



Kammeradvokaten

Dato: 27. september 2007

J.nr.: 40-2069 BIE/RHO/AKJ

Vester Farimagsgade 23  
DK-1606 København V

Telefon: 33 15 20 10  
Telefax: 33 15 61 15

mail@kammeradv.dk  
www.kammeradv.dk

**NOTAT**  
**OM**

**MULIGHEDERNE FOR AT INDFØRE ET DANSK FORBUD**  
**MOD ULOVLIGT FÆLDET TRÆ**



## Indholdsfortegnelse

SAMMENFATNING .....	3
1. INDLEDNING.....	7
2. FORMÅLET MED OG AFGRÆNSNINGEN AF ET FORBUD MOD "ULOVLIGT TRÆ" .....	8
3. MULIGHEDERNE FOR AT INDFØRE ET DANSK FORBUD MOD IMPORT AF ULOVLIGT TRÆ.....	13
3.1 De EU-retlige regler, der regulerer import fra tredjelande .....	14
3.1.1 Danmarks kompetence til at indføre et forbud mod import fra tredjelande.....	14
3.1.2 Importforordningerne .....	19
3.1.3 Danmarks øvrige EU-retlige forpligtelser - AETR-princippet og loyalitetsforpligtelsen .....	24
3.2 De EU-retlige regler, der regulerer import fra andre EU-lande.....	27
3.3 Danmarks WTO-retlige forpligtelser .....	28
3.4 Pligt til at notificere udkast til nationale foranstaltninger .....	32
4. MULIGHEDERNE FOR AT INDFØRE ET FORBUD MOD HANDEL MED OG BESIDDELSE AF ULOVLIGT TRÆ ELLER ET PÅBUD OM DOKUMENTATION AF LOVLIGHED .....	34
4.1 Et forbud eller påbud, der alene er rettet mod træ importeret fra tredjelande - Danmarks EU-retlige forpligtelser.....	35
4.2 Et generelt forbud eller påbud, der både omfatter tredjelande og EU-lande .....	37
4.2.1 De EU-retlige regler, der regulerer handel med tredjelande.....	37
4.2.2 De EU-retlige regler om fri bevægelighed af varer mellem EU-lande .....	39
4.2.3 Danmarks WTO-retlige forpligtelser.....	47
5. AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER.....	51



## SAMMENFATNING

I notatet redegøres der for, om og i hvilket omfang det vil være i strid med Danmarks EU- og WTO-retlige forpligtelser, såfremt Danmark indfører følgende typer foranstaltninger:

- et forbud mod import af ulovligt træ fra andre EU-lande og tredjelande,
- et forbud mod markedsføring og besiddelse af ulovligt træ, eller
- et påbud om, at personer, der handler med træ og træprodukter i Danmark, skal dokumentere, at de omhandlede produkter kun indeholder lovligt fældet træ.

Ved vurderingen af de påtænkte foranstaltningers forenelighed med EU- og WTO-retten er det af afgørende betydning, hvorledes foranstaltningerne konkret udformes, herunder navnlig hvorledes rækkevidden af et forbud eller påbud afgrænses, først og fremmest hvorledes "*ulovligt træ*" defineres.

Skov- og Naturstyrelsen har oplyst, at det ikke på nuværende tidspunkt er muligt at foretage en nærmere afgrænsning af begrebet "*ulovligt træ*". Derfor har styrelsen anmodet om, at det i vurderingen lægges til grund, at der ved ulovligt træ forstås træ, der er fældet i strid med oprindelseslandets lovgivning.

På baggrund af denne brede og ufuldstændige afgrænsning af begrebet ulovligt træ, som vil skulle præciseres yderligere, er det således ikke muligt at tage endelig stilling til, om et konkret udformet forbud eller påbud er foreneligt med EU-retlige og WTO-retlige regler.

Med dette forbehold er det med hensyn til et generelt forbud mod import af træ fra andre EU-lande og tredjelande min vurdering,

at det vil være omfattet af EU's enekompetence på det handelspolitiske område, og at Danmark derfor ikke kan indføre et sådant forbud uden for EU-samarbejdet, medmindre der i EU-retsakter foreligger en særlig bemyndigelse hertil, og



at der ikke i EU's importforordninger eller andre EU-retsakter er en sådan særlig be-myndigelse til at indføre et generelt importforbud, der ikke indeholder en nærmere afgrænsning af begrebet "*ulovligt træ*".

Hertil kommer, at loyalitetsforpligtelsen i artikel 10 i Traktaten indebærer, at et dansk importforbud ikke må bringe virkeliggørelsen af de resultater, der er foreskrevet i EU's retsakter (herunder navnlig forordning nr. 2173/2005 om indførelse af en FLEGT-licensordning for import af træ til Det Europæiske Fællesskab), i fare.

Endvidere vil et importforbud, der ikke indeholder en nærmere afgrænsning af begrebet "*ulovligt træ*", være i strid med de EU-retlige regler om fri bevægelighed af varer mellem EU-lande, jf. Traktatens artikel 28.

Endelig vil et importforbud som udgangspunkt være uforeneligt med Danmarks WTO-retlige forpligtelser, jf. artikel XI i GATT 1994, medmindre forbuddet opfylder betingelserne i undtagelsesbestemmelsen i artikel XX, litra g), i GATT 1994. Jeg har - i lyset af konklusionerne vedrørende importforbuddets forenelighed med EU-retten - ikke foretaget en nærmere vurdering af, om og i hvilket omfang et dansk importforbud kan være omfattet af denne undtagelsesbestemmelse.

Af de ovennævnte grunde er det sammenfattende min vurdering,

at et dansk importforbud, der udstrækkes til at omfatte alt træ, der er produceret i strid med oprindelseslandets lovgivning, er i strid med EU-retten, men

at det ikke helt kan udelukkes, at et konkret importforbud vil kunne præciseres på en sådan måde, at det ville være foreneligt med EU- og WTO-retlige regler, men

at et forbud ikke kan iværksættes uden overholdelse af de særligt notifikationsprocedurer, der gælder efter EU- og WTO-retten, og sandsynligheden for, at et forbud kan gennemføres, er meget lille.

Et forbud mod markedsføring og besiddelse af ulovligt træ, og et påbud om dokumentation for træets lovlighed, vil som udgangspunkt ikke være omfattet af EU's enekompetence





på det handelspolitiske område, medmindre foranstaltningen alene rettes mod tredjelande.

Endvidere vil et sådant forbud eller påbud, såfremt det finder generel anvendelse, ikke være omfattet af EU's importforordninger.

Et forbud eller påbud vil derimod udgøre en hindring for samhandelen med andre EU-lande, der som udgangspunkt er i strid med artikel 28 i Traktaten, medmindre foranstaltningen

- kan begrundes i alment tvingende hensyn, herunder miljøbeskyttelseshensyn, eller i et af de hensyn, der er nævnt i artikel 30, og
- er proportional, dvs. at foranstaltningen er egnet til at varetage dette hensyn, og at det ikke er muligt at varetage hensynet med midler, der er mindre indgribende i samhandelen med andre medlemslande.

Også her gælder, at et udkast til forbud eller påbud skal notificeres i udkastform for Europa-Kommissionen og WTO's sekretariat, før det kan vedtages og sættes i kraft.

På baggrund af de modtagne oplysninger må det antages, at et forbud eller påbud, der finder anvendelse på både importerede og danske produkter, og som har til formål at fremme bæredygtig skovdrift i oprindelseslandene, vil være båret af et alment tvingende hensyn, der i princippet kan begrunde indførelsen af handelsrestriktioner.

Det er imidlertid ikke muligt at foretage en overordnet vurdering af, om et konkret forbud eller påbud opfylder kravet om proportionalitet, idet dette afhænger af, hvorledes foranstaltningen konkret udformes.

Ved vurderingen af, om et forbud eller påbud udgør en proportional handelshindring, følger det af EF-Domstolens retspraksis, at medlemsstaterne skal kunne godtgøre - f.eks. med henvisning til tekniske undersøgelser - at det ikke er muligt at indføre andre foranstaltninger, der er mindre indgribende i samhandelen mellem EU-medlemsstaterne.



På den baggrund må det antages, at et ikke nærmere afgrænset forbud eller påbud vedrørende ulovligt træ, som omfatter alt træ, der er fældet i strid med oprindelseslandets lovgivning, ikke vil opfylde kravet om proportionalitet.

Af EF-Domstolens praksis fremgår endvidere, at påbud, hvorefter der stilles særlige nationale krav om dokumentation for lovlighed, f.eks. i form af certificeringskrav, som udgangspunkt er uproportionale handelshindringer, idet der normalt vil være mindre indgribende midler, som kan varetage det samme formål. På den baggrund må det antages, at der alt andet lige vil være større mulighed for at udforme et dansk markedsførings- og besiddelsesforbud, der udgør en proportional hindring af samhandelen med andre EU-lande.

Endelig er det min vurdering,

at et forbud eller påbud af den nævnte karakter vil være omfattet af princippet om national behandling i artikel III, stk. 4, i GATT 1994,

at foranstaltningen derfor vil være i strid med Danmarks WTO-retlige forpligtelser, medmindre den opfylder betingelserne i undtagelsesbestemmelsen i artikel XX, litra g), i GATT 1994, og

at et forbud eller påbud, der opfylder de EU-retlige krav om proportionalitet, sandsynligvis også vil være omfattet af artikel XX, litra g), i GATT 1994.

Af de ovennævnte grunde er det min samlede vurdering, at det principielt ikke kan udelukkes, at det vil være muligt at indføre et dansk forbud mod markedsføring og besiddelse af ulovligt træ under overholdelse af Danmarks EU- og WTO-retlige forpligtelser.

Det er dog en forudsætning for lovligheden af et sådant forbud eller påbud, at foranstaltningens rækkevidde afgrænses nærmere, herunder ved en mere præcis og objektiv definition af "*ulovligt træ*", samt indførelse af nærmere bestemte procedurer for kontrol og håndhævelse, og at der foretages konkrete undersøgelser af, hvilken type forbud der til være mindst indgribende i samhandelen med EU-medlemsstater.



Et påbud om dokumentation for lovligheden af træet, herunder ved indførelse af danske certifikatkrav, vil derimod med stor sandsynlighed udgøre en uproportional hindring af samhandelen mellem medlemslandene og dermed være i strid med Traktatens artikel 28 om varernes frie bevægelighed.

Notifikationskravet vil indebære, at Kommissionen, EU's medlemsstater og WTO's sekretariat vil kunne fremkomme med indsigelser, der dels vil nødvendiggøre en udsættelse af ikraftsættelsen af danske regler, dels vil kunne begrunde at de påtænkte regler genovervejes.

## **1. INDLEDNING**

Ved e-mail af 17. juli 2007 har Skov- og Naturstyrelsen anmodet om min vurdering af, om og i givet fald i hvilket omfang Danmark vil kunne indføre et selvstændigt forbud mod ulovligt træ.

Til brug for vurderingen har jeg fra styrelsen modtaget et notat af 17. juli 2007 om handelsjuridiske aspekter ved indførsel af eventuel dansk særlovgivning som forbyder "*ulovligt træ*".

Ved e-mails af 19. juli 2007 er det aftalt, at jeg i første række alene foretager en vurdering af, om følgende tre typer af nationale foranstaltninger er i strid med Danmarks EU- og WTO-retlige forpligtelser:

- 1) et fuldstændigt forbud mod import til Danmark af ulovligt træ,
- 2) et forbud mod handel med og besiddelse af ulovligt træ i Danmark, og
- 3) et påbud, hvorefter personer, der handler med træ og træprodukter i Danmark, skal dokumentere, at de omhandlede produkter kun indeholder lovligt fældet træ.

Det er aftalt, at jeg for hver af de nævnte typer af foranstaltninger foretager en vurdering af, hvilke EU- og WTO-retlige regler, der finder anvendelse, og under hvilke omstændigheder foranstaltninger kan anses for forenelige med de to regelsæt.





Som aftalt har jeg derimod ikke foretaget undersøgelser af, hvorledes en eventuel dansk lovgivning - der både skal være forenelig med EU- og WTO-retlige forpligtelser, og skal kunne kontrolleres og håndhæves i praksis - bør udformes, herunder om lovgivningen eventuelt kan udformes som en kombination af de ovennævnte foranstaltninger.

Endvidere har jeg efter aftale ikke foretaget nærmere undersøgelser af, om andre internationale aftaler, herunder navnlig konventionen om international handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter (CITES), indeholder bestemmelser af relevans for en eventuel dansk lovgivning på området.

## **2. FORMÅLET MED OG AFGRÆNSNINGEN AF ET FORBUD MOD "ULOVLIGT TRÆ"**

Ved vurderingen af, om og i hvilket omfang det vil være foreneligt med Danmarks EU- og WTO-retlige forpligtelser at indføre de pågældende foranstaltninger, er det af væsentlig betydning, hvilket formål sådanne foranstaltninger skal tjene, og hvorledes foranstaltningerne afgrænses, det vil navnlig sige, hvorledes begrebet "*ulovligt træ*" defineres.

Af styrelsens notat af 17. juli 2007 og af de dokumenter, der henvises til i notatet, fremgår, at formålet med indførelsen af et forbud mod ulovligt træ er meget bredt og ikke ganske entydigt.

Det væsentligste formål med indførelsen af forbuddet er at fremme bæredygtig skovbrugsforvaltning i oprindelseslandene. Dette forudsættes f.eks. i bemærkningerne til folketingsbeslutning om anvendelse af tropisk træ (B197) fremsat den 27. april 2001 og vedtaget af Folketinget den 1. juni 2001, samt i Miljø- og Planlægningsudvalgets beretning af 15. juni 2005 over forslag til folketingsbeslutning om lovgivning om offentligt indkøb af træ (B56), samt endelig i "*Evaluering af vejledning om offentligt indkøb af tropisk træ*", 2006, der er udarbejdet af en rådgivende styregruppe nedsat af miljøministeren.

Der findes ikke nogen entydig definition af begrebet bæredygtig skovdrift.

