Således skal mængden af PVC-emballage til forbrænding eller deponering i år 2000 være reduceret med 85 pct. i forhold til 1987. For byggeprodukter etableres en genanvendelsesordning. Målet er her, at der i år 2000 skal ske genanvendelse af 72 pct. af PVC'en på dette område.⁹⁰

6.13.3 Aftaler og EU-retten

Frivillige aftaler mellem miljø- og energiministeren og jordbrugserhvervene skal anmeldes til Kommissionen efter informationsproceduredirektivet 98/34/EF. Der er dog visse undtagelser fra anmeldelsespligten. Det er uafklaret i hvilket omfang en aftale, der inddrager såvel private som offentlige parter er omfattet af traktatens artikel 30-36, men Europa-Kommissionen vil skulle tage stilling hertil i forbindelse med notifikationen.

Hvis aftalerne suppleres med tilskud, skal der desuden foretages en vurdering i forhold til EF-traktatens artikel 92 (statsstøtteregele)⁹¹.

6.13.4 Håndhævelse af aftaler

De fleste hidtidige aftaler er indgået med private organisationer eller andre inden for brancher, hvor der er forholdsvis få virksomheder. Området er derfor overskueligt.

Skal der indgås en aftale med jordbrugserhvervene om reduktion af anvendelse af plantebeskyttelsesmidler, vil det være et problem, at aftalen vedrører mange, mindre virksomheder. Det kan derfor være vanskeligt at overskue, om aftalen bliver overholdt.

⁸⁹ Miljøstyrelsens oversigt af maj 1998 over aftaler, jf. skr. af 12. juni 1998, s. 12.

⁹⁰ Moe, Miljøret - Miljøbeskyttelse, 3. udg., s. 116, og Ellen Margrethe Basse, Affaldslovgivningen, 1995, s. 369f.

⁹¹ Herom henvises til afsnit 5.1.2. ovenfor (og afsnit 7.2.5. nedenfor) og underudvalgets tilrådsrapport om: "Juridiske spørgsmål vedrørende totalomlægning af danske jordbrug til økologisk produktion", marts 1999, afsnit 8.

6.14 Selvregulering

En alternativ fremgangsmåde til afskaffelse eller nedbringelse af anvendelsen af plantebeskyttelsesmidler er frivillige aftaler inden for jordbrugserhvervene eller mellem disse og andre erhverv.

Et allerede eksisterende eksempel herpå er en aftale af august 1998 mellem landbruget og mel- og brødbranchen om, at det skal sikres, at alt korn, der anvendes til brødfremstilling i Danmark, ikke er behandlet med RoundUp eller andre glyphosatholdige midler (se pressemeddelelse fra De danske Landboforeninger af 7. august 1998 og miljø- og energiministerens svar af 12. august 1998 på spørgsmål nr. S 965 fra et folketingsmedlem).

Sådanne frivillige begrænsninger vil ikke være i strid med EU-regler eller WTO-regler, når offentlige myndigheder ikke deltager i aftalen eller har påvirket aftalens indgåelse. Herved er der dog ikke taget stilling til sådanne aftalers forhold til konkurrencereglerne.

6.15 Uddannelse

Det er muligt at stille uddannelsesmæssige krav, således at kun personer, der har gennemgået en bestemt uddannelse, har ret til at anvende plantebeskyttelsesmidler.

