



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 3 juni 2022
(OR. fr)

9651/22

AGRI 219
AGRILEG 88
FOOD 37
SAN 323
PHYTOSAN 22
VETER 51
ENV 514
CLIMA 245
CODEX 10
WTO 102
RELEX 711

FÖLJENOT

| | |
|----------------|---|
| från: | Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör |
| inkom den: | 3 juni 2022 |
| till: | Rådets generalsekretariat |
| Komm. dok. nr: | COM(2022) 226 final |
| Ärende: | RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET Tillämpning av EU:s hälso- och miljönormer på importerade jordbruks- och livsmedelsprodukter |

För delegationerna bifogas dokument – COM(2022) 226 final.

Bilaga: COM(2022) 226 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 3.6.2022
COM(2022) 226 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Tillämpning av EU:s hälso- och miljönormer på importerade jordbruks- och livsmedelsprodukter

1. INLEDNING

I juli 2021, under förhandlingarna om att reformera den gemensamma jordbrukspolitiken, uppmanade Europeiska unionens råd och Europaparlamentet Europeiska kommissionen att lägga fram följande:

[En] rapport med en analys och en bedömning av den rättsliga genomförbarheten av att tillämpa EU:s hälso- och miljönormer (djurskydd, processer och produktionsmetoder m.m.) på importerade jordbruks- och livsmedelsprodukter och med konkreta initiativ för att säkerställa en mer konsekvent tillämpning av dem, i enlighet med WTO:s regler. Rapporten bör omfatta alla relevanta offentliga politikområden, inbegripet – men inte begränsat till – den gemensamma jordbrukspolitiken, hälso- och livsmedelssäkerhetspolitiken, miljöpolitiken och den gemensamma handelspolitiken¹.

Denna rapport är ett svar på den uppmaningen. I den beskrivs vilka åtgärder som EU redan håller på att vidta multilateralt och bilateralt, men även oberoende, för att behandla globala miljöfrågor eller medborgarnas förväntningar på importerade jordbruks- eller livsmedelsprodukter, med fokus på hur hälso- och miljönormer (däribland djurskydd) tillämpas på importerade produkter och vad det finns för utmaningar när sådana normer tillämpas.

Underlag för rapporten är ett offentligt samråd², där över 160 berörda parter lämnade sina kommentarer, samt riktlinjediskussionen i rådet (jordbruk och fiske) i februari 2022 och Europaparlamentets resolution om från jord till bord-strategin³.

1.1. Behovet av en global omställning till hållbara livsmedelssystem

Sedan mitten av 1990-talet, då det antogs stora miljökonventioner⁴, har vi fått avsevärt mer kunskap om hur moderna livsmedelssystem påverkar miljön. Det har då också väckt kraftigare oro, i ett samhällsperspektiv och etiskt sett, för hur livsmedel produceras och konsumeras. Det är också nödvändigt att ställa om till hållbara livsmedelssystem som är mindre beroende av fossila bränslen på global nivå.

Livsmedelssystemen står för en fjärdedel av de årliga utsläppen av växthusgaser globalt⁵ och är den främsta drivkraften bakom att biologisk mångfald går förlorad⁶. Nästan 90 % av

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10991-2021-ADD-1/en/pdf>.

² <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13371-Imports-of-agricultural-and-food-products-applying-EU-health-and-environmental-standards-report-sv>.

³ [Europaparlamentets resolution av den 20 oktober 2021 om från jord till bord-strategin för ett rättvisare, hälsosammare och miljövänligare livsmedelssystem](#) (2020/2260(INI)).

⁴ Främst FN:s ramkonvention om klimatförändringar, konventionen om biologisk mångfald och FN:s konvention för bekämpning av ökenspridning.

⁵ IPCC (2020), [Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems](#).

⁶ IPBES (2019), [Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services](#), punkt B1 på s. 12. Se även t.ex. Benton, T. G., Bieg, C., Harwatt, H., Pudasaini, R. och L. Wellesley (2021), [Food system impacts on biodiversity loss: three levers for food system transformation in support of nature](#). Forskningsrapport från Chatham House. London. Sekretariatet för konventionen om biologisk mångfald (2020), [Global Biodiversity Outlook 5](#), Montreal, s. 64.

avskogningen världen över orsakas av att mer mark används till jordbruk – en påverkan som är större än man tidigare trott⁷. Klimatförändringar och miljöförstöring gör i sin tur att de globala livsmedelssystemen blir mindre motståndskraftiga och mer utsatta för stora svårigheter som vattenbrist, markförsämring och extremt väder. Detta undergräver ytterligare livsmedelstryggheten och ökar risken för sjukdomar som sprids via djur⁸.

I dag är nästan en av tre personer världen över hungrig eller har inte regelbunden tillgång till tillräcklig och näringsrik mat⁹. Samtidigt är nästan 40 % av världens vuxna befolkning överviktig¹⁰. I EU är osund kost en framträdande orsak till sjukdom och förtida dödsfall¹¹.

Att hälsan hos människor, djur och miljö hänger intimt samman är något som återkommer i One Health-strategin, som definieras som ”en integrerad, enande strategi med syftet att på ett hållbart sätt balansera och optimera människors, djurs och ekosystems hälsa”¹². One Health-strategin är erkänd i diverse globala åtaganden och deklARATIONER, t.ex. Förenta nationernas (FN:s) politiska deklARATION om antimikrobiell resistens¹³, FN:s miljöförsamlings resolution 3/4 om miljö och hälsa¹⁴, FN:s världshälsoförsamlings resolution om stärkta insatser för livsmedelssäkerhet¹⁵ och FN:s miljöförsamlings resolution 5/11 om biologisk mångfald och hälsa¹⁶.

Vid FN:s toppmöte om livsmedelssystem i september 2021 uppnåddes ett brett globalt samförstånd om att vi måste ställa om till hållbara och motståndskraftiga livsmedelssystem för att bemöta krisen för vår planet och klara alla målen för hållbar utveckling (de globala målen). Här skapades slagkraft för den globala förändring som det är akut behov av. Många länder har presenterat hur de nationellt ska gå tillväga för att göra jordbruk och livsmedel mer hållbara¹⁷.

⁷ FAO (2021), *COP26: Agricultural expansion drives almost 90 percent of global deforestation. FAO Remote Sensing Survey findings* (<https://www.fao.org/newsroom/detail/cop26-agricultural-expansion-drives-almost-90-percent-of-global-deforestation/en>).

⁸ FN:s miljöprogram och Internationella institutet för boskapsforskning (2020), *Preventing the Next Pandemic: Zoonotic diseases and how to break the chain of transmission*, Nairobi.

⁹ FAO, IFAD, Unicef, WFP och WHO (2021), *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. Transforming food systems for affordable healthy diets* (<https://www.fao.org/3/cb4474en/online/cb4474en.html>).

¹⁰ WHO (2021), *Fact sheets: Obesity and overweight* (<https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>).

¹¹ https://knowledge4policy.ec.europa.eu/health-promotion-knowledge-gateway/eu-burden-non-communicable-diseases-key-risk-factors_en.

¹² WHO (2021), *Tripartite and UNEP support OHHLEP's definition of 'One Health'* (<https://www.who.int/news/item/01-12-2021-tripartite-and-unep-support-ohhlep-s-definition-of-one-health>).

¹³ <https://digitallibrary.un.org/record/845917?ln=en>.

¹⁴

https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30795/UNEA3_4EN.pdf?sequence=1&isAlloWed=y.

¹⁵ https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_R5-en.pdf.

¹⁶ <https://www.unep.org/environmentassembly/unea-5.2/proceedings-report-ministerial-declaration-resolutions-and-decisions-unea-5.2?%2Fproceedings-report-ministerial-declaration-resolutions-and-decisions-unea-5.2>.

¹⁷ FN:s toppmöte om livsmedelssystem (2021), *Member State Dialogue Convenors and Pathways - Food* (https://summitdialogues.org/overview/member-state-food-systems-summit-dialogues/convenors/?_se=ZWxlbmFhdmVyeUB5YWhvby5jby5law%3D%3D&utm_campaign=Food).

I den deklARATION som ledarna för G20¹⁸ antog i Rom i oktober 2021 erkänns i samma anda att främjandet av hållbara livsmedelssystem, däribland genom att stärka de globala, regionala och lokala livsmedelsvärdekedjorna och den internationella handeln med livsmedel, kommer att bidra till livsmedelstryggheten och dessutom göra det avsevärt lättare att bekämpa de tillhörande globala utmaningarna med klimatförändringar och förlorad biologisk mångfald¹⁹.

1.2. EU-strategin för hållbara livsmedelssystem

EU har lagt fram sin väg mot hållbara livsmedelssystem i Från jord till bord-strategin²⁰, som offentliggjordes i maj 2020 tillsammans med strategin för biologisk mångfald²¹, som en del av den europeiska gröna given²². I Från jord till bord-strategin läggs det upp en plan för ett rättvisare, hälsosammare och miljövänligare livsmedelssystem som kräver att alla aktörer, även konsumenterna, anpassar sig till nya och strängare normer för hälsa, miljö och djurskydd. Omställningen bör leda till ökad hållbarhet, till att den biologiska mångfalden bevaras och förbättras, samt till stöd åt jordbrukssystem som gynnar den biologiska mångfalden.

Den nya gemensamma jordbrukspolitiken har utformats för att vägleda och stödja EU:s jordbrukare, däribland småbrukare, när de ska förbättra sina miljö- och klimatprestanda genom en mer resultatinkriktad modell.

Livsmedelssystemens hållbarhet är en global fråga, och EU kan inte på egen hand klara av att bemöta de globala hoten när det gäller hur livsmedlen produceras och konsumeras. I Från jord till bord-strategin fastställs EU:s ambition att bli en global ledare inom hållbara livsmedel, genom sitt internationella samarbete kring forskning och innovation inom livsmedelsområdet, genom att bygga upp samarbeten, genom att främja standarder för hållbara metoder på internationell nivå, samt genom sin handels- och utvecklingspolitik.

1.3. EU som global aktör

EU är världens största exportör av jordbruksbaserade livsmedelsprodukter, inklusive från vattenbruk, och den tredje största importören²³. EU:s import domineras av produkter som för det mesta inte produceras internt (t.ex. kaffe, te, palmolja, tropiska frukter), som produceras under EU:s lågsäsong eller som det råder begränsad eller otillräcklig produktion av för att möta efterfrågan (t.ex. sojabönor och sojamjöl). EU:s export omfattar hela produktsortimentet, från råvaror som mjölkpulver, griskött och spannmål till produkter med

¹⁸ G20-medlemmarna står för ca 80 % av den globala handeln med jordbruksprodukter och 60 % av världens jordbruksmark.

