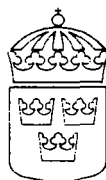


Jordbruksutskottets yttrande

1989/90:JoU3y

Tull för äpplen och päron



1989/90
JoU3y

Till skatteutskottet

Skatteutskottet har den 7 november 1989 beslutat bereda jordbruksutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 1989/90:24 om ändring i tulltaxelagen m.m. jämte eventuella motioner. Jordbruksutskottet behandlar i detta yttrande den del av propositionen som avser tull för äpplen och päron samt de med anledning av propositionen väckta motionerna 1989/90:Sk4 av Annika Åhnberg (vpk), 1989/90:Sk5 av Kjell Johansson m.fl. (fp) och 1989/90:Sk6 av Inger Schörling m.fl. (mp) yrkandena 1—3.

Utskottet

Tull för äpplen och päron m.m.

Riksdagen har bemyndigat regeringen att under en begränsad tidsperiod meddela föreskrifter om tull för färska äpplen och päron (1988/89:SkU8, JoU2y, rskr. 27, SFS 1988:1205). Genom bemyndigandet blev det möjligt för regeringen att införa de förhöjda tullsatser för äpplen och päron om vilka förhandlingar förts inom ramen för det allmänna tull- och handelsavtalet (GATT) med Amerikas Förenta Stater och Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEC). Därmed kunde importregleringen i fråga om äpplen och päron börja avvecklas. Fr.o.m. den 15 november 1989 skall avvecklingen vara helt genomförd. Propositionens förslag i denna del innebär att de ovannämnda förhöjda tullarna för färska äpplen och päron skall gälla även i fortsättningen och att bestämmelser härom införs i tulltaxelagen (1987:1068).

Utskottet har ingen erinran mot regeringens nu redovisade förslag, som till fullo överensstämmer med riksdagens tidigare beslut i denna fråga.

I motion Sk5 (fp) anförs att de förhöjda tullsatserna bör avvecklas samtidigt som åtgärder vidtas mot de omställningsproblem som svenska fruktodlare kan drabbas av. Det finns dock enligt motionen skäl att samordna detta beslut med det livsmedelspolitiska beslut som riksda-

gen kommer att fatta under våren 1990. Då måste nämligen riksdagen ta ställning till hur omställningsåtgärder av liknande slag bör utformas på lämpligaste sätt. Dessa båda beslut bör fattas i ett sammanhang.

Utskottet utesluter inte att det i samband med behandlingen av den till våren 1990 aviserade propositionen om livsmedelspolitiken kan finnas skäl att diskutera omställningsåtgärder av olika slag. Det finns dock ingen anledning att redan nu göra några uttalanden om hur detta ärende skall beredas och vilka frågor som bör tas upp. När det gäller tullsatserna utgår utskottet givetvis från att strävandena inom ramen för GATT och andra internationella överenskommelser fullföljs. I det längre perspektivet avser de undertecknande staterna att genomföra fortskridande och väsentliga sänkningar av tullar och andra handels hinder. Utskottet avstyrker motion Sk5 i den mån den inte tillgodoses med det anförda.

I motion Sk4 (vpk) yrkande 2 anför att riksdagen bör av regeringen begära en analys av effekterna av de nya besluten för den svenska fruktodlingen.

Utskottet erinrar om att riksdagen vid behandlingen av statsbudgeten för innevarande budgetår fattade beslut om ett stöd för bl.a. strukturstödåtgärder inom fruktodlingen inom en ram av 12,5 milj. kr. under åren 1989—1991 (1988/89:JoU12 punkt 7). I betänkandet godtog utskottet tills vidare den föreslagna bidragsramen men ansåg det angeläget att förhandlingarna mellan staten och trädgårdsnäringen fortsatte så att ytterligare klarhet kunde uppnås beträffande medelsbehovet.

Utskottet har nyligen erfarit att chefen för jordbruksdepartementet ämnar anordna ett möte med representanter för fruktodlingen för fortsatta överläggningar om medelsbehovet när det gäller stöd till omställningsåtgärder inom fruktodlingen. Det anförda bör i viss mån kunna tillgodose syftet med motion Sk4 yrkande 2. I avbidan på resultatet av de nämnda överläggningarna bör riksdagen ej göra något uttalande i enlighet med motionen.