Ministeren har med hjemmel i lov om kemiske stoffer og produkter udstedt bekendtgørelse nr. 360 af 24. maj 1993 om undervisning for erhvervsmæssige brugere af bekæmpelsesmidler. Hovedformålet med bekendtgørelsen er at sikre, at erhvervsmæssig anvendelse af bekæmpelsesmidler kun udføres af personer, der har gennemgået et undervisningsforløb. Hovedbestemmelsen i bekendtgørelsen er § 3, stk. 1, og § 4, stk. 1, hvor det hedder:

§ 3, stk. 1. "Erhvervsmæssig anvendelse af bekæmpelsesmidler, jf. § 1, må efter den 1. april 1993 kun foretages af de nedennævnte personer, hvis de er i besiddelse af et sprøjtecertifikat:

- 1) den, der erhvervsmæssigt udfører bekæmpelse for andre,
- 2) den, der erhvervsmæssigt udfører bekæmpelse i egen eller forpagtet bedrift, jf. dog § 4, stk. 1, nr. 1, eller
- 3) ansatte, der erhvervsmæssigt udfører bekæmpelse, jf. dog § 4, stk. 1, nr. 2".

§ 4, stk. 1. "Erhvervsmæssig anvendelse af bekæmpelsesmidler, jf. § 1, må efter den tidsplan, der er opgjort i bilag 2, kun foretages af de nedennævnte personer, hvis de er i besiddelse af et sprøjtebevis:

- 1) den, der inden 1. januar 1991 har etableret sig i egen eller forpagtet bedrift, eller
- 2) ansatte, der erhvervsmæssigt udfører bekæmpelse i mindre end 4 timer årligt, eller
- 3) personer, der alene udbringer repellenter ved påsmøring".

Det fremgår af bekendtgørelsens bilag 4 og 5, hvilke hovedelementer undervisningen med henblik på opnåelse af henholdsvis sprøjtecertifikat og sprøjtebevis skal opfylde.

Krav om uddannelse er ikke i strid med direktiv 91/414/EØF, idet direktivet kun indeholder en regulering af de konkrete plantebeskyttelsesmidler.

De eksisterende krav om uddannelse vil kunne udbygges eksempelvis således, at certifikat og bevis skal fornyes med jævne mellemrum efter aflæggelse af nye prøver.

7 Handlemuligheder

Pesticidudvalgets hovedopgave er at vurdere mulighederne for og konsekvenserne af en total afvikling af anvendelse af pesticider i jordbrugserhvervene.

I overensstemmelse hermed er det opgaven for underudvalget vedrørende lovgivning at give anvisninger på

- i hvilket omfang der er mulighed for at kræve afvikling eller væsentlig reduktion af pesticidanvendelsen inden for rammerne af gældende regler, og
- hvilke regler, der i givet fald skal ændres for at opnå total afvikling eller dog en væsentlig reduktion af anvendelsen af pesticider.

Underudvalget har kun i begrænset omfang lagt vægt på at beskrive gældende dansk lovgivning og de ændringer, der kan foretages i denne lovgivning. Det skyldes, at det primært er indholdet af internationale regler, der er afgørende for i hvilket omfang det er muligt at ændre den danske lovgivning, hvis der i Danmark er politisk ønske om at afskaffe eller reducere pesticidanvendelsen i jordbruget.

Underudvalget har derfor analyseret, i hvilket omfang internationale regler (EU-retten og WTO-retten) samt den danske grundlov kan udgøre hindringer for ved dansk lovgivning at realisere en målsætning om reduktion af anvendelsen af pesticider i jordbruget.

I det omfang de nævnte internationale regler eller grundloven udgør hindringer, har underudvalget efter anmodning fra Pesticidudvalget vurderet, på hvilke punkter de pågældende regler kan søges ændret med henblik på at realisere målsætningen.

I det følgende afsnit 7.1. anvises handlemuligheder inden for rammerne af eksisterende internationale regler og grundlovens § 73, og i afsnit 7.2. anvises, hvilke internationale regler, der kan søges ændret.

7.1 Handlemuligheder inden for gældende regler

7.1.1 Totalforbud mod salg af plantebeskyttelsesmidler

Inden for rammerne af EU-retten og WTO-retten er det teoretisk set muligt ved dansk lov at forbyde salg her i landet af plantebeskyttelsesmidler som sådan.