Af internationale erklæringer fremgår, at bæredygtighedsbegrebet varetager en række forskelligartede hensyn.





Princip 2b) i annex III "*Non-legally binding authoritative statement of principles for a global consensus on the management, conservation and sustainable development of all types of forests*" til rapport vedtaget På FN's Verdenstopmøde om Miljø og Udvikling i Rio de Janeiro den 3.-14. juni 1992, har følgende ordlyd:

*"Forest resources and forest lands should be sustainably managed to meet the social, economic, ecological, cultural and spiritual needs of present and future generations".*

Punkt D i resolution H1, "*General Guidelines for the Sustainable Management of Forests in Europe*", som blev vedtaget af Second Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe i Helsinki den 16.-17. juni 1993, definerer begrebet bæredygtig skovforvaltning således:

*"Sustainable management" means the stewardship and use of forests and forest lands in a way, and at a rate, that maintains their biodiversity, productivity, regeneration capacity, vitality and their potential to fulfil, now and in the future, relevant ecological, economic and social functions, at local, national, and global levels, and that does not cause damage to other ecosystems".*

I de dokumenter, som Skov- og Naturstyrelsen har henvist til i notatet af 17. juli 2007, forudsættes det ligeledes af Folketinget og Miljøministeriet, at bæredygtighedsbegrebet i denne sammenhæng varetager en lang række hensyn, herunder miljøbeskyttelseshensyn og sociale og udviklingspolitiske hensyn, jf. f.eks. bemærkningerne til folketingsbeslutning om anvendelse af tropisk træ (B197), fremsat den 27. april 2001 og vedtaget af Folketinget den 1. juni 2001, og Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen, Tropisk træ - Miljøvejledning, 2003, side 8.

Endvidere kan henvises til miljøministerens beretning om ni-punkts-planen fra samråd i Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg den 20. september 2006 om Forslag til folketingsbeslutning om forbud mod import og salg af illegalt træ (B17).

På baggrund af de modtagne oplysninger lægger jeg i min vurdering til grund, at eventuelle danske foranstaltninger på området alene vil have til formål at fremme bæredygtig



skovdrift globalt ved at bidrage til, at den relevante lovgivning i det omhandlede træes oprindelsesland bliver efterlevet.

Jeg lægger således til grund, at formålet med et dansk forbud eller påbud vedrørende træ, der er ulovligt i henhold til oprindelseslandets lovgivning, ikke er at formå de pågældende oprindelseslande til at ændre deres politik eller lovgivning vedrørende bæredygtig skovdrift. I den forbindelse bemærkes, at indførelsen af dansk lovgivning, der søger at påvirke indholdet af tredjelandes regulering af et retsområde, rejser en række yderligere spørgsmål vedrørende Danmarks muligheder for at lovgive med ekstraterritoriale virkninger, som jeg ikke behandler.

Bl.a. på grund af det brede formål, som et forbud mod ulovligt træ skal varetage, og overvejelser om, hvorledes forbuddet kan håndhæves i praksis, har der i en årrække været betydelig usikkerhed om, hvorledes begrebet "*ulovligt træ*" skal afgrænses.<sup>1</sup>

Der er dog almindelig enighed om, at udgangspunktet for en afgrænsning må tages i oprindelseslandets lovgivning, jf. således f.eks. miljøministerens notat til Miljø- og Planlægningsudvalget af 21. februar 2003 vedrørende muligheder for indførelse af et dansk forbud mod import af ulovligt produceret tømmer (Folketingssamling 2002-2003, (Alm. del - bilag 554), og artikel 2, nr. 10) i Rådets forordning nr. 2173/2005 om indførelse af en FLEGT-licensordning for import af træ til Det Europæiske Fællesskab. Jeg kan endvidere henvise til Duncan Brack, *Excluding Illegal Timber from EU Markets*, Chatham House, 2006, side 6.

Det fremgår af de dokumenter, der er henvist til i notatet af 17. juli 2007, at der i forskellige sammenhænge er foretaget forsøg på en nærmere afgrænsning af begrebet "*ulovligt fældet træ*". Da de danske bestræbelser på at foretage en afgrænsning af begrebet "*ulovligt træ*" endnu kun foreligger i udkast, har Skov- og Naturstyrelsen oplyst, at det ikke på nuværende tidspunkt er muligt at lægge sig fast på en endelig definition.

Styrelsen har derfor anmodet om, at jeg i min vurdering tager udgangspunkt i en endnu ikke færdigudviklet men helt overordnet **definition**, hvorved der ved "*ulovligt træ*" for-

---

<sup>1</sup> Ludwig Krämer, *EC Environmental Law*, 6. udgave, Sweet & Maxwell, 2007, side 112, omtaler et udkast til hollandsk lovgivning, der blev udarbejdet i 1993, men som imidlertid aldrig trådte i kraft, idet der ikke kunne opnås enighed om, hvorledes bæredygtig skovdrift skulle defineres.





stås "*træ og træprodukter, der er baseret på træ, som er fældet i strid med oprindelseslandets love (landet hvor træet er fældet)*".

På den baggrund finder jeg anledning til at understrege, at et generelt forbud mod import eller markedsføring af ulovligt træ, som alene er baseret på den til enhver tid gældende lovgivning i træets oprindelsesland, vil være særdeles vidtrækkende og indeholder en række væsentlige både principielle og praktiske afgrænsningsproblemer.

For det **første** kan det være retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at overlade til nærmere bestemte tredjelandes lovgivning at bestemme omfanget, rækkevidden og fortolkningen af et importforbud eller markedsføringsforbud, der skal finde anvendelse i Danmark. Det er sandsynligt, at de relevante oprindelseslandes nationale regler for tømmerproduktion og fældning varierer betydeligt. Anvendes oprindelseslandets love som det eneste kriterium for, om der er tale om "*ulovligt træ*", vil det principielt være helt overladt til det enkelte oprindelsesland at definere omfanget af et dansk forbud. Jeg har ikke foretaget en nærmere vurdering af, i hvilket omfang et sådant forbud og eventuelle sanktioner forbundet med en overtrædelse af forbuddet vil være forenelige med dansk og international strafferet, herunder navnlig legalitetskravet. Som en mulig parallel problemstilling kan jeg nævne, at man på udlændingeområdet lægger vægt på, at begreber som "*ægteskab*" og "*forældremyndighed*" defineres i overensstemmelse med dansk civilret, når de skal finde anvendelse i Danmark i forbindelse med, at udlændinge tildeles opholdsret. Danske myndigheder lægger med andre ord ikke uden videre en erklæring om ægteskabs- eller forældremyndighedsstatus efter udlændingens hjemlands regler til grund.

For det **andet** indeholder den ovennævnte definition ikke en nærmere afgrænsning af, hvilke regelsæt i oprindelseslandet der er relevante for, om træ karakteriseres som ulovligt eller lovligt fældet (Tropisk træ – Miljøvejledning, Miljøministeriet 2003, s. 7). Dette indebærer, at et dansk forbud i princippet vil kunne anvendes til at håndhæve en række meget forskelligartede regelsæt i oprindelseslandet, der ikke er forbundet med bæredygtig skovdrift, herunder ejendomsretlige regler, straffelovgivning, skatte- og afgiftslovgivning m.v. Som muligt eksempel kan nævnes en regel om, at et skovareal kun må fældes, hvis en kreditor, der har ydet skovejeren lån mod pant i arealet, samtykker.

Som det fremgår af Kommissionens meddelelse af 21. maj 2003 til Rådet og Parlamentet om Retshåndhævelse, god forvaltningspraksis og handel på skovbrugsområdet (FLEGT),



(KOM (2003) 251 endelig, side 5), kan principperne for bæredygtighed tænkes at være tilsidesat selv ved lovlige hugst, f.eks. i forbindelse med skovrydninger, der er godkendte i oprindelseslandets lovgivning, ligesom ulovligt fældet træ kan stamme fra bæredygtigt skovbrug, f.eks. hvor træ fældes som led i lokale forvaltningsordninger, der ikke overholder oprindelseslandets formelle krav, men som alligevel er bæredygtige.

Der er således ikke nødvendigvis sammenfald mellem "*ulovligt træ*" og træ, der er fældet i strid med principperne om "*bæredygtig skovdrift*".

Hertil kommer, for det **trede** - som det også fremgår af styrelsens notat af 17. juli 2007 - at et forbud, der alene baseres på oprindelseslandets til enhver tid gældende lovgivning, sandsynligvis vil give anledning til en lang række fortolknings- og håndhævelsesproblemer, navnlig når der ikke er etableret et snævert internationalt samarbejde til at løse sådanne spørgsmål, herunder udveksle pålidelige oplysninger mellem myndigheder i forskellige lande om, hvad retstilstanden er.

På den baggrund antager jeg, at en helt generel definition af "*ulovligt træ*", der alene henviser til den til enhver tid gældende lovgivning i oprindelseslandet, ikke vil være tilstrækkelig til at varetage formålet om at fremme bæredygtig skovdrift.

I mangel af et etableret multinationalt samarbejde vil det derfor nok være en forudsætning for, at et forbud mod ulovligt træ, der tager udgangspunkt i oprindelseslandets lovgivning, kan håndhæves i praksis og dermed være egnet til at fremme bæredygtig skovdrift, at der foretages en yderligere afgrænsning af den omhandlede lovgivning i oprindelseslandet. En sådan præcisering kunne f.eks. indebære:

- indgåelse af samarbejdsaftaler med de omhandlede tredjelande, hvorved der sker identifikation og offentliggørelse af den lovgivning i oprindelseslandet, der er relevant for fremme af bæredygtig skovdrift og dermed for det danske forbud,
- fastsættelse af internationalt anerkendte kriterier i dansk lovgivning, hvorved begrebet "*ulovligt træ*" præciseres, f.eks. med udgangspunkt i de gældende retningslinier for offentligt indkøb af træ, således at det sikres, at forbuddet i videst mulig omfang begrænses til at varetage formålet om bæredygtig forvaltning af skovressourcer, og





- fastsættelse af procedurer for kontrol og håndhævelse af forbuddet.

Som det vil fremgå nedenfor, har den præcise udstrækning af et forbud i en række sammenhænge væsentlig betydning for, om foranstaltningen kan anses for at være i strid med EU- og WTO-retlige regler.

På baggrund af de modtagne oplysninger, herunder navnlig usikkerheden om afgrænsningen af begrebet "*ulovligt træ*", er det imidlertid ikke muligt for mig at vurdere, i hvilket omfang et konkret udformet og præcist afgrænset forbud eller påbud vil være i overensstemmelse med EU- og WTO-retlige regler.

Under de ovennævnte forudsætninger vil jeg i det følgende

- dels redegøre for, hvilke EU- og WTO-retlige regler der kan tænkes at finde anvendelse på et konkret udformet forbud eller påbud,
- dels foretage en overordnet vurdering af, om et konkret udformet forbud eller påbud af denne karakter kan tænkes at være forenelig med disse regelsæt.

Afsnit 3 angår mulighederne for at indføre et dansk importforbud, mens afsnit 4 omhandler mulighederne for at indføre et dansk forbud mod handel med og besiddelse af ulovligt træ eller et påbud om dokumentation af lovlighed.

### **3. MULIGHEDERNE FOR AT INDFØRE ET DANSK FORBUD MOD IMPORT AF ULOVLIGT TRÆ**

Flere af de initiativer, der har været drøftet i Folketinget, har angået tropisk træ, dvs. at fokus må rettes mod en ordning, der regulerer import fra tredjelande. Udtrykket "*ulovligt træ*" kunne imidlertid også angå tømmer fra træ dyrket i andre EU-lande. I begge tilfælde må der endvidere tages hensyn til, at et parti træ ikke nødvendigvis importeres uforarbejdet direkte fra producentlandet til Danmark, men at det dels kan importeres via f.eks. et andet EU-land, dels kan være forarbejdet til møbler eller andre produkter i et tredjeland, som ikke er dyrkningsland. Det er derfor nødvendigt at beskrive forskellige retlige situationer.



### 3.1 De EU-retlige regler, der regulerer import fra tredjelande

Ved vurderingen af, om det vil være i strid med EU-retten at indføre et dansk forbud mod import af ulovligt træ fra tredjelande, må det i første række undersøges, om et sådant importforbud henhører under Fællesskabets enekompetence.

#### 3.1.1 Danmarks kompetence til at indføre et forbud mod import fra tredjelande

EF-Domstolen har fastslået, at Fællesskabet har enekompetence på områder omfattet af EF's handelspolitiske kompetence i Traktatens artikel 133, stk. 1, jf. Domstolens udtalelse 1/75 (OECD ordning om lokale omkostninger), af 11. november 1975.

Dette indebærer, at foranstaltninger omfattet af denne kompetence som udgangspunkt kun kan fastsættes af Fællesskabet, og at medlemsstaterne er udelukket fra at handle selvstændigt.

Det må på den baggrund undersøges, om et forbud mod import af ulovligt træ importeret direkte fra tredjelande er omfattet af artikel 133, stk. 1<sup>2</sup>.

Artikel 133, stk. 1, har følgende ordlyd:

*"Den fælles handelspolitik bygger på ensartede principper navnlig for så vidt angår toldændringer, indgåelse af told- og handelsaftaler, gennemførelse af ensartethed i liberaliseringsforanstaltninger, eksportpolitik og handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger, herunder foranstaltninger mod dumping og subsidieordninger."*

Om en konkret foranstaltning er omfattet af Fællesskabets handelspolitiske enekompetence må ifølge Domstolens faste praksis vurderes på grundlag af objektive forhold, der kan underkastes domstolsprøvelse, herunder navnlig foranstaltningens formål og indhold, jf. f.eks. Domstolens udtalelse 2/00 (Cartagena-protokollen), af 6. december 2001, præmis 22. Dette har ganske vist først og fremmest betydning med hensyn til fællesskabsre-

---

<sup>2</sup> Området for Fællesskabets handelspolitiske kompetence blev udvidet med Nice-traktaten, jf. navnlig Traktatens artikel 133, stk. 5-6. Disse nye handelspolitiske kompetencer er imidlertid ikke enekompetencer for Fællesskabet.



gulering, men lovgiver (f.eks. Rådet) kan altså ikke blot ved at tilføje yderligere formål til en retsakt komme uden om det kriterium for vurdering af retsakters karakter, der lægger vægt på foranstaltningens indhold og virkning. Spørgsmålet er afgørende både for valget af foranstaltningens korrekte hjemmel og dermed for beslutningsprocessen i EU (særligt karakteren af Europa-Parlamentets medvirken) og for spørgsmålet om kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne.