¹⁹ <https://www.consilium.europa.eu/media/52730/g20-leaders-declaration-final.pdf>.

²⁰ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – *Från jord till bord-strategin för ett rättvisare, hälsosammare och miljövänligare livsmedelssystem*. COM(2020)381 final.

²¹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – *EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 – Ge naturen större plats i våra liv*. COM(2020) 380 final.

²² Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – *Den europeiska gröna given*. COM(2019) 640 final.

²³ Europeiska kommissionen (2021), [Agri-food trade in 2020: Report](#).

högt mervärde som vin och sprit, olivolja eller ost. Detta leder till ett kraftigt handelsöverskott²⁴.

Som en viktig aktör på de internationella livsmedelsmarknaderna har EU avsevärd påverkan på tredjeländer (dvs. länder utanför EU) genom sin handelspolitik och sin förmåga att påverka utvecklingen av regelverk och normer av global betydelse. EU:s handelspolitik kan – tillsammans med andra verktyg, som EU:s strategi för säljfrämjande åtgärder för jordbruksprodukter – användas för att göra de höga standarderna för EU:s jordbruksbaserade livsmedelsprodukter mer kända utanför EU, och för att främja hela världens omställning till hållbara livsmedelssystem i enlighet med FN:s globala mål. Kommissionen arbetar också tillsammans med Europeiska utrikestjänsten med utåtriktad verksamhet om hållbara livsmedelssystem.

I översynen av EU:s handelspolitik från februari 2021²⁵ sätts följaktligen kursen mot en öppen, hållbar och beslutsam handelspolitik som bättre kommer att kunna åstadkomma global förändring och återspegla EU:s strategiska intressen och värden, i enlighet med WTO:s regler. Att bekämpa klimatförändringar och miljöförstöring är bland EU:s högsta prioriteringar. För att göra den visionen till verklighet krävs det handling på alla nivåer.

Dessutom har EU och dess medlemsstater åtagit sig konsekvent politik för utveckling. Detta innebär att de eftersträvar att ta hänsyn till utvecklingsmål i sådan politik som sannolikt har inverkan i utvecklingsländer. Tanken med konsekvent politik för utveckling är att få EU:s olika politikområden att säga emot varandra så lite som möjligt och bygga upp samverkan mellan dem, och att få utvecklingsarbetet att fungera bättre, till förmån för partnerländerna. Sedan den konsekventa politiken för utveckling infördes i EU-rätten genom Maastrichtfördraget (1992) har EU:s åtagande för denna politik bekräftats i det nya europeiska samförståndet om utveckling²⁶, där det också erkänts som en avgörande del i strategin för att nå de globala målen i partnerländerna.

Samtidigt är EU beroende av handel, inte bara som avsättningsområde och källa till konkurrens för sin livsmedelsindustri, utan också som ett sätt att göra livsmedelsförsörjningen mångsidig. Som beskrivs i meddelandet om livsmedeltrygghet²⁷ har Rysslands invasion av Ukraina visat på brister som leder till risker för det globala systemet för livsmedelstrygghet. Det är brister som bör behandlas på ett sådant sätt att det påskyndar omställningen till hållbara, motståndskraftiga och rättvisa livsmedelssystem i EU och globalt.

²⁴ År 2020 gav handeln med jordbruksbaserade livsmedelsprodukter i de 27 EU-länderna ett handelsöverskott på 62 miljarder euro, vilket motsvarar 28,5 % av det totala handelsöverskottet i samma länder (se not 23).

²⁵ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – *Översyn av handelspolitiken – En öppen, hållbar och bestämd handelspolitik*. COM(2021) 66 final.

²⁶ [Nytt europeiskt samförstånd om utveckling – "Vår värld, vår värdighet, vår framtid": Gemensam förklaring från rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, Europaparlamentet och kommissionen](#), Europeiska unionens publikationsbyrå, 2018.

²⁷ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – *Säkra livsmedelsförsörjningen och stärka motståndskraften i livsmedelssystemen*. COM(2022) 133 final.

2. EFTERLEVNAD AV EU-NORMER

2.1. Hälsonormer

EU har ett stabilt sanitärt och fytosanitärt system som ska se till att alla livsmedel som släpps ut på marknaden i EU uppfyller kravet på en hög hälsoskyddsnivå för människor, och förebygga spridning av skadedjur eller sjukdomar bland växter och djur. All import av jordbruksbaserade livsmedel måste efterleva EU:s sanitära och fytosanitära krav eller de bestämmelser som av EU erkänns vara som minst motsvarande dessa²⁸. Reglerna bygger på vetenskaplig bevisning, och det tas vederbörlig hänsyn till internationella standarder under processen med att utarbeta dem.

Att djur, växter eller produkter som förs in i EU från tredjeländer efterlever EU:s relevanta normer och krav kontrolleras genom effektiva kontrollsystem som införts av de behöriga myndigheterna i EU:s medlemsstater, i samarbete med de nationella tullmyndigheterna. Importkrav och kontrollsystem är riskbaserade, så hur omfattande kontrollerna är och hur ofta de sker anpassas alltså efter riskerna med respektive djur, växter eller produkter. Typen av kontroller beror på typen av produkter och de risker som hänger ihop med dem (t.ex. livsmedel av animaliskt eller icke-animaliskt ursprung), och det tas också hänsyn till den vetenskapliga bevisningen och till information om bristande efterlevnad från olika håll, t.ex. om livsmedelsincidenter, utbrott av djursjukdomar eller växtskadegörare, resultat från gränskontroller och upplysningar från tredjeländer.

Som en del i efterlevnadsmekanismen utför dessutom kommissionen kontroller, inklusive revisioner, enligt ett arbetsprogram som publiceras varje år för att bekräfta att de behöriga myndigheterna i EU-medlemsstaterna och länder utanför EU som exporterar till EU uppfyller sina lagliga skyldigheter. Kommissionens kontroller är mer inriktade på kontrollsystemen än på de enskilda lokalerna.

Folkhälsoproblem i samband med jordbruksbaserad livsmedelsproduktion har dock bara inte att göra med sanitära och fytosanitära krav. I förordning 2019/6 om veterinärmedicinska läkemedel²⁹, som gäller fr.o.m. januari 2022, föreskrivs en rad konkreta åtgärder för att bekämpa antimikrobiell resistens. Organismer som är resistenta mot antimikrobiella substanser kan sprida sig inte bara från livsmedel av animaliskt ursprung, utan även direkt mellan människor eller mellan människor och djur. Genom åtgärderna för en mer välbetänkt och ansvarsfull användning av antimikrobiella medel på djur, blir det möjligt att nå Från jord till bord-strategins mål att minska den totala EU-försäljningen av antimikrobiella medel till produktionsdjur och vattenbruk med 50 % fram till 2030. Här kommer det, på grundval av

²⁸ Beträffande livsmedelssäkerhet finns detta krav med i artikel 11 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet (*den allmänna livsmedelslagstiftningen*, EGT L 031, 1.2.2002, s. 1), där det står att "livsmedel och foder som importerar till gemenskapen för att släppas ut på marknaden i gemenskapen skall uppfylla relevanta krav i livsmedelslagstiftningen eller villkor som gemenskapen anser vara minst likvärdiga eller, om gemenskapen har slutit särskilda avtal med det exporterande landet, krav som ingår i dessa avtal". Den allmänna livsmedelslagstiftningen är ett "paraply" som täcker alla livsmedelssäkerhetens grundläggande aspekter och gäller för alla åtgärder angående livsmedel eller foder som släpps ut på marknaden i EU. Det enda som inte ingår är primärproduktion för privat enskilt bruk.

²⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/6 av den 11 december 2018 om veterinärmedicinska läkemedel, EUT L 4, 7.1.2019, s. 43.

artikel 118 i förordningen om veterinärmedicinska läkemedel, att sättas upp nya krav för användningen av antimikrobiella medel på djur och produkter av animaliskt ursprung avsedda för import till EU. Närmare bestämt får inte dessa behandlas med antimikrobiella medel för att främja deras tillväxt eller öka avkastningen, eller med antimikrobiella medel som i EU betecknas som reserverade för behandling av vissa infektioner hos människor.

2.2. Miljö- och djurskyddsnormer

Alla importerade livsmedel som släpps ut på marknaden i EU måste efterleva de relevanta EU-normerna för slutprodukterna, och som är tillämpliga oavsett om produkten är producerad internt eller importerad. Krav på hur produkterna produceras ("process- och produktionsmetoder") brukar emellertid inte åläggas på importerade produkter. Det finns just nu inga allmänna (övergripande) bestämmelser i EU-rätten där det hänvisas till miljökrav eller – mer generellt – hållbarhetskrav som är tillämpliga på inhemska eller importerade livsmedelsprodukter.

Regelverk för process- och produktionsmetoder gäller ofta på miljöskydds- eller djurskyddsområdet, och där är åtgärderna för att begränsa miljöpåverkan eller behandla etiska problem inte kopplade till slutprodukten i sig utan till produktionen av den. Om sådana normer tillämpas på import, "reglerar" de därför i praktiken produktionsprocessen utomlands, i den mån de berörda produkterna är avsedda att säljas på marknaden i det reglerande landet. Dessutom påverkar process- och produktionsmetoderna kanske inte ens de fysiska egenskaperna hos slutprodukten. I sådana fall används begreppet "icke-produktrelaterade process- och produktionsmetoder".

EU ålägger inte systematiskt sådana normer på importerade produkter, men viss **djurskyddslagstiftning** är redan tillämplig på import. EU har villkor fastställda för djurskydd vid tidpunkten för avlivning, och även för djurskydd under transport. I förordning nr 1099/2009³⁰ krävs att tredjeländer som exporterar kött till EU tillämpar normer som åtminstone motsvarar dem i EU-förordningen. För detta ändamål intygar tredjeländerna i exportintyget att djurskyddsnormer för slakt som åtminstone motsvarar EU:s har uppfyllts, och detta har aldrig ifrågasatts av handelspartner. Kommissionen bedömer ländernas kapacitet att godkänna nämnda intygsgivning under revisioner av kötthygien. På samma sätt måste djur som importeras till EU vara i skick att transporteras, i enlighet med de relevanta EU-kraven, och detta måste tredjeländerna bekräfta i det officiella intyget enligt förordning nr 1/2005³¹. Det finns också en uppsättning krav som måste uppfyllas av transportörerna, som måste ha tillstånd och vara företrädare i de medlemsstater där de ansöker om tillstånd. EU har vidare ett obligatoriskt system för djurskyddsmärkning för bordsägg³², där produktionsmetoden anges (burhöns, utehöns, frigående höns inomhus osv.).