Importkontrollen

Vad beträffar synpunkterna i motionerna Sk4 och Sk6 på importkontrollen m.m. vill utskottet påpeka att den aktuella propositionen, såvitt nu är i fråga, endast omfattar tullsatserna för äpplen och päron och att frågor om kontroll av importerad frukt snarare bör behandlas i andra sammanhang där mer övergripande frågor om livsmedelskontrollen aktualiseras. Utskottet har emellertid funnit det lämpligt att i detta sammanhang göra en tämligen utförlig redovisning av sina ställningstaganden i denna fråga.

Inledningsvis bör framhållas att utskottet under våren 1989 behandlade en proposition med förslag om vissa ändringar i livsmedelslagen i syfte att skärpa livsmedelskontrollen. (prop. 1988/89:68, 1988/89:JoU14). I samband härmed underströk både regering och riksdag att den svenska livsmedelslagstiftningen innebär att samma krav ställs på importerade produkter som på inhemskt producerade när det gäller att skydda konsumenterna mot eventuella *hälsorisker*. Ef-

tersom konsumenterna måste kunna lita på importerade lika väl som på svenska produkter är kravet detsamma oavsett ursprung och produktionsförhållanden i produktionslandet.

Produktionsmetoder och produktionsförhållanden skiljer sig väsentligt åt mellan olika länder. I många fall är t.ex. klimatförhållandena så olika att skillnader i produktionsmetoder är ofrånkomliga. Så länge de svenska kraven på slutprodukterna är uppfyllda finns enligt ovan nämnda riksdagsbeslut varken anledning eller möjlighet att från svensk sida motsätta sig import av produkterna. Givetvis kan produktionsmetoden påverka produkten på ett sådant sätt att den inte kan godtas i Sverige, varvid importen kan förhindras.

Den rättsliga grunden för kontrollåtgärder riktade mot importerade livsmedel anges i 11 § livsmedelslagen (1971:511). Enligt denna paragraf kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förbjuda eller föreskriva villkor för hantering eller införsel till landet av visst slag av livsmedel. I den tidigare gällande lydelsen medgav bestämmelsen sådana åtgärder endast om det var påkallat från hälso- eller näringssynpunkt. Fr.o.m. den 1 juli 1989 får åtgärder också vidtas om det annars behövs för att tillgodose *konsumintresset*. Syftet med denna bestämmelse var att möjliggöra förbud mot bestrålning av livsmedel och mot import av bestrålade livsmedel. Ett sådant förbud har sedermera införts i 10 § livsmedelsförordningen (1989:462).

Huvudansvarig myndighet för importkontrollen är statens livsmedelsverk. Verksamheten beskrivs bl.a. i proposition 1988/89:68 (s. 33 ff.) och i utskottets betänkande 1988/89:JoU14 (s. 16 ff.).

I samband med beredningen av nyssnämnda proposition behandlade utskottet motioner där det av såväl hälso- som konkurrensskäl framfördes yrkanden om samma kvalitetskrav m.m. för importerade och inhemskt producerade livsmedel. Utskottet anförde därvid bl.a. följande:

Som en allmän synpunkt beträffande de motioner som syftar till en ökad kontroll av inte bara produktens beskaffenhet utan också av exportlandets produktionsmetoder kan framhållas att man med detta synsätt inför ett delvis nytt moment i livsmedelskontrollen. Den nuvarande livsmedelslagen är till stor del inriktad på att kontrollera och motverka hälsorisker m.m. för konsumenterna. Genom den av regeringen föreslagna ändringen av 11 § livsmedelslagen öppnas en möjlighet att vidta åtgärder som, utöver hälso- och näringsskäl, föranleds av *konsumintresset*. Av propositionen framgår att denna ändring görs i syfte att möjliggöra kontroll av hantering eller införsel av bestrålade livsmedel. Utskottet vill understryka att de motioner som förordar ett generellt importförbud för produkter som framställts med i Sverige otillåtna metoder inte i alla delar företräder ett renodlat konsumentintresse utan snarare syftar till att värna om den inhemska produktionskonkurrensmöjligheter m.m. I samband med utskottets offentliga utfrågning framgick det klart att de länder som uppställer tekniska handelshinder alltid riskerar att mötas av motåtgärder på det handelspolitiska planet. Oavsett vilken betydelse detta spörsmål har vill utskottet för sin del framhålla att kraven på likartade produktionsmetoder i många fall är alltför vittsyftande för att kunna rymmas inom begreppet konsumentintresse enligt den svenska livsmedelslagstiftningen. Vidare bör framhållas att beslut om ytterligare importrestriktioner

eller andra handelshinder kan komma i konflikt med den nyligen ingångna GATT-överenskommelsen, som redovisas i utskottets kommande betänkande om jordbruksprisregleringen (1988/89:JoU21).