Indførelsen af et dansk forbud mod import af ulovligt træ har som nævnt til formål at fremme bæredygtig skovdrift. På den baggrund må det antages, at formålet med importforbuddet først og fremmest er at varetage miljøhensyn og sociale og udviklingspolitiske hensyn i oprindelseslandene.

Der er på den anden side ikke tvivl om, at importforbuddet indebærer en regulering af handelen med ulovligt træ, og at indholdet af den påtænkte foranstaltning derfor i første række har handelspolitiske virkninger.

Spørgsmålet er herefter, om et importforbud på grund af de handelsmæssige virkninger primært er omfattet af Fællesskabets handelspolitiske enekompetence, eller om de miljøbeskyttelseshensyn og udviklingspolitiske hensyn, som forbuddet har til formål at varetage, indebærer, at forbuddet henhører under politikområder i Traktaten, hvor Fællesskabet ikke har enekompetence, herunder navnlig Traktatens Afsnit XIX om miljø eller Afsnit XX om udviklingssamarbejde.

Domstolen har i en række sager taget stilling til afgrænsningen af Fællesskabets handelspolitiske kompetence efter artikel 133 i Traktaten i forhold til Fællesskabets blandede kompetencer på bl.a. det udviklingspolitiske område og det miljøpolitiske område, jf. artikel 175 i Traktaten.

Denne praksis er ikke ganske entydig.

Domstolen har fastslået, at begrebet "*den fælles handelspolitik*" skal fortolkes bredt og i lyset af den internationale udvikling i forståelsen af handelspolitik, jf. udtalelse 1/78 (International overenskomst om naturgummi), af 4. oktober 1979 og Domstolens dom af 12. december 2002 i sag C-281/01, Kommissionen mod Rådet (Energy Star).





For så vidt angår afgrænsningen af handelspolitikken i forhold til miljøpolitikken fandt Domstolen i sag C-62/88, Grækenland mod Rådet (tjernobyl-sagen), dom af 29. marts 1990, at en rådsforordning om betingelser for indførsel af landbrugsprodukter med oprindelse i tredjelande som følge af ulykken på kernekraftværket i Tjernobyl, der bl.a. fastlagde en række maksimumstoleranceværdier for radioaktiv forurening som betingelse for indførsel af visse landbrugsprodukter, ifølge sit formål og indhold havde til formål at regulere samhandelen mellem Fællesskabet og tredjelande, hvorfor den hørte under den fælles handelspolitik (præmis 16).

Modsat fandt Domstolen i den ovenfor nævnte udtalelse 2/00 om tiltrædelse til Cartagena-protokollen vedrørende forebyggelse af bioteknologiske risici, at protokollen ikke vedrørte den fælles handelspolitik. Domstolen udtalte i den sammenhæng, at hverken det faktum, at mange internationale handelsaftaler har en række forskellige formål, eller "*den vide fortolkning af begrebet fælles handelspolitik i Domstolens praksis*" kunne give anledning til at betvivle rigtigheden af, at Cartagena-protokollen var et instrument, der primært henhørte under miljøpolitikken, selv om de forebyggende foranstaltninger kunne påvirke samhandelen med levende modificerede organismer (præmis 40).

I Energy Star-sagen lagde Domstolen til grund, at en aftale med USA om koordinering af programmer for energieffektivitetsmærkning for kontorudstyr forfulgte både miljøpolitiske mål (energibesparende tiltag) og handelspolitiske mål (mærkning og registrering med henblik på salg), jf. præmis 37-39. Domstolen fandt imidlertid, at det handelspolitiske mål var det fremherskende, og at aftalen derfor skulle have hjemmel i artikel 133.

Domstolen lagde herved vægt på, at energieffektivitetsmærkningen, der indførtes ved aftalen,

*"sikkert på lang sigt [vil] kunne få en gunstig indvirkning på miljøet som følge af den reduktion af energiforbruget, som det vil afføde. Der er imidlertid kun tale om en **indirekte indvirkning, som ligger ude i fremtiden**, i modsætning til den indvirkning på handelen med kontorudstyr, som er **direkte og umiddelbar**."*  
(Præmis 40, min fremhævning.)

Endelig har Domstolen i sag C-178/03, Kommissionen mod Europa-Parlamentet og Rådet, dom af 10. januar 2006, fundet, at Rotterdam-konventionen om proceduren for forudgå-





ende informeret samtykke for visse farlige kemikalier og pesticider i international handel skulle vedtages med hjemmel i både artikel 133 og artikel 175, stk. 1, idet konventionen består af to uadskillelige led, som vedrører både handelspolitik og miljøbeskyttelsespolitik.

For så vidt angår afgrænsning af handelspolitikken i forhold til udviklingspolitikken har Domstolen i den ovennævnte udtalelse 1/78 fastslået, at indgåelse af en international overenskomst om naturgummi, der var forhandlet inden for rammerne af UNCTAD (FN's Udenrigshandels- og Udviklingskonference), og som for udviklingslandene indebar fordele, der var typiske for udviklingsstøtte, faldt inden for rammerne af den fælles handelspolitik.

Ligeledes fandt Domstolen i sag 45/86, Kommissionen mod Rådet (GSP-sagen), dom af 26. marts 1987, at Rådets forordninger om regulering af generelle toldpræferencer for visse industrivarer med oprindelse i udviklingslande - uanset at forordningerne også varetog udviklingspolitiske hensyn - var omfattet af den fælles handelspolitik, fordi virkemidlerne (især toldsatser og kvoter) var handelspolitiske.

Ved anvendelsen af en dynamisk fortolkning af begrebet handelspolitik har Domstolen således slået fast, at handelsforanstaltninger, der har sammenhæng med udviklingspolitiske tiltag, ikke bevirker, at sådanne foranstaltninger falder uden for den fælles handelspolitik, således som denne er defineret i Traktaten, jf. nævnte sag 45/86, Kommissionen mod Rådet (GSP-sagen), præmis 20.

Selv om Domstolens praksis på dette område som nævnt ikke er ganske entydig, er det min opfattelse, at et forbud rettet mod ulovligt træ importeret direkte fra tredjelande - uanset at forbuddet i første række måtte være begrundet i miljøhensyn og udviklingspolitiske hensyn - må anses for at være omfattet af Fællesskabets handelspolitiske kompetence, jf. artikel 133, stk. 1.

Jeg lægger i den forbindelse navnlig vægt på, at et importforbud er et handelspolitisk middel, og at det kun på lang sigt og med nogen usikkerhed vil fremme miljøhensyn og udviklingspolitiske hensyn, mens forbuddet umiddelbart og direkte har en indvirkning på indførsel af varer fra og dermed handel med tredjelande, jf. herved den ovennævnte sag C-281/01 (Energy Star), præmis 41.



I tilknytning hertil bemærkes,

- at et dansk importforbud efter min opfattelse vil være omfattet af artikel 133, stk. 1, i det omfang forbudet er rettet mod indførsel af træ fra tredjelande - uanset om forbudet alene er rettet mod tredjelande, eller om forbudet også omfatter ulovligt træ dyrket i og indført fra andre EU-lande, og
- at en dansk lovgivning, der indeholder et forbud mod import af ulovligt træ fra tredjelande i kombination med et generelt handels- og besiddelsesforbud, som udgangspunkt ikke vil kunne karakteriseres som et importforbud, men som en integreret del af et generelt markedsførings- og besiddelsesforbud, der ikke er omfattet af den fælles handelspolitik og importforordningerne, jf. forudsætningsvist Domstolens dom af 30. maj 2002 i sag C-296/00, Carbone, særligt præmis 10, 26 og 34-35, og nærmere nedenfor afsnit 4.

Endvidere bemærkes, at der på det område, som det påtænkte importforbud vedrører, ikke er fuld enighed blandt EU's lovgivende institutioner om, hvilket retsgrundlag der bør anvendes.

Rådets forordning nr. 2173/2005 af 20. december 2005 om indførelse af en FLEGT-licensordning for import af træ til Det Europæiske Fællesskab er - på forslag af Kommissionen, jf. KOM(2004) 515 endelig - vedtaget med hjemmel i artikel 133.

Det må således antages, at Kommissionen og et kvalificeret flertal af medlemsstaterne i Rådet vil indtage det standpunkt, at nationale foranstaltninger af tilsvarende karakter som de, der indførtes med forordningen, falder inden for rammerne af den fælles handelspolitik - uanset at sådanne foranstaltninger ligesom forordningen har til formål at sikre bæredygtig skovdrift i oprindelseslandene.

Europa-Parlamentet, der ikke deltager i vedtagelsen af retsakter, der har hjemmel i artikel 133, stk. 1, jf. bestemmelsens stk. 4, har i beslutning om gennemførelse af EU-handlingsplanen om retshåndhævelse, god forvaltningspraksis og handel på skovbrugsområdet (FLEGT) (beslutning af 6. juli 2005, B6-0412/2005, punkt 5), udtalt, at Parlamentet var "*dybt foruroliget*" over, at artikel 133 anvendtes som hjemmelsgrundlag. Par-





lamentet opfordrede på den baggrund Kommissionen og Rådet til at ændre forordningens retsgrundlag fra artikel 133 til artikel 175 og/eller 179, dvs. fra handelspolitikken til miljøpolitikken og/eller udviklingspolitikken, jf. beslutningens punkt 8.

Af de ovennævnte grunde er det sammenfattende min vurdering, at en foranstaltning, der fastsætter et forbud mod import af ulovligt træ fra tredjelande, vil henhøre under Fællesskabets enekompetence på det handelspolitiske område, jf. artikel 133, stk. 1, og at Danmark derfor som udgangspunkt ikke selvstændigt vil kunne indføre et sådant forbud, jf. dog straks nedenfor.

### 3.1.2 Importforordningerne

Ifølge Domstolens praksis kan medlemsstaterne kun indføre nationale foranstaltninger, der er omfattet af Fællesskabets enekompetence på det handelspolitiske område, såfremt der foreligger en "*særlig bemyndigelse*" fra Fællesskabet, jf. sag 41/76, Donckerwolcke, dom af 15. december 1976, præmis 32, og sag 174/84, Bulk Oil, dom af 18. februar 1986, præmis 31.

En sådan bemyndigelse findes eksempelvis i de rådsforordninger, der fastlægger regler for import af varer fra tredjelande (importforordningerne).

De grundlæggende regler om import af varer fra tredjelande er fastsat i Rådets forordning nr. 3285/94 af 22. december 1994 om den fælles importordning og om ophævelse af forordning nr. 518/94/EF med senere ændringer og forordning nr. 519/94/EF af 7. marts 1994 om den fælles importordning for indførsel af varer fra visse tredjelande (herunder Rusland). Forordningerne omfatter træ og træprodukter jf. forordningernes artikel 1, stk. 1.

Af begge forordningers artikel 1, stk. 2, fremgår, at indførsel af varer fra tredjelande som udgangspunkt er fri og ikke undergivet kvantitative begrænsninger.

Ifølge artikel 24, stk. 2, litra a), nr. i), i forordning nr. 3285/94 og artikel 19, stk. 2, litra a), i forordning nr. 519/94/EF, har de enkelte medlemsstater imidlertid mulighed for - med forbehold for andre fællesskabsbestemmelser, herunder bestemmelser i internationale aftaler - at indføre forbud, kvantitative restriktioner eller tilsynsforanstaltninger, der



er begrundet i hensynet til den offentlige sikkerhed, beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed, bevarelse af planter, beskyttelse af nationale skatte af kunstnerisk, historisk eller arkæologisk værdi eller beskyttelse af industriel og kommerciel ejendomsret.

Domstolen har udtalt, at disse bestemmelser giver hjemmel for medlemsstaterne til at fastsætte undtagelser for så vidt angår indførsel af varer fra tredjelande svarende til de, der er fastsat i artikel 30 i Traktaten for så vidt angår fri bevægelighed af varer inden for Fællesskabet, jf. ovenfor nævnte sag C-296/00, Carbone, præmis 34.

Det må derfor antages, at Domstolens praksis vedrørende fortolkningen af Traktatens artikel 28 og 30 i vidt omfang kan anvendes analogt ved fortolkningen af de tilsvarende undtagelsesbestemmelser i importforordningerne.

Domstolen har om artikel 30 bl.a. udtalt,

at de undtagelser, der er angivet i bestemmelsen er udtømmende, og

at kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning, der er direkte diskriminerende, ikke kan begrundes i andre tvingende almene - dvs. samfundsmæssige - hensyn end dem, der er opregnet i artikel 30, jf. f.eks. sag 113/80, Kommissionen mod Irland, dom af 17. juni 1981, præmis 7-11.

Der er i den EU-retlige litteratur rejst tvivl om, hvorvidt handelshindringer, der direkte diskriminerer mellem importerede og indenlandske produkter, også kan retfærdiggøres i andre tvingende almene hensyn end dem, der er nævnt i artikel 30, herunder i miljøbeskyttelseshensyn i almindelighed<sup>3</sup>.

Efter min opfattelse kan importforbud - dvs. absolutte kvantitative indførselsrestriktioner, der i sagens natur indebærer en direkte diskrimination af importeret træ i forhold til dansk træ, og som udgør meget alvorlige begrænsninger i frihandelen - kun begrundes med henvisning til de hensyn, der udtrykkeligt er nævnt i artikel 30.