³⁰ Rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning, EUT L 303, 18.11.2009, s. 1.

³¹ Rådets förordning (EG) nr 1/2005 av den 22 december 2004 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden, EUT L 3, 5.1.2005, s. 1.

³² Kommissionens förordning (EG) nr 589/2008 av den 23 juni 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 när det gäller handelsnormerna för ägg, EUT L 163, 24.6.2008, s. 6.

Av djurskyddsskäl och av hänsyn till EU-invånarnas oro har slutligen EU ett förbud mot att sälprodukter släpps ut på marknaden³³ (med undantag för produkter som härrör från jakt som ursprungsbefolkningar bedriver), liksom även katt- och hundpäls och produkter som innehåller sådan päls³⁴.

3. INTERNATIONELLT SAMMANHANG

3.1. Internationella handelsregler

Med de globala handelsreglerna vill man säkerställa ett förutsägbart och icke-diskriminerande regelverk för handel, samtidigt som man slår vakt om varje lands rätt att reglera enligt vad man föredrar i respektive samhälle. Hållbar utveckling och behovet av att skydda miljön finns med bland Världshälsoorganisationens (WTO:s) principer³⁵. I det här avsnittet analyseras huruvida det är lagligt att tillämpa hälso- och miljöskyddsnormer (inklusive djurskyddsnormer) på importerade produkter inom ramen för WTO.

WTO ifrågasätter inte länders rätt att vidta åtgärder till skydd för miljön eller den allmänna moralen, inte heller när det gäller djurskydd, förutsatt att vissa villkor är uppfyllda. De senaste 20 åren har det också blivit mer än dubbelt så många miljörelaterade anmälningar som lämnats in till WTO, och de uppgick till nästan 17 % av alla anmälningar 2020³⁶.

Två välkända exempel på åtgärder angående icke-produktrelaterade process- och produktionsmetoder, som införts för att skydda miljön, är när Förenta staterna införde ett förbud mot tonfisk importerad från länder som inte kunde bevisa att delfinerna skyddats vid deras fiskemetoder, samt när de förbjöd räkor som fiskats i tredjeländer utan hjälp av teknik för att skydda havssköldpaddor. Båda åtgärderna bestreds och togs upp hos WTO, och avgörandena i fråga har gjort det lättare att förstå hur gränsområdet mellan handel och miljö behandlas i WTO:s jurisdiktion³⁷.

De övergripande skyldigheterna och rättigheterna när det gäller handel med varor fastställs i det allmänna tull- och handelsavtalet 1994 (Gatt). Det första steget för att bedöma om en åtgärd som berör varor är lagenlig är om den innefattas av någon av reglerna i Gatt. Så är fallet i synnerhet när en åtgärd är något av följande:

³³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 av den 16 september 2009 om handel med sälprodukter, EUT L 286, 31.10.2009, s. 36.

³⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1523/2007 av den 11 december 2007 om att förbjuda utsläppande på marknaden samt import till eller export från gemenskapen av päls av katt och hund och varor som innehåller sådan päls, EUT L 343, 27.12.2007, s. 1.

³⁵ I ingressen till Marrakechavtalet, varigenom WTO upprättades, står det att medlemmarna erkänner ”att deras förbindelser på det kommersiella och ekonomiska området bör inriktas på att höja levnadsstandarden, säkerställa full sysselsättning samt en stor och stadigt växande volym av realinkomst och effektiv efterfrågan och på att öka produktion av och handel med varor och tjänster, som medger ett optimalt utnyttjande av världens resurser i enlighet med målsättningen om en hållbar utveckling, i syfte att både skydda och bevara miljön och ge ökade möjligheter för detta på sätt som är förenligt med medlemmarnas respektive behov och intressen på skilda nivåer av ekonomisk utveckling”.

³⁶ WTO:s kommitté för handel och miljö (2022), [Environmental database for 2020. Note by the Secretariat](#), WTO Doc. WT/CTE/EDB/20, 28 januari 2022.

³⁷ *US – Prohibition of Shrimps and Certain Shrimp Products*, WTO Doc. WT/DS56/AB/R (98-000) (12 oktober 1998) [överprövningsorganets rapport] och WTO Doc. WT/DS58/R (15 maj 1998) [panelrapport]. *US – Restrictions on Imports of Tuna* DS21/R – BISD 39S/155 (3 september 1991, ej antagen) [*Tuna-Dolphin I*] och DS29/R (16 juni 1994, ej antagen) [*Tuna-Dolphin II*].

- Diskriminerande, vilket innebär att den antingen omfattas av
 - artikel I om behandling som mest gynnad nation, där det krävs att produkter från en WTO-medlem inte får behandlas mindre gynnsamt än likartade produkter från något annat land, eller
 - artikel III om nationell behandling, där det står att importerade produkter inte får behandlas mindre gynnsamt än likartade inhemska produkter, eller
- en kvantitativ begränsning av mängden av en produkt som importeras eller exporteras (artikel XI).

En åtgärd är **diskriminerande** när den utgör antingen 1) diskriminering rättsligt sett, alltså när det i åtgärden uttryckligen görs åtskillnad mellan produkter utifrån ursprung, eller 2) diskriminering i praktiken, alltså när åtgärden är neutral sett till ursprung utåt sett, men har en skadlig inverkan på konkurrensvillkoren mellan likartade produkter från olika WTO-medlemmar. Diskriminering i praktiken kan exempelvis föreligga om det är lättare för inhemska produkter än för likartade importerade produkter att uppfylla en viss standard eller ett visst krav.

Om ingen av dessa bestämmelser har överträtts, behövs det i allmänhet ingen vidare analys, eftersom åtgärden anses förenlig med Gatt. Om bestämmelserna har överträtts, kan åtgärden fortfarande åtnjuta de allmänna undantag från reglerna i Gatt som står i dess artikel XX³⁸. Om den kan det, kan åtgärden behållas och anses som allmänt förenlig med Gatt.

För att kunna bli motiverad enligt artikel XX i Gatt måste en åtgärd uppfylla följande:

- Den måste genuint driva ett eller flera av de **politiska mål** som förtecknas i artikel XX (*provisorisk motivering*). De vanligaste grunderna när det gäller regelverk för process- och produktionsmetoder handlar om skydd för människors, djurs eller växters liv eller hälsa (artikel XX b), skydd för (levande och icke-levande) uttömliga naturtillgångar (artikel XX g), allmän moral (artikel XX a) samt produkter framställda inom kriminalvården (artikel XX e). Mål av ekonomisk karaktär, som att göra inhemska producenter mer konkurrenskraftiga eller skapa mer lika villkor, är inte giltiga grunder enligt artikel XX i Gatt för att åtgärder för icke-produktrelaterade processmetoder ska få tillämpas på import.
- Den måste klara ”**nödvändighetstestet**”, som kräver avvägning av olika faktorer:

³⁸ I artikel XX a, b och g i Gatt står det följande:

”Med iakttagande av kravet att sådana åtgärder inte tillämpas på ett sätt som skulle innebära ett medel för godtycklig eller oberättigad diskriminering mellan länder där samma förhållanden råder eller en förtäckt inskränkning av internationell handel, skall ingen bestämmelse i detta avtal tolkas såsom utgörande hinder för avtalsslutande part att antaga eller genomföra åtgärder som

a) är nödvändiga för att skydda den allmänna moralen,

b) är nödvändiga för att skydda människors, djurs eller växters liv eller hälsa,

[...]

e) gäller produkter framställda inom kriminalvården,

[...]

g) avser bevarandet av uttömliga naturtillgångar, om sådana åtgärder genomförs i samband med restriktioner av inhemska produktion eller konsumtion ...”

- Hänsyn till vad de mål som drivs har för betydelse för den reglerande medlemmen. I vissa fall kan ett förbud vara det enda lämpliga sättet att uppnå det önskade målet, t.ex. jämfört med ett märkningskrav. Här upprätthöll WTO EU:s förbud mot import av produkter från sälar, eftersom det grundade sig på kraftig oro i samhället³⁹. På samma sätt förbjuder EU import och marknadsföring av katt- och hundpäls på moraliska och etiska grunder⁴⁰. Åtgärden har aldrig bestridits av handelspartner och anses vara fullt förenlig med WTO-rätten.
- Hur åtgärden bidrar till målen, dvs. att åtgärden måste vara lämplig för att uppnå de uppgivna målen eller bidra till det.
- Avsaknad av tillgänglig alternativ åtgärd som skulle begränsa handeln mindre men bidra lika mycket eller mer till att uppnå de uppgivna målen, med hänsyn till teknisk och ekonomisk genomförbarhet. Exempelvis anses frivilligåtgärder i allmänhet mindre inskränkande för handeln än obligatoriska åtgärder, och märkning som mindre inskränkande än importförbud.
- Den måste uppfylla det övergripande budskapet i artikel XX, där kravet är att det i en åtgärds utformning, struktur och tillämpning inte finns någon godtycklig eller oberättigad diskriminering mellan länder där samma förhållanden råder, eller en förtäckt inskränkning av internationell handel.

För att vara motiverad i enlighet med artikel XX i Gatt måste en åtgärd vara nödvändig för att uppnå ett eller flera av de omfattade politiska målen, den måste behandla inhemska och importerade produkter opartiskt och den får inte ha protektionistiska inslag. Hänsyn bör tas till den börda och de kostnader som läggs på relevanta berörda parter, däribland internationella partner, offentliga förvaltningar, importörer, exportörer och användare. I utformningen av åtgärderna i fråga bör det också finnas tillräcklig flexibilitet för att räkna med de exporterande ländernas särskilda förhållanden och potentiellt annorlunda produktionsmetoder, förutsatt att detta görs opartiskt, t.ex. genom att tredjeländernas produktionsmetoder erkänns vara effektiva på en nivå som är jämförbar med EU:s normer.

Alla relevanta internationella regler och normer bör tas i beaktande vid åtgärden. Om åtgärden avviker från dessa normer måste skälen till detta anges, till exempel att det finns ytterligare information eller beslutet att tillhandahålla en högre skyddsnivå.

Åtgärden bör bygga på antingen vetenskap eller annan information där så är relevant (t.ex. från ett relevant internationellt organ, med rapporter, beslut, undersökningar etc.), och den bör utgöra en rationell grund för åtgärden, uppenbar vid en korrekt bedömning. Om åtgärden bygger på begreppet försiktighet (på grundval av att viss vetenskaplig information ännu inte är tillgänglig), bör den bygga på all tillgänglig relevant information, det bör vara möjligt att införskaffa den information som behövs för en mer fullständig bedömning, och det bör finnas möjlighet till granskning.

