



Enheten för handel och tekniska regler

YTTRANDE

2020-06-22 Dnr 2020/00700-2

Miljödepartementet
Endast via e-post.

Promemoria om förbud mot användning av växtskyddsmedel inom vissa områden

Er ref. M2020/00660/R

Sammanfattning

Kommerskollegium vill som generell synpunkt framföra att kollegiet saknar ett mer utvecklat resonemang om förslagets inverkan på den fria rörligheten för varor. Som Kommerskollegium förstår det, ger den harmoniserade EU-lagstiftningen på området utrymme för medlemsstaterna att själva vidta vissa nödvändiga åtgärder för att uppnå en hållbar användning av växtskyddsmedel. Nationella åtgärder som vidtas inom det nationella beslutsutrymmet måste emellertid fortfarande följa EU:s grundprinciper om den fria rörligheten, varför kollegiet gärna sett ett tydligare resonemang kring detta i promemorian.

Kommerskollegium bedömer att förslag till *förordning om ändring i förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel* innehåller anmälningspliktiga bestämmelser om produktanvändning och rekommenderar därför att förslaget notifieras enligt direktiv (EU) 2015/1535. Förslaget bedöms emellertid inte vara anmälningspliktigt enligt WTO:s avtal om tekniska handelshinder (TBT-avtalet).

Kommerskollegium förstår vidare att förslaget medför ändrade krav som är tillämpliga på tjänsteutövarer som inte är etablerade i Sverige. Kollegiet bedömer därför att förslaget innehåller bestämmelser som är anmälningspliktiga även enligt direktiv 2006/123/EG.

Kommerskollegiums uppdrag

Kommerskollegium ansvarar för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och handelspolitik. Kommerskollegiums uppdrag är att verka för frihandel. Det innebär att vi verkar för fri rörlighet på den inre marknaden och för liberaliseringar av handeln mellan EU och omvärlden samt globalt.

Generella synpunkter

Kommerskollegium har förståelse för behovet att främja en hållbar utveckling och att nationella tekniska regler kan krävas i syfte att uppnå satta miljömål. Enligt EU-rätten krävs det dock att en medlemsstat som utnyttjar ett nationellt beslutsutrymme, tillser att åtgärderna är förenliga med EU:s principer om den fria rörligheten för varor. Under punkt 12 och rubriken ”Förslagets inverkan på den fria rörligheten” resoneras kring produktgodkännande och ömsesidigt erkännande av dessa.¹

Kommerskollegium saknar dock här ett resonemang av de nationella användningsbegränsningarnas inverkan på den fria rörligheten för varor.²

Nationella regler för användningsbegränsning av produkter kan utgöra en så kallad ”åtgärd med motsvarande verkan” i enlighet med artikel 34 i fördraget om europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

Sådana åtgärder kan dock motiveras med hänsyn till ett särskilt skyddsintresse, såsom miljö eller människors liv och hälsa. Vidare måste åtgärden ha till särskilt syfte att uppnå skyddsintresset och vara proportionerlig i förhållande till den inskränkning av den fria rörligheten som åtgärden medför.³

I promemorian anges att en sannolik konsekvens av förslaget är att producenter, importörer, distributörer och butiker kommer få minskade intäkter, då försäljningen av de växtskyddsmedel som omfattas av användningsbegränsningen minskar.⁴ Kommerskollegium förstår därför att förslaget även kan påverka företag etablerade i andra medlemsländer inom EU, men som bedriver försäljning av sina varor på den svenska marknaden.

I promemorian finns ett resonemang och bedömning av proportionalitet utifrån de inskränkningar i egendomsskydd och näringsfrihet som förslaget bedöms leda till. Kommerskollegium hade däremot önskat att en liknande proportionalitetsbedömning utifrån förslagets inverkan på den fria rörligheten också hade inkluderats i promemorian.

¹ Promemorian *Förbud mot användning av växtskyddsmedel inom vissa områden och miljöstraffavgift för överträdelse av förbuden* s. 33.

² Exempelvis användningsbegränsningen för krukväxter i hemmiljö och i växthus som inte används yrkesmässigt.

³ Artikel 36 FEUF

⁴ Promemorian s.28.

