

Regionalisering

Regionalisering innebär i princip att handelsrestriktioner som motiveras exempelvis med smittorisk ska avse produkter från smittade regioner, inte från hela det land eller den ländergrupp som regionen hör till. Detta förutsätter att den smittade regionen kan avgränsas ordentligt, och att importlandet kan lita på exportlandets kontroller.

Regionalisering är en mycket viktig princip för EU, som av många länder ofta behandlas som en enhet, inte som separata stater. Om regionaliseringen inte fungerar kan det exempelvis betyda att Sverige inte kan exportera sina produkter p.g.a. ett sjukdomsutbrott i Grekland. Ju fler länder som blir medlemmar i EU, desto viktigare kan principen väntas bli för unionen.

Regionalisering har fungerat förhållandevis dåligt sedan SPS-avtalet trädde i kraft och länderna har ofta vitt skilda uppfattningar om hur kravet på regionalisering ska tillämpas. Lyckade exempel finns dock också, t.ex. export av nötkött från Argentina till EU trots utbrott av mul- och klövsjuka.

1. Rättslig grund

Reglerna för regionalisering återfinns framför allt i artikel 6 i SPS-avtalet. Det pågår diskussioner i SPS-kommittén om beslut om tillämpning av dessa regler, men dessa är ännu inte avslutade. Det finns också en del internationella standarder på området.

1.1 Relevant artikel i SPS-avtalet

Reglerna om regionalisering återfinns i **artikel 6 i SPS-avtalet**¹. Den har tre underpunkter, med följande innehåll:

- 1) SPS-åtgärder ska anpassas till de sanitära och fytosanitära förhållanden som råder i det område som produkten kommer ifrån och som den ska till.
- 2) Länderna ska i synnerhet ta hänsyn till begreppet ”skadedjurs- eller smittfria områden”. Dessa områden ska inte bero på landgränser, utan på exempelvis geografiska förutsättningar, ekosystem och kontroller.
- 3) Det är det exporterande landets sak att bevisa att en region är fri från smitta eller skadedjur. Om importlandet begär det ska de få inspektera exportlandets förfaranden.

En grundtanke med regionalisering är alltså att inte störa handeln från smittfria områden bara för att de hör till samma land (eller union) som smittade områden. För att regionalisering ska fungera måste det importerande landet kunna lita på att produkterna verkligen kommer från de områden som exportlandet påstår, och att dessa områden verkligen är smittfria.

Regionalisering är därför mycket en fråga om förtroende mellan länder.

Regionalisering betyder inte bara att exportlandet kan delas upp i olika regioner. Avtalstexten säger också att situationen i olika områden av det *importerande* landet ska beaktas (se avsnitt 3 nedan för konkret exempel).

1.2 SPS-kommitténs beslut om genomförande

Riktlinjer för tillämpningen av artikel 6 kom i maj 2008². De betonar att importlandet bör fatta beslut om huruvida de accepterar regionalisering eller inte utan oskäligt dröjsmål, och bör ta hänsyn till tidigare erfarenheter av exportlandet och den information detta har lämnat

¹ Hela artikeltexten finns i bilaga 1 till den här promemorian.

² WTO-dokument nr G/SPS/48.

in. Riktlinjerna beskriver också punkt för punkt hur en sådan godkännandeprocess kan gå till. Om ett internationellt organ redan har godkänt ett område som smittfritt så bör processen kunna gå fortare, och detsamma gäller om det redan finns ett uppbyggd förtroende mellan de veterinära eller fytosanitära myndigheterna i import- och exportland.

1.3 Internationella standarder

Standardiseringsorganen har standarder för hur olika slags smittfria zoner etableras. Däremot säger de ingenting om hur länder ska erkänna varandras smittfria regioner. Det råder dock delvis oenighet bland medlemsländerna om vilken funktion organen ska fylla; en del länder anser att organen ska fastställa riktlinjer för hur regionalisering ska tillämpas, medan andra länder hellre vill ha ett tillämpningsbeslut om detta i SPS-kommittén.

OIE:s övergripande standard³ slår fast att zoner eller enheter⁴ med olika hälsostatus kan etableras för att underlätta handel. Vilka regler som ska gälla för att bevara en viss status i en zon måste dock anpassas till den enskilda sjukdomen, miljöfaktorer och de kontrollåtgärder som finns på plats. Zoner ska inrättas av den veterinära myndigheten baserat på naturliga, konstgjorda eller rättsliga gränser.

IPPC har standarder både för skadedjursfria områden och för skadedjursfria produktionsplatser⁵. Dessa innehåller rekommendationer om vilka åtgärder som kan införas för att inrätta eller bibehålla ett områdes fria status. Vilka åtgärder som är lämpliga beror på vilken skadegörare det är fråga om.