---

<sup>3</sup> Jf. herom f.eks. på den ene side Paul Craig og Gráinne de Búrca, EU Law, 4. udg., OUP, 2007, s. 703-707, der argumenterer for dette standpunkt, og på den anden side Anthony Arnall, The European Union and Its Court of Justice, 2. udgave, OUP, 2006, side 406ff.





Det må derfor også antages,

- at de tilsvarende bestemmelser i importforordningerne indeholder en udtømmende opregning af de hensyn, der kan retfærdiggøre kvantitative importrestriktioner, der er direkte diskriminerende, og
- at et dansk importforbud derfor kun kan indføres, hvis det kan begrundes i et af de hensyn, der udtrykkeligt er nævnt i undtagelsesbestemmelserne i importforordningerne.

Miljøbeskyttelse i almindelighed er ikke blandt de hensyn, der kan retfærdiggøre en kvantitativ restriktion efter artikel 19 i forordning nr. 519/94 og artikel 24 i forordning nr. 3285/94 eller efter artikel 30 i Traktaten.

Spørgsmålet er herefter, om andre af de hensyn, der udtrykkeligt er opregnet i undtagelsesbestemmelserne - herunder navnlig hensynet til "*beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed*" og "*bevarelse af planter*" - omfatter de bredere miljøbeskyttelseshensyn, der ønskes varetaget ved et importforbud.

Domstolens retspraksis vedrørende Traktatens artikel 30 er ikke klar på dette punkt.

Visse domme peger således i retning af, at bredere miljøbeskyttelseshensyn ikke er omfattet af artikel 30, jf. f.eks. sag C-209/98, FFAD, dom af 23. maj 2000, præmis 48, mens andre domme synes at pege i retning af, at bestemmelsen omfatter miljøbeskyttelseshensyn i almindelighed, jf. f.eks. sag C-389/96, Aher-Waggon, dom af 14. juli 1998, præmis 19, og sag C-379/98 PreussenElektra, dom af 13. marts 2001, præmis 75.

Hertil kommer, at Domstolen i en række sager ikke har sondret klart mellem, om en national foranstaltning begrundet i miljøbeskyttelseshensyn falder inden for artikel 30 eller er begrundet i de ovennævnte tvingende almene hensyn, der er udviklet i Domstolens praksis, jf. herom f.eks. Ludwig Krämer, EC Environmental Law, 6. udg., 2007, side 104f.

Det må herefter anses for usikkert, om et importforbud mod ulovligt træ overhovedet ville kunne retfærdiggøres med henvisning til, at forbuddet varetager fremme af bæredygtig skovdrift i oprindelseslandene.



Hertil kommer, at selv hvis det antages, at miljøbeskyttelseshensyn i almindelighed er omfattet af artikel 30, er det usikkert, i hvilket omfang det er muligt at begrunde nationale handelsbegrænsende foranstaltninger med henvisning til varetagelsen af miljøbeskyttelseshensyn uden for Danmarks territorium, såsom fremme af bæredygtig skovdrift i tredjelande, jf. herom nærmere nedenfor afsnit 4.2.2.

Det er således af flere grunde tvivlsomt, om formålet med et importforbud overhovedet er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i importforordningerne.

Såfremt hensynet til fremme af bæredygtig skovdrift ikke er omfattet af de hensyn, der er opregnet i undtagelsesbestemmelserne i importforordningerne, vil et importforbud være i strid med både importforordningens artikel 1, stk. 2, om fri import og med Fællesskabets enekompetence på handelspolitiske område, jf. artikel 133, stk. 1.

Selv hvis det antages, at et importforbud i princippet kan retfærdiggøres af miljøbeskyttelseshensyn, vil forbuddet under alle omstændigheder skulle opfylde det almindelige EU-retlige krav om proportionalitet, dvs.

- at forbuddet skal være egnet til at virkeliggøre de tilsigtede mål (egnethed), og
- at forbuddet ikke må gå videre end nødvendigt for at virkeliggøre de tilsigtede mål (nødvendighed), jf. f.eks. ovennævnte sag C-389/96, Aher-Waggon, præmis 20, og sag C-309/02, Radlberger, dom af 14. december 2004, præmis 79.

Kravet om egnethed indebærer, at de midler, der anvendes (importforbuddet), skal være egnede til at nå de ønskede mål (fremme af bæredygtig skovdrift i oprindelseslandene). Kravet om nødvendighed indebærer, at det anvendte middel ikke må være mere indgribende, end hvad der er nødvendigt for at nå det ønskede mål.

Ved vurderingen af, om et importforbud vil udgøre en proportional handelsrestriktion, kan der sondres mellem to situationer:

Hvis begrebet "*ulovligt træ*" ikke præciseres, dvs. at det afgrænses udelukkende med en henvisning til oprindelseslandets lovgivning, vil et indførselsforbud efter min opfattelse ikke opfylde kravet om proportionalitet.

For det **første** vil et sådant importforbud ramme både træ, der er ulovligt i henhold til oprindelseslandets lovgivning, men fældet i overensstemmelse med principper om bæredygtig skovdrift, og træ, der er lovligt fældet, men hvor fældningen alligevel ikke er sket i overensstemmelse med principperne for bæredygtighed. Forbuddet vil således kunne medføre, at bæredygtigt træ omfattes af forbuddet, og at ikke-bæredygtigt træ ikke omfattes. Det er efter min opfattelse utvivlsomt, at et forbud med denne rækkevidde må anses for uegnet til at fremme bæredygtig skovdrift i oprindelseslandene - i hvert fald så længe det ikke kan udelukkes, at mere præcise foranstaltninger kan håndhæves i praksis.

For det **andet** kan det ikke på baggrund af de modtagne oplysninger udelukkes, at foranstaltninger, der udgør et mindre indgreb i princippet om fri indførsel, i lige så høj grad vil kunne varetage formålet om bæredygtig skovdrift. Derfor er det ligeledes min opfattelse, at et så bredt formuleret forbud er unødvendigt for at varetage det nævnte formål.

Hertil kommer, at Domstolen har udtalt, at en ubestemt formuleret national regel, der ikke giver borgerne mulighed for at kende omfanget af deres rettigheder og pligter, er i strid med det EU-retlige retssikkerhedsprincip, jf. f.eks. sag C-463/00, Kommissionen mod Frankrig, dom af 13. maj 2003, præmis 75, og sag C-370/05, Festersen, dom af 25. januar 2007, præmis 43.

Det er sandsynligt, at en dansk lovgivning, der indfører sanktioner med henvisning til den til enhver tid gældende lovgivning i en mere eller mindre ubestemt kreds af tredjelande (oprindelseslande), vil stride mod det EU-retlige retssikkerhedsprincip.

Hvis begrebet ulovligt træ derimod præciseres - f.eks. ved etablering af samarbejde med tredjelande eller ved en præcisering i dansk lovgivning af, hvad der forstås ved ulovligt træ - vil det afhænge af det nærmere indhold af dette præciserede importforbud og begrundelsen for dets indførelse, om foranstaltningen kan antages at være både egnet til og nødvendigt for at varetage hensynet til bæredygtig skovdrift. Denne vurdering kan således ikke foretages uden nærmere kendskab til den konkrete udformning af importforbuddet.





Det skal dog fremhæves, at det fremgår af Domstolens praksis, at medlemslandene har en særdeles snæver adgang til at indføre generelle importforbud på et område, fordi det ofte vil være muligt at varetage de hensyn, der begrundet forbuddet, på en måde, der er mindre indgribende for samhandelen, jf. f.eks. sag C-131/93, Kommissionen mod Tyskland, dom af 13. juli 1994, præmis 24-28 vedrørende et generelt forbud mod indførsel af levende flodkrebs.

Af de ovennævnte grunde er det min opfattelse,

- at det er usikkert, om Danmark overhovedet har mulighed for at indføre et importforbud, der er begrundet i fremme af bæredygtig skovdrift i tredjelande, og
- at det under alle omstændigheder i praksis vil være særdeles vanskeligt at indføre et - nærmere præciseret - generelt importforbud, som er foreneligt med det EU-retlige krav om proportionalitet.

I tilknytning hertil minder jeg om, at det følger af såvel artikel 19 i forordning nr. 519/94 som artikel 24 i forordning nr. 3285/94, at Kommissionen skal underrettes om foranstaltninger eller formaliteter, der indføres efter disse bestemmelser, jf. endvidere nedenfor pkt. 3.4 om informationsproceduredirektivet.

### 3.1.3 Danmarks øvrige EU-retlige forpligtelser - AETR-princippet og loyalitetsforpligtelsen

Selv hvis det antages, at et dansk forbud mod ulovligt træ importeret direkte fra tredjelande ikke - eller ikke i sin helhed - er omfattet af Fællesskabets handelspolitiske enekompetence, og at et forbud er foreneligt med importforordningerne, vil forbuddet skulle overholde Danmarks øvrige fællesskabsretlige forpligtelser.

Om et forbud vil overholde disse forpligtelser afhænger af, hvorledes det konkret udformes.

I forbindelse med overvejelserne om den nærmere udformning bør styrelsen være særligt opmærksom på følgende forhold:



For det **første** skal et importforbud - og de supplerende foranstaltninger, der indføres med henblik på en afgrænsning af forbuddet - naturligvis være i overensstemmelse med mod EU-retlige retsakter, der findes på området, herunder navnlig den ovennævnte FLEGT-forordning af 20. december 2005.

For det **andet** er det nødvendigt at undersøge, om Danmark har mulighed for på egen hånd at indgå aftaler med tredjelande, såfremt den nærmere afgrænsning af begrebet "*ulovligt træ*" eller den efterfølgende kontrol eller håndhævelse af lovgivningen kræver indgåelse af bilaterale samarbejdsaftaler med de lande, hvorfra træet oprinder.

Domstolen har udtalt, at medlemsstaterne ikke kan indgå aftaler med tredjelande, der påvirker fælles regler udstedt af EU, jf. sag 22/70, Kommissionen mod Rådet (AETR), dom af 31. marts 1971, præmis 17, og udtalelse 1/03 af 7. februar 2006 om Lugano-konventionen, præmis 116 (det såkaldte AETR-princip).

Vurderingen af en mulig "påvirkning af fælles regler" kræver en konkret analyse af forholdet mellem den påtænkte aftale og gældende fællesskabsret, jf. nævnte udtalelse 1/03 om Lugano-konventionen, præmis 124.

Da der ikke på nuværende tidspunkt foreligger oplysninger eller overvejelser om, hvad eventuelle aftaler mellem Danmark og tredjelande skulle indeholde, er det ikke muligt at foretage en sådan konkret analyse af, om Danmarks indgåelse af bilaterale aftaler med tredjelande vil påvirke f.eks. FLEGT-forordningens bestemmelser.

For det **tredje** må et dansk importforbud ikke stride mod det EU-retlige loyalitetsprincip, jf. Traktatens artikel 10.

Domstolen har fastslået,

at det følger af artikel 10, stk. 2, at medlemsstaterne skal afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af de i fællesskabsretsakters foreskrevne resultater i alvorlig fare, jf. sag C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, dom af 18. december 1997, præmis 45, og



at forpligtelsen til loyalt samarbejde, som pålægges ved artikel 10, gælder generelt og hverken afhænger af, om den pågældende fællesskabskompetence er eksklusiv eller ej, eller af medlemsstaternes eventuelle ret til at indgå forpligtelser i forhold til tredjelande, jf. sag C-266/03, Kommissionen mod Luxembourg, dom af 2. juni 2005, præmis 58.

Om et dansk importforbud rettet mod ulovligt træ importeret direkte fra tredjelande vil være i strid med loyalitetsforpligtelsen afhænger af en konkret vurdering dels af udformningen af forbuddet, dels af de eksisterende fællesskabsretsakter og de initiativer, der er iværksat i EU-regi.

Det vil være af betydning for rækkevidden af loyalitetsforpligtelsen, om et dansk forbud konkretiseres og håndhæves ved bilaterale aftaler med tredjelande eller alene ved dansk lovgivning.

Domstolen har således udtalt, at loyalitetsforpligtelsen i artikel 10 indebærer, at medlemsstaterne, når de indgår aftaler med tredjelande på områder, hvor Rådet har vedtaget en beslutning, hvorved Kommissionen bemyndiges til at forhandle en international aftale i Fællesskabets navn, skal indgå i et tæt samarbejde med EU's institutioner med henblik på at lette gennemførelsen af Fællesskabets opgaver og sikre konsekvens og sammenhæng i Fællesskabets aktion og internationale repræsentation, jf. sag C-266/03, Kommissionen mod Luxembourg, præmis 60.

Af pressemeddelelsen fra rådsmødet (Landbrug og fiskeri) den 24.-25. oktober 2005 (13130/05 (Presse 258)), side 9, fremgår, at Rådet nåede til politisk enighed dels om forordning nr. 2173/2005 (FLEGT-forordningen), dels om en rådsafgørelse om bemyndigelse af Kommissionen til at indlede forhandlinger om partnerskabsaftaler med tredjelande.

Det må på den baggrund antages, at Danmark efter vedtagelsen af denne rådsafgørelse er forpligtet til at indgå i et tæt samarbejde med Kommissionen forud for forhandling, indgåelse, ratifikation og ikrafttrædelse af bilaterale aftaler med tredjelande, der producerer det omhandlede træ, jf. den nævnte sag C-266/03, Kommissionen mod Luxembourg, præmis 66.





Herudover må Kommissionen på dette område forventes at være særlig opmærksom på, om medlemsstaterne vedtager nationale foranstaltninger, der henhører under Fællesskabets enekompetence på det handelspolitiske område, eller er i strid med medlemsstaternes loyalitetsforpligtelse.

Kommissionen har således i december 2006 iværksat en offentlig høring over mulige tiltag på EU-plan herunder et EU importforbud og krav om lovlighed for alt tømmer markedsført i EU. Den offentlige høringsfase udløb i marts 2007, og Skov- og Naturstyrelsen har i notatet af 17. juli 2007 oplyst, at Kommissionen agter at give meddelelse til Rådet om de næste skridt i processen i begyndelsen af 2008.