Betingelser

På grund af bestemmelserne om gensidig anerkendelse i direktiv 91/414 er et totalforbud imidlertid betinget af, at Danmark kan opnå EU-myndighedernes accept af, at plantebeskyttelsesmidler, der er godkendt til salg i andre medlemsstater, ikke kan godkendes til salg her i landet. Det er udvalgets vurdering, at det kan være vanskeligt at opnå denne accept.

Et totalt forbud mod salg af plantebeskyttelsesmidler forudsætter således, at Danmark kan henvise til, at vi her i landet har særlige forhold - for eksempel jordbrugs-, miljø- eller klimamæssigt - som kan begrunde et samlet forbud (se afsnit 6.3. ovenfor).

<i>Vurdering</i>	<p>De tekniske oplysninger, der er fremlagt i rapporterne fra de øvrige underudvalg, vurderes ikke at kunne begrunde et sådant totalforbud mod salg af alle plantebeskyttelsesmidler som sådan.</p> <p>Et totalforbud mod salg af plantebeskyttelsesmidler er således ikke nogen realistisk vej at gå - medmindre EU-reglerne ændres (se afsnit 7.2. nedenfor).</p>
<i>Overgangsperioden</i>	<p>7.1.2 Forbud mod salg af konkrete plantebeskyttelsesmidler</p> <p>Som det fremgår af afsnit 6.1.1. ovenfor, har Danmark i overgangsperioden, indtil direktiv 91/414, artikel 10, får fuld virkning, en vis handlefrihed.</p> <p>Danmark vil således fortsat kunne forbyde konkrete plantebeskyttelsesmidler (hvor aktivstoffet ikke er optaget på positivlisten), forudsat forbuddene har en miljø- eller sundhedsmæssig begrundelse, der kan accepteres i henhold til EF-traktatens artikel 36.</p> <p>Dette kan eventuelt få en betydning, når EU tager stilling til, om det pågældende stof kan optages på bilag I til direktiv 91/414, og kan (hvis der sker optagelse på bilag I) muligvis gøre det nemmere efter overgangsperiodens udløb at opnå accept af et salgsforbud her i landet, uanset at andre lande godkender.</p> <p>Danmark opererer, som det fremgår ovenfor (blandt andet afsnit 5.4. og 6.1.1.), allerede i tilknytning til lov om kemiske stoffer og produkter med en forbudsliste, der kan rummes inden for reglerne om overgangsperioden.</p>
<i>Efter overgangsperioden</i>	<p>Som det fremgår af afsnit 6.2.5 og afsnit 6.2.6 ovenfor har Danmark efter overgangsperioden visse muligheder for at nægte godkendelse - dvs. forbyde salg - af konkrete plantebeskyttelsesmidler. Mulighederne indsnævres dog, hvis en producent, der har modtaget afslag her i landet, opnår godkendelse i en anden medlemsstat.</p> <p>7.1.3 Anvendelsesforbud (helt eller delvist)</p> <p>Som det fremgår af afsnit 6.2.1. ovenfor, omfatter direktiv 91/414/EØF i hovedsagen alene den konkrete godkendelse af et konkret plantebeskyttelsesmiddel til <i>salg</i>. Derimod falder generelle forbud mod anvendelse af plantebeskyttelsesmidler uden for direktivets regulering. Dette giver en vis national bevægelsesfrihed i henseende til forbud mod <i>anvendelse</i> af plantebeskyttelsesmidler.</p>
<i>Overgangsperioden</i>	<p>Danmark vil i overgangsperioden (dvs. når aktivstoffet ikke er optaget på positivlisten) kunne forbyde anvendelsen af plantebeskyttelsesmidler, forudsat forbuddet har en miljø- eller sundhedsmæssig begrundelse, der kan accepteres i henhold til EF-traktatens artikel 36.</p>
<i>Efter overgangsperioden: Totalforbud</i>	<p>Et generelt forbud mod anvendelse af <i>alle</i> plantebeskyttelsesmidler er teoretisk set en mulighed. Det er dog en forudsætning, at Danmark kan pege på ganske tungtvejende og særlige miljø- eller sundhedsmæssige begrundelser for et sådant forbud, jf. afsnit 6.3. Et sådant totalforbud mod anvendelse er således næppe en realistisk vej at gå.</p>
<i>Delvist forbud - betingelser</i>	<p>Derimod er et generelt forbud mod <i>visse</i> anvendelser af plantebeskyttelsesmidler en realistisk mulighed, jf. afsnit 6.7. Hvis forbuddet imidlertid antager karakter af en teknisk handelshindring, skal anvendelsesreguleringen kunne</p>

