

Grundläggande principer och definitioner

SPS-avtalet utgår från att alla länder har rätt att vidta de åtgärder som de anser nödvändiga för att skydda människors, djurs och växters liv och hälsa. För att detta inte ska vara ett frikort att införa vilka handelshinder som helst gäller några grundläggande principer:

- 1) Åtgärderna måste bygga på **vetenskapliga principer** och får inte upprätthållas utan tillräckliga vetenskapliga underlag.¹
- 2) Länderna får inte ägna sig åt **godtycklig eller orättfärdig diskriminering** mellan länder med likartade förhållanden.
- 3) Åtgärderna får **inte vara mer handelshindrande än nödvändigt** för att uppnå legitima syften.

Syftet med dessa principer är att hitta en rimlig balans mellan å ena sidan ländernas rätt att skydda den egna befolkningen som man finner lämpligt, och å andra sidan allas gemensamma intresse av att den internationella handeln flyter så förutsägbart och smidigt som möjligt.

1. Rättslig grund

De grundläggande principerna finns i första hand i **artikel 2** i SPS-avtalet. Den artikeln har fyra punkter vars innehåll kan sammanfattas som följer²:

1. Länderna får vidta de SPS-åtgärder de finner nödvändiga, förutsatt att det inte bryter mot någon annan artikel i avtalet.
2. En SPS-åtgärd måste bygga på vetenskapliga principer och får endast tillämpas i den utsträckning den är nödvändig för att skydda människors, djurs och växters liv och hälsa.
3. Åtgärderna får inte innebära godtycklig diskriminering och får inte användas som förtäckta handelshinder.
4. Om åtgärderna är förenliga med SPS-avtalet antas de också uppfylla kraven i GATT 1994, i synnerhet artikel XX(b) i det avtalet.

De grundläggande principerna kommer dessutom igen och preciseras på flera håll i avtalet. Framför allt gäller detta artikel 3.3 (om harmonisering) och artikel 5 (om riskbedömning och skyddsnivåer). Se respektive flik för mer information om detta.

En definition av vad som menas med SPS-åtgärder återfinns i första punkten i **bilaga A**³ till avtalet. Ett par punkter värda att notera: dels att avtalet endast gäller åtgärder som ska skydda liv och hälsa inom det egna territoriet, och dels att det inte bara gäller produkter utan också bl.a. produktionsmetoder, inspektioner och märkningskrav.

¹ Resonemang kring vetenskaplig grund hänger mycket nära samman med de om riskanalys (artikel 5 i SPS-avtalet). Det mesta av det som sägs i PM:et om riskanalyser upprepas inte här.

² Den kompletta artikeln finns i bilaga 1, på svenska och engelska.

³ Punkten återfinns i sin helhet i bilaga 2 till det här dokumentet, på svenska och engelska.

2. Förslag till svensk ståndpunkt

Sveriges uppfattning stämmer väl överens med de grundläggande principerna i SPS-avtalet. Det är av central betydelse att liv och hälsa inte äventyras, men samtidigt ska detta inte leda till större handelshinder än nödvändigt för att uppnå lämplig skyddsnivå.

Det ska finnas vetenskaplig grund för alla åtgärder. Vi håller dock med utslaget i hormonpanelen om att ett land ska kunna ta hänsyn till minoritetsuppfattningar i forskningssamhället när det fastslår sina regler.

Vi accepterar definitionen av SPS-åtgärder, som bland annat innebär att djurskydd inte omfattas (se vidare under punkt 8.2). Samtidigt anser vi att djurskydd bör tas med i de bilaterala avtal⁴ som innehåller ett SPS-avsnitt, utan att för den skull formulera om eller omtolka definitionen i SPS-avtalet.

3. EU:s regler och ståndpunkter

EU erkänner principerna om vetenskaplig grund och icke-diskriminering, men betonar samtidigt vikten av höga skyddsnivåer både för livsmedel och djurhälsa. Detta framgår exempelvis av argumentationen i hormonpanelen, där man bl.a. insisterade på att minoritetsuppfattningar inom forskningen måste kunna åberopas för att införa handelshinder. Ett annat exempel är att EU ofta talar om "försiktighetsprincipen" i SPS-sammanhang, trots att det begreppet inte används i avtalet.