³⁹ *EC – Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*, WT/DS400/AB/R och WT/DS401/AB/R (22 maj 2014).

⁴⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1523/2007 av den 11 december 2007 om att förbjuda utsläppande på marknaden samt import till eller export från gemenskapen av päls av katt och hund och varor som innehåller sådan päls, EUT L 343, 27.12.2007, s. 1.

Orosmoment som är av global karaktär och är internationellt erkända av åtminstone en del av det internationella samfundet (t.ex. klimatförändringar, förlorad biologisk mångfald, antimikrobiell resistens) blir mer sannolikt accepterade som berättigade skäl till åtgärder.

Reglerna i Gatt ovan utvecklas ytterligare i avtalet om tekniska handelshinder (TBT-avtalet), där det finns regler om diskriminering (artikel 2.1) och nödvändighet (artikel 2.2). Där anges att tekniska regelverk inte får inskränka handeln mer än vad som är nödvändigt för att fullgöra berättigade mål, som krav på nationell säkerhet, förhindrandet av bedrägliga förfaranden, skydd av människors hälsa eller säkerhet, djurs eller växters liv eller hälsa, eller miljön. När WTO-medlemmar utarbetar sina tekniska regelverk förväntas de ta hänsyn till bl.a. tillgänglig vetenskaplig och teknisk information.

TBT-avtalet tillämpas inte på regelverk om icke-produktrelaterade process- och produktionsmetoder (eftersom definitionen i bilaga 1 syftar på "egenskaper hos produkter eller *deras* tillhörande processer och produktionsmetoder"). Det tillämpas dock på åtgärder som angår terminologi, symboler, förpackning eller märkning, eftersom dessa gäller en produkt, process eller produktionsmetod. Om en åtgärd omfattas av TBT-avtalet kommer den att analyseras inom den ramen. Artikel XX i Gatt gäller inte i händelse av brott mot TBT-avtalet, eftersom delarna i artikel XX i Gatt redan är ändamålsenligt införlivade i artiklarna 2.1 och 2.2 i TBT-avtalet.

Artikel XX b i Gatt vidareutvecklas på samma sätt i avtalet om sanitära och fytosanitära åtgärder (SPS-avtalet), där det också finns bestämmelser om omotiverad diskriminering (artiklarna 2.3 och 5.5) och nödvändighet (artiklarna 2.2 och 5.6). Som anges i bilaga A i SPS-avtalet tillämpas det bara på vissa särskilda risker som uppkommer *inom den reglerande medlemmens territorium*.

Förutsatt att alla villkoren ovan är uppfyllda, kan sammanfattningsvis nationella regelverk om process- och produktionsmetoder ses som förenliga med WTO:s regler.

3.2. Internationella normer och åtaganden för hälsa och miljö

Den utökade internationella handeln med jordbruksbaserade livsmedelsprodukter de senaste årtiondena har gjort att det behöver utarbetas normer på internationell nivå för att underlätta internationellt utbyte. Åtskilliga internationella organisationer har en viktig roll i att ta fram globala livsmedelsnormer, i synnerhet när det gäller livsmedelssäkerhet och konsumentskydd. Det finns emellertid inget särskilt forum som arbetar med hållbarhets- och miljönormer att tillämpa på livsmedel. Nedanstående översikt handlar främst om de befintliga internationella organisationer som arbetar aktivt med normer och åtaganden för hälsa och miljö i samband med livsmedelsproduktion. Som nämnts ovan blir oro smoment som är av global karaktär och är internationellt erkända av åtminstone en del av det internationella samfundet mer sannolikt accepterade som berättigade skäl till åtgärder.

På området livsmedelssäkerhet, djurhälsa och växtskydd är de tre viktigaste internationella standardiseringsorganen, som erkänns av WTO i SPS-avtalet, Codex Alimentarius-kommissionen, Världorganisationen för djurens hälsa och Internationella växtskyddskonventionens sekretariat.

Codex Alimentarius-kommissionen har inrättats av FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) och Världshälsoorganisationen (WHO) som en reaktion på

konsumenternas stigande oro för de potentiella hälsoriskerna med livsmedel och de utbredda nationella regelverken för livsmedelssäkerhet som hämmar den internationella handeln. Under sin nästan 60 år långa fortlöpande verksamhet har Codex Alimentarius-kommissionen antagit över 200 livsmedelsstandarder, och även riktlinjer, uppförandekoder om hygien, märkning, livsmedel som producerats från genetiskt modifierade organismer, antimikrobiell resistens, maxnivåer för främmande ämnen i livsmedel eller för livsmedelstillsatser, maxgränser för bekämpningsmedelsrester eller för rester av veterinärmedicinska läkemedel i livsmedel. År 2021 tog dess arbetsgrupp om antimikrobiell resistens fram vetenskapligt grundad vägledning till hur man hanterar sådan resistens på ett sammanhängande sätt längs hela livsmedelskedjan.

Världsorganisationen för djurs hälsa (OIE⁴¹) sätter internationella normer för djurhälsa, djurskydd och animalieproduktion, däribland antimikrobiell resistens. OIE behandlar också ämnet antimikrobiell resistens genom Quadripartite-alliansen, ett konsoliderat samarbete mellan WHO, FAO, FN:s miljöprogram (Unep) och OIE, där man stöder sig på sitt huvuduppdrag för att ta itu med de många olika behoven i de globala insatserna mot antimikrobiell resistens. I sin sjunde strategiska plan för perioden 2021–2025⁴² understryker OIE att även om huvuduppdraget är att förbättra djurhälsa och djurskydd, är detta till hjälp för att bevara mänsklighetens framtid. Att bidra till globala mål genom bättre hållbarhet i animalieproduktionen är dessutom fortfarande ett av OIE:s dominerande mål.

Den internationella växtskyddskonventionen (IPPC) är ett mellanstatligt avtal som undertecknats av över 180 länder, med syftet att skydda världens växtresurser mot spridning och införande av växtskadedjur och främja en säker handel. I konventionen infördes internationella standarder för fytosanitära åtgärder som ett huvudverktyg för att uppnå konventionens mål. Den blev då också den enda globala standardiseringsorganisationen för växtskydd. I sin strategiska ram för 2020–2030 lägger IPPC fram följande strategiska mål: a) Att stärka den globala livsmedelstryggheten och öka den hållbara jordbruksproduktionen. b) Att skydda skogarna och miljön från att drabbas av växtskadedjur. c) Att underlätta utvecklingen av en säker handel och ekonomisk tillväxt.

EU har även ett nära samarbete med FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) om jordbruk, fiske, skogsbruk, biologisk mångfald, livsmedelstrygghet, livsmedelskriser och livsmedelssäkerhet. År 2021 kom EU och FAO i sin strategiska dialog överens om att öka de ömsesidiga insatserna på sina gemensamma agendor för att omvandla de jordbruksbaserade livsmedelssystemen och göra dem mer inkluderande, effektiva, motståndskraftiga och hållbara. FAO har publicerat olika riktlinjer om hållbart vattenbruk⁴³, markvård och hållbara livsmedelssystem⁴⁴. Där definierar man ett hållbart livsmedelssystem och anger skälen till en helhetssyn, med tanke på kopplingarna mellan de jordbruksbaserade livsmedelssystemens

⁴¹ Organisationen har behållit sin historiska förkortning, som står för *Office International des Epizooties*.

⁴² https://web.oie.int/download/SG/2020/A_88SG_14_StrategicPlan.pdf.

⁴³ I artikel 9 i FAO:s [uppförandekod för ansvarsfullt fiske](#) fastställs vissa principer för ansvarsfullt vattenbruk, med regler för användningen av kemiska tillsatser i vattenbruk som är farliga för människors hälsa och miljön. FAO har utfärdat flera vägledande dokument om hållbara metoder. EU stöder just nu det framtidskridande arbetet med omfattande och ambitiösa riktlinjer för hållbart vattenbruk inom ramen för FAO, i enlighet med de strategiska riktlinjerna för vattenbruket i EU.

⁴⁴ FAO (2018), [Sustainable food systems: concept and framework](#), Rom.

sociala, miljömässiga och ekonomiska aspekter, de nuvarande strategiernas begränsningar och behovet av förändring.

De nämnda EU-insatserna för att effektivt arbeta mot antimikrobiell resistens är också en följd av att FN:s särskilda samordningsgrupp om antimikrobiell resistens (där det ingår experter från FAO, WHO och OIE) har erkänt internationellt att det krävs akuta åtgärder för att tygla den antimikrobiella resistensen, och att man behöver börja med att fasa ut användningen av antimikrobiella medel för att främja djurs tillväxt och sätta in åtgärder för att de antimikrobiella medel som är viktigast för mänsklig läkekonst ska fortsätta fungera.

Även kommittén för globalt tryggad livsmedelsförsörjning (CFS), ett FN-forum för att granska och följa upp politiken för livsmedelstrygghet, är aktivt involverade i omställningen till hållbara livsmedelssystem⁴⁵.

I den strategiska ramen för biologisk mångfald 2010–2020⁴⁶ som ingår i konventionen om biologisk mångfald, finns det olika mål som är relevanta i samband med normer för och handel med livsmedel, främst mål 7 om hållbart jordbruk, vattenbruk och skogsbruk och mål 8 om föroreningar, inklusive överskott av näringsämnen.

Det internationella initiativet för pollinatörer, som inleddes inom ramen för konventionen om biologisk mångfald och genomförs av FAO sedan 2000, är det huvudsakliga politiska instrumentet för att bekämpa hotet mot pollinatörerna på global nivå. Pollinatörer är en integrerad del av sunda ekosystem⁴⁷, i synnerhet agroekosystem⁴⁸. Utan dem skulle grödor och vilda växtarter som är beroende av pollinering från djur minska, och många skulle i slutändan försvinna⁴⁹. Ändå håller både förekomsten och mångfalden av pollinatörer på att just minska i EU och hela världen, och åtskilliga arter hotar att dö ut⁵⁰. Den mellanstatliga plattformen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (IPBES) menar i sin bedömningsrapport om pollinatörer⁵¹ att förändrad markanvändning, intensiv

⁴⁵ Se t.ex. CFS (2014), *Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems*, Rom; CFS (2021), *CFS Voluntary Guidelines on Food Systems and Nutrition*, Rom; CFS högnivåpanel av experter (HLPE) (2019), *Agroecological and other innovative approaches for sustainable agriculture and food systems that enhance food security and nutrition. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*, Rom; HLPE (2020), *Food security and nutrition: building a global narrative towards 2030. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*, Rom.