Selv om disse tiltag måske ikke i sig selv er tilstrækkelige til, at Danmark ville overtræde den EU-retlige loyalitetsforpligtelse ved at indføre dansk lovgivning på området, er det sandsynligt, at Kommissionen vil søge at forhindre, at medlemsstaterne uden for rammerne af EU-samarbejdet vedtager lovgivning eller indgår aftaler med tredjelande, der vanskeliggør videreudviklingen af EU-retten. Det må anses for en realistisk mulighed, at Kommissionen vil vælge at indlede en traktatkrænkelssag mod Danmark, jf. Traktatens artikel 226. I den forbindelse henviser jeg til den pligt til forudgående underretning af Kommissionen, der følger af informationsproceduredirektivet, jf. nedenfor pkt. 3.4.

### **3.2 De EU-retlige regler, der regulerer import fra andre EU-lande**

Som det fremgår ovenfor, vil det efter min opfattelse som udgangspunkt være i strid med EU-retlige regler at indføre et dansk forbud mod import af ulovligt træ fra tredjelande.

Spørgsmålet er herefter, om det er hensigtsmæssigt at overveje mulighederne for at indføre et tilsvarende generelt importforbud, der alene er rettet mod import fra andre EU-medlemslande.

Af de modtagne dokumenter fremgår, at de lande, hvorfra det ulovlige træ stammer, hovedsageligt er tredjelande. Et forbud mod indførsel fra andre medlemslande vil derfor i første række have til formål at sikre, at importforbuddet overfor tredjelande ikke omgås.

På den baggrund begrænser jeg min vurdering af, om et importforbud rettet mod andre medlemslande vil være i strid med Danmarks EU-retlige forpligtelser til følgende generelle bemærkninger om det EU-retlige grundlag.

Artikel 28 i Traktaten indeholder et forbud mod kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner. Bestemmelsen gælder for samhandelen mellem medlemsstaterne, men når et produkt fra et tredjeland er importeret og bragt i fri omsætning i et EU-land, kan det videresælges inden for EU, som om det var et EU-produkt.

Et importforbud mod ulovligt træ fra andre medlemslande vil udgøre en kvantitativ restriktion af varernes fri bevægelighed og derfor som udgangspunkt være i strid med artikel 28.

Kvantitative restriktioner af denne art kan alene retfærdiggøres under henvisning til et af de i Traktatens artikel 30 opregnede hensyn jf. ovennævnte sag 113/80, Kommissionen mod Irland, præmis 11.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt hensynet til at fremme bæredygtig skovdrift er omfattet af de hensyn, der er opregnede i artikel 30, og hvorvidt et importforbud opfylder kravet om proportionalitet henvises i det hele til det, der er anført i afsnit 3.1.2 vedrørende artikel 24 stk. 2 litra, a), nr. i), i forordning nr. 3285/94 og artikel 19, stk. 2, litra a), i forordning nr. 519/94/EF.

Det må antages, at det i praksis vil være særdeles vanskeligt at godtgøre, at et dansk importforbud rettet mod andre EU-lande er en proportional foranstaltning, der er omfattet af Traktatens artikel 30. Dette er herved af betydning, at de påtænkte danske regler skal vurderes ud fra de mulige mærknings- eller markedsføringsregler, der måtte gælde i det EU-land, hvor tømmeret fra tredjelande er bragt i fri omsætning.

### **3.3 Danmarks WTO-retlige forpligtelser**

Om indførelsen af et dansk forbud mod import af træ, der er ulovligt i henhold til oprindelseslandets lovgivning, er i strid med Danmarks WTO-retlige forpligtelser skal vurderes efter WTO-rettens regler om handel med varer.



I forhold til det påtænkte importforbud er navnlig bestemmelserne i Den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel 1994 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994, herefter GATT 1994) relevante.

Artikel I, stk. 1, i GATT 1994 pålægger medlemmerne af WTO en forpligtelse til øjeblikkeligt og ubetinget at tilstå enhver fordel, der ydes i relation til en vare fra et andet WTO-medlem, til tilsvarende varer fra andre WTO-medlemslande (mestbegunstigelsesprincippet).

Artikel XIII pålægger WTO-medlemmer en forpligtelse til ikke at diskriminere mellem varer fra forskellige kontraherende parter i anvendelsen af forbud eller restriktioner (Princippet om ikke-diskriminerende administration af kvantitative restriktioner).

Disse principper indebærer, at et dansk importforbud ikke kan begrænses til alene at omfatte import af træ fra visse tredjelande, der er medlemmer af WTO. Et forbud mod nærmere bestemt ulovligt træ skal således finde anvendelse på import af de samme produkter fra alle tredjelande.

Ifølge artikel XXIV i GATT 1994 finder de generelle principper i aftalen - herunder principperne om mestbegunstigelse og ikke-diskrimination i administrationen af kvantitative restriktioner - ikke anvendelse inden for rammerne af frihandelsområder og toldunioner. Da EU-samarbejdet er omfattet af denne undtagelse, vil det ikke stride mod de ovennævnte WTO-forpligtelser, hvis Danmark indfører et importforbud rettet mod tredjelande uden at udstrække forbuddet til at gælde for træ importeret fra de øvrige EU-lande. Men som beskrevet i afsnit 3.2 vil et forbud mod direkte import fra tredjelande være vanskeligt at håndhæve, hvis forbudet ikke også rammer handel med træ, der er bragt i fri omsætning i et andet EU-land.

Forbuddet vil derimod være omfattet af artikel XI i GATT 1994, hvorefter WTO-medlemmerne som udgangspunkt ikke kan indføre ikke-fiskale forbud eller restriktioner rettet mod import af varer (forbuddet mod kvantitative restriktioner).

Et dansk forbud mod import af ulovligt træ vil herefter som udgangspunkt være i strid med GATT 1994, medmindre det er omfattet af en af undtagelserne i WTO-retten.



Artikel XX bestemmer, at de generelle forpligtelser vedrørende frihandel i GATT 1994 ikke er til hinder for, at WTO-medlemmerne indfører nationale foranstaltninger med henblik på at varetage nogle nærmere bestemte hensyn, der er opregnet i litra a)-j).

Ifølge bestemmelsens litra g) kan WTO-medlemmerne indføre nationale foranstaltninger, der vedrører bevarelsen af udtømmelige naturressourcer, hvis sådanne foranstaltninger tillige gøres effektive i forbindelse med restriktioner overfor national produktion eller forbrug.

WTO-reglerne har et særligt håndhævelsessystem, hvor tvister mellem medlemsstaterne kan indbringes for et panel og et appelorgan. Appelorganet har i afgørelse af 12. oktober 1998 i sagen US - Shrimps/Turtles (WT/DS58/AB/R), præmis 128-131, udtalt, at begrebet udtømmelige naturressourcer skal fortolkes i lyset af samtidens behov for miljøbeskyttelsesforanstaltninger, og at præambelen til WTO overenskomsten udtrykkeligt anerkender hensynet til bæredygtig udvikling.<sup>4</sup>

I afgørelsen udtalte Appelorganet endvidere, at et forbud mod import til USA af rejer, der ikke er fanget med fiskenet, der indeholder såkaldte "turtle excluder devices" - dvs. anordninger, der modvirker, at havskildpadder omkommer i fiskenettet - kunne være omfattet af litra g) i artikel XX i GATT 1994. Appelorganet fandt, at havskildpadder var en udtømmelig naturlig ressource, og at den omhandlede foranstaltning vedrørte beskyttelsen af denne ressource.

Det er således ikke udelukket at indføre national lovgivning, der har til formål at varetage grænseoverskridende miljøbeskyttelseshensyn, uanset af sådanne hensyn i et vist omfang kan påvirke tredjelandes regulering.

---

<sup>4</sup> "The words of Article XX(g), 'exhaustible natural resources', were actually crafted more than 50 years ago. They must be read by a treaty interpreter in the light of contemporary concerns of the community of nations about the protection and conservation of the environment. While Article XX was not modified in the Uruguay Round, the preamble attached to the WTO Agreement shows that the signatories to that Agreement were, in 1994, fully aware of the importance and legitimacy of environmental protection as a goal of national and international policy. The preamble of the WTO Agreement - which informs not only the GATT 1994, but also the other covered agreements - explicitly acknowledges 'the objective of sustainable development ...':"



Det er endvidere ifølge artikel XX en betingelse for foranstaltningens forenelighed med GATT 1994, at den ikke anvendes på en måde, der indebærer vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af den internationale handel (det såkaldte chapeau).

Det foreligger en forholdsvis omfattende praksis fra WTO's tvistbilæggelsesorganer (panelerne og Appelorganet) vedrørende rækkevidden af de generelle betingelser for anvendelsen af artikel XX, og der er fortsat betydelig tvivl om den præcise rækkevidde af bestemmelsen, jf. f.eks. Bugge Thorbjørn Daniel, *WTO Adjudication*, Forlaget Thomson, 2005, del IV, og Sara Dillon, *International Trade and Economic Law and the European Union*, Hart Publishing, 2002, kapitel 5.

I den nævnte US - Shrimps/Turtles-afgørelse udtalte Appelorganet (præmis 156 og 159), at der ved fortolkningen af, om de generelle betingelser i artikel XX er opfyldt, skal foretages en konkret afvejning af det enkelte WTO-medlems rettigheder under artikel XX og medlemmets forpligtelser til at respektere de øvrige WTO-medlemmers frihandelsrettigheder.<sup>5</sup>

Da Skov- og Naturstyrelsen endnu ikke har lagt sig fast på en nærmere afgrænsning af begrebet ulovligt træ, og da denne afgrænsning vil have væsentlig betydning for den konkrete vurdering af, om et dansk indførselsforbud opfylder betingelserne i artikel XX, litra g), i GATT 1994, er det ikke muligt for mig at tage endelig stilling hertil.

Umiddelbart er det dog min vurdering, at en foranstaltning, der opfylder det EU-retlige krav om proportionalitet, jf. herom afsnit 3.1.2 og nedenfor afsnit 4.2.2, som udgangspunkt også vil opfylde de generelle betingelser i artikel XX, i GATT 1994.

---

<sup>5</sup> "[A] balance must be struck between the right of a Member to invoke an exception under Article XX and the duty of that same Member to respect the treaty rights of the other Members.

(...)

*The task of interpreting and applying the chapeau is, hence, essentially the delicate one of locating and marking out a line of equilibrium between the right of a Member to invoke an exception under Article XX and the rights of the other Members under varying substantive provisions (e.g., Article XI) of the GATT 1994, so that neither of the competing rights will cancel out the other and thereby distort and nullify or impair the balance of rights and obligations constructed by the Members themselves in that Agreement. The location of the line of equilibrium, as expressed in the chapeau, is not fixed and unchanging; the line moves as the kind and the shape of the measures at stake vary and as the facts making up specific cases differ."*





### **3.4 Pligt til at notificere udkast til nationale foranstaltninger**

Et dansk importforbud, der knytter sig til en definition af begrebet "ulovligt træ", vil næppe kunne undgå at være omfattet af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/34 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester, som ændret ved direktiv 98/48. Heraf følger, at et importforbud eller en anden foranstaltning, der vil have handelshindrende virkninger, skal sendes til Kommissionen i udkast, når der ikke er tale om almindelig gengivelse af en international standard.

Det anføres i direktivets artikel 8, at medlemsstaterne skal meddele Kommissionen grunde til, at det er nødvendigt at indføre en sådan teknisk forskrift, medmindre disse grunde allerede fremgår af udkastet til teknisk forskrift.

Hvis det er nødvendigt at kende teksten til de love og administrative bestemmelser, der hovedsageligt og direkte ligger til grund for den tekniske forskrift, for at kunne vurdere rækkevidden af udkastet til teknisk forskrift, skal de samtidig fremsendes til Kommissionen.

Hvis der efterfølgende foretages væsentlige ændringer i udkastet til teknisk forskrift, skal medlemsstaterne endvidere meddele Kommissionen dette.

Kommissionen skal straks gøre de andre medlemsstater bekendt med udkastet til teknisk forskrift og alle de dokumenter, den har fået tilsendt.

Efter artikel 8, stk. 2, kan Kommissionen og medlemsstaterne indgive bemærkninger til den medlemsstat, der har givet meddelelse om et udkast til teknisk forskrift, og vedkommende medlemsstat skal ved den videre udformning af den tekniske forskrift tage videst muligt hensyn dertil.

Det følger herudover af artikel 9, stk. 1, at medlemsstaten skal udsætte vedtagelsen af et udkast til teknisk forskrift 3 måneder regnet fra datoen for Kommissionens modtagelse af den i artikel 8, stk. 1, omhandlede meddelelse.

Efter artikel 9, stk. 2, skal medlemsstaten dog udsætte vedtagelsen i 6 måneder regnet fra datoen for Kommissionens modtagelse af den i artikel 8, stk. 1, omhandlede medde-





lelse, hvis Kommissionen eller en anden medlemsstat inden 3 måneder efter samme dato afgiver en udførlig udtalelse om, at den påtænkte foranstaltning frembyder aspekter, der eventuelt kan skabe hindringer for varernes fri bevægelighed inden for det indre marked.

Den pågældende medlemsstat aflægger rapport til Kommissionen om, hvordan den agter at reagere på den pågældende udførlige udtalelse, og Kommissionen fremsætter bemærkninger til denne reaktion.

Medlemsstaten skal udsætte vedtagelsen af et udkast til teknisk forskrift i 12 måneder regnet fra datoen for Kommissionens modtagelse af den i artikel 8, stk. 1, omhandlede meddelelse, hvis Kommissionen inden 3 måneder efter samme dato meddeler, at den har til hensigt at foreslå eller vedtage et direktiv, en forordning eller en beslutning herom i overensstemmelse med (nu) traktatens artikel 249. Tilsvarende gælder, hvis Kommissionen inden 3 måneder efter samme dato meddeler, at den har konstateret, at udkastet til teknisk forskrift vedrører samme emne som et forslag til direktiv, forordning eller beslutning, der er forelagt for Rådet i henhold til traktatens artikel 249, jf. direktivets artikel 9, stk. 3, og 9, stk. 4.