2. EU:s regler och ståndpunkt

EU tillämpar regionalisering både internt (dvs. mellan medlemsstaterna) och externt. Som "region" betraktas områden med likvärdig hälsostatus och kontrollsystem. Regioner definieras på grundval av geografiska förhållanden, spridningsvägar, väder, epidemiologiska data och administrativa gränser. EU:s livsmedelsförordning⁶ öppnar klart för att behandla olika regioner av ett tredje land olika; det sägs t.ex. i artikel 53 att kommissionen får avbryta importen från "hela eller en del av det berörda tredje landet" om problem uppstår.

När det gäller regionalisering av ett exporterande tredje land tittar EU i första hand på hur väl det landet tillämpar och kontrollerar sina smittskyddsregler. För att ett annat lands regionalisering ska godkännas måste EU lita helt på den behöriga myndigheten i det landet. I princip anser EU att principen om regionalisering ska tillämpas på ett konsekvent och tydligt sätt, med beaktande av såväl internationella standarder, riktlinjer och rekommendationer som vetenskapligt underlag. Regionalisering bidrar på så sätt till att en hög hälsostatus kan upprätthållas med så liten handelsstörande effekt som möjligt, och ger också incitament till förbättrad sjukdomsbekämpning och övervakning.⁷

EU tycker att för få andra länder tillämpar regionalisering, och brukar vara snabb att reagera i SPS-kommittén när andra länder stoppar importen från hela EU istället för att ta hänsyn till att

³ Kapitel 1.3.5 i *OIE Terrestrial Animal Health Code*, 2005.

⁴ Begreppet *compartments* översätts här med "enheter".

⁵ Publication No. 4 *Requirements for the Establishment of Pest Free Areas* och Publication No. 10 *Requirements for the Establishment of Pest Free Places of Production and Pest Free Production Sites*.

⁶ Förordning (EG) nr 178/2002.

⁷ Källa: dokument G/SPS/GEN/101 av den 23 november 1998, *Review of the SPS Agreement*, uppdaterat i dokument G/SPS/GEN/461.

sjukdomsutbrott ofta bara berör ett par medlemsländer. Det har dock aldrig varit fråga om att börja dra igång en formell tvistlösning enligt WTO-regelverket. Däremot har EU dragit in en del handelsförmåner gentemot Turkiet som retaliation för turkarnas importförbud på nötkött från hela EU. Detta agerande stödjer sig dock inte på SPS-avtalet, utan på tullunionen med Turkiet.

3. Förslag till svensk ståndpunkt

Regionalisering är en viktig princip. Sverige har ofta bättre hälsostatus än flera andra EU-länder, och vill kunna utnyttja detta som en konkurrensfördel vid export.

Sverige stödjer EU:s strävan mot ökad regionalisering, både när det gäller export och import, av flera skäl.

- 1) Regionalisering främjar internationell handel och leder till minskade störningar på marknaderna.
- 2) Sverige har flera gånger drabbats av exportförbud på grund av sjukdomsutbrott i andra EU-länder, trots att vi själva varit smittfria.
- 3) Regionalisering kan dämpa effekterna av sjukdomsutbrott i u-länder, i och med att exporten kan bibehållas från smittfria områden.

Samtidigt är det viktigt att folk-, djur- och växthälsa inte äventyras. EU bör inte erkänna ett annat lands regioner om inte landets interna kontroller är tillfredsställande.

Vad gäller diskussionen om tillämpningsbeslut kontra riktlinjer från standardiseringsorganen bör Sverige stödja EU:s linje, eftersom ett tillämpningsbeslut blir mer bindande än riktlinjer. Alternativet med riktlinjer förespråkas mest av länder som inte är särskilt intresserade av att regionalisering ska fungera i praktiken.

En särskild fråga där Sverige har en avvikande position från vissa andra EU-länder gäller regionalisering av EU för citrusimport. Vi anser inte att SPS-regler som sägs syfta till att hindra smittspridning till EU-producerad citrusfrukt bör gälla vid import till EU-länder som inte har någon sådan produktion. Här är det alltså fråga om regionalisering av importlandet, inte exportlandet.

4. Diskussion i SPS-kommittén

Själva principen om regionalisering har inte varit uppe till diskussion på senare tid, eftersom alla länder tycks vara överens om att den har en funktion att fylla. Däremot har tillämpningen av artikel 6 diskuterats vid kommittémöten i samband med att riktlinjerna togs fram. EU och flera latinamerikanska länder var mest aktiva för att driva igenom ett beslut om riktlinjerna. En del andra länder tyckte att detta snarare var en uppgift för standardiseringsorganen.