begrundes ud fra miljø- eller sundhedsmæssige hensyn. Hvis et anvendelsesforbud rammer brugen af plantebeskyttelsesmidler, der er godkendt til salg og anvendelse i andre EU-medlemsstater, må man forvente, at kravene til begrundelsen skærpes, jf. afsnit 6.7.1.

Drikkevandsområder

Danmark vil kunne anføre en forholdsvis vægtig begrundelse for et delvist anvendelsesforbud ved en henvisning til, at man her i landet i højere grad end i en række andre lande anvender grundvand til fremstilling af drikkevand. Navnlig hvis Danmark konkret kan udpege områder, der er af interesse for drikkevandsforsyningen, vil der her ligge en forholdsvis god begrundelse for, at der ved lov indføres et forbud mod anvendelse af plantebeskyttelsesmidler i disse områder.

Sprøjtetidspunkt

Der vil ligeledes kunne tænkes et forbud her i landet mod anvendelse af bestemte plantebeskyttelsesmidler på bestemte tider af året, f.eks. at der på det tidspunkt af året, hvor anvendelse er forbudt, er større risiko for nedsivning i grundvandet og udløb i søer og åer end på andre tider af året.

Grundlovens § 73

Generelle anvendelsesforbud må efter omstændighederne - hvis de skal gennemføres erstatningsfrit - tilrettelægges med overgangsordninger og dispensationsmuligheder med henblik på at undgå en kollision med grundlovens § 73, jf. afsnit 6.7.3.

Anvendelsesvilkår i godkendelser

Danmark kan inden for rammerne af direktiv 91/414/EØF fastsætte anvendelses- og arealvilkår i forbindelse med godkendelse af konkrete plantebeskyttelsesmidler til salg, jf. afsnit 6.4.3.

Definition

7.1.4 Integreret bekæmpelse

Som ovenfor nævnt (afsnit 6.9.) indebærer bestemmelserne i direktiv 91/414/EØF og direktiv 97/57/EF om integreret bekæmpelse, at Danmark i realiteten har en vis handlefrihed. Det er således underudvalgets vurdering, at for et plantebeskyttelsesmiddel, hvor der for en konkret afgrøde kan fastlægges egnede dyrknings- og bekæmpelsesmetoder, der ikke forårsager økonomisk uacceptable skader eller tab, kan godkendelse af midler til salg afslås helt eller delvist med henvisning til de nævnte bestemmelser om integreret bekæmpelse. Der skal efter underudvalgets vurdering ikke i disse situationer foreligge en konkret miljømæssig begrundelse for at afslå en ansøgning om godkendelse af midlet til salg her i landet.

Betingelser

Det vil imidlertid være en vanskelig opgave at udnytte denne mulighed for at give afslag på godkendelse. Udfyldning og anvendelse af bestemmelserne om integreret bekæmpelse forudsætter således, at der foreligger konkrete vurderinger af de økonomiske konsekvenser af en minimumsanvendelse af plantebeskyttelsesmidler i enkeltafgrøder i Danmark.

Det skal således understreges, at det er vanskeligt at vurdere præcist, hvilke muligheder der ligger i bestemmelserne om integreret bekæmpelse. Formentlig er der kun tale om forholdsvis begrænsede muligheder.