Fastlægger Rådet en fælles holdning i udsættelsesperioden nævnt i artikel 9, stk. 3 og 4, forlænges perioden til 18 måneder.

Manglende notifikation medfører den tekniske forskrifts ugyldighed, jf. eksempelvis sag C-194/94, CIA, Samlingen 1996, side I-2201. Forskriften vil derfor ikke kunne påberåbes ved domstolene, ligesom virksomheder, der har lidt tab som følge af en myndigheds brug af en sådan standard, herunder f.eks. ved ikke at have vundet udbud, hvor man ville have anvendt importeret "ulovligt træ", vil kunne rette erstatningskrav mod staten, hvis et tab kan dokumenteres.

Det følger af WTO-TBT aftalens artikel 2, at tekniske forskrifter i et vist omfang også skal anmeldes til sekretariatet for WTO.

Således hedder det i artikel 2, stk. 9, at hvor en relevant international standard ikke eksisterer, eller hvis det tekniske indhold af en foreslået teknisk forskrift ikke er i overensstemmelse med det tekniske indhold af relevante internationale standarder, og hvis den tekniske forskrift kan påvirke samhandlen med andre medlemsstater i WTO mærkbart,



skal medlemsstaten offentliggøre en notits i en publikation på et passende tidligt tidspunkt på en sådan måde, at interesserede parter i andre medlemsstater kan gøre sig bekendt med, at medlemsstaten vil introducere en bestemt teknisk forskrift.

Ligeledes skal medlemsstaten gennem sekretariatet notificere andre medlemsstater om de produkter, der er omfattet af den foreslåede tekniske forskrift, samt give en kort indikation af formålet og baggrunden for forskriften.

Notifikationen skal ske på et passende tidligt tidspunkt, hvor forslag og modtagne kommentarer stadig kan blive inddraget i overvejelserne om den endelige udformning.

Endelig skal medlemsstaten kunne give referat eller kopier af den foreslåede tekniske forskrift og om muligt identificere de dele af forskriften, hvor den fraviger relevante internationale standarder, samt uden diskrimination give andre medlemsstater rimelig tid til at fremkomme med skriftlige kommentarer og på forlangende diskutere kommentarerne og inddrage dem i overvejelserne om gennemførelse af den tekniske forskrift.

#### **4. MULIGHEDERNE FOR AT INDFØRE ET FORBUD MOD HANDEL MED OG BESIDDELSE AF ULOVLIGT TRÆ ELLER ET PÅBUD OM DOKUMENTATION AF LOVLIGHED**

Det skal herefter undersøges, om og i hvilket omfang det er foreneligt med EU- og WTO-retlige regler at indføre

- et forbud mod handel med og besiddelse af ulovligt træ, eller
- et påbud om, at handel med samt besiddelse af formodet ulovligt træ er betinget af, at det dokumenteres, at træet er lovligt.

Af afsnittet "*Opgaven*" i styrelsens notat af 17. juli 2007 fremgår, at forskellen mellem disse to påtænkte foranstaltninger (herefter forbuddet eller påbudet) i det væsentlige angår bevisbyrdens placering. Ved et forbud påtænker styrelsen at lade det påhvile myndighederne at bevise, at der i et konkret tilfælde er tale om "*ulovligt træ*", mens det ved et påbud skal påhvile de handlende at dokumentere lovligheden. Denne forskel kan have betydning ved vurderingen af foranstaltningens proportionalitet, jf. herom nedenfor.



Som ovenfor er det hensigtsmæssigt at sondre mellem de EU- og WTO-retlige regler, der angår forbud eller påbud rettet mod træ, der indføres fra tredjelande, og de EU-retlige regler, der angår forbud eller påbud rettet mod træ, der indføres fra andre EU-lande.

Ved vurderingen af, om et forbuds eller påbuds virkninger på import fra tredjelande er i overensstemmelse med Danmarks EU- og WTO-retlige forpligtelser, kan der sondres mellem

- forbud eller påbud, der alene retter sig mod tredjelande, og som således ikke omfatter EU-lande, og
- generelle forbud eller påbud, der retter sig mod både EU-lande, herunder Danmark, og tredjelande.

#### **4.1 Et forbud eller påbud, der alene er rettet mod træ importeret fra tredjelande - Danmarks EU-retlige forpligtelser**

For så vidt angår forbud eller påbud, der alene retter sig mod tredjelande, og som således ikke omfatter EU-lande, må det i første række undersøges, om denne type foranstaltning falder inden for Fællesskabets enekompetence på det handelspolitiske område, jf. artikel 133, stk. 1.

Et forbud eller påbud af den nævnte karakter adskiller sig fra et importforbud af den type, der er beskrevet i afsnit 3 ved, at det regulerer markedsføringen af produktet her i landet, mens importforbuddet regulerer selve indførslen af produktet.

Det må imidlertid lægges til grund, at et forbud eller påbud, der alene er rettet mod tredjelande, vil have samme formål og virkning som et importforbud, dvs. at foranstaltningens formål er varetagelse af hensynet til at fremme bæredygtig skovdrift i oprindelseslandene, mens foranstaltningen mest direkte og umiddelbart indvirker på handelen med tredjelande.

På den baggrund må det antages, at sådan en foranstaltning af de grunde, der er nævnt i afsnit 3.1.1, vil henhøre under Fællesskabets handelspolitiske enekompetence.





Herefter vil Danmark som udgangspunkt ikke lovligt kunne indføre foranstaltningen.

I det omfang et forbud eller påbud falder inden for Traktatens artikel 133, stk. 1, vil foranstaltningen formentlig ikke være omfattet af forordning nr. 519/94 og forordning nr. 3285/94 (importforordningerne) om fastlæggelse af reglerne for indførsel af varer fra tredjelande, herunder princippet om fri indførsel i forordningernes artikel 1, stk. 2, jf. ovenfor afsnit 3.1.2.

Domstolen har om importforordningerne bl.a. udtalt,

at forordning nr. 3285/94 *"har til formål at liberalisere indførslen til Fællesskabet af goder med oprindelse i tredjestater. Den har derimod ikke til formål at liberalisere markedsføringen af disse goder, hvilket er en fase efter indførslen"*, jf. forenede sager C-154/04 og C-155/04, Alliance for Natural Health, dom af 12. juli 2005, præmis 95, og i samme retning ovennævnte sag C-296/00, Carbone, præmis 29-31, og

at importforordningerne derfor ikke indeholder *"bestemmelser om markedsføring af de af forordningerne omfattede varer"*, jf. Carbone-sagen, præmis 34.

Som nævnt vil et forbud mod handel og besiddelse eller et påbud om dokumentation af lovlighed alene angå betingelserne for at kunne markedsføre og besidde træ, der allerede er indført i Danmark.

På den baggrund kan det anføres, at et dansk forbud eller påbud af den ovennævnte karakter som udgangspunkt ikke kan karakteriseres som et indførselsforbud, og at foranstaltningen derfor ikke vil være omfattet af importforordningerne, herunder af princippet om fri indførsel i forordningernes artikel 1, stk. 2, og de undtagelsesbestemmelser, der blev gennemgået ovenfor i afsnit 3.1.2.

Det kan dog efter min opfattelse langt fra udelukkes, at et dansk forbud eller påbud, der alene er rettet mod ulovligt træ, der indføres fra tredjelande, vil blive anset for i realiteten at være et indførselsforbud, og at foranstaltningen på den baggrund vil være omfattet af importforordningerne.



Foranstaltningen vil i så fald som udgangspunkt være uforenelig med princippet om fri indførsel, jf. forordningernes artikel 1, stk. 2, og lovligheden af foranstaltningen vil herefter afhænge af, om forbuddet eller påbudet kan retfærdiggøres med henvisning til de undtagelsesbestemmelser, der er omtalt nærmere i afsnit 3.1.2.

Det er på det foreliggende grundlag min vurdering, at såfremt et markedsførings- og besiddelsesforbud eller et påbud om dokumentation for lovlighed er udformet således, at det reelt må anses for at være et indførselsforbud, vil det af de grunde, der er nævnt i afsnit 3.1.2 være tvivlsomt, om Danmark kan retfærdiggøre forbuddet eller påbudet.

For så vidt angår Danmarks øvrige EU-retlige forpligtelser henvises til det, der er anført i afsnit 3.1.3, 3.3 og 3.4.

Sammenfattende er det herefter min vurdering, at et forbud mod ulovligt træ eller et påbud om dokumentation for lovlighed, der alene er rettet mod tredjelande - og ikke EU-lande - som udgangspunkt vil være i strid med Fællesskabets enekompetence på det handelspolitiske område, og at importforordningerne ikke indeholder en særlig bemyndigelse til, at en sådan foranstaltning kan indføres af de enkelte medlemsstater uden om EU.

## **4.2 Et generelt forbud eller påbud, der både omfatter tredjelande og EU-lande**

### **4.2.1 De EU-retlige regler, der regulerer handel med tredjelande**

Såfremt et forbud eller påbud derimod er udformet generelt, dvs. således at foranstaltningen omfatter både ulovligt træ hidrørende fra tredjelande, fra andre EU-medlemslande og med oprindelse i Danmark, vil foranstaltningen som udgangspunkt ikke være omfattet af Fællesskabets enekompetence på det handelspolitiske område, jf. artikel 133, stk. 1.

Det følger af Domstolens faste praksis, at fællesskabsretsakter, der helt generelt regulerer både markedsføringsforhold inden for Fællesskabet og i forhold til tredjelande ikke skal vedtages med hjemmel i artikel 133.

Domstolens dom af 10. december 2002 i sag C-491/01, *British American Tobacco*, angik bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt et generelt formuleret forbud mod fremstilling af cigaret-





ter, der ikke opfyldte en række nærmere fastsatte betingelser, skulle vedtages med hjemmel i artikel 95, der angår foranstaltninger vedrørende det indre marked, eller artikel 133.

Domstolen udtalte, at fællesskabslovgiver med forbuddet mod eksport til tredjelande bl.a. havde haft til hensigt at undgå omgåelse i form af ulovlig reimport til Fællesskabet eller omlægning af handelen inden for Fællesskabet (præmis 85 og 90), at forbuddet under disse omstændigheder kunne vedtages med hjemmel i artikel 95 (præmis 91), og at forbuddet ikke samtidig kunne vedtages med hjemmel i artikel 133 (præmis 95).

Domstolen har endvidere udtalt, at selv om intellektuelle ejendomsrettigheder er udviklet med henblik på at kunne forhindre tredjemænd i at foretage visse handlinger forbundet med handelen med varer, vedrører disse rettigheder *"ikke specielt den internationale samhandel, men i lige så høj grad, om ikke i højere grad, den interne handel"* mellem EU-landene, jf. Domstolens udtalelse 1/94 af 15. november 1994 (Fællesskabets kompetence til indgåelse af WTO-overenskomsten), præmis 57. Derfor er reguleringen af intellektuelle ejendomsrettigheder ved internationale aftaler som udgangspunkt ikke omfattet af Fællesskabets enekompetence på det handelspolitiske område, jf. artikel 133, stk. 1, uanset at en sådan regulering også vil påvirke handelen med varer fra tredjelande. Se i samme retning Domstolens udtalelse 2/92 af 24. marts 1995 om OECD's tredje reviderede beslutning om national behandling.

På den baggrund må det antages, at foranstaltninger, der indeholder generelt udformede markedsførings- og besiddelsesforbud eller påbud om dokumentation af lovlighed, som udgangspunkt vil påvirke samhandelen mellem medlemslande i EU i mindst samme grad som samhandelen med tredjelande, og at sådanne foranstaltninger derfor som udgangspunkt ikke vil være omfattet af artikel 133, stk. 1.

En dansk foranstaltning, der indeholder et generelt forbud eller påbud, henhører derfor ikke under Fællesskabets enekompetence i henhold til artikel 133, stk. 1.

Af de grunde, der er anført ovenfor i afsnit 4.1, vil et generelt formuleret forbud eller påbud endvidere ikke være omfattet af princippet om fri indførsel af varer fra tredjelande i importforordningernes artikel 1, stk. 2, idet forbuddet eller påbudet ikke angår indførselen af varer.





Som nævnt i afsnit 3.1.1 er det min opfattelse, at en dansk foranstaltning, der indeholder et forbud mod indførsel af ulovligt træ i kombination med et generelt handels- og besiddelsesforbud, ikke kan karakteriseres som et importforbud, men som en integreret del af et generelt markedsførings- og besiddelsesforbud, der derfor heller ikke er omfattet af den fælles handelspolitik og importforordningerne, jf. forudsætningsvist ovenfor nævnte sag C-296/00, Carbone, særligt præmis 10, 26 og 34-35.

For så vidt angår foranstaltningens forenelighed med henholdsvis AETR-princippet og den EU-retlige loyalitetsforpligtelse henvises til det, der er anført ovenfor i afsnit 3.1.3. Uden et nærmere kendskab til forbuddets eller påbudets konkrete udformning er det ikke muligt for mig at vurdere, om denne type foranstaltninger vil være i overensstemmelse med disse EU-retlige forpligtelser. Det skal dog erindres, at forhandling m.v. af bilaterale aftaler med tredjelande under alle omstændigheder bør ske i tæt samarbejde med Kommissionen, jf. herom afsnit 3.1.3.

#### 4.2.2 De EU-retlige regler om fri bevægelighed af varer mellem EU-lande

Som nævnt indeholde artikel 28 i Traktaten et forbud mod kvantitative restriktioner på indførsel af varer fra andre EU-lande og foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner.

I modsætning til et importforbud vil et markedsførings- og besiddelsesforbud eller et påbud vedrørende ulovligt træ ikke udgøre en kvantitativ indførselsrestriktion.

Spørgsmålet er herefter, om forbuddet eller påbudet er en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion.

Domstolen har fastslået, at begrebet foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner omfatter *"enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen, som direkte eller indirekte, øjeblikkeligt eller potentielt kan hindre samhandelen i Fællesskabet"*, jf. sag 8/74, Dassonville, dom af 11. juli 1974, præmis 5.