⁴⁶ <https://www.cbd.int/sp/>.

⁴⁷ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – *EU-initiativ om pollinatörer*, COM(2018) 395 final och det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar, SWD(2018) 302 final/2.

⁴⁸ FAO (2019), *State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture*, Rom.

⁴⁹ 5–8 % av den nuvarande vegetabilieproduktionen, med ett årligt marknadsvärde på 235–577 miljarder US-dollar (siffror från 2015), kan direkt hänföras till pollinatörer (se IPBES (2016), not 50, s. 4 och 154).

⁵⁰ IPBES (2016), *The assessment report of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services on pollinators, pollination and food production*, Potts S. G., Imperatriz-Fonseca V. L. och H. T. Ngo (red.), sekretariatet för den mellanstatliga plattformen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster, Bonn. IPBES är ett vetenskapligt rådgivande organ inrättat enligt konventionen om biologisk mångfald. Se även konventionen om biologisk mångfald (2007), *Pollinators: Key issues* (<https://www.cbd.int/agro/pollinatorkeyissues.shtml>); S. Fryday, K. Tiede och J. Stein (2015), *Scientific services to support EFSA systematic reviews: Lot 5 Systematic literature review on the neonicotinoids (namely active substances clothianidin, thiamethoxam and imidacloprid) and the risks to bees*, EFSA supporting publication 2015:EN-756; FAO (2019), *Declining bee populations pose threat to global food security and nutrition* (<https://www.fao.org/news/story/en/item/1194910/icode/>).

⁵¹ IPBES (2016), se not 50.

jordbruksförvaltning och användning av bekämpningsmedel, miljöföroreningar, invasiva främmande arter, patogener och klimatförändringar är de främsta hoten mot pollinatörerna.

Dessutom finns Stockholmskonventionen om långlivade organiska föroreningar, som är ett multilateralt avtal för att skydda människors hälsa och miljön mot kemikalier som håller sig intakta i miljön under långa perioder, blir brett fördelade geografiskt, ansamlas hos människor och i naturen och får skadlig inverkan på människors hälsa och miljön. FN:s ekonomiska kommission för Europa (Unece) har också ett protokoll om långlivade organiska föroreningar⁵², och i det och i Stockholmskonventionen fastställs strikta internationella ordningar för de föroreningar som står med (16 i Uneces protokoll och 31 i Stockholmskonventionen), varav många bekämpningsmedel. Produktionen och användningen av dessa ämnen måste antingen avskaffas eller begränsas avsevärt. Trots att många långlivade organiska föroreningar förbjöds för flera år sedan, återfinns de alltså i miljön eftersom de är så livskraftiga.

Slutligen har även industrins och privata enheters frivilliga överenskommelser, initiativ eller koder samt privata hållbarhetssystem betydelse för tillämpningen av miljö- och djurskyddsnormer i alla de globala värdekedjorna, särskilt när det gäller handel i den jordbruksbaserade livsmedelssektorn. Privata hållbarhetssystem framträdde till en början på livsmedelssäkerhetens område, men de har allt mer utökats till miljö- eller djurskyddsfrågor (t.ex. GLOBALG.A.P.). Ett annat exempel på ett privat initiativ är rundabordssamtalet om hållbar palmolja⁵³, där oljepalmproducenter, bearbetare eller näringsidkare, tillverkare, återförsäljare, investerare och icke-statliga miljöorganisationer och sociala organisationer har gått samman för att utarbeta och införa globala hållbarhetssystem för palmolja.

4. OMRÅDEN FÖR EU:s ÅTGÄRDER

4.1. Multilaterala forum

I den europeiska gröna given betonades betydelsen av globala insatser mot globala utmaningar som klimatförändringar och miljöförstöring, och EU uppmanades att fortsätta främja och genomföra en ambitiös miljö- och klimatpolitik världen över. I Från jord till bord-strategin bestämdes det också att man – som ett av EU:s mål – ska främja den globala omställningen till hållbara livsmedelssystem i standardiseringsorganen och leda arbetet med internationella hållbarhetsstandarder. I multilaterala forum har EU som en av de starkaste rösterna förespråkat att akut ställa om till hållbara livsmedelssystem. EU måste ta en ledande roll med att säkerställa konkret uppföljning, och det mest ändamålsenliga verktyget för att så ska bli fallet är EU:s normativa mjuka makt som viktig normgivare och en av världens största exportörer och importörer av jordbruksbaserade livsmedel. I avsnitt 3.2 ges en översikt av vilka organisationer och initiativ som finns på de hållbara jordbruksbaserade livsmedelssystemens område. I det avsnittet identifieras huvudsakliga handlingsområden på multilateral nivå som är av särskild betydelse för att EU ska kunna driva sina mål med global omställning till hållbara livsmedelssystem.

Uppföljning av FN:s toppmöte om livsmedelssystem

⁵² Århusprotokollet om långlivade organiska föroreningar, antaget 1998 som ett tillägg till Genèvekonventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar.

⁵³ <https://rspo.org/>.

Livsmedelssystemens hållbarhet är en tvärgående fråga som sammankopplar de flesta aktuella klimat- och miljööutmaningarna. Till skillnad från områden som biologisk mångfald eller klimatförändringar finns det ingen internationell ramkonvention eller ramavtal om hållbara livsmedelssystem som uppmuntrar till utveckling av en integrerad politik, och inget oberoende vetenskapligt organ som ger underlag till beslutsfattandet (som den mellanstatliga panelen för klimatförändringar eller den mellanstatliga plattformen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster). Därför var **FN:s toppmöte om livsmedelssystem 2021** betydelsefullt för att konsolidera åtgärder och slå ihop diverse multilaterala diskussioner om livsmedel.

Mot den bakgrunden har kommissionen inrättat en expertgrupp som ska utforska behoven och möjligheterna till en sammankopplad, sammanhängande ram som stärker de internationella kopplingarna mellan vetenskap och politik i fråga om livsmedelssystem⁵⁴. I enlighet med de behov som konstaterats förespråkar EU att kommittén för globalt tryggad livsmedelsförsörjning ska få en starkare roll som kontakt mellan vetenskapen och politiken.

EU har också åtagit sig att arbeta med det föreslagna ”samordningsnavet för livsmedelssystem”. ”Navet”, under ledning av FAO, kommer att fungera som central punkt för att sammanföra och koppla ihop kunskaper och expertis om livsmedelssystem för att kunna gå vidare med de globala målen på de nationella nivåerna, med globala utvärderingsmöten för att gå igenom framsteg vartannat år.

Slutligen är EU engagerat i flera koalitioner/initiativ för åtgärder⁵⁵ som FN:s toppmöte om livsmedelssystem har gett upphov till. Parallellt håller man också på att iordningställa och ska offentliggöra en ”EU-väg”, där Från jord till bord-strategin ska ges en position i den allmänna internationella debatten och göra EU:s åtgärder mer synliga.

FN-organen och konventionen om biologisk mångfald

Samtidigt är konventionen om biologisk mångfald, FAO och andra FN-organ som omnämns i avsnitt 3.2 fortsatt viktiga för att komma vidare med den internationella agendan om olika aspekter på hållbara livsmedelssystem. Detta genom att de utarbetar mål, riktlinjer och rekommendationer för hållbara produktionsmetoder i jordbruk, vattenbruk och livsmedelsproduktion. EU kommer att fortsätta att proaktivt stödja alla initiativ som leder till mer hållbara livsmedelssystem globalt.

Särskilt betydelsefull i detta sammanhang är den 15:e partskonferensen (COP15) för konventionen om biologisk mångfald, där ramen för global biologisk mångfald efter 2020 ska antas. I det utkast⁵⁶ som nu förhandlas ingår mål på samma områden som i EU:s strategi för biologisk mångfald och Från jord till bord-strategin, med mätbara mål för att minska användningen av näringsämnen och bekämpningsmedel. EU har som målsättning att mätbara mål även ska ingå i den nya globala ramen, i linje med EU:s mål.

Världshandelsorganisationen

⁵⁴ Europeiska kommissionen (2021), *Everyone at the table: co-creating knowledge for food systems transformation*, Webb, P. och R. Sonnino (red.), Publikationsbyrån.

⁵⁵ EU är engagerat i följande koalitioner/initiativ för åtgärder: Food is Never Waste, Healthy Diets from Sustainable Food Systems for Children and All, School Meals Coalition, Aquatic and Blue Foods, Agroecology, Zero Hunger, Fighting Food Crises along the Humanitarian, Development and Peace Nexus och Sustainable Productivity Growth.

⁵⁶ <https://www.cbd.int/article/draft-1-global-biodiversity-framework>.

EU har åtagit sig att reformera **WTO** i riktning mot ett mer hållbart och ändamålsenligt multilateralt handelssystem. Man lyfter fram initiativ och åtgärder som främjar klimatet och även hänsynstaganden till miljö och andra hållbarhetsfaktorer i WTO:s olika funktioner. I internationella diskussioner om handel och miljö förespråkar EU att relevanta WTO-bestämmelser ska tolkas så att medlemmarna får en erkänd rätt att sätta in ändamålsenliga insatser mot globala utmaningar, främst klimatförändringar, förlust av biologisk mångfald och miljöföroreningar.

EU tar också en ledande roll för att integrera hållbarhetsfrågor i WTO:s aktuella kommittéer. WTO:s kommitté för handel och miljö fungerar som det främsta forumet för diskussion om handels- och miljöåtgärder. Sedan den europeiska gröna given offentliggjordes har kommissionen vid varje möte med kommittén presenterat lagstiftningsförslag som är relevanta för handeln.

I november 2020 inleddes ”de strukturerade diskussionerna om hållbarhet för handel och miljö”, som är avsedda att komplettera det arbete som redan görs i kommittén för handel och miljö och i WTO:s övriga relevanta kommittéer och organ. Målsättningen med de strukturerade diskussionerna är att avhandla handelsrelaterade miljöåtgärder och utforska möjligheter till frivilliga åtgärder. Diskussionerna har handlat om många ämnen, t.ex. en temasession om hållbara livsmedel och hållbart jordbruk⁵⁷. Leveranskedjornas hållbarhet ingår i arbetet med de strukturerade diskussionerna. I december 2021 antogs ministeruttalandet om hållbarhet för handel och miljö⁵⁸ som en definition av det framtida arbetet. Att understödjarna representerar över 86 % av den globala handeln visar vilken betydelse WTO har för att främja hållbar utveckling. EU har gått i spetsen för insatserna med de strukturerade diskussionerna om hållbarhet för handel om miljö.