På længere sigt vil Danmark gennem sin administrative praksis kunne arbejde for at påvirke den fælleskabsretlige forståelse af begrebet "integreret bekæmpelse", idet der endnu ikke i EU er sket nogen nærmere udfyldning af denne standard.

7.1.5 **Aftaler med jordbrugserhvervene**

Som et alternativ til lovregler og bekendtgørelser om nedbringelse af forbruget af plantebeskyttelsesmidler er det en mulighed, at miljø- og energiministeren søger at indgå en aftale med jordbrugserhvervenes organisationer herom (afsnit 6.13. ovenfor).

En eventuel aftale skal dog anmeldes til Kommissionen efter informationsproceduredirektivet.

Aftalen vil kunne give visse problemer med hensyn til kontrol. Dette skyldes, at jordbrugserhvervene omfatter et stort antal mindre virksomheder.

7.1.6 **Krav til markedsføringen (salgssteder etc.)**

Som det fremgår af afsnit 6.6. ovenfor, vil der være mulighed for at stille forholdsvis strenge krav til markedsføringen af plantebeskyttelsesmidler. Der vil således være adgang til at stille krav om, at salget af plantebeskyttelsesmidler sker på særlige salgssteder og eventuelt kun af autoriserede sælgere, at salg kun kan ske til bestemte grupper, der er særligt uddannede i håndtering af plantebeskyttelsesmidler, ligesom der kan stilles krav til annonceringen.

7.1.7 **Krav til uddannelse**

I afsnit 6.15. ovenfor er der redegjort for de gældende danske regler vedrørende uddannelse af brugere af sprøjtemidler.

Disse regler er et middel til at undgå unødvendig og uhensigtsmæssig anvendelse af plantebeskyttelsesmidler.

Der vil være mulighed for at stramme uddannelseskraevne uden at komme i strid med internationale regler.

7.1.8 **Afgifter og momsdifferentiering**

Som nævnt i afsnit 6.11. ovenfor er der mulighed for at pålægge plantebeskyttelsesmidler yderligere afgifter.

Der vil retligt set være mulighed for at forøge disse afgifter væsentligt uden at komme i strid med EU-reglerne, blot afgifterne ikke virker diskriminerende i forhold til plantebeskyttelsesmidler importeret fra andre EU- eller WTO-medlemsstater.

Afgifterne kan kombineres med en ordning, der sikrer, at midlerne tilbageføres til jordbrugserhvervene, hvilket vil være omfattet af EU's statsstøtteregler. EU-myndighederne har accepteret den hidtidige danske tilbageførselsordning, der er notificeret i henhold til statsstøttereglerne.

Økologiske levnedsmidler kan pålægges lavere momssats end andre fødevarer.

7.2 **Ændring af EU-regler**

Som det fremgår ovenfor har Danmark inden for rammerne af de gældende EU-regler visse handlemuligheder for at nedbringe anvendelsen af plantebeskyttelsesmidler. Derimod er en total udfasning af plantebeskyttelsesmidler

ikke realistisk inden for de nugældende EU-regler. En total afvikling af pesticider i jordbruget forudsætter derfor ændring af EU-reglerne.

I det følgende skal anføres de ændringer af EU-reglerne, som på baggrund af den retlige analyse i afsnit 6 kunne være relevante med henblik på en total eller delvis afvikling af pesticidforbruget.

7.2.1 Fælleseuropæisk pesticidregulering

Det ideelle ville være gennemførelse af en samlet EU-politik med sigte på afvikling eller dog væsentlig reduktion af pesticidforbruget.

Forbilledet for en sådan politik kunne være den nyligt etablerede fælles EU-politik om afskaffelse af væksthæmmere i landbruget.⁹²

En mulighed er at arbejde for en fælles udmøntning af bestemmelserne om integreret bekæmpelse for ad denne vej at reducere pesticidforbruget under henvisning til eksistensen af alternative metoder til bekæmpelse af skadegøremidler, jf. afsnit 7.1.4.. Eventuelle ændringer af EU-reglerne vil også skulle vurderes og forhandles i forhold til WTO-reglerne.