Principen om höga skyddsnivåer går igen också i EU:s lagstiftning om livsmedel och foder. EU:s ramförordning om säkerhet i livsmedelskedjan⁵ säger inte rent ut att alla åtgärder ska vila på vetenskaplig grund; tvärtom slår ingressen fast att åtgärder också ska beakta bl.a. etiska hänsyn och traditioner. Detta brukar dock vara en anledning för att sänka kraven, inte att skärpa dem (exempelvis använda opastöriserad mjölk). Vad gäller riskanalyser ska dessa bygga på tillgängligt vetenskapligt underlag, men samtidigt slår artikel 6 i förordningen fast att riskanalyser inte behöver genomföras om det av någon anledning är olämpligt. EU:s krav på vetenskaplig grund förefaller alltså något svagare än SPS-avtalets.

EU lägger som sagt också stor vikt vid det man kallar "försiktighetsprincipen"⁶ när det inte finns tillräckligt vetenskapligt underlag och det finns skäl att tro att det kan finnas skadeeffekter.⁷ Samtidigt slår förordningen fast att åtgärder som vidtas på grund av försiktighetsprincipen inte får begränsa handeln mer än nödvändigt för att upprätthålla den höga skyddsnivån. I det avseendet återspeglas alltså SPS-avtalets principer i EU-lagstiftningen.

Principen om icke-diskriminering återfinns i förordningens ingress, där det sägs att den höga skyddsnivån gäller oavsett om det gäller handel på den inre marknaden eller internationellt.

⁴ EU har s.k. Associeringsavtal med ett antal länder. Dessa gäller politiskt samarbete, handel och en hel del andra frågor. Ibland innehåller de bestämmelser också om SPS-frågor.

⁵ Förordning 178/2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning.

⁶ Begreppet kommer från början från Riodeklarationen (1992), och går där ut på att länder inte ska låta bli att vidta åtgärder för minskad miljöförstöring bara för att det vetenskapliga underlaget har luckor. Överprövningsorganet i hormonpanelen ansåg att principens status i internationell rätt är oklar, och att dess existens inte innebär att en panel kan låta bli att pröva en SPS-åtgärd enligt de artiklar som faktiskt står i SPS-avtalet.

⁷ För "försiktighetsprincipen" kontra SPS-avtalets artikel 5.7 om otillräckligt vetenskapligt underlag, se flik 5 om riskanalys.

4. Diskussion i SPS-kommittén

De grundläggande principerna har inte diskuterats som en separat punkt i SPS-kommittén. Däremot åberopas ofta vetenskaplig grund – eller brist på detta – i diskussionen kring ländernas notifieringar.

I den översyn av SPS-avtalet som gjordes under 2005 föreslås att sambandet mellan ett antal olika artiklar i avtalet behöver klargöras, utan att avtalstexten för den skull skrivs om. Den punkt som lyfts fram i första hand gäller sambanden mellan rätten för länderna att skydda sig (artikel 2.1) och skyldigheten att åtgärderna inte ska vara mer handelshindrande än nödvändigt (artikel 5.6). Även sambandet mellan handelshinder-paragrafen och artiklarna om vetenskaplig grund (2.2), godtycklig diskriminering (2.3) och deltagande i standardiseringsorganens arbete (3.4) nämns i översynen som något som bör redas ut.⁸ Diskussionen om förhållandet mellan de grundläggande principerna och regeln om minsta möjliga handels hinder har ännu inte kommit igång.

Det kan också nämnas att EU i WTO-förhandlingarna (som egentligen inte omfattar SPS-avtalet) i januari 2003 lade fram ett förhandlingsförslag för Jordbrukskommittén. En punkt i detta förslag var att slå fast kriterier för hur ”försiktighet” får användas på frågor som rör säkra livsmedel. Man hänvisade i sammanhanget till artikel 5.7, och till de tolkningar som gjorts av överprövningsorganet i bl.a. fallen med EU:s förbud mot hormonbehandlat kött och Japans tester av olika växtsorter. Förslaget mottogs inte med någon större entusiasm från övriga länder, och finns inte på bordet i de förhandlingar som pågår nu.