Anmälan av tekniska föreskrifter

Enligt 20 § 6 p. i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet ska Regeringskansliet anmäla förslag till författningar i enlighet med de procedurer som följer av Sveriges EU-medlemskap eller av andra internationella överenskommelser, bland annat enligt proceduren i anmälningsdirektivet för tekniska föreskrifter ((EU) 2015/1535) och WTO:s TBT-avtal (avtal om tekniska handelshinder).

EU:s anmälningsdirektiv

Tekniska föreskrifter enligt anmälningsdirektivet är bl.a. krav på varors egenskaper eller provning, begränsningar av varuanvändning, bestämmelser om återvinning av varor samt vissa förbudsbestämmelser.⁵ Tekniska föreskrifter kan även vara regler för etablering av e-tjänsteleverantörer eller leverans av e-tjänster.⁶ Om en medlemsstat inte anmäler tekniska föreskrifter, fast en medlemsstat borde gjort det, förlorar de tekniska föreskrifterna sin rättsverkan och kan inte tillämpas mot enskilda.⁷

Miljödepartementet har till Kommerskollegium remitterat *Promemoria om förbud mot användning av växtskyddsmedel inom vissa områden*, vilken innehåller förslag till ändringar i två författningar. Genom *ändring i förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel* föreslås att all användning av växtskyddsmedel förbjuds på tomtmark, inom koloniträdgårdsområden, i växthus som inte används yrkesmässigt samt på krukväxter i hemmiljö. Vid överträdelse av förbudet föreslås en bestämmelse om miljöstraffavgift införas i *förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter*.

Utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel uppges vara harmoniserat inom EU genom EU:s växtskyddsmedelsförordning. Förordningen för godkännande av växtskyddsprodukter uppges emellertid inte utgöra ett hinder för att nationellt besluta om begränsning av användning av godkända växtskyddsprodukter. Utöver förordningen gäller direktivet om en hållbar användning av bekämpningsmedel. Direktivet är ett minimidirektiv och lämnar således utrymme för medlemsstaterna att vidta striktare åtgärder för användningen av växtskyddsmedel.

Tekniska föreskrifter som genomför EU-lagstiftning behöver inte anmälas, med undantag för om EU-lagstiftningen ger medlemsländerna

⁵ Anmälningsdirektivet artikel 1.1(f).

⁶ Anmälningsdirektivet artikel 1.1(f).

⁷ Mål C-95/14, *UNIC* (2015) p. 29.

ett utrymme för olika nationella lösningar och medlemsstaten väljer att utnyttja detta utrymme. Som Kommerskollegium förstår det, går de föreslagna reglerna gällande begränsningar av användning av växtskyddsmedel – exempelvis för krukväxter i hemmiljö och i växthus som inte används yrkesmässigt, utöver de krav som är EU-rättsligt harmoniserade.⁸

Vidare bedömer Kommerskollegium att de föreslagna åtgärderna innebär en användningsbegränsning av en viss typ av produkt. Detta utgör ett så kallat ”annat krav” i anmälningsdirektivets mening och omfattas av anmälningsplikt i fall att föreskrifterna väsentligt kan komma att påverka saluföringen av växtskyddsmedel.⁹ Utifrån de konsekvenser som uppges i promemorian, bland annat minskade intäkter vid försäljning av berörda växtskyddsmedel för importörer, distributörer och butiker¹⁰, gör kollegiet bedömningen att användningsförbudet kan komma att ha en påverkan på saluföringen av vissa växtskyddsmedel.

Kommerskollegium bedömer därför att bestämmelserna om användningsförbud omfattas av anmälningsplikt enligt direktiv (EU) 2015/1535.

Kommerskollegium rekommenderar att Regeringskansliet uppdrar åt kollegiet att anmäla *Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel* i enlighet med direktiv (EU) 2015/1535. Vid anmälan bör det beaktas om förslaget innebär en sådan åtgärd som åsyftas i artikel 5.1, stycke 4 i direktiv (EU) 2015/1535.

Kommerskollegium bedömer däremot att de ändringar som föreslås i *Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter* inte innehåller några anmälningspliktiga bestämmelser.

