



2021/22:FPM108

Rapport från Kommissionen till Europarlamentet och rådet: Tillämpning av EU:s miljö- och hälsonormer på importerade jordbruks- och livsmedelsprodukter

Näringsdepartementet

2022-07-05

Dokumentbeteckning

COM(2022) 226 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET - Tillämpning av EU:s hälso- och miljönormer på importerade
jordbruks- och livsmedelsprodukter

Sammanfattning

All import av jordbruksbaserade livsmedel måste efterleva EU:s sanitära och fytosanitära¹ krav eller de bestämmelser som av EU erkänns vara som minst motsvarande dessa. När det gäller produktionskrav beskriver rapporten ett antal områden där EU redan legitimt har utökat sina inhemska produktionskrav till att omfatta importerade produkter genom multilaterala, bilaterala och ensidiga instrument. Rapporten beskriver vidare EU:s möjligheter att genom dessa instrument fortsatt bidra till en global omställning till hållbara livsmedelssystem. När det gäller ensidiga åtgärder finns visst utrymme för att utöka EU:s produktionsstandarder till att omfatta importerade produkter, förutsatt att syftet är legitimt och att detta görs med full respekt för WTO-regelverket. Rapporten visar att det alltid är nödvändigt att göra en bedömning från fall till fall innan produktionskrav kan tillämpas på import. Inga konkreta förslag på tillämpning föreslås i rapporten även om ett antal kommande rättsakter och lagstiftningsförslag tas upp som därmed

¹ krav kopplat till att förebygga och behandla olika sjukdomar som växter kan drabbas av.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

EU-kommissionens rapport som presenterades den 3 juni 2022 är ett svar på en begäran från Europaparlamentet och rådet i linje med förra årets reformbeslut av den gemensamma jordbrukspolitiken. Syftet med rapporten är att analysera skälen för och de legala möjligheterna att tillämpa EU:s hälso- och miljöstandarder på importerade jordbruksvaror och livsmedel. Vidare skulle rapporten beskriva konkreta initiativ för en mer konsekvent tillämpning av EU:s standarder.

Kommissionen genomförde ett offentligt samråd i frågan mellan den 16 februari-16 mars i år och drygt 160 inlägg gjordes. Svaren var delade vad avser för- och nackdelar med att ställa ensidiga krav på importen.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen presenterade den 3 juni en rapport om vilka motiv och juridiska möjligheter som finns för att ställa krav på att importerade jordbruksprodukter ska produceras enligt EU:s miljö- och hälsostandarder. Vidare identifieras i rapporten konkreta initiativ i enlighet med WTO:s regelverk där denna typ av krav kan tillämpas.

Rapporten behandlar frågor i olika avsnitt:

- Behovet av en global omställning till hållbara livsmedelssystem,
- EU-strategin för hållbara livsmedelssystem,
- EU som global aktör,
- Efterlevnad av EU-normer (hälsonormer samt miljö- och djurskyddsnormer),
- Internationellt sammanhang (Internationella handelsregler och internationella normer och åtaganden för hälsa och miljö)
- Områden för EU:s åtgärder (multilaterala forum, bilateralt samarbete och handelsavtal samt ensidiga EU-åtgärder).

Kommissionen anför i rapporten att EU ska fortsätta sina insatser multilateralt för att vinna stöd och helst nå globalt samförstånd om behovet av åtgärder och internationellt avtalade normer.

Vidare betonas att handelsavtal och bilateralt samarbete ger möjligheter att göra detsamma med partnerländer. Det konstateras att EU:s ambitiösa handelsagenda redan har medfört framsteg på området. I över ett årtionde har

handelsavtalen innehållit ett kapitel om handel och hållbar utveckling och bestämmelser om samarbete kring djurskydd och antimikrobiell resistens. I de avtal som just nu förhandlas planeras ett kapitel om hållbara livsmedelssystem, och EU ska föreslå ett sådant i alla framtida avtal.

Rapporten hänvisar till att EU kommer att fortsätta se till att dess hållbarhetsagenda är samstämmig med dess utvidgnings-, grannskaps- och utvecklingspolitik. Hit räknas också att ta hänsyn till hur handeln påverkar tredjeländer. Vidare noteras att tekniskt samarbete och kapacitetssuppleering kan behövas för att stötta arbetet med hållbara produktionsmetoder i EU:s handelspartners.

Bedömningen i rapporten är att EU också kan vidta ensidiga åtgärder, när det är nödvändigt för att motverka globala miljöproblem eller främja djurskyddsfrågor. När regelverk om process- och produktionsmetoder tillämpas på importerade produkter, måste det göras med full respekt för WTO:s regler och andra internationella åtaganden. Det betonas i rapporten att rättvisa konkurrensvillkor eller skydd av EU:s konkurrenskraft inte utgör legitima skäl i WTO för sådana krav. Vissa ensidiga åtgärder som EU vidtagit för att reglera globala miljömässiga eller etiska aspekter på importerade produkter kan fortfarande vara kontroversiella för andra WTO-medlemmar, även om de är fullt förenliga med WTO:s regler. De WTO-medlemmar som har invändningar har alltid möjlighet att bestrida åtgärderna inom WTO:s tvistlösningssystem. Åtgärder som bedöms vara illegitima eller protektionistiska och oförenliga med balansen mellan EU:s internationella skyldigheter och rättigheter kan göra att EU riskerar motåtgärder. På grund av detta behöver regleringsförslag genomgå en bedömning av hur förenliga de är med WTO-reglerna i varje enskilt fall. All import av jordbruksbaserade livsmedel måste redan efterleva EU:s sanitära och fytosanitära krav eller de bestämmelser som av EU erkänns vara som minst motsvarande dessa.