5. U-landsaspekter

De grundläggande principerna i SPS-avtalet har bred uppslutning, och de ifrågasattes inte uttryckligen i den översyn som genomfördes under 2005. Kraven på vetenskaplig grund och icke-diskriminering gör handelsvillkoren mer förutsägbara, och sätter gränser för vilka handelshinder som kan upprätthållas.

Samtidigt är ”vetenskaplig grund” ett tånjbart begrepp. En konflikt finns mellan å ena sidan u-ländernas intresse av att kunna bibehålla och utöka sin export, och å andra sidan i-ländernas intresse av att tillgodose konsumenters krav på hög säkerhet. Det kan exempelvis mycket väl finnas oklanderliga vetenskapliga belägg för att en viss halt av aflatoxin kan ge ett visst antal konsumenter cancer, men sådana belägg säger ingenting om hur man ska göra avvägningen mellan konsumenternas och exportörernas intressen.

Man kan alltså hävda att SPS-avtalet sätter legitima skyddsintressen före exportintressen, och att detta är mer märkbart för u-länderna, i och med att många av dem har svårt att leva upp till höga krav. Framför allt gäller detta när riskerna berör människors hälsa (och inte bara djurs eller växters), eftersom länderna inte behöver ta hänsyn till ekonomiska faktorer då.

”Icke-diskriminering” är inte ett helt oproblemiskt begrepp det heller. Även om alla länder skulle avstå från godtycklig diskriminering så går det inte att komma ifrån att länderna har olika goda möjligheter att uppfylla de krav som ställs. Den skillnaden gäller inte bara mellan i-länder och u-länder, utan också mellan olika u-länder. U-länder med utvecklade kontrollsystem och fungerande administration har en klar konkurrensfördel framför andra u-länder.

⁸ *Review of the operation and implementation on the Agreement on the application of SPS measures*, dokument nr G/SPS/36, punkt 94-95.

6. Konsumentaspekter

Syftet med flera punkter i SPS-avtalet är att handeln inte ska störas av onödiga handelshinder. Detta betyder att handeln är mindre hämmad i dagsläget än den skulle ha varit om SPS-avtalet inte fanns, samtidigt som länderna ändå kan tillämpa de skyddsnivåer de anser lämpliga. I teorin är därför SPS-avtalet som helhet bra för konsumenterna – det medger ökad konkurrens utan att för den skull leda till ökade risker.

De grundläggande principerna i avtalet strävar efter att hitta en balans mellan skydds- och handelsintressen, och båda dessa principer kan sägas vara till konsumentens fördel. Konsumenterna vill förstås att maten ska vara säker att äta, men gynnas också av den prispress och det bredare utbud som importkonkurrens kan leda till.

Ibland kan konsumenterna i ett land önska striktare regler än vad som är vetenskapligt motiverat, och i det avseendet kan SPS-avtalet innebära ett hinder. Detta gäller även om man tar hänsyn till specialreglerna om vad som gäller när det inte finns tillräckligt vetenskapligt underlag. Ett typiskt exempel är att EU:s förbud mot import av kött från hormonbehandlade djur inte anses förenligt med SPS-avtalet, och egentligen borde ha upphävts. EU valde istället att behålla förbudet och stå ut med att USA och Kanada tar ut strafftullar på vissa EU-produkter.

Å andra sidan är det inte alltid självklart vad som är i konsumenternas intresse, och vad som egentligen är till för att skydda producenterna från importkonkurrens. Kravet på vetenskaplig grund och icke-diskriminering kan leda till att tillfälliga hänsyn ("food scares") inte får en långvarig effekt på importreglerna, och minskar risken för att SPS-åtgärder används som ursäkt för handelshinder som syftar till att skydda en ineffektiv produktion.

7. Paneltolkning av de grundläggande principerna

WTO:s webbsidor om tvistlösning tar upp paneltolkningar av två av de fyra punkterna i artikel 2: artikel 2.2 om vetenskaplig grund och 2.3 om icke-diskriminering.

