

Utlåtande om utredningen Svenskfödd häst ur EU-rättsligt perspektiv

Carl Fredrik Bergström, professor i Europarätt på Uppsala universitet

Frågeställning: Går det att hitta hållbara motiv för krav på att en häst ska vara född och uppstallad en viss tid i Sverige för att kunna benämnas som "svenskfödd" och därmed kunna åtnjuta de ekonomiska fördelar som är knutet till svenskfödda travhästar?

Jag anser att den utredning som gjorts har flera förtjänster men också brister.

Framför allt är den relativt omfattande redovisning som görs av "fri rörlighet för varor" och sammanhängande rättspraxis felfokuserad. Detta för att den 1) tar sikte på vad som gäller för fri rörlighet för varor när det rör ett problem som *inte* omfattas av lagstiftning från EU och 2) bortser från att den lagstiftning från EU som finns inte hör till området "fri rörlighet för varor" (artiklarna 28-37 FEUF) utan till området "jordbruk och fiskeri" (38-44 FEUF). Det senare framgår tydligt av till exempel [direktiv 90/428](#) (tävlingsdirektivet) och [förordning 2016/1012](#) (den zootekniska förordningen), som i båda fallen anger artiklarna 42 och 43 FEUF (tidigare 42 och 43 EEG) som rättslig grund.

Jag saknar tillräcklig bedömning av direktiv 90/428, särskilt vad möjligheten att avsätta upp till 20% procent av prissumman "för att skydda, utveckla och förbättra avelsarbetet" innebär och hur detta syfte kopplar till förordning 2016/1012 (se särskilt direktivets artikel 2 och förordningens artikel 64.2). Det är uppenbart att förordning 2016/1012 har stor betydelse för att hitta många svar. Trots det behandlas förordning 2016/1012 endast fragmentariskt. Det finns anledning att studera dess bestämmelser noggrant och de motiv som anges i a) förordningens ingress samt b) det förslag som den bygger på ([COM\(2014\) 5 final](#)). Av detta förslag framgår bland annat att "unionens avelstekniska lagstiftning syftar till att främja fri handel med avelsdjur och avelsmaterial från dem med beaktande av avelsprogrammens hållbarhet och bevarandet av genetiska resurser." På motsvarande sätt anger förordningens ingress bland annat att:

(10) Strävan efter konkurrenskraft i djuravelssektorn bör inte leda till att vissa raser, vars egenskaper är anpassade till specifika biofysiska kontexter, försvinner. Om storleken på populationen av lokala raser är för liten, kan detta leda till förlust av deras genetiska mångfald. Eftersom husdjursgenetiska resurser är en mycket viktig del av den biologiska mångfalden inom jordbruket är de avgörande som grund för en hållbar utveckling av boskapssektorn samt ger möjligheter att anpassa djur till föränderliga miljöer, produktionsvillkor och marknads- och konsumentefterfrågan. Unionsrättsakter om djuravel bör således

bidra till bevarandet av husdjursgenetiska resurser, till skyddet av biologisk mångfald och till produktionen av typiska regionala kvalitetsprodukter som är beroende av de särskilda ärftliga egenskaperna hos lokala husdjursraser. Unionsrättsakterna bör även främja hållbara avelsprogram som syftar till att förbättra raser och, i synnerhet för raser som är utrotningshotade eller lokala raser som är ovanliga i unionen, bevara raser och den genetiska mångfalden inom och mellan raser.

Jag anser att dessa överväganden inte är så ensidiga som utredningen ger vid handen utan förutsätter en balansering av olika intressen. Samtidigt är det klart att förordningen kommit till för att skapa en tydligt reglering som ska vara direkt tillämplig, på ett enhetligt sätt, i alla medlemsstater. I det förslag som förordningen bygger på anges att de nya bestämmelserna "rationaliserats och formuleras på ett mer exakt och konsekvent sätt [än tidigare direktiv 90/427] i form av en förordning för att undvika handelshinder till följd av nationellt införlivande." De skäl som, ligger bakom betonas i förordningens ingress:

(8) Under de senaste tjugo åren har kommissionen tvingats behandla ett stort antal klagomål från uppfödare och aktörer som bedriver avelsprogram beträffande införlivandet och tolkningen på nationell nivå av unionsrättsakter om djuravel i olika medlemsstater. För att se till att unionsbestämmelserna om djuravel tillämpas enhetligt och för att undvika hinder för handeln med avelsdjur och avelsmaterial från dem på grund av skillnader i det nationella införlivandet av dessa direktiv, bör de avelstekniska och genealogiska villkoren för handel med avelsdjur och avelsmaterial från dem och införsel av dem till unionen fastställas i en förordning.