WTO:s TBT-avtal

Anmälningspliktiga tekniska föreskrifter enligt WTO:s TBT-avtal är bl.a. krav på produktionsmetoder, varors egenskaper samt provning av varor, om sådana bestämmelser kan ha en väsentlig inverkan på handeln mellan WTO-medlemmar.¹¹ Väsentlighetskravet kan omfatta både minskning och ökning av importen. Enligt TBT-avtalet behöver däremot inte föreskrifter som stämmer överens med en internationell standard anmälas.

⁸ Artikel 12, Direktiv 2009/128/EG.

⁹ Direktiv (EU) 2015/1535, artikel 1.1 (d)

¹⁰ Promemorian, s.28

¹¹ Artiklarna 2.9 och 5.6 TBT-avtalet.

TBT-avtalets tillämpningsområde är något mer begränsat än direktiv (EU) 2015/1535 och omfattar inte användningskrav. Eftersom de föreslagna författningarna inte innehåller några krav på växtskyddsmedel som sådant utan endast användningen av växtskyddsmedel, bedömer kollegiet att förslaget inte behöver anmälas till WTO enligt TBT-avtalet.

Anmälan av nya krav på tjänsteverksamhet

Av 20 § p 6 förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet följer att Regeringskansliet ska anmäla förslag till författningar i enlighet med informationsförfaranden som följer av Sveriges medlemskap i EU. Ett sådant förfarande föreskrivs i tjänstedirektivet avseende nya eller förändrade krav på tjänsteverksamhet.¹²

Den förändring som innebär ett borttagande av den nu gällande tillståndsplikten för yrkesmässig användning av växtskyddsmedel på vissa platser, verkar innebära en förändring av krav på tjänsteverksamhet.

Enligt tjänstedirektivet ska nya krav samt ändringar av befintliga krav anmälas till kommissionen. Enligt Kommerskollegiums tolkning av bestämmelsen bör även lättnader ses som en ändring av befintliga krav.

Tjänstedirektivet innehåller två bestämmelser om anmälningsskyldighet. Den ena avser krav på tjänsteutövare som är etablerade i Sverige och omfattar endast ett antal *specifika krav* som räknas upp i direktivet.¹³ Den andra avser *samtliga krav* som även är tillämpliga på tjänsteutövare som inte är etablerade i Sverige, utan i ett annat land inom EU/EES, och som tillfälligt tillhandahåller tjänster i Sverige.¹⁴

Enligt kollegiets bedömning innehåller de remitterade bestämmelserna inte något anmälningsskyldigt krav på tjänsteutövare som är etablerade i Sverige. De remitterade bestämmelserna innebär dock borttagandet av krav som (såvitt kollegiet förstår) är tillämpliga på tjänsteutövare som inte är etablerade i Sverige och som tillfälligt tillhandahåller tjänster här. Kollegiet bedömer därför att detta omfattas av anmälningsskyldigheten i tjänstedirektivet.¹⁵

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden, artiklarna 15.7 och 39.5

¹³ Anmälningsskyldigheten regleras i artikel 15.7, som hänvisar till artikel 15.2 där de anmälningsskyldiga kraven listas.

¹⁴ Anmälningsskyldigheten regleras i artikel 39.5.

¹⁵ Artikel 39.5.

Enligt tjänstedirektivet måste krav på tjänsteverksamhet kunna motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset, samt vara proportionerliga i förhållande till sitt syfte.¹⁶ En sådan motivering kommer att efterfrågas i samband med anmälan. Kollegiet svarar gärna på eventuella frågor kring anmälningsförfarandet.

Enligt Europeiska kommissionen bör resonemangen kring motiveringen och proportionaliteten i en anmälan av borttagande av krav fokusera på varför kravet inte längre behövs.

Ärendet har avgjorts av enhetschefen Christofer Berg efter föredragning av utredaren Felinda Wennerberg. I ärendets slutliga handläggning har utredaren Ilja Tykesson deltagit.

Stockholm som ovan

Christofer Berg

Enhetschef

Felinda Wennerberg

Utredare

¹⁶ Artiklarna 15.3 samt 16.1 tredje stycket.