Det skal for fuldstændighedens skyld bemærkes, at denne definition dog ikke uden videre omfatter nationale bestemmelser, der begrænser eller forbyder bestemte *former* for salg



jf. forenede sager C-267/91 og C-268/91, Keck og Mithouard, dom af 24. november 1993, præmis 16.

Domstolen har endvidere udtalt, at det som udgangspunkt er i strid med artikel 28, at medlemsstaterne fastsætter nationale krav til markedsføringen af et produkt, der allerede er lovligt fremstillet og markedsført i et andet medlemsland, jf. sag 120/78, Rewe-Zentral (Cassis de Dijon), dom af 20. februar 1979, præmis 14 (princippet om gensidig anerkendelse).

Et generelt dansk forbud mod markedsføring og besiddelse af ulovligt træ og et påbud om dokumentation for træets lovlighed vil forhindre eller besværliggøre, at træ, der er produceret i tredjelande og lovligt markedsført i andre EU-lande, markedsføres i Danmark, og dermed vil foranstaltningen udgøre en hindring for indførslen af træ fra andre EU-lande.

Ifølge Domstolens praksis kan nationale foranstaltninger, der udgør en hindring for samhandelen inden for EU, og som finder anvendelse både på nationale varer og varer fra andre EU-lande, retfærdiggøres i det omfang, foranstaltningerne er begrundet i de hensyn, der er opregnet i artikel 30 i Traktaten eller i andre tvingende almene - dvs. samfundsmæssige - hensyn, jf. ovennævnte sag 120/78, Rewe Zentral AG (Cassis de Dijon), præmis 8, Domstolens dom af 25. juli 1991 i forenede sager C-1 & 176/90, Aragonesa, præmis 13, og Domstolens dom af 9. juli 1992 i sag C-2/90, Kommissionen mod Belgien, præmis 34.

Miljøbeskyttelsehensyn udgør et sådant tvingende alment hensyn, der i princippet kan begrunde nationale handelshindringer, som ikke er diskriminerende, jf. sag C-320/03 Kommissionen mod Østrig, dom af 15. november 2005, præmis 84-85, og sag C-284/95, Safety Hi-Tech, dom af 14. juli 1998, præmis 64.

Særligt hvad angår betingelsen om, at foranstaltningen ikke må være diskriminerende, bemærkes, at forbuddet eller påbuddet reelt ikke gælder for træ, der er dyrket i Danmark, hvis sigtet er en beskyttelse af bæredygtig skovdrift vedrørende tropisk træ. Men det kan ikke udelukkes, at et forbud/påbud, der i realiteten vil gøre det vanskeligt at handle med tropisk træ, vil fremme brugen af f.eks. egetræ til gulvparket og således fremstå som en protektionistisk regel til fremme af (bl.a.) danske træprodukter.





Det er endvidere ikke afklaret, i hvilket omfang de nævnte tvungende almene hensyn også omfatter grænseoverskridende miljøbeskyttelseshensyn, dvs. om nationale handelshindringer kan begrundes med, at de varetager miljøbeskyttelseshensyn på tredjelandes territorier.

Domstolen synes i flere sager forudsætningsvis at anerkende, at i hvert fald visse typer af grænseoverskridende miljøbeskyttelseshensyn kan begrunde nationale restriktioner i samhandelen med andre EU-lande.

I dom af 13. marts 2001 i sag C-379/98, PreussenElektra, tog Domstolen bl.a. stilling til, om en national (tysk) lovgivning, som indeholder en forpligtelse for tyske elforsyningsvirksomheder til køb af energi, der er fremstillet af vedvarende energikilder, var forenelig med artikel 28 i Traktaten.

Domstolen udtalte, at formålet med lovgivningen var at bidrage til reduktion af emission af drivhusgasser, som antages at være en af hovedårsagerne til klimaforandringer, og som både EU og medlemsstaterne er forpligtede til at bekæmpe. Domstolen henviste i den forbindelse til de internationale forpligtelser, navnlig i Kyoto-protokollen, som Fællesskabet og medlemsstaterne havde påtaget sig på området, og til Traktatens artikel 174, stk. 2, og fællesskabsretsakter. På den baggrund fastslog Domstolen, at sådanne nationale foranstaltninger ikke er uforenelige med artikel 28. Det skal dog bemærkes, at klimaforandringer vil være mærkbare globalt, og således ikke angår en miljøpåvirkning, der kan lokaliseres til et område uden for EU.

I dom af 23. oktober 2001 i sag C-510/99, Xavier Tridon, udtalte Domstolen, at en national (fransk) lovgivning, der - i videre udstrækning end EU-retten - forbyder kommerciel anvendelse af eksemplarer af arter, der er omfattet af liste II i konventionen om international handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter (CITES) eller bilag B i forordning nr. 338/97 om beskyttelse af vilde dyr og planter ved kontrol af handelen hermed, er omfattet af hensynet til mennesker og dyrs sundhed i artikel 30. Det er dog væsentligt at fremhæve, at de fuglearter, som den franske lovgivning omfattede, alle fandtes i naturlig tilstand i Frankrig.





Fælles for disse sager er, at de grænseoverskridende miljøbeskyttelseshensyn, som Domstolen anerkendte som tvingende almene hensyn, er bredt anerkendt og genstand for regulering både i internationale konventioner, navnlig Kyoto-protokollen og CITES, og i EU-retten. Dette fremgår udtrykkeligt af PreussenElektra-dommen, præmis 73-75.

Om grænseoverskridende miljøbeskyttelseshensyn, der i mindre grad har været genstand for international og EU-retlig regulering, såsom fremme af bæredygtig skovdrift i tredjelande, også kan anses for at være tvingende almene hensyn, der kan begrunde nationale handelsbegrænsende foranstaltninger, er uafklaret.

Jeg er dog mest tilbøjelig til at mene, at det på EU-rettens nuværende udviklingstrin er sandsynligt, at de tvingende almene hensyn, der er udviklet i Domstolens praksis, har et meget bredt anvendelsesområde, og at de derfor principielt også kan omfatte visse almindeligt anerkendte grænseoverskridende miljøbeskyttelseshensyn, såsom reduktion i udledningen af drivhusgasser, beskyttelse af udrydningstruet flora og fauna i tredjelande og visse foranstaltninger til fremme af bæredygtig udvikling i tredjelande.

Det må antages, at hensynet til at fremme bæredygtig skovdrift i oprindelseslandene er et af disse grænseoverskridende miljøbeskyttelseshensyn, der i princippet kan begrunde en ikke-diskriminerende restriktion i samhandelen med andre EU-lande.

Jeg har herved navnlig lagt vægt på,

- at der i både EU og i det internationale samarbejde i stigende grad er sket en anerkendelse af behovet for grænseoverskridende miljøbeskyttelsesforanstaltninger,
- at ønsket om at fremme bæredygtig skovdrift er almindeligt anerkendt i både international sammenhæng og i EU-samarbejdet, jf. de erklæringer, der er omtalt ovenfor i afsnit 2 og den fællesskabsretlige regulering på området (dvs. FLEGT-forordningen) samt de initiativer, Kommissionen har iværksat, og
- at Traktatens artikel 6 og artikel 174, stk. 1, bestemmer, at EU skal integrere miljøbeskyttelseskrav på alle politikområder, især med henblik på at fremme bæredygtig udvikling, og at EU's miljøbeskyttelsespolitik bl.a. har til formål at varetage hensynet til bæredygtig udvikling, en forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne



og fremme på internationalt plan af foranstaltninger til løsning af de regionale og globale miljøproblemer.

På den baggrund er jeg tilbøjelig til at mene, at et generelt forbud eller påbud vedrørende ulovligt træ, der er båret af et ønske om at fremme bæredygtig skovdrift på globalt niveau, vil kunne anses for at være et tvingende alment hensyn, der i princippet kan begrunde ikke-diskriminerende hindringer i samhandelen med andre EU-lande.

Det er - som nævnt i afsnit 3.1.2 - endvidere en betingelse for, at en sådan foranstaltning udgør en lovlige handelsrestriktion, at foranstaltningen er proportional, dvs. at forbudet eller påbudet er egnet til at opnå de formål, der varetages, og at forbudet eller påbudet ikke går videre, end formålet tilsiger.

Såfremt der ikke foretages en nærmere afgrænsning af forbuddet eller påbudets rækkevidde, vil forbuddet eller påbudet - af de grunde, der er nævnt i afsnit 3.1.2 - efter min opfattelse være i strid med både det EU-retlige proportionalitetsprincip og retssikkerhedsprincippet.

Hvis forbuddet eller påbudet derimod præciseres, f.eks. ved en nærmere afgrænsning af begrebet ulovligt træ og ved indførelsen af kontrol- og håndhævelsesprocedurer, vil udfaldet af en proportionalitetsvurdering bero på en konkret vurdering af de pågældende foranstaltninger. Det er ikke muligt på forhånd at beskrive denne vurdering nærmere, før der foreligger en mere konkret udformning af forbuddets rækkevidde, herunder navnlig af definitionen af ulovligt træ. Det vil herunder også være af betydning, hvor stor en del af den internationale handel med tømmer der berøres, idet foranstaltningerne snarere vil kunne angribes som protektionistiske, hvis en meget stor del af tømmerimporten, der konkurrerer med typisk danske træsorter som eg og bøg, besværliggøres.

En betingelse for, at en national foranstaltning er egnet til at varetage et tvingende alment hensyn, er, at foranstaltningen forfølger det angivne formål på en sammenhængende og systematisk måde, jf. herved f.eks. sag C-243/01, Gambelli, dom af 6. november 2003, præmis 67-69.

Ved vurderingen af, om foranstaltninger af denne type - dvs. dels markedsførings- og besiddelsesforbud, dels påbud om dokumentation, herunder f.eks. ved krav om fremlæg-



gelse af certifikat for lovlighed - er proportionale, vil bl.a. følgende forhold ifølge Domstolens praksis være relevante:

- Det følger af Domstolens faste praksis, at det er **medlemsstaterne, der skal løfte bevisbyrden** for, at en national handelshindring er proportional. Det er derfor vigtigt, at det forud for indførelsen af en dansk lovgivning grundigt overvejes, hvorledes det kan godtgøres, at lovgivningen er både egnet til og nødvendig for varetagelsen af hensynet til at fremme bæredygtig skovdrift i oprindelseslandene, jf. sag C-320/03, Kommissionen mod Østrig, dom af 15. november 2005, præmis 87ff., og sag C-254/05, Kommissionen mod Belgien, dom af 7. juni 2007, præmis 36.
- Domstolen har ofte lagt vægt på, om der er foretaget **tilstrækkelige tekniske undersøgelser**, herunder internationale videnskabelige undersøgelser, der dokumenterer,
  - at de varer, som de nationale foranstaltninger rettes mod, reelt også udgør en risiko, og at foranstaltningerne derfor også reelt er egnet til at varetage de tvivgende almene hensyn, jf. f.eks. sag C-192/01, Kommissionen mod Danmark, dom af 23. september 2003, præmis 49ff, og
  - at der i praksis ikke findes mindre indgribende midler jf. f.eks. den ovennævnte sag C-320/03, Kommissionen mod Østrig, præmis 87ff.
- Domstolen har udtalt, at et **markedsføringsforbud udgør en særlig restriktiv hindring for samhandelen**, og det vil derfor være særligt vigtigt at gennemføre grundige undersøgelser forud for indførelsen af et sådant forbud, jf. f.eks. nævnte dom i sag C-192/01, Kommissionen mod Danmark, præmis 48.
- Det må antages, at et **bredt defineret forbud**, der udgør en handelshindring, alt andet lige vil være mere indgribende end et forbud, der rammer mindre bredt. Det vil derfor være af betydning for et forbuds proportionalitet, hvorledes det er afgrænset konkret, og hvorledes det håndhæves i praksis.
- Domstolen har endvidere udtalt, at det som udgangspunkt vil være unødvendigt og dermed en uproportional handelshindring, såfremt én medlemsstat **gentager f.eks.**



**kontrolprocedurer** eller andre godkendelsesprocedurer, der allerede er foretaget i et andet EU-land. Det vil derfor som udgangspunkt være i strid med proportionalitetsprincippet, hvis Danmark stiller krav om kontrol af produkter, der indføres fra et andet medlemsland, og hvis dette andet medlemsland har indført lignende kontrolforanstaltninger, jf. f.eks. sag 272/80, Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten, dom af 17. december 1981, præmis 14-15, sag C-390/99, Canal Satellite Digitale, dom af 22. januar 2002, præmis 36, og sag C-432/03, Kommissionen mod Portugal, dom af 10. november 2005, præmis 45-47. Medlemsstaterne er således forpligtede til så vidt muligt at anerkende hinandens kontrolforanstaltninger.

Af denne praksis vedrørende nationale kontrolforanstaltninger kan det endvidere udledes,

- at et forbud, der **pålægger myndighederne bevisbyrden** og pålægger myndighederne at foretage de fornødne undersøgelser vedrørende træets lovlighed, alt andet lige vil være mindre byrdefuld for de handlende end et påbud, hvor bevisbyrden overvælttes på den handlende, f.eks. i form af et særligt dansk krav om certifikat, og
- at nationale påbud, der indeholder **et særligt nationalt krav om kontrol, godkendelse, certifikat** eller lignende vil være uproportionalt, medmindre det kan godtgøres, at andre muligheder ikke vil være egnede til at varetage formålet, og at de nationale myndigheder er forpligtede til at anerkende tilsvarende kontroller mv., der er foretaget i andre EU-lande, jf. ovennævnte sag C-432/03, Kommissionen mod Portugal, præmis 47.

Endelig er det af betydning, om der indføres **overgangsregler**, der giver de erhvervsdrivende en rimelig mulighed for at tilpasse sig, jf. f.eks. sag C-320/03, Kommissionen mod Østrig, præmis 90.