(9) Erfarenheter har också visat att för att underlätta tillämpningen av bestämmelserna i direktiven behöver ett antal bestämmelser ha en mer exakt ordalydelse och en enhetlig terminologi som är standard i alla medlemsstater. För att skapa klarhet och enhetlighet i unionsrätten bör även fler definitioner fastställas, inklusive en definition av *ras*.

I själva förordningen slås tidigt (artikel 3) fast att:

1. Handel med avelsdjur och avelsmaterial från dem och införsel till unionen av avelsdjur och avelsmaterial från dem får inte förbjudas, begränsas eller hindras på andra avelstekniska eller genealogiska grunder än de som följer av bestämmelserna i denna förordning.
2. Det är förbjudet att diskriminera uppfödare av avelsdjur, avelsorganisationer, avelsverksamheter eller avelsorgan på grund av deras ursprungsland eller på grund av ursprungslandet för deras avelsdjur eller avelsmaterialet från dem.

För en modern redovisning av den metod som EU-domstolen använder se [Mål C-621/18 Wigtman](#), EU:C:2018:999, särskilt punkt 47 (och även följande): "Det ska i detta avseende erinras om att vid tolkningen av en unionsbestämmelse ska enligt fast rättspraxis inte bara lydelsen och ändamålen beaktas, utan också sammanhanget och unionsrättens samtliga bestämmelser. Även förberedelsearbetet inför antagandet av en unionsrättsbestämmelse kan ge relevanta upplysningar om tolkningen av densamma".

Trots att jag anser att utredningen har brister – för att den delvis är felfokuserad och inte gör en tillräcklig bedömning av den lagstiftning från EU som finns – delar jag slutsatsen att det inte går att hitta hållbara motiv för krav på att en häst ska vara född och uppstallad en viss tid i Sverige för att kunna benämnas som svenskfödd och därmed kunna åtnjuta de ekonomiska fördelar som är knutet till svenskfödda travhästar.

Jag tror att det skulle stå i strid med både direktiv 90/428 (artiklarna 3 och 4) och förordning 2016/1012 (artikel 3) och i botten det förbud mot diskriminering på grund av nationalitet som utredningen pekar på. Detta förbud får sitt mest grundläggande uttryck i artikel 18 FEU: ”Inom fördragets tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördragen, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden.”

Jag anser att detta även stöds av det resonemang som låg till grund för EU-domstolens dom mot Sverige i [Mål C-206/05](#) Europeiska kommissionen mot Sverige, EU:C:2006:679, där det konstaterades att Sverige underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt dåvarande [direktiv 90/427](#) (om avelsmässiga och genealogiska villkor för handeln med hästdjur), som var föregångare till förordning 2016/1012 (se särskilt artikel 64).

Men för att vara helt säker skulle en mer ingående bedömning behövas av direktiv 90/428 och förordning 2016/1012 samt alla genomförande och delegerade rättsakter som de senare gett upphov till (till exempel kommissionens [beslut 2020/388](#) om bestämmelser för tillämpningen av rådets direktiv 90/428 vad gäller undantag från bestämmelserna för hästtävlingar och om ändring av kommissionens beslut 2009/712 vad gäller hänvisningar till avelsteknisk lagstiftning).

Även om det inte går att hitta hållbara motiv för krav att en häst ska vara född och uppstallad en viss tid i Sverige för att kunna benämnas som svenskfödd (och därmed kunna åtnjuta de ekonomiska fördelar som är knutet till svenskfödda travhästar) kan det inte, utan ytterligare undersökning, uteslutas att det finns andra möjligheter att motivera en riktad satsning på uppfödare i Sverige, med stöd i någon befintlig lagstiftning från EU inom området ”jordbruk och fiskeri” (artiklarna 38-44 FEUF) och området ”miljöpolitik” (artiklarna 191-193 FEUF).

Avslutningvis bör uppmärksammas att det, som framgår i utredningen, finns anledning att även göra en bedömning vad Svensk Travsport har för rättslig status enligt EU-rätten. Det påverkar hus pass långtgående krav som kan ställas i en rättsprocess. Samtidigt som det handlar om en ideell organisation och ett aktiebolag rör det sig även om ett organ som har

ansvar för myndighetsutövning och en för detta anpassad organisation. Det innebär sannolikt att Svensk Travsport omfattas av skyldigheter som gäller för "medlemsstaten" och att det medges lite utrymme för att tolerera att sådana skyldigheter inte uppfylls korrekt. Kanske är det även relevant att reda ut varifrån pengarna kommer (prispengar och uppfödarmedel).