När det specifikt gäller livsmedelssystem finns det inget särskilt tillägnat forum i WTO där det skulle gå att utveckla en sammanhängande strategi för de handelsrelaterade aspekterna av omställningen till hållbara livsmedelssystem. Eftersom många diskussioner om handel med livsmedel äger rum i kommittén för sanitära och fytosanitära åtgärder, har EU aktivt förespråkat att diskussionerna i den kommittén utökas till andra frågor angående omställningen till hållbara livsmedelssystem i samband med internationell handel, och att med tanke på detta upprätta ett arbetsprogram⁵⁹.

Internationella standardiseringsorgan

Codex Alimentarius-kommissionen är globalt sett central för att sätta normer för livsmedel, och bidrar både till att skydda konsumenter världen över och till att underlätta den globala handeln med livsmedelsprodukter. Codex kan därför ha stor betydelse för det globala antagandet av hållbarhetsnormer, om dess överläggningar får en miljöaspekt.

En av de huvudprinciper som ligger till grund för Codex standardiseringar är de vetenskapliga beläggen och användningen av riskanalys för livsmedelssäkerhet. Codex texter måste bygga på vetenskaplig analys, främst utförd av FAO:s och WHO:s expertorgan⁶⁰ med

⁵⁷ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/INF/TESSD/R4.pdf&Open=True>.

⁵⁸ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN21/6R2.pdf&Open=True>.

⁵⁹ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/SPS/GEN1969.pdf&Open=True>.

Ministerkonferensen är WTO:s högsta beslutsfattande organ; den sammanträder vanligen vartannat år.

⁶⁰ De organ inom FAO/WHO som bidrar med riskbedömningar till Codex är FAO/WHO:s gemensamma expertkommitté för livsmedelstillsatser (JECFA), FAO/WHO:s gemensamma möten om

oberoende experter från hela världen. I enlighet med Codex regler kan andra berättigade faktorer (än vetenskaplig riskbedömning) tas i beaktande i Codex beslutsfattandeprocess, om de är relevanta för hälsoskyddet och för rättvisa handelsmetoder, och förutsatt att de kan godtas i hela världen (eller i en viss region om det rör sig om regionala normer)⁶¹.

EU:s vision om Codex Alimentarius framtid och dess ståndpunkt om behovet av att integrera hållbarhetshänsyn i Codex Alimentarius-kommissionens arbete fastställdes i rådets slutsatser som antogs i februari 2022⁶². I slutsatserna erkänns att Codex Alimentarius-kommissionen har en avgörande roll för att underlätta den globala omställningen till hållbara livsmedelssystem, och det uppmanas till att hållbarhetshänsyn ska bli mer framträdande i de globala livsmedelsstandarder som Codex sätter upp, i enlighet med de åtaganden som kommissionens medlemmar gör internationellt.

Samtidigt kommer EU att, vid sidan av dessa övergripande insatser, fortsätta ägna sig åt att utarbeta diverse enskilda Codex-standarder som är viktiga ur hållbarhetssynpunkt.

På samma sätt som med Codex Alimentarius-kommissionen kommer EU att fortsätta stödja andra relevanta internationella standardiseringsorgan i deras arbete. Hit hör **IPPC**:s arbete med internationella standarder för växtskydd för att bemöta de aktuella klimat- och miljöutmaningarna, och även **OIE**:s insatser för att förbättra djurskyddet globalt genom att anta nya internationella djurskyddsnormer och utöka genomförandet av de befintliga normerna, särskilt genom stöd till OIE:s globala djurskyddsstrategi⁶³ och genomförandet av den tredje handlingsplanen i OIE:s djurskyddsplattform för Europa (2021–2023)⁶⁴.

4.2. Bilateralt samarbete och handelsavtal⁶⁵

Bilateralt samarbete

EU eftersträvar ett målinriktat **samarbete** med partner som är villiga att förbättra hållbarheten och kvaliteten i sin lokala produktion (inklusive att bättre hantera efterlevnaden av EU-normer och åtgärder för att höja sina produkters värde på den globala marknaden). Genom sin politik för samarbete med utvecklingsländer stöder EU program för kapacitetsuppbyggnad inriktade på att stärka de sanitära och fytosanitära systemen för export av jordbruksprodukter i dessa länder. De programmen bidrar på så sätt till efterlevnaden av EU-normerna och stöder omställningen till hållbara livsmedelssystem. Initiativet för hållbara kakaoprodukter är ett exempel på en sektoriell strategi, utvecklad ihop med Elfenbenskusten och Ghana och med syftet att stödja hållbar kakaoproduktion i de länderna, både socialt, ekonomiskt och miljömässigt sett.

EU är angeläget om att, ihop med de partner som vill, utforska möjligheterna att utöka samarbetet till hela jordbrukssektorn och att stödja omställningen till hållbara

bekämpningsmedelsrester (JMPR), FAO/WHO:s gemensamma expertmöten om mikrobiologisk riskbedömning (JEMRA) och FAO/WHO:s gemensamma expertmöten om näringsämnen (JEMNU).

⁶¹ Codex Alimentarius-kommissionen (2019), [Procedural Manual 27th edition, Appendix: General Decisions, Statements of Principle Concerning the Role of Science in Codex Decision-Making Process and the Extent to Which Other Factors Are Taken Into Account](#), FAO/WHO, Rom.

⁶² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6298-2022-INIT/sv/pdf>.

⁶³ <https://www.oie.int/app/uploads/2021/03/en-oie-aw-strategy.pdf>.

⁶⁴ https://rr-europe.oie.int/wp-content/uploads/2021/10/3rd_action_plan_oie_platform_animal_welfare_europe_adopted.pdf.

⁶⁵ Med undantag för vattenbruk omfattas inte området fiske av denna analys.

livsmedelssystem som planeras i Från jord till bord-strategin. Med detta i åtanke ordnar kommissionen nu under 2022 en serie seminarier (sonderande samtal) med tredjeländer, för att utforska var det finns gemensamma intressen.

Handelsavtal

En av WTO:s huvudprinciper är att länder inte får diskriminera mellan sina handelspartner. Handel utförs på grundval av principen om ”mest gynnad nation”. WTO ger emellertid vissa undantag från den: länderna kan t.ex. ingå frihandelsavtal eller ge utvecklingsländer förmånstillträde till marknaden i form av särskilda tullsänkningar. EU har ingått ett stort antal bilaterala förmånshandelsavtal för att avreglera handeln med tredjeländer. Faktum är att nästan hälften⁶⁶ av importen av jordbruksbaserade livsmedel till EU är underställd de regler som fastställs i handelsavtal, däribland det allmänna preferenssystemet – ett särskilt handelsarrangemang för låg- och låg- till medelinkomstländer.

Bilaterala handelsavtal är främst ett verktyg för att öka de ömsesidiga handels- och investeringsflödena, men de kan även användas för att uppmuntra EU-partner till framsteg på området hållbar utveckling och global politik. Det är därför EU:s nyare handelsavtal innehåller ett särskilt **kapitel om handel och hållbar utveckling** med bindande åtaganden att respektera multilaterala arbets- och miljöavtal (däribland om klimat) och säkerställa att arbets- och miljönormer inte sänks för att locka till handel. När partnerlandet inte respekterar dessa villkor, finns det i handelsavtalet medel för att rätta till detta. Dessutom har kommissionen föreslagit att EU gör efterlevnad av Parisavtalet till en nödvändig del i alla framtida handelsavtal. Att inte uppfylla åtagandena enligt Parisavtalet kan då följaktligen leda till att EU unilateralt upphäver avtal som innehåller sådana bestämmelser.

Sedan 2011 har frihandelsavtalen (med Kanada, Centralamerika, Colombia/Peru/Ecuador, Georgien, Japan, Sydkorea, Moldavien, Ukraina, Singapore, Förenade kungariket och Vietnam) innehållit kapitel om handel och hållbar utveckling. De 15 punkterna i handlingsplanen för handel och hållbar utveckling från 2018⁶⁷ har varit en vägledning för att förbättra och verkställa kapitlen om handel och hållbar utveckling i EU:s frihandelsavtal. Som kommissionen också har tillkännagett i meddelandet om översyn av EU:s handelspolitik, utför den nu en översyn av denna handlingsplan, där alla relevanta aspekter på att genomföra och verkställa kapitlen om handel och hållbar utveckling ingår⁶⁸. I enlighet med strategin måste EU också säkerställa att bestämmelserna om handel och hållbar utveckling införs och verkställs fullt ut i alla handelsavtal.

Genom åren har åtagandena för samarbete på området **djurskydd** och **antimikrobiell resistens** lagts till i frihandelsavtalen. Beträffande djurskydd är avtalen inriktade på uppfödda djur med avsikten att förbättra den ömsesidiga förståelsen av respektive lagar och regelverk och hur de genomförs, samt på utbyte av information, sakkunskaper och erfarenheter på detta område. När det gäller frågan om att bekämpa antimikrobiell resistens, förutses i

⁶⁶ Under 2020 stod import inom ramen för handelsavtal eller det allmänna preferenssystemet för 47,5 % av importen av jordbruksbaserade livsmedel (källa: Eurostat).

⁶⁷ Europeiska kommissionen (2018), [*Feedback and way forward on improving the implementation and enforcement of Trade and Sustainable Development chapters in EU Free Trade Agreements*](#).

⁶⁸ Ett av inlagen i översynen är en jämförande studie där det undersöks hur länder världen över genomför och verkställer kapitel om handel och hållbar utveckling samt – mer globalt – klimat-, social- och arbetslagstiftning. Velut, J. B. et al. (2022), [*Comparative Analysis of Trade and Sustainable Development Provisions in Free Trade Agreements*](#).

frihandelsavtalen samarbete, samordning och informationsutbyte för att främja att antibiotika används förståndigt och ansvarsfullt i djuruppfödning- och veterinärmetoder. EU förespråkar också att antibiotika ska fasas ut som tillväxtfrämjande medel.