1989/90:JoU3y

I anslutning till de nu aktuella motionerna Sk4 och Sk6 vill utskottet vidare anföra följande:

Allmänna tull- och handelsavtalet (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) tillkom år 1947 som ett led i arbetet på att reorganisera världshandeln efter det andra världskriget. Det omfattar nu ett hundratal länder. Sverige inträdde som avtalsslutande part år 1950.

Syftet med GATT är att främja den ekonomiska utvecklingen bl.a. genom att undanröja olika hinder för den internationella handeln. Avtalet innehåller föreskrifter för ländernas uppträdande på det handelspolitiska området. Handeln med livsmedelsråvaror och livsmedel har länge tillhört de områden som påverkats i liten utsträckning av regelverket i GATT. I den ministerdeklaration från hösten 1986 som inledde den nu pågående Uruguay-rundan underströks vikten av att också handeln på detta område omfattas av en förstärkt disciplin. Restriktioner och snedvridningar som bidrar till osäkerhet och instabilitet på de internationella marknaderna måste undanröjas. Särskilt poängteras importhinder i form av tullar, importavgifter, direkta och indirekta exportsubsidier. Principer för utformningen av sanitära och fytosanitära regler (djurskydd och växtskydd) kommer också att diskuteras. Dessa avses bli reglerade i det slutgiltiga avtalet.

Av särskilt intresse i detta sammanhang är artikel 20 i GATT-avtalet. Enligt denna får en part genomföra åtgärder som annars skulle vara otillåtna enligt avtalet om syftet är att skydda människors, djurs eller växters liv eller hälsa. Åtgärderna får dock ej tillämpas på ett sätt som skulle innebära ett medel för godtycklig eller oerättigad diskriminering mellan länder där samma förhållanden råder eller en förtäckt inskränkning av internationell handel. I överenskommelsen om tekniska handelshinder (TBT-överenskommelsen, Technical Barriers to Trade) finns en liknande skrivning, där parterna erkänner att inget land bör vara förhindrat att vidta åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa kvaliteten på sin export eller för att skydda människors, djurs eller växters liv eller hälsa, för att skydda miljön eller för att förhindra bedrägliga förfaranden. Åtgärden får inte tillämpas på ett sätt som utgör en form av godtycklig eller orättvis diskriminering mellan länder i vilka samma betingelser råder eller en förtäckt restriktion på internationell handel.

Utskottet vill här framhålla en viktig distinktion i tolkningen av begreppen skydd för hälsa och miljö. Härefter inryms endast åtgärder som syftar till att skydda hälsa, dvs. konsumenthälsan, och miljö i det mottagande landet men ej i producentlandet.

TBT-överenskommelsen innehåller vidare utförliga bestämmelser om förfarandet för biläggande av tvister. Det anges särskilt att proceduren för biläggande av tvister kan tillämpas i de fall en part anser att

förpliktelser enligt överenskommelsen kringgås genom att krav formulerats som avser *processer och produktionsmetoder i stället för varans egenskaper*. I det internationella arbetet brukar dessa krav betecknas som PPM-krav.

Kommerskollegiet har nyligen avgett ett remissyttrande med anledning av de diskussioner som förs i GATT-arbetsgruppen för sanitära och fytosanitära frågor. I yttrandet anförts bl.a. att det gäller att få till stånd en disciplin i GATT som förhindrar oerättigade PPM-krav. Som exempel nämns att man i importlandet förbjuder import av varor som tillverkats enligt produktionsmetoder som är skadliga för närmiljön i exportlandet ("exterritoriell tillämpning").

Om en nation inte rättar sig efter de beslut som fattas i samband med tvistlösningssproceduren kan nationen utsättas för handelspolitiska motåtgärder. Dessa motåtgärder kan om det anses lämpligt för att t.ex. göra åtgärderna mera kännbara avse ett annat varuområde än det som tvisten gäller.