Vetenskaplig grund (artikel 2.2)

Frågan om vetenskaplig grund kommer upp i alla paneler om SPS-avtalet. De grundläggande principerna slår fast att det måste finnas vetenskaplig grund för alla SPS-åtgärder, och längre fram i avtalet preciseras bestämmelserna (i artikel 3 och 5). Tolkningarna av de olika paragraferna hänger därför ihop med varandra, och utfallet kan påverkas av i vilken ände uttolkaren börjar sin analys. Paneler och överprövningsorgan (ÖP) har använt olika angreppssätt i det avseendet, men deras slutsatser tycks inte vara motstridiga.

ÖP har slagit fast att vetenskaplig grund innebär att det måste finnas ett "rationellt förhållande" mellan SPS-åtgärden i fråga och de vetenskapliga beläggen, och att detta är något som måste avgöras från fall till fall. Vad gäller artikel 2-formuleringen om *tillräckliga* vetenskapliga belägg har ÖP avvisat ett japanskt försök att tolka detta som att det måste vara uppenbart att vetenskapliga belägg saknas för att en part ska kunna fällas.

Kravet på vetenskapliga belägg innebär emellertid inte att alla påståenden måste kunna bevisas i laboratorier eller liknande. Importlandet har rätt att ta hänsyn till risken för slarv eller fusk i hanteringen⁹ (t.ex. att en kontrollant inte sett ett insektsangrepp, eller att en ko blivit injicerad med hormoner på ett felaktigt sätt).

⁹ Källa: Överprövningsorganet i hormonpanelen.

Vad gäller artikel 5.7 har ÖP slagit fast att vissa kriterier måste vara uppfyllda för att en SPS-åtgärd ska vara tillåten trots att vetenskapliga belägg saknas. Här sägs att åtgärden måste bygga på den relevanta information som trots allt finns, och att landet måste sträva efter att få fram mer vetenskapligt underlag. Dessutom måste åtgärden omprövas inom rimlig tid. Det räcker med att ett av dessa kriterier inte är uppfyllt för att ett land inte ska kunna använda artikel 5.7 som försvar för åtgärder som vidtagits utan tillräckliga vetenskapliga belägg.

Vad som är rimlig tid för en sådan omprövning anser ÖP måste prövas från fall till fall. Två kommentarer från olika ÖP ger dock viss ledning. Den första gäller fallet med Australiens laximport, där ÖP konstaterar att den aktuella åtgärden funnits i mer än tjugo år och inte kunde betraktas som provisorisk. Det andra gäller Japans tester av olika växtsorter, i vilket ÖP säger att ingen omprövning gjorts inom rimlig tid (SPS-avtalet trädde i kraft 1995 och frågan prövades 1998).

Icke-diskriminering och förtäckta handelshinder (2.3)

Panelen om Australiens laximport konstaterade att tre element krävs för att en åtgärd ska strida mot artikel 2.3: åtgärden måste vara diskriminerande, diskrimineringen måste vara godtycklig eller orättfärdig, och likartade förhållanden måste råda mellan territorierna ifråga. Samma panel slog också fast att principen om icke-diskriminering kan vara relevant också mellan olika produkter (i det här fallet inte bara mellan lax från olika länder, utan mellan olika fiskarter).

Regler om icke-diskriminering återfinns också i artikel 5.5 om konsekvens. ÖP i laxpanelen slog fast att en åtgärd som bryter mot artikel 5.5 automatiskt också bryter mot artikel 2.3, medan däremot en åtgärd kan bryta mot 2.3 utan att för den skull bryta mot 5.5.¹⁰

8. Avslutande kommentarer

8.1 Grundläggande principer

Kravet på att SPS-åtgärder ska vara **vetenskapligt grundade** är centralt för hela SPS-avtalet. Det kan sägas vara den lösning länderna valt för att hitta en rimlig avvägning mellan handels- och skyddsintressen i avtalet.

Begreppet är dock ganska svårhanterligt. Ett skäl till detta är att det sällan finns absoluta sanningar inom vetenskapen, och att vetenskapliga belägg aldrig kan bli hundra procentiga. Detta väcker frågan om vilken status minoritetsuppfattningar bland vetenskapsmän ska ges, och vilka krav som ställs på olika rön för att de ska betraktas som ”vetenskapliga”.