I rapporten föreslås inga konkreta förslag på tillämpning även om ett antal kommande rättsakter och lagstiftningsförslag tas upp som kan komma att omfatta produktions- eller märkningskrav på importen. KOM hänvisar bl.a. till att man i slutet av 2023 ska anta en övergripande ramlagstiftning för hållbara livsmedelssystem samt till en kommande översyn av EU:s djurskyddslagstiftning.

Utöver frågan om förenlighet med WTO behöver man vid analysen av möjliga åtgärder från fall till fall också ta hänsyn till om kontrollmekanismerna är tekniskt och ekonomiskt genomförbara. Eftersom det är produktions- eller processmetoderna i tredjelandet som regleras, måste man bedöma om de lämpliga medlen för att kontrollera och verkställa användningen av dem är genomförbara och proportionerliga sett till kostnaderna och fördelarna. Enligt rapporten är den aspekten värd att betonas.

Ej tillämplig eftersom rapporten inte är en rättsakt.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget bedöms inte ha några budgetära konsekvenser. Som utgångspunkt ska utgiftsdrivande åtgärder på EU-budgeten i form av nya initiativ-, nya åtaganden- eller ambitionshöjningar finansieras genom omprioriteringar inom programmen i den fleråriga budgetramen (MFF) i enlighet med förordningen om denna.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen stödjer ambitionen att främja hållbarhet i det globala perspektivet inom ramen för Från jord- till bord-strategin. Det är i grunden positivt att EU:s handelspolitik bidrar till att främja säkra och hållbara livsmedel och uppnå ambitiösa åtaganden från tredjeländer på viktiga områden såsom djurskydd, användningen av bekämpningsmedel och kampen mot antimikrobiell resistens. Fokus bör vara att främja handel av hållbart producerade jordbruksprodukter och livsmedel utan att skapa oskäligen handelshinder. Det görs företrädesvis genom samarbete med handelspartners inom ramen för EU:s frihandelsavtal och genom standardiseringsarbete i relevanta internationella organisationer.

Eventuella krav på produktionsmetoder för importerade produkter måste diskuteras från fall till fall för att fastställa om förslaget syftar till - och leder till - ökad hållbarhet samt är försvarbart i WTO. Syftet får inte vara protektionistiskt. Påverkan på utvecklingsländer, risker för EU:s export i form av motåtgärder från handelspartners och påverkan på EU:s produktion samt livsmedelsindustri bör också analyseras och beaktas.

Regeringen delar i stort rapportens slutsatser och rapporten kan således i stort välkomnas. Den tydliga signalen om vikten av WTO-förenlighet välkomnas. Detsamma gäller slutsatsen att förslag att ställa krav på produktionsmetoder för import måste bedömas från fall-till-fall. Det är vidare positivt att kommissionen understryker att frågor som gäller de praktiska aspekterna av krav på produktionsmetoder för import såsom tillämpning och kontroll av efterlevnad förtjänar mer uppmärksamhet när åtgärder övervägs.

Regeringen anser dock att viss analys saknas i rapporten:

- Kommissionen för inget resonemang om vad som gör att det i vissa fall har bedömts vara motiverat med ensidiga åtgärder. Inte heller

- Rapporten kunde i större utsträckning betonat vikten av att analysera och ta hänsyn till effekter för utvecklingsländerns export. En sådan analys bör vara en uttalad del av de fall-till-fall-bedömningar av ensidiga åtgärder som föreslås av kommissionen. Detta för att undvika eller hantera eventuella målkonflikter med bland annat mål 1 (ingen fattigdom) av Agenda 2030:s globala mål för hållbar utveckling.
- Samarbete i multilaterala fora skulle mer explicit kunna beskrivas som EU:s förstahandsalternativ för att lösa gränsöverskridande hållbarhetsproblem. Nu är detta snarare underförstått.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Många medlemsstater har uttryckt stöd för rapporten och understrukt vikten av omställning mot ökad hållbarhet i livsmedelsproduktionen. Det finns ett brett stöd för att det multilaterala och bilaterala arbetet inom standardiseringsorgan respektive frihandelsavtal lyfts fram som primära instrument för att nå hållbarhetsmålen. Vissa medlemsstater pekar på EU-standarders eventuella negativa effekter på EU:s jordbrukares konkurrenskraft och ökade kostnader och ser från ett sådant perspektiv behov av ensidiga åtgärder. Medlemsstaterna är till stor del eniga om att ensidiga åtgärder måste analyseras från fall-till-fall, vara förenliga med WTO och andra internationella riktlinjer samt att handelsstörningar bör undvikas.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet drev frågan om att tillämpa EU:s miljö- och hälsonormer på importerade jordbruks- och livsmedelsprodukter i förra årets förhandlingar om den gemensamma jordbrukspolitiken.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Ärendet har inte remitterats eftersom det inte handlar om konkreta förslag.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Ej tillämpligt eftersom rapporten inte är en rättsakt.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

2021/22:FPM108

Ej tillämplig eftersom rapporten inte är en rättsakt.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Ej tillämplig eftersom rapporten inte är en rättsakt.

4.2 Fackuttryck/termer