7.2.2 Miljøgarantien

Viser det sig umuligt at komme igennem med en fælles EU-politik med henblik på afvikling eller væsentlig reduktion af pesticidforbruget, kan Danmark arbejde for EU's accept af, at de enkelte medlemsstater kan gennemføre nationale ordninger på området.

Reguleringen af plantebeskyttelsesmidler er på nuværende tidspunkt baseret på den hjemmel, der findes i EF-traktatens artikel 43 om den fælles landbrugspolitik. Denne bestemmelse tillader ikke en videregående national regulering.

Det er underudvalgets vurdering, at en ændring af reguleringen af plantebeskyttelsesmidler i EU, således at den flyttes fra at have hjemmel i art. 43 til art. 100A, næppe vil have nogen større praktisk betydning, jf. afsnit 5.1.4.

7.2.3 Afskaffelse af pligten til gensidig anerkendelse

En væsentlig hindring for, at Danmark kan gennemføre en selvstændig, national politik med henblik på at afvikle pesticidforbruget her i landet, er pligten til gensidig anerkendelse, jf. afsnit 5.1.5., der forpligter en EU-medlemsstat til at godkende plantebeskyttelsesmidler til salg i den pågældende stat, hvis midlet er godkendt i en anden medlemsstat.

Hvis Danmark ønsker en total udfasning af plantebeskyttelsesmidler eller dog en væsentlig reduktion af forbruget, vil dette derfor blandt andet forudsætte en ophævelse af pligten til gensidig anerkendelse.

En teoretisk mulighed er, at direktivets hovedprincip blev vendt således, at nationale forbud og ikke nationale godkendelser blev genstand for gensidig anerkendelse. Et sådant princip findes ikke i andre retsakter vedrørende det

⁹²Se ændringen af Rådets direktiv 70/524/EØF om tilsætningsstoffer til foderstoffer, for så vidt angår inddragelse af godkendelse af visse antibiotika.

fælles marked, og det er underudvalgets vurdering, at der ikke vil være mulighed for at indføre et sådant princip.

7.2.4 Ændring af reglerne om gensidig anerkendelse

Som et alternativ til en afskaffelse af pligten til gensidig anerkendelse kan Danmark i EU arbejde for en mere begrænset ændring af direktiv 91/414/EØF. Denne ændring kan bestå i en udvidelse af undtagelsesmuligheden i artikel 10, stk. 1, der giver adgang til at nægte godkendelse, hvis dette er begrundet i blandt andet landbrugsmæssige eller miljømæssige, herunder klimatiske, forhold.

Det vil være nærliggende at søge at udvide undtagelsesbestemmelsen således, at den ikke blot omfatter mere tekniske forhold, men også omfatter det forhold, at den enkelte medlemsstat - dokumenteret - har antaget en politik/regulering for et økologisk jordbrug, som kan blive undergravet ved salg og anvendelse af plantebeskyttelsesmidler.

7.2.5 Tilskudsordninger

EU's landbrugsordninger

Som led i en indsats for at opnå en reduktion af pesticidforbruget kan det være en nærliggende mulighed, at der fra dansk side arbejdes for at gøre støtte efter EU's landbrugsordninger afhængig af et lavt forbrug af plantebeskyttelsesmidler. Underudvalget har dog ikke grundlag for at vurdere, om der blandt de øvrige medlemslande i EU vil være interesse for en sådan ordning.

En yderligere mulighed kan bestå i etablering eller udbygning af tilskudsordninger, der kan anvendes til at understøtte eller kompensere jordbrugere, som undlader brug af plantebeskyttelsesmidler i den jordbrugsmæssige drift. Sådanne ordninger kan være enten rent nationale eller fælleseuropæiske. Spørgsmålet om sådanne tilskud er behandlet i underudvalgets tillægsrapport "Juridiske spørgsmål vedrørende totalomlægning af dansk jordbrug til økologisk produktion".