Målet med Från jord till bord-strategin är ”att det ska finnas ett ambitiöst hållbarhetskapitel i alla EU:s bilaterala handelsavtal”. Det nya **kapitlet om hållbara livsmedelssystem** bygger på den goda erfarenheten med de samarbetsbestämmelser som etablerades i tidigare frihandelsavtal. Kapitlet i fråga medför dock ett viktigt paradigmskifte i samarbetet mellan parterna, då det är en övergång från ett ämnesbegränsat till ett heltäckande arbetssätt, som omfattar hela livsmedelskedjan och har fokus på omställningen till hållbara livsmedelssystem. I och med detta mål innehåller kapitlet om hållbara livsmedelssystem också bestämmelser om att samarbeta i samtliga steg i livsmedelskedjan, från produktion till konsumtion, för att minska matsvinn och matavfall, bekämpa livsmedelsbedrägerier och samarbeta på multilaterala forum och inom livsmedelsvetenskapen när det gäller djurskydd, kampen mot antimikrobiell resistens och minskad användning av gödningsmedel och kemiska bekämpningsmedel. Kommissionen kommer att fortsätta föreslå ett kapitel om hållbara livsmedelssystem i EU:s framtida handelsavtal. Kapitlet om hållbara livsmedelssystem har redan avtalats färdigt med Chile och håller på att förhandlas med Australien, Indonesien och Nya Zeeland.

Det är också möjligt att i frihandelsavtalen **villkora tullförmåner** mot att vissa normer är uppfyllda, självklart under förutsättningen att de andra parterna godtar sådana villkor. Den metoden har emellertid bara tillämpats en gång hittills, nämligen i frihandelsavtalet med Mercosur, där avreglering av tullar på ägg i skal beviljades förutsatt att EU:s relevanta djurskyddsnormer för värphöns följdes.

EU har även ingått mer ambitiösa **djupgående och omfattande frihandelsavtal** med Georgien, Moldavien och Ukraina. Dessa avtal innefattar vissa åtaganden att dessa länders lagstiftning ska närma sig EU-rätten, däribland när det gäller djurskyddslag. När detta är infört kommer följaktligen produkter som importeras från dessa länder att följa EU:s regler.

Dessutom har EU undan för undan ingått sådana avtal som kallas **stabiliserings- och associeringsavtal** med vart och ett av partnerländerna på västra Balkan: Albanien (2009), Nordmakedonien (2004), Montenegro (2010), Serbien (2013), Bosnien och Hercegovina (2015) och Kosovo⁶⁹ (2016). Dessa avtal utgör i allt väsentligt det rättsliga instrumentet för anpassning till EU:s corpus iuris och stegvis integration på EU-marknaden.

Dessutom innehåller **handels- och samarbetsavtalet mellan EU och Förenade kungariket** särskilda bindande bestämmelser som säkerställer lika villkor med åtaganden att upprätthålla skyddsnivåerna på olika områden, däribland hantering av påverkan på miljön från jordbruks- eller livsmedelsproduktion, särskilt genom användning av antibiotika och dekontaminering.

Att ge utvecklingsländer särskilt tillträde till marknaden är ett annat tillåtet undantag från regeln om mest gynnad nation. Förutom det vanliga allmänna preferenssystemet, som helt eller delvis tar bort tullarna på över två tredjedelar av tullpositionerna för låg- och låg- till medelinkomstländer, erbjuder EU också **det allmänna preferenssystemet plus (GSP+)**, som sänker samma tullar till noll för de låg- och låg- till medelinkomstländer som genomför 27

⁶⁹ Denna beteckning ska inte påverka ståndpunkter om Kosovos status och är i linje med FN:s säkerhetsråds resolution 1244 och med Internationella domstolens utlåtande om Kosovos självständighetsförklaring.

internationella konventioner om mänskliga rättigheter, miljöskydd och god samhällsstyrning. I september 2021 antog kommissionen lagstiftningsförslaget om det nya allmänna preferenssystemet för perioden 2024–2034. I förslaget utökas förteckningarna över internationella konventioner som behöver efterlevas, bl.a. genom att Parisavtalet om klimatförändringar läggs till.

Slutligen kan åtskillnad mellan importerade produkter utifrån hållbarhetskriterier också tillämpas i brist på någon förmånshandel – det vill säga när handel utförs efter principen om mest gynnad nation. För icke-förmånshandel tillämpar EU tullar i enlighet med sitt WTO-schema. I samband med Gatts Uruguayrunda (och andra förhandlingar) har EU åtagit sig att följa ett antal av WTO:s **tullkvoter**, som tillåter att vissa volymer kan importeras till en lägre tulltaxa. Ibland bifogas **villkor** till användningen av sådana tullkvoter. Ett exempel är WTO:s tullkvoter för nötkött av hög kvalitet (kända som ”Hiltonkvoten”)⁷⁰, som är tillgänglig för diverse länder, varav vissa måste se till att djuren är uppfödda uteslutande på gräs.

Avtal om ömsesidigt erkännande

EU kan även ingå **särskilda avtal med tredjeländer**. Ett av de exempel som redan finns är ekologiskt jordbruk. Enligt den nya förordningen om ekologiska produkter⁷¹ får en produkt importeras för att säljas i EU som en ekologisk produkt om den antingen uppfyller produktions- och kontrollregler i landet utanför EU som är erkända enligt ett bilateralt fristående avtal eller en administrativ ordning som motsvarar dem i EU, eller har ett intyg utfärdat av de relevanta kontrollmyndigheterna eller kontrollorganen i länder utanför EU, som bekräftar att produkten uppfyller EU-normerna.

4.3. Oberoende EU-åtgärder

I vissa fall, vilket det också påminns om i *Översyn av handelspolitiken – En öppen hållbar och bestämd handelspolitik*, kan EU vidta oberoende åtgärder i fråga om miljömässiga⁷² eller etiska aspekter på processen eller produktionsmetoderna bakom importerade produkter. Sådana åtgärder återspeglar också kraven från de europeiska konsumenterna, som blir allt mer medvetna om livsmedelsproduktionens miljömässiga, hälsomässiga, sociala och etiska aspekter och själva vill kunna välja hållbart producerade livsmedel⁷³. Liknande trender kan också observeras i andra delar av världen, där de nationella regleringssystemen tar till regelverk om process- och produktionsmetoder som tillämpas på importerade produkter.

Med tanke på hur stor EU-marknaden är, liksom importvolymerna till EU för vissa råvaror, kan en del av EU:s krav på att producenter utomlands övergår till mer hållbara produktionsmetoder få avsevärda konsekvenser globalt⁷⁴.

⁷⁰ Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 593/2013 av den 21 juni 2013 om öppnande och förvaltning av tullkvoter för färskt, kylt eller fryst nötkött av hög kvalitet samt fryst buffelkött (EUT L 170, 22.6.2013, s. 32).

⁷¹ Förordning (EU) 2018/848 av den 30 maj 2018 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter, EUT L 150, 14.6.2018, s. 1.

⁷² I den europeiska gröna given står det att ”importerade livsmedel som inte uppfyller EU:s miljökrav är inte tillåtna på marknaderna i EU”.

⁷³ Särskild Eurobarometerundersökning 505. [Making our food fit for the future – Citizens’ expectations](#), oktober 2020.

⁷⁴ När det t.ex. gäller avskogning (som externalitet) konkretiserad i den totala slutförbrukningen (i en producerad, handlad eller konsumerad produkt, vara, råvara eller tjänst), beräknas det i vissa modeller att

Det kan vara tufft för vissa livsmedelsföretagare i tredjeländer att följa EU:s normer för import av jordbruksbaserade livsmedel från tredjeländer, men belöningen blir tillgång till en öppen marknad med över 400 miljoner konsumenter, en uppsättning åtgärder för förenklad handel samt att EU-konsumenterna betalar högre priser än på andra marknader. Eftersom EU också är världens riktmärke för livsmedelssäkerhetsnormer, ger efterlevnaden dessutom tillträde till andra, ofta värdefulla marknader. Trots att EU:s regler kan anses stränga syns det av de här orsakerna en fortsatt stigande trend för exporten till EU.

Förutom de djurskyddsåtgärder som redan gäller (se avsnitt 2.2) håller det just nu på att på EU-nivå tas fram ett antal rättsakter eller lagstiftningsförslag som är tänkta att inskränka produktionsmetoder med djurskydd eller miljöskydd i åtanke.

Till att börja med har kommissionen lagt fram en förordning om **avskogningsfria produkter**⁷⁵, som grundar sig på obligatoriska regler om tillbörlig aktsamhet. Syftet med förslaget är att förhindra avskogning och skogsförstörelse som har samband med produkter och råvaror som släpps ut på marknaden i EU, t.ex. soja, nötkreatur, palmolja, kakao, kaffe och trä. Målet är att minimera konsumtionen av produkter från leveranskedjor som är förknippade med avskogning eller skogsförstörelse, och att öka efterfrågan på och handeln med lagliga och ”avskogningsfria” råvaror och produkter i EU. Förslaget är inriktat på både laglig och olaglig avskogning och skogsförsämring som produktionen av dessa råvaror orsakar. Aktörer och myndigheter kommer att kunna kontrollera om produkter eller råvaror är avskogningsfria genom att använda geolokaliseringskoordinater och fjärrövervakning via satellitbilder. Partnerskap och effektivt internationellt samarbete med producent- och konsumentländerna, och i bilaterala och multilaterala forum, är grundläggande både för att främja omställningen till hållbar jordbruksproduktion och hållbart skogsbruk, och för att kunna identifiera och komma överens om stabila globala standarder och definitioner.

I februari 2022 antog kommissionen även ett förslag till direktiv om **tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet**⁷⁶. Målet med detta direktiv är att gynna hållbart och ansvarsfullt beteende från företagen och att ålägga en allmän skyldighet för större företag (små och medelstora företag omfattas inte av förslaget) att arbeta för att komma till rätta med negativa effekter för de mänskliga rättigheterna eller miljön i sin verksamhet och företagsstyrning. Denna skyldighet gäller också deras värdekedjor utanför EU. Reglerna om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet skulle verkställas genom administrativa åtgärder, däribland sanktioner och förelägganden om efterlevnad, samt genom civilrättsligt ansvar som medför skadestånd när skyldigheterna i förslaget inte efterlevts.

I från jord till bord-strategin meddelas dessutom att det kommer att tas ”hänsyn till miljöaspekter vid bedömningen av ansökningar om **importtoleranser för**

EU:s förbrukning står för omkring 10 % av den globala andelen (Europeiska kommissionen (2019). Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – *Intensifiera EU:s insatser för att skydda och återställa världens skogar*. COM(2019) 352 final).

⁷⁵ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om utsläppande på unionens marknad och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010 (COM(2021) 706 final), <https://ec.europa.eu/environment/forests/deforestation-proposal.htm>.

⁷⁶ https://ec.europa.eu/info/publications/proposal-directive-corporate-sustainable-due-diligence-and-annex_en.

bekämpningsmedel som inte längre är godkända i EU, samtidigt som normerna och skyldigheterna inom ramen för WTO respekteras⁷⁷.