I sista vändan kan det vara bevisbördan i panelprövningen som avgör om en åtgärd anses ha tillräcklig vetenskaplig grund eller inte. Det land som påstår att ett annat land bryter mot SPS-avtalet måste visa att det är troligt¹¹ att så är fallet. Om/när så har skett är det upp till den svarande parten att bevisa att dess åtgärder visst är förenliga med avtalet. Uttryckt på ett annat sätt måste alltså anklagade länder bevisa sin oskuld.

Icke-diskriminering är en princip som går igen i alla WTO-sammanhang, inte bara i SPS-avtalet. I GATT-avtalet från 1947 slås fast att en förmån som ges till en medlem automatiskt ska utsträckas till att gälla alla andra medlemmar. I SPS-sammanhang är frågan visserligen mer komplicerad eftersom det kan finnas goda skäl att inte behandla alla länder på samma sätt, men grundidén är densamma.

¹⁰ För mer om ÖP:s resonemang, se flik 8 om konsekvens.

¹¹ Det engelska uttryck som används i panelrapporter e.dyl. är ”establish a *prima facie* case”.

8.2 Definition av SPS-åtgärder

En viktig poäng är att SPS-avtalet endast gäller åtgärder som vidtas för att skydda människors, djurs och växters liv och hälsa inom det egna territoriet. Det innebär att länder inte har stöd i SPS-avtalet för att till exempel förbjuda import av frukt med hänvisning till att de pesticider som används vid odlingen skadar den lokala faunan. (Om det däremot är höga halter av pesticidrester i själva frukten kan importen regleras.)

En annan sak värd att notera är att ett par politiskt känsliga frågor ligger utanför SPS-avtalet:

I den allmänna debatten används ordet **folkhälsa** betydligt bredare än i SPS-avtalet. När avtalet talar om risker för människors liv och hälsa syftar detta enbart på risker som har att göra med sjukdomar, tillsatser, pesticidrester och liknande. Det har alltså inte att göra med huruvida maten är nyttig eller inte.

Djurskydd omfattas inte heller av avtalet. Reglerna om djurhälsa handlar om sjukdomar och fodertillsatser, inte transportskador eller trängsel eller liknande.¹² Djurskyddsbestämmelser omfattas istället av Avtalet om tekniska handelshinder, TBT.

¹² OIE har i *Terrestrial Animal Health Code* (2005) slagit fast riktlinjer för djurskydd, men dessa faller utanför SPS-avtalets definition av SPS-åtgärder.

Grundläggande principer i SPS-avtalet

Article 2: Basic Rights and Obligations

1. Members have the right to take sanitary and phytosanitary measures necessary for the protection of human, animal or plant life or health, provided that such measures are not inconsistent with the provisions of this Agreement.
2. Members shall ensure that any sanitary or phytosanitary measure is applied only to the extent necessary to protect human, animal or plant life or health, is based on scientific principles and is not maintained without sufficient scientific evidence, except as provided for in paragraph 7 of Article 5.
3. Members shall ensure that their sanitary and phytosanitary measures do not arbitrarily or unjustifiably discriminate between Members where identical or similar conditions prevail, including between their own territory and that of other Members. Sanitary and phytosanitary measures shall not be applied in a manner which would constitute a disguised restriction on international trade.
4. Sanitary or phytosanitary measures which conform to the relevant provisions of this Agreement shall be presumed to be in accordance with the obligations of the Members under the provisions of GATT 1994 which relate to the use of sanitary or phytosanitary measures, in particular the provisions of Article XX(b).