En kritik som framkommit mot hur regionalisering fungerar i praktiken är att många länder behåller sina handelsrestriktioner lång tid efter det att OIE förklarat regionen smittfri. Dessutom är den administrativa proceduren oftast mycket komplicerad och tidsödande.⁸

⁸ OIE kan i dagsläget friskförklara länder/regioner avseende fyra sjukdomar: BSE, mul- och klövsjuka, boskapspest samt CBPP (*Contagious Bovine Pleuropneumonia*). Det land som begär en friskförklaring ska i förväg betala en avgift på 9 000 euro (för BSE) och 7 000 euro (för mul- och klövsjuka eller CBPP). För MUL kan avgiften halveras.

5. U-landsaspekter

Regionalisering är en viktig princip för flera relativt välmående u-länder i Latinamerika, i och med att de har en stor export av nötkött och samtidigt återkommande problem med mul- och klövsjuka. I och med att smittfria regioner har kunnat identifieras och erkännas har exporten inte skadats så mycket som fallet annars kunde ha varit. Möjligheten till regionalisering har också gjort att u-länder kan koncentrera sina knappa resurser till vissa delar av sina territorier istället för att behöva sprida ut åtgärderna över hela landet.

För fattigare u-länder är problemet med regionalisering i stort sett detsamma som med andra delar av SPS-avtalet – principerna är nog bra i sig, men man har inte råd att följa dem. För att regionalisering ska fungera krävs både åtgärder för att begränsa smittspridning och en pålitlig intern kontroll som kan upprätthålla och dokumentera smittfriheten, och detta kräver både resurser och kunskap. Länder som klarar av att hantera regionalisering har därmed en stor konkurrensfördel gentemot de som inte har samma möjligheter.

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.

Vad gäller just regionalisering kan detta göra det möjligt att bibehålla import av attraktiva produkter trots sjukdomsutbrott i vissa delar av exportlandet. Det kan också vara billigare för ett exporterande land att hålla enskilda regioner smittfria istället för hela landet, och om fördelarna är tillräckligt stora kan de, åtminstone teoretiskt sett, slå igenom i konsumentledet. Ett problem med regionalisering kan dock vara att konsumenter troligen tänker i termer av länder snarare än regioner. Om man har hört att t.ex. Argentina har mul- och klövsjuka är man kanske misstänksam mot produkter därifrån, även om de importerats från smittfria regioner.

En annan aspekt är att möjligheten till ökad handel via regionalisering kan stimulera det exporterande landet till att strama upp sin interna kontroll och göra den mer pålitlig. Detta kan gynna det landets konsumenter genom bättre livsmedelskvalitet.

7. Paneltolkning av artikel 6

Det finns inte i dagsläget några panelutslag rörande artikel 6, trots att artikeln två gånger har åberopats när länder begärt panelprövning av en SPS-fråga. Den första gången gällde USA:s protester mot Japans regler för äppelimport, och den andra gången gällde Filippinernas invändningar mot Australiens importregler. I fallet Japan togs frågan om artikel 6 inte upp⁹, och vad gäller Australien har något panelutslag ännu inte kommit.

Dessutom begärde Ungern den 14 juli 2003 konsultationer med Kroatien angående bl.a. artikel 6. I skrivande stund har ingen panel inrättats i fallet.

Att det inte finns några panelutslag om regionalisering är egentligen inte särskilt egendomligt. Om två parter är oense om regionalisering så handlar det ofta om en tillfällig situation i samband med sjukdomsutbrott, och sådana situationer brukar lösas inom ett par år. En

⁹ Tvisten om Japans äppelregler handlade i första hand om riskvärdering och vetenskapligt underlag, och USA drev inte frågan om regionalisering efter det att man tagit upp artikel 6 i sin begäran om panelprövning.

panelprövning som gick hela vägen (med utslag från överprövningsorganet och tidsfrist för genomförande av ändrade regler) skulle ofta hinna bli inaktuell, och det kanske inte uppfattas som mödan värt att starta en mycket arbetskrävande process med osäkert resultat. Dessutom är det svårt för ett exportland att bevisa att den egna kontrollen verkligen är strikt nog för att uppfylla det importerande landets krav.

8. Avslutande kommentarer

Tanken med regionalisering är att handeln inte ska begränsas mer än nödvändigt. Om en sjukdom eller skadegörare endast förekommer i en viss region och tillräckliga åtgärder har vidtagits för att den inte ska kunna spridas vidare så kan produkter tryggt importeras från andra regioner.