På baggrund af de modtagne oplysninger er det min samlede vurdering,

- at et generelt markedsførings- og besiddelsesforbud, der er baseret på grundige tekniske undersøgelser, på nuværende tidspunkt vil være bedst stemmende med EU-retlige og WTO-retlige regler, men at vurderingen af, om en sådan foranstaltning er proportional, ikke kan foretages, før der foreligger en konkret udformning af forbuddet, og



at et påbud om dokumentation for træets lovlighed, der tillige indeholder særlige danske krav til kontrol og mærkning eller certificering, ikke vil være foreneligt med det EU-retlige proportionalitetsprincip, medmindre det kan bevises, at der er taget behørig hensyntagen til alle de eventuelle kontrolordninger m.v., der findes i andre EU-lande.

Til det ovenfor anførte bemærkes, at det, som nævnt i afsnit 2, er forudsat, at varetagelsen af hensynet til at fremme bæredygtig skovdrift ikke indebærer krav til indholdet af tredjelandenes lovgivning eller til disse landes kontrol og håndhævelse af lovgivningen.

Såfremt der indføres danske foranstaltninger med det formål at formå visse tredjelande eller andre EU-lande til at ændre deres regulering på området, vil det som nævnt være tvivlsomt, om foranstaltningerne kan begrundes med henvisning til, at de varetager tvingende almene hensyn.

På baggrund af Domstolens praksis må det antages, at medlemsstaterne som altovervejende hovedregel ikke kan indføre nationale foranstaltninger, der begrænser samhandelen med andre EU-lande, og som har til formål at sikre, at andre EU-lande varetager tvingende almene hensyn, eller at andre EU-lande overholder deres internationale eller EU-retlige forpligtelser, jf. i denne retning dom af 19. marts 1998 i sag C-1/96, *Compassion in World Farming*, dom af 23. maj 1996 i sag C-5/94, *Hedley Lomas* og dom af 23. maj 1990 i sag C-169/89, *Gourmetterie van den Burg*, præmis 15. Se tillige Domstolens dom af 10. maj 1995 i sag C-384/93, *Alpine Investment*, præmis 43. Se herom Gerrit Betlem, *Cross-Border Private Enforcement of Community Law*, i J.A.E. Vervaele et al. (red.), *Compliance and Enforcement of European Community Law*, Kluwer, 1999.

Det vil derfor som udgangspunkt være i strid med Traktatens artikel 28 at indføre dansk lovgivning, der har til formål at sikre, at andre EU-lande varetager hensynet til at fremme bæredygtig skovdrift i tredjelande.

Endelig bemærker jeg, at en konkret markedsføringsregulering vil være omfattet af den forudgående notifikationspligt, der er beskrevet i afsnit 3.4.





#### 4.2.3 Danmarks WTO-retlige forpligtelser

Et generelt dansk forbud mod markedsføring og besiddelse af ulovligt træ og et påbud om dokumentation af træets lovlighed vil som udgangspunkt være omfattet af artikel III i GATT 1994 (princippet om national behandling).

Af artikel III, stk. 4, fremgår, at nationale foranstaltninger skal behandle importerede produkter lige så fordelagtigt som lignende ("*like*") indenlandske produkter.

Af Appelorganets praksis fremgår, at en overtrædelse af artikel III, stk. 4, kræver, at tre betingelser er opfyldt, jf. f.eks. afgørelsen af 11. december 2000 i sagen *Korea – Various Measures on Beef* (WT/DS169/AB/R), præmis 133,<sup>6</sup>:

- de indenlandske og importerede produkter skal være "*lignende*",
- foranstaltningen skal påvirke det indenlandske marked for disse produkter, og
- de importerede produkter skal være behandlet mindre fordelagtigt end de lignende indenlandske produkter.

Den **første** betingelse for anvendelse af artikel III, stk. 4, er således, at det omhandlede importerede træ og en vis del af dansk træ er "*lignende*" produkter.

Af Appelorganets afgørelse af 12. marts 2001 i sagen *EC – Asbestos* (WT/DS135/AB/R), præmis 101-103,<sup>7</sup> fremgår, at vurderingen af, om indenlandske og importerede produkter er lignende, skal foretages konkret, og at en sådan vurdering nødvendigvis indeholder et element af skøn.

---

<sup>6</sup> "For a violation of Article III:4 to be established, three elements must be satisfied: that the imported and domestic products at issue are 'like products'; that the measure at issue is a 'law, regulation, or requirement affecting their internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution, or use'; and that the imported products are accorded 'less favourable' treatment than that accorded to like domestic products."

<sup>7</sup> "an assessment utilizing 'an unavoidable element of individual, discretionary judgement' has to be made on a case-by-case basis.  
(...) We note that these four criteria comprise four categories of 'characteristics' that the products involved might share: (i) the physical properties of the products; (ii) the extent to which the products are capable of serving the same or similar end-uses; (iii) the extent to which consumers perceive and treat the products as alternative means of performing particular functions in order to satisfy a particular want or demand; and (iv) the international classification of the products for tariff purposes."





I samme afgørelse udtalte Appelorganet, at vurderingen indebærer en samlet bedømmelse af fire faktorer:

- 1) om produkternes fysiske karakteristika er lignende,
- 2) om produkterne har samme anvendelsesformål,
- 3) om forbrugerne opfatter og behandler produkterne som alternativer, der kan opfylde samme funktion eller behov, og
- 4) hvorledes produkterne klassificeres i henhold til internationale toldregler.

På baggrund af de modtagne oplysninger er det ikke muligt for mig at tage endelig stilling til, i hvilket omfang dansk produceret træ og importeret træ er lignende produkter. Det er dog efter min umiddelbare opfattelse sandsynligt, at i hvert fald en del af den danske produktion af træ er i direkte konkurrence med en vis del af det træ, der importeres til Danmark, f.eks. fordi disse produkter har samme fysiske karakteristika og anvendes til samme formål.

På den baggrund antager jeg, at i hvert fald en vis del af dansk og importeret træ vil være "*lignende*" produkter, jf. artikel III, stk. 4.

Den **anden** betingelse for, at artikel III, stk. 4, finder anvendelse, er, at den omhandlede foranstaltning påvirker det indenlandske marked for produktet. Det må antages, at et dansk forbud eller påbud vedrørende ulovligt træ - uanset karakteren af en sådan foranstaltning - vil påvirke det danske marked for det omhandlede træ, og at denne betingelse derfor også vil være opfyldt.

Den **tredje** betingelse for anvendelsen af artikel III, stk. 4, er, at der er sket en forsælsbehandling af de importerede produkter.



I sin afgørelse af 11. december 2000 i sagen *Korea – Various Measures on Beef*, (WT/DS169/AB/R), præmis 135-137,<sup>8</sup> udtalte Appelorganet bl.a.,

at betingelsen om, at importerede produkter ikke må behandles mindre fordelagtigt end lignende indenlandske produkter, indebærer, at konkurrencebetingelserne for de importerede produkter ikke må være mindre fordelagtige end konkurrencebetingelserne for de indenlandske produkter, og

at nationale foranstaltninger, der formelt finder anvendelse uden forskel på indenlandske og importerede produkter, i praksis kan medføre mindre fordelagtige konkurrencebetingelser for de importerede produkter.

På baggrund af praksis fra Appelorganet må det antages, at et forbud eller påbud, der alene er rettet mod tredjelande, dvs. lande uden for EU, og som derfor formelt stiller yderligere krav til importerede produkter end til indenlandske produkter, vil stille importerede produkter i en ufordelagtig konkurrencesituation og derfor være omfattet af artikel III, stk. 4.

Et generelt forbud eller påbud, der både finder anvendelse på dansk og udenlandsk produceret træ, giver derimod ikke formelt mindre fordelagtige konkurrencebetingelser for importeret træ på det danske marked.

Spørgsmålet er herefter, om sådanne generelle forbud og påbud alligevel i praksis medfører, at importeret træ gives mindre fordelagtige konkurrencebetingelser.

Ved vurderingen heraf må der sondres mellem forskellige typer af forbud og påbud:

---

<sup>8</sup> "According 'treatment no less favourable' means, as we have previously said, according conditions of competition no less favourable to the imported product than to the like domestic product.

(...)

'On the one hand, contracting parties may apply to imported products different formal legal requirements if doing so would accord imported products more favourable treatment. On the other hand, it also has to be recognised that there may be cases where the application of formally identical legal provisions would in practice accord less favourable treatment to imported products and a contracting party might thus have to apply different legal provisions to imported products to ensure that the treatment accorded them is in fact no less favourable. For these reasons, the mere fact that imported products are subject under Section 337 to legal provisions that are different from those applying to products of national origin is in itself not conclusive in establishing inconsistency with Article III:4.' (emphasis added)"



For så vidt angår generelle forbud vil det afhænge af den konkrete udformning, herunder kontrol- og håndhævelsesprocedurer, om forbuddet i praksis stiller importerede produkter i en mindre fordelagtig situation end lignende indenlandske produkter.

Såfremt der f.eks. i forbindelse med kontrollen af, om udenlandsk produceret træ er lovligt, foretages inspektioner og knyttes betingelser til markedsføringen, kan et forbud virke mere byrdefuldt for udenlandsk produceret træ end dansk træ, herunder fordi kontrolforanstaltningerne vil forsinke markedsføringen, og dermed være i strid med artikel III, stk. 4. I den forbindelse er det jo af betydning, om en anvendelse af kravet om lovlig hugst har noget reelt indhold i forhold til dansk dyrket træ. Et hensyn til bæredygtig skovdrift må i hvert fald antages at have en markant mindre vægt ved dansk produceret træ.

For så vidt angår et påbud om dokumentation for træets lovlighed, f.eks. ved indførelse af særlige danske certifikatskrav, er det min opfattelse, at denne type foranstaltninger i normale tilfælde stiller importeret træ i en væsentlig mindre fordelagtig konkurrencesituation end dansk produceret træ. Det må således formodes, at danske producenter vil have lettere adgang til certifikater udstedt af danske myndigheder og tilpasset den danske lovgivnings krav, mens udenlandske producenter ikke vil kunne forvente, at myndighederne i deres hjemlande vil udstede certifikater, der opfylder den danske lovgivnings krav.

Et påbud, der indebærer dokumentationskrav i form af særlige danske certifikater, vil derfor med stor sandsynlighed være omfattet af artikel III, stk. 4, i GATT 1994.

Det er af disse grunde min vurdering, at et dansk forbud eller påbud i en række situationer vil stille importeret træ i en mindre fordelagtig konkurrencesituation end indenlandsk produceret træ, og at foranstaltningen derfor vil være omfattet af forbuddet i artikel III, stk. 4.

I det omfang et eventuelt forbud eller påbud falder inden for artikel III, stk. 4, må det undersøges, om foranstaltningen er omfattet af undtagelsen i artikel XX, litra g), vedrørende bevarelsen af udtømmelige naturressourcer, jf. herom ovenfor afsnit 3.3.





Som nævnt er det overordnet min vurdering, at en foranstaltning, der opfylder det EU-retlige krav om proportionalitet, jf. herom afsnit 4.2.2, i praksis som udgangspunkt også opfylder de generelle betingelser i artikel XX, litra g). Tilsvarende vil de netop anførte overvejelser kunne have betydning for vurderingen af, om de påtænkte foranstaltninger reelt er protektionistiske, jf. EF-Traktaten artikel 30.

Endelig skal det fremhæves, at aftalen om tekniske handelshindringer (Agreement on Technical Barriers to Trade) indeholder en række yderligere krav til WTO-medlemmerne, når de fastsætter tekniske standarder m.v.

Ved uformningen af et eventuelt forbud eller påbud må det derfor undersøges konkret, om en dansk foranstaltningen overholder disse krav.

## **5. AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER**

Afslutningsvis bemærkes, at EU- og WTO-retten - som det er fremgået af gennemgangen ovenfor - indeholder en række meget væsentlige begrænsninger i Danmarks muligheder for alene at indføre lovgivning eller indgå aftaler med tredjelande på dette område.

For at kunne overholde Danmarks EU- og WTO-forpligtelser, vil det forud for indførelsen af danske regler navnlig være nødvendigt

- at præcisere rækkevidden af de påtænkte foranstaltninger, og navnlig definitionen af "*ulovligt træ*", samt
- at foretage grundige undersøgelser af, hvilken type regulering der vil være mindst indgribende i samhandelen med andre EU-lande, således at det EU-retlige proportionalitetsprincip overholdes.

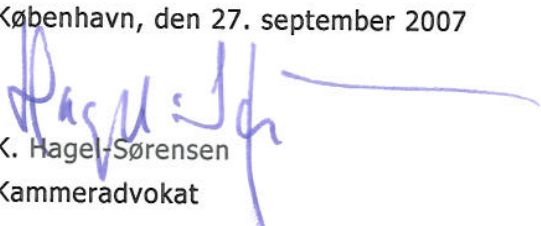
Hertil kommer, at et dansk forbud eller påbud vedrørende "*ulovligt træ*" må antages at være omfattet af informationsproceduredirektivet, og at et eventuelt lovforslag derfor vil skulle notificeres til Kommissionen og WTO's sekretariat inden det kan træde i kraft, jf. ovenfor afsnit 3.4.

Endelig må det forud for indførelsen af dansk lovgivning af denne karakter overvejes, om det vil være hensigtsmæssigt at tage kontakt til Kommissionen med henblik på dels at redegøre for lovgivningens overensstemmelse med EU-retten og med de tiltag, som



Kommissionen har iværksat på området, dels at afklare, hvorledes Kommissionen forholder sig til, at Danmark på dette område indfører lovgivning uden for EU-samarbejdet. Man bør i givet fald udtrykkeligt gøre opmærksom på, at de danske foranstaltninger alene vil være af midlertidig karakter i afventen af, at de tiltag, der er undervejs i EU, får effektiv virkning. Det gælder dels de internationale aftaler, som FLEGT-forordningen forudsiger, dels Kommissionens tanker om andre EU-foranstaltninger.

København, den 27. september 2007

  
K. Hagel-Sørensen  
Kammeradvokat