Importtoleranser är gränsvärden för resthalter av bekämpningsmedel som är baserade på användningsområden som är tillåtna utanför EU⁷⁸. Det kan innefatta att sätta gränsvärden för resthalter för ämnen som inte längre är godkända i EU (av andra skäl än folkhälsoskäl), vilket kan behövas eftersom producenter i tredjeländer har andra produktionsförhållanden och skadedjursbelastning än i EU. Användningsområdena kan vara olika för samma ämne eller samma gröda. Importtoleranserna kan även gälla grödor som inte odlas i EU (t.ex. vissa exotiska frukter eller grönsaker och kaffe, kakao eller te), och därför finns inga gränsvärden för resthalter fastställda som baseras på användningsområden i EU.

När det har fastställts gränsvärden för resthalter av bekämpningsmedel, inklusive för importtoleranser, har fokus fram till nu endast legat på goda jordbruksmetoder och på att skydda EU:s konsumenter. Detta krav kommer att fortsätta gälla. I enlighet med åtagandena i Från jord till bord-strategin kommer det nu dock att även tas hänsyn till miljöaspekter i processen med att fastställa gränsvärden för resthalter, även importtoleranser.

Som kommissionen också har tillkännagett i Från jord till bord-strategin håller man på med en **översyn av EU:s djurskyddslagstiftning**, med lagstiftningsförslag planerade till slutet av 2023. I dessa lagstiftningsförslag tänker kommissionen, vilket man nämner i sitt svar på det europeiska medborgarinitiativet ”End the Cage Age”⁷⁹, ta med bestämmelser om att fasa ut och slutligen förbjuda användning av burar, bås och boxar för saggor, värphöns, kalvar, kaniner, unghöns, avelsdjur för slaktkycklingar och värphöns, ankor, gäss och vaktlar.

När det gäller importerade produkter ska kommissionen som ett av alternativen överväga att införa regler som kräver att importerade produkter införskaffats under förhållanden som motsvarar EU:s djurskyddsregler, eller vissa av dem, och/eller ett märkningskrav även för importerade produkter (antingen med fokus på inhysningsförhållandena eller med fler djurskyddskriterier inkluderade), i enlighet med WTO:s regler.

Kommissionen kommer även att överväga möjligheterna till en förbättrad **djurskyddsmärkning** för att bättre kunna överföra värdet genom livsmedelskedjan och som svar på konsumenternas tilltagande intresse för djurhållningsförhållandena. Förutom den obligatoriska standard för bordsägg som omnämns ovan, är andra djurskyddsuppgifter frivilliga och i hög grad inte harmoniserade på EU-nivå⁸⁰, och det gör det ofta svårt för konsumenterna att förstå de olika påståenden som förekommer på livsmedelsetiketterna. En undergrupp till EU:s djurskyddsplattform kom med slutsatser om djurskyddsmärkning i juni 2021⁸¹. Kommissionen offentliggjorde i april 2022 en extern studie med uppgifter om

⁷⁷ Se fotnot 20 på sidan 18.

⁷⁸ Artikel 3.2 g i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 396/2005 av den 23 februari 2005 om gränsvärden för bekämpningsmedelsrester i eller på livsmedel och foder av vegetabiliskt och animaliskt ursprung, EUT L 70, 16.3.2005, s. 1.

⁷⁹ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2018/000004_sv.

⁸⁰ De enda frivilliga standarder som är harmoniserade på EU-nivå är handelsnormerna för fjäderfäkött, där det finns hänvisningar till olika produktionssystem (kommissionens förordning nr 543/2008 av den 16 juni 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 när det gäller handelsnormerna för fjäderfäkött, EUT L 157, 17.6.2008, s. 46), och EU:s regler för ekologiskt jordbruk, där det krävs en hög djurskyddsstandard.

⁸¹ https://ec.europa.eu/food/system/files/2021-06/aw_platform_plat-conc_awl-subgroup-conclusion.pdf.

befintliga djurskyddsmärkningar och konsumenters attityder och förväntningar⁸², och utför nu en konsekvensbedömning för en möjlig EU-lagstiftning om djurskyddsmärkning.

Utöver de nämnda enskilda åtgärderna planeras det i Från jord till bord-strategin att kommissionen, för att helt säkerställa en konsekvent politik och integrera hållbarhet i all livsmedelsrelaterad politik, senast i slutet av 2023 ska anta sitt främsta förslag: en övergripande **ramlagstiftning för hållbara livsmedelssystem**, som en samling av gemensamma definitioner och allmänna principer och krav som styr hållbarheten för livsmedel som produceras eller släpps ut på EU-marknaden och tillhörande livsmedelsverksamheter. Syftet med ett sådant ingripande på EU-nivå skulle vara att skapa nya grundvalar för framtida livsmedelspolitik genom införande av hållbarhetsmål och hållbarhetsprinciper som bygger på ett integrerat livsmedelssystem.

Ramen för hållbarhetsmärkning blir en del av ramlagstiftningen för hållbara livsmedelssystem. Ramen för hållbarhetsmärkning kommer att styra hur konsumenterna ska få information om livsmedelsprodukters hållbarhetsprestanda sett till näringsinnehåll, klimat, miljö och sociala aspekter. I Från jord till bord-strategin kan det bli ett viktigt inslag, som går ut på att ändra produktionsmönster genom att konsumenterna får möjlighet att göra informerade och hållbara livsmedelsval.

Slutligen finns den frivilliga ”**uppförandekoden om ansvarsfulla livsmedelsföretag och saluföringsmetoder**”⁸³, som utgör en integrerad del av EU:s väg mot hållbara livsmedelssystem. Den innehåller en uppsättning med sju mål att eftersträva, vart och ett med målsättningar och preliminära åtgärder. För företag som är aktiva både inom och utanför EU gäller åtagandena i princip försäljning/verksamhet inom EU, inbegripet följdverkningar med avseende på deras leveranskedjor i tredjeländer (förknippade med denna försäljning/verksamhet). Företagen kan även göra åtaganden som tillämpas på deras totala globala försäljning/verksamhet (och tillhörande leveranskedjor), något som de flesta multinationella företag gör. Koden trädde i kraft i juli 2021 och har för närvarande över 100 undertecknare.

5. SLUTSATSER

I dag råder brett samförstånd om att det behövs en omställning till hållbara och motståndskraftiga livsmedelssystem. Med sin ambitiösa gröna giv och som en global aktör på de jordbruksbaserade livsmedelsmarknaderna har EU en viktig roll i att styra denna globala omställning. Covid-19-krisen och Rysslands invasion av Ukraina har blottlagt sårbarheter i jordbruks- och livsmedelssystemen, som behöver bemötas genom att påskynda övergången till ett hållbart och motståndskraftigt livsmedelssystem i EU.

Ambitiösa normer och mål för hälsa, miljö och annat hållbarhetsrelaterat är inte självändamål för EU. De bidrar alla till att uppnå berättigade mål som är globala angelägenheter och även i linje med One Health-strategin.

⁸² <https://data.europa.eu/doi/10.2875/676603>.

⁸³ https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy/sustainable-food-processing/code-conduct_sv.

Globala angelägenheter kräver globala åtgärder. Att vara en föregångare medför vissa utmaningar och risker. I rapporten analyserades tre huvudsakliga områden, som kompletterar varandra, där EU ska agera för att höja och främja hälso- och miljönormer.

EU ska fortsätta sina insatser **multilateralt** för att vinna stöd och helst nå globalt samförstånd om behovet av åtgärder och internationellt avtalade normer. Även om EU och dess medlemsstater redan visar engagemang och ledarskap på hög nivå i många av dessa forum, blir ett viktigt långsiktigt mål att intensifiera detta och att samordna och samverka bättre för att höja hälsonormer, miljönormer och övriga hållbarhetsnormer.

Handelsavtal och bilateralt samarbete ger möjligheter att göra detsamma med partnerländer. Med sin ambitiösa handelsagenda har EU redan gjort framsteg på det här 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 fram planeras ett kapitel om hållbara livsmedelssystem, och EU ska föreslå ett sådant i alla framtida avtal.

EU kommer att fortsätta se till att dess hållbarhetsagenda är samstämmig med dess utvidgnings-, granskings- och utvecklingspolitik. Hit räknas också att ta hänsyn till hur handeln påverkar tredjeländer. Omgivande åtgärder som finansiering, tekniskt samarbete och kapacitetsuppbyggnad kan vara viktigt som hjälp till handelspartner när de ska ägna sig åt mer hållbara metoder, särskilt de mest utsatta länderna och grannlandspartner som gör ambitiösa åtaganden på de områdena.

Som den föregående bedömningen visar kan EU också vidta **oberoende** åtgärder, när det är nödvändigt för att behandla globala miljöproblem eller djurskyddsfrågor. När regelverk om process- och produktionsmetoder tillämpas på importerade produkter och de områdena berörs, måste det göras med full respekt för WTO:s regler och andra internationella åtaganden. Vissa oberoende åtgärder som EU vidtagit för att reglera globala miljömässiga eller etiska aspekter på importerade produkter kan fortfarande vara kontroversiella för WTO-medlemmarna, även om de är fullt förenliga med WTO:s regler, och de kan alltid bestridas 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 repressalier.

På grund av allt detta behöver regleringsförslag genomgå en bedömning av hur förenliga de är med WHO i varje enskilt fall. Även om det finns politiskt utrymme för att driva att hälso- och miljökrav på process- och produktionsmetoder (inklusive djurskydds krav) ska tillämpas på importerade produkter på ett sätt som är förenligt med WHO, behöver varje fall analyseras nogga efter sina egna förutsättningar.

Utöver frågan om förenlighet med WHO 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. Den aspekten är värd att betona mer.

Sammanfattningsvis finns det visst utrymme för att utöka EU:s produktionsnormer till importerade produkter, förutsatt att detta görs med full respekt för aktuella WTO-regler.

Denna rapport är en bedömning av hur juridiskt och tekniskt genomförbart det är att göra detta, och en beskrivning av de begränsningar som gäller, men i rapporten framläggs också ett stort antal områden där EU redan legitimt har utökat sina inhemska produktionsstandarder till importerade produkter, både genom multilaterala, bilaterala och oberoende instrument. Rapporten visar att det alltid är nödvändigt att göra en bedömning från fall till fall innan produktionsnormer tillämpas på import.

Kommissionen anser att den har utfört det tekniska uppdrag den fått av rådet och parlamentet, och som det påminnes om i det inledande stycket i denna rapport. Kommissionen uppmanar rådet och Europaparlamentet att noga beakta de resultat och den vägledning som fastställs i denna rapport, och att ta hänsyn till dem i kommande överläggningar.