Motsvarande text på svenska lyder:

Artikel 2: Grundläggande rättigheter och skyldigheter

1. Medlemmarna har rätt att vidta sanitära och fytosanitära åtgärder som är nödvändiga för att skydda människors, djurs eller växters liv eller hälsa, förutsatt att sådana åtgärder inte är oförenliga med bestämmelserna i detta avtal.
2. Medlemmarna skall säkerställa att varje sanitär eller fytosanitär åtgärd tillämpas endast i den omfattning som är nödvändig för att skydda människors, djurs eller växters liv eller hälsa, att den grundas på vetenskapliga principer och att den inte upprätthålls utan tillräckliga vetenskapliga belägg, med undantag av det som föreskrivs i artikel 5.7.
3. Medlemmarna skall garantera att deras sanitära och fytosanitära åtgärder inte godtyckligt eller otillbörligt diskriminerar mellan medlemmar där identiska eller likartade förhållanden råder, inklusive mellan deras eget territorium och andra medlemmars. Sanitära och fytosanitära åtgärder skall inte tillämpas på ett sätt som utgör en förtäckt inskränkning av den internationella handeln.
4. Sanitära eller fytosanitära åtgärder som överensstämmer med relevanta bestämmelser i detta avtal skall antas vara i enlighet med medlemmarnas skyldigheter enligt de bestämmelser i GATT 1994 som har avseende på användandet av sanitära och fytosanitära åtgärder, i synnerhet bestämmelserna i artikel XX(b).

Definition av SPS-åtgärd
(bilaga A, punkt 1)

Annex A: Definitions⁽⁴⁾

(footnote original) 4 For the purpose of these definitions, "animal" includes fish and wild fauna; "plant" includes forests and wild flora; "pests" include weeds; and "contaminants" include pesticide and veterinary drug residues and extraneous matter.

1. *Sanitary or phytosanitary measure* - Any measure applied:
 - (a) to protect animal or plant life or health within the territory of the Member from risks arising from the entry, establishment or spread of pests, diseases, disease-carrying organisms or disease-causing organisms;
 - (b) to protect human or animal life or health within the territory of the Member from risks arising from additives, contaminants, toxins or disease-causing organisms in foods, beverages or feedstuffs;
 - (c) to protect human life or health within the territory of the Member from risks arising from diseases carried by animals, plants or products thereof, or from the entry, establishment or spread of pests; or
 - (d) to prevent or limit other damage within the territory of the Member from the entry, establishment or spread of pests.

Sanitary or phytosanitary measures include all relevant laws, decrees, regulations, requirements and procedures including, *inter alia*, end product criteria; processes and production methods; testing, inspection, certification and approval procedures; quarantine treatments including relevant requirements associated with the transport of animals or plants, or with the materials necessary for their survival during transport; provisions on relevant statistical methods, sampling procedures and methods of risk assessment; and packaging and labelling requirements directly related to food safety.

Motsvarande text på svenska lyder:

Bilaga A: Definitioner(4)

(4 I dessa definitioner inkluderar "djur" fisk och vild fauna, "växter" inkluderar skog och vild flora, "växtskadegörare" inkluderar ogräs och "föroreningar" inkluderar pesticid- och veterinära medicinrester och främmande ämnen.

1. *Sanitär eller fyto sanitär åtgärd* - varje åtgärd vidtagen:
 - (a) för att inom medlemmens territorium skydda djur eller växters liv eller hälsa från risker som härrör från införandet, uppkomsten eller spridandet av växtskadegörare, sjukdomar, sjukdomsförande organismer eller sjukdomsalstrande organismer;
 - (b) för att inom medlemmens territorium skydda människors eller djurs liv eller hälsa från risker som härrör från tillsatser, föroreningar, gifter eller sjukdomsalstrande organismer i livsmedel, drycker eller foder;
 - (c) för att inom medlemmens territorium skydda människors livs eller hälsa som härrör från sjukdomar hos djur, växter eller produkter av dessa, eller från införande, etablering eller spridning av växtskadegörare; eller
 - (d) för att inom medlemmens territorium förhindra eller begränsa annan skada till följd av införande, etablering eller spridning av växtskadegörare.

Sanitära eller fyto sanitära åtgärder inkluderar alla relevanta lagar och andra författningar, föreskrifter, krav och förfaranden inklusive bl.a. slutproduktskriterier, process- och produktionsmetoder, provning, inspektion, certifiering och godkännandeförfaranden, karantänbehandling inklusive relevanta krav förknippade med transport av djur eller växter, eller med material som är nödvändiga för deras överlevnad och transport, bestämmelser om relevanta statistikmetoder, stickprovsförfaranden och metoder för riskbedömning, samt förpacknings- och märkningskrav direkt förknippade med livsmedelssäkerhet.