Det kan tilføjes, at det som led i en indsats for at opnå en reduktion af forbruget af plantebeskyttelsesmidler, kan være en nærliggende mulighed, at der fra dansk side arbejdes for at gøre støtte efter EU's landbrugsordninger afhængig af lavt forbrug af plantebeskyttelsesmidler.

7.2.6 Ændring af direktiver om pesticidrester i fødevarer

EU-direktiverne om pesticidrester i fødevarer udgør en totalharmoniseret regulering, jf. afsnit 5.1.14. og 6.10. Der foreligger den mulighed, at Danmark arbejder for, at den enkelte medlemsstat opnår større selvstændighed i reguleringen på dette område, således at de nævnte direktiver ændres til en minimumsharmonisering, hvilket indebærer at den enkelte medlemsstat kan fastsætte en mere vidtgående beskyttelse.

En anden overvejelse kan gå ud på at få reguleringen af pesticidrester i fødevarer lagt ind under miljøgarantien. Dette skulle i givet fald ske ved at ændre direktivernes hjemmel fra EF-traktatens artikel 43 til artikel 100A.

På grund af de forhold, som er beskrevet ovenfor i afsnit 7.1.4., er det dog tvivlsomt, hvilke muligheder der er for at henlægge reguleringen af pesticidrester i fødevarer under miljøgarantien, og hvilken praktisk betydning dette i givet fald vil have.

7.2.7 Ændringer af EF-traktaten

De ændringer, der er omtalt i de foregående afsnit 7.2.1.-7.2.6., vedrører EU-retsakter, som er vedtaget inden for rammerne af EF-traktaten. Det følgende indeholder nogle bemærkninger om eventuelle videregående ændringer bestående i traktatændringer, herunder navnlig artikel 30-36, der som det fremgår af det foregående har betydning for Danmarks mulighed for at føre en selvstændig pesticidpolitik.

Det kan i princippet ikke udelukkes, at der kunne foretages en ændring af traktatens bestemmelser vedrørende tekniske handelshindringer, afgifter eller miljøgarantien, som er omtalt andetsteds, således at der med sigte på en reduktion af pesticidforbruget blev skabt en bredere hjemmel for nationale reguleringer, der går videre end harmoniseret fællesskabsret.

Det skal imidlertid bemærkes, at det historisk set har været særdeles vanskeligt at opnå sådanne ændringer. En væsentlig del af forståelsen af artikel 30-36 hviler udelukkende på EF-Domstolens fortolkningspraksis, herunder den såkaldte Cassis de Dijon-doktrin, som aldrig er blevet kodificeret, uanset at dette ud fra et retssikkerhedssynspunkt ville have været særdeles velbegrunderet.

Hertil kommer, at ændringer, som udvider medlemsstaternes kompetence, kun er blevet vedtaget som begrænsninger i ændringer, der udvider fællesskabets kompetence. Miljøgarantien er således alene indført som en modifikation til den overgang fra art. 100 til art. 100A, som indebærer, at bestemmelser om det indre marked fremover kunne vedtages med kvalificeret flertal i stedet for enstemmighed.

På den baggrund forekommer det ikke som en sandsynlig handlemulighed, at der skulle kunne opnås enighed om en traktatændring, som gav Danmark en højere grad af adgang til at føre en selvstændig pesticidpolitik.

Afslutningsvis tilføjes, at underudvalget har været opmærksom på, at der for tiden er taget initiativ til en række reformer i EU på landbrugsområdet. Det er underudvalgets vurdering, at disse initiativer endnu ikke har opnået en så konkret mulighed for gennemførelse, at det har været relevant at inddrage initiativerne i nærværende rapport.