Själva principen om regionalisering tycks det råda bred enighet om. När den ska tillämpas i praktiken kan det dock tillstöta problem. Framför allt kan det ta tid att anpassa importreglerna när hälsostatusen i ett land ändras:

- Vid ett sjukdomsutbrott stoppas ofta import från hela det drabbade landet (eller från hela EU). Först ett bra tag senare modifieras bestämmelserna till att gälla enbart smittade regioner.
- Det kan också ta lång tid att få en region erkänd som smittfri efter det att den har varit smittad. Ofta vill importländerna göra egna inspektioner och kontroller för att försäkra sig om att regionen verkligen är tillräckligt avgränsad från smittade områden. För vissa sjukdomar kan OIE göra en sådan kontroll, men det är inte säkert att alla importländer nöjer sig med det.

Liksom många andra SPS-åtgärder kan regionalisering missbrukas i protektionistiskt syfte. Det faktum att många länder tar lång tid på sig för att erkänna en exporterande region som smittfri kan uppfattas som medvetet handelshinder. Detsamma gäller bristande regionalisering av importlandet, som i exemplet med EU:s importregler för citrusfrukt.

Man kan också spekulera i att det finns en risk med att *inte* tillämpa regionalisering. Om ett land har stor export av t.ex. nötkött kan det vara frestande att tysta ner ett sjukdomsutbrott, eftersom det kan få stora konsekvenser för landets ekonomi. Om de ekonomiska konsekvenserna däremot endast omfattar drabbade regioner minskar incitamentet att hålla inne information. Å andra sidan kanske länder som kan vara benägna att tysta ner sjukdomsutbrott inte kan komma ifråga för regionalisering över huvud taget.

Artikel 6 i SPS-avtalet

Adaptation to Regional Conditions, Including Pest- or Disease-Free Areas and Areas of Low Pest or Disease Prevalence

1. Members shall ensure that their sanitary or phytosanitary measures are adapted to the sanitary or phytosanitary characteristics of the area - whether all of a country, part of a country, or all or parts of several countries - from which the product originated and to which the product is destined. In assessing the sanitary or phytosanitary characteristics of a region, Members shall take into account, inter alia, the level of prevalence of specific diseases or pests, the existence of eradication or control programmes, and appropriate criteria or guidelines which may be developed by the relevant international organizations.
2. Members shall, in particular, recognize the concepts of pest- or disease-free areas and areas of low pest or disease prevalence. Determination of such areas shall be based on factors such as geography, ecosystems, epidemiological surveillance, and the effectiveness of sanitary or phytosanitary controls.
3. Exporting Members claiming that areas within their territories are pest- or disease-free areas or areas of low pest or disease prevalence shall provide the necessary evidence thereof in order to objectively demonstrate to the importing Member that such areas are, and are likely to remain, pest- or disease-free areas or areas of low pest or disease prevalence, respectively. For this purpose, reasonable access shall be given, upon request, to the importing Member for inspection, testing and other relevant procedures.

Motsvarande text på svenska lyder:

Anpassning till regionala förhållanden, inklusive områden fria från växtskadegörare eller sjukdomar och områden med låg förekomst av växtskadegörare eller sjukdomar

1. Medlemmarna ska säkerställa att deras sanitära eller fyto sanitära åtgärder är anpassade till de sanitära eller fyto sanitära förhållandena i området - vare sig det utgörs av ett land i dess helhet, en del av ett land eller flera länder i deras helhet eller delar av flera länder - där varan har sitt ursprung och för vilket den är ämnad. Vid bedömning av de sanitära eller fyto sanitära förhållandena i en region, skall medlemsstaterna ta hänsyn till bl.a. förekomsten av särskilda sjukdomar eller växtskadegörare, förekomsten av utrotnings- eller bekämpningsprogram och lämpliga kriterier eller riktlinjer som kan tas fram av berörda internationella organisationer.
2. Medlemmarna skall, i synnerhet, erkänna begreppen områden fria från växtskadegörare eller sjukdomar och områden med låg förekomst av växtskadegörare eller sjukdomar. Fastställande av sådana områden ska grundas på faktorer som geografi, ekosystem, epidemiologisk övervakning och effektiviteten av sanitär eller fyto sanitär bekämpning.
3. Exporterande medlemmar som hävdar att det inom deras territorier finns områden fria från växtskadegörare eller sjukdomar skall förete erforderliga belegg för detta för att på ett sakligt sätt visa för den importerande medlemmen att sådana områden är, och kan förväntas förbli, områden fria från växtskadegörare eller sjukdomar respektive områden med låg förekomst av växtskadegörare eller sjukdomar. För detta ändamål skall, på begäran, en importerande medlem beredas rimligt tillträde för inspektion, testning och andra relevanta förfaranden.