I båda de nu aktuella motionerna Sk4 och Sk6 anförts att man från Sveriges sida ej bör acceptera import av frukt som har producerats med metoder som inte tillåts resp. ej är godtagbara i Sverige. I vpk-motionen anförts att kraven måste inbegripa även sådant som "ej ger upphov till mätbara rests substanser hos frukten". Enligt mp-motionen bör kraven gälla sådan frukt som, utan att vara en hälsorisk, är "odlad med metoder som av miljöskäl inte tillåts i Sverige". Motionerna är således tämligen allmänt hållna. Formuleringen ger inte underlag för några bestämda slutsatser angående vilka produktionsmetoder som åsyftas, utöver de metoder som redan enligt gällande regler kan föranleda importstopp på grund av att de ger upphov till otillåtna rests substanser i produkterna. Motionärerna gör heller ingen åtskillnad mellan å ena sidan frukt som odlas både i Sverige och utomlands, å andra sidan frukt som på grund av naturliga betingelser endast kan odlas utomlands och därför inte konkurrerar med inhemsk odling. En sådan distinktion är dock enligt utskottets mening väsentlig om man av t.ex. konsumentskäl anser det önskvärt med ett brett varusortiment på fruktsidan.

Enligt utskottets mening blir kärnfrågan i detta sammanhang följande: Är det möjligt resp. önskvärt att Sverige vidtar handelspolitiska åtgärder mot andra länder på den grunden att det utifrån svenska normer anses föreligga vissa brister i producentländernas miljöpolitik eller andra interna förhållanden?

Som framgår av utskottets redogörelse ovan ger 11 § livsmedelslagen möjlighet att vidta åtgärder mot importerade livsmedel endast om det behövs från hälso- eller näringssynpunkt eller annars för att tillgodose konsumentintresset. Det har redan tidigare konstaterats att paragrafen inte kan tillgodose de tämligen vittsyftande kraven på likartade eller godtagbara produktionsmetoder i ursprungsländerna (1988/89:JoU14 s. 18). Utskottet vidhåller denna uppfattning.

Redovisningen ovan visar att inte heller det internationella regelverket ger stöd för en så långtgående importkontroll som motionärerna förordar.

Över huvud taget är det mycket svårt att överblicka konsekvenserna av ett sådant agerande på det handelspolitiska området som nu diskuteras. Sannolikt skulle det föra mycket långt i restriktivitet gentemot importerade livsmedel som på grund av varierande produktionsförutsättningar i ursprungsländerna producerats på ett sätt som inte till alla delar överensstämmer med de svenska normerna. I dagens importkontrollsystem riktas åtgärderna mot enstaka varupartier. I ett system där ursprungslandets produktionsmetoder blir avgörande måste ett antal namngivna nationer underkännas som exportland på grund av att deras produktionsmetoder ej anses uppfylla svenska normer. Ett sådant förfarande skulle, förutom risken för handelspolitiska motåtgärder, kunna försvåra det multilaterala och bilaterala samarbetet även på andra områden. Betydande inskränkningar av fruktimporten från åtskilliga länder, däribland flera utvecklingsländer, kan förutses. Risken för varubrist och prishöjningar för de svenska konsumenterna är därvid uppenbar.

Utskottet vill än en gång understryka att det väsentliga från konsumenternas synvinkel måste vara att de redovisade bestämmelserna gör det möjligt att kontrollera och hindra importen av livsmedel som innehåller otillåtna restsubstanser. Så kan t.ex. vara fallet om livsmedlet behandlats med ett bekämpningsmedel som i Sverige förbjudits av konsumenthälsoskäl eller i de fall man i produktionslandet inte iakttagit i Sverige föreskrivna karenstider mellan behandling och skörd. Sådana åtgärder står helt i överensstämmelse med den av riksdagen godkända inriktningen av importkontrollen.

Som framgår av proposition 1988/89:68 kommer frågor av bl.a. etisk innebörd att tas upp i GATT-förhandlingarna. En nordisk utgångspunkt är härvid att även andra än rent hälsomässiga skäl i vissa fall bör kunna accepteras i GATT:s regelsystem (prop. s. 13). Vidare pågår ett arbete för att åstadkomma särregler på det sanitära och fytosanitära området. Det finns således redan en strävan att på detta område föra in ytterligare moment som i större utsträckning är inriktade på produktionsmetoderna. En förutsättning för framgång i detta arbete torde vara att besluten fattas i internationellt samförstånd och att enskilda medlemsländer undviker att vidta ensidiga åtgärder.

Med det anförda avstyrker utskottet motionerna Sk4 och Sk6 i berörda delar. Önskemålet i motion Sk6 yrkande 1 om en undersökning av GATT-avtalets relevans för frågan om importförbud mot viss frukt får anses tillgodosett genom utskottets redovisning ovan.

Stockholm den 23 november 1989

På jordbruksutskottets vägnar

Hans Gustafsson

Närvarande: Hans Gustafsson (s), Håkan Strömberg (s), Sven Eric Lorentzon (m), Lars Ernestam (fp), Martin Segerstedt (s), Jens Eriksson (m), Åke Selberg (s), Ingvar Eriksson (m), Lennart Brunander (c), Annika Åhnberg (vpk), Åsa Domeij (mp), Kaj Larsson (s), Ove Karlsson (s), Sören Norrby (fp), Karin Starrin (c) och Sverre Palm (s).

1989/90:JoU3y

Avvikande meningar

1. Avveckling av tullarna

Lars Ernestam och Sören Norrby (båda fp) anför:

Som anförs i motion Sk5 strider förslaget mot både konsumenternas intressen och den strävan mot ökad frihandel i övrigt som Sverige anslutit sig till. De förhöjda tullsatserna för äpplen och päron bör därför avvecklas. De omställningsproblem som svenska fruktodlare kan drabbas av bör i stället lösas med riktade stödåtgärder. Dessa åtgärder bör samordnas med det livsmedelspolitiska beslut som riksdagen förväntas fatta under våren 1990. Utskottet borde således ha tillstyrkt motion Sk5.

2. Effekterna för fruktodlingen

Lennart Brunander (c), Annika Åhnberg (vpk), Åsa Domeij (mp) och Karin Starrin (c) anför:

Riksdagen bör i enlighet med motion Sk4 yrkande 2 hos regeringen begära en analys av effekterna för den svenska fruktodlingen av de nya besluten. Analysen bör ge svar på frågan huruvida det hittills beslutade stödet varit tillräckligt för att möjliggöra den nödvändiga omställningen för fruktodlingen.

3. Importkontrollen

Lennart Brunander (c), Annika Åhnberg (vpk), Åsa Domeij (mp) och Karin Starrin (c) anför:

I enlighet med yrkande 1 i motion Sk4 bör riksdagen besluta att samma krav skall gälla för såväl importerad som inhemsk frukt. Detta måste inbegripa även sådant som inte ger upphov till mätbara restsubstanter i frukten. Dels är det omöjligt att garantera att det inte finns några restsubstanter i produkten så länge kemikalien tillåts, dels innebär spridning av bekämpningsmedel risker för den yttre miljön. Enligt vår mening inryms en sådan utökad importkontroll som motionärerna förordar i den nya lydelsen av 11 § livsmedelslagen som är avsedd att tillgodose konsumentintresset. Det pågår nämligen i dag en förändring av samhällets värderingar — miljöfrågor och etiska frågor blir allt viktigare. Ett exempel på detta är att man inom ekologiskt lantbruk räknar in hela odlingssystemet — produktionsmetoderna — i produktens kvalitet. Det är också angeläget att man i både det nationella och internationella arbetet motverkar s.k. ekologisk dumpning. Med

ekologisk dumpning avses att ett land genom lagar och regler förbjuder miljöfarlig produktion i det egna landet men samtidigt accepterar import och därigenom förflyttar den skadliga miljöpåverkan till andra länder. Eftersom miljöfrågorna till sin natur är internationella och en dålig miljö i ett land förr eller senare påverkar även andra länder måste det bli möjligt att i handelspolitiken kontrollera även produktionsmetoder som är negativa för miljön. Dessa uppfattningar bör Sverige driva aktivt i internationella förhandlingar. Vi avvisar utskottsmajoritetens uppfattning att hela nationer skulle kunna uteslängas från export till Sverige vid en utökad importkontroll. Den av oss förordade kontrollen skall avse produktionsmetoder hos enskilda odlare eller grupper av odlare och dessa metoder skall kunna verifieras av importören. Vi avvisar även utskottsmajoritetens påstående i betänkandet 1988/89:JoU14 om att syftet med ifrågavarande motioner skulle vara att ensidigt värna om de svenska fruktodlarna. Syftet är i själva verket att handelsreglerna inte skall motverka att en radikal miljöpolitik förs i olika länder. Andra länder skall självklart kunna ställa motsvarande krav på svenska odlare.