

Procedurer för godkännande och kontroll

Större delen av SPS-avtalet handlar uttryckligen om olika SPS-åtgärder. En nog så viktig fråga gäller dock hur dessa åtgärder *tillämpas*. De främsta principerna för detta är att länderna ska hantera sina regelverk utan oskäligen förseningar och utan att diskriminera importen.

1. Rättslig grund

Reglerna om godkännande och kontroll återfinns i **artikel 8 och i bilaga C** till SPS-avtalet¹. Artikel 8 är mycket kort, och säger bara att bilaga C gäller, och att länderna även i övrigt ska se till att deras hantering av olika SPS-åtgärder inte strider mot avtalet.

Bilaga C är desto längre. Nästan hela bilagan tas upp av punkt 1, som i sin tur är indelad i underpunkterna a-i. Dessa slår fast hur länderna ska hantera sina SPS-regler. Punkt 2 säger att exportlandet ska underlätta importlandets kontroller av produktionsanläggningar, och punkt 3 att avtalet inte hindrar länderna från att genomföra rimliga kontroller inom det egna territoriet. Punkt 1 har i stort sett följande innehåll:

- a) Procedurer ska genomföras utan oskäligen dröjsmål och får inte missgynna importprodukter.
- b) Beräknad handläggningstid ska meddelas sökanden på begäran. Om ansökan är ofullständig ska den hanteras så långt som möjligt i alla fall.
- c) Importlandet får inte begära in mer information än vad som behövs.
- d) Om konfidentiell information behövs ska den inte hanteras mindre gynnsamt än för inhemska produkter, och legitima kommersiella intressen ska skyddas.
- e) Krav på kontroll och godkännande av enskilda produkter ska begränsas till vad som är rimligt och nödvändigt.
- f) Eventuella kontrollavgifter får inte vara mer än kostnadstäckande, och får inte vara mindre gynnsamma än för inhemska produkter.
- g) Samma kriterier som för inhemska produkter ska gälla för vilka anläggningar som ska användas och hur prover ska tas.
- h) Om en produkt ändras efter det att den godkänts ska hanteringen av den ändrade produkten begränsas till vad som är nödvändigt för att bekräfta att den fortfarande uppfyller reglerna.
- i) Det ska finnas procedurer för klagomål och korrigerande.

Dessutom avslutas punkt 1 med en rekommendation: om ett land inte tillåter import med hänvisning till att exempelvis en tillsats inte godkänts än så bör landet överväga att utgå från relevant internationell standard i väntan på att ärendet ska avgöras.

2. EU:s regelverk och ståndpunkt

EU har inte en ensam rättsakt för godkännande och kontroll, utan reglerna ser olika ut beroende på vilken produkt och vilken situation de gäller. Till skillnad från EU:s ramförordning om säkerhet i livsmedelskedjan ger dessa rättsakter inte alls intrycket av att vara skrivna med SPS-avtalet uppslaget på skrivbordet. De säger exempelvis ingenting om att ärenden ska

¹ Hela artikel 8 och bilaga C, på engelska och svenska, finns i bilaga 1 till den här promemorian.

hanteras utan oskäligt dröjsmål eller att importvaror inte får behandlas sämre än likvärdiga inhemska produkter², men å andra sidan är det underförstått att det som slås fast i ramförordningen gäller utan att de upprepas. Viktiga principer för kontrollen är att den ska anpassas till risken i olika situationer, och att avgifterna ska täcka kostnaderna för dem.³

Ett praktiskt problem som uppstår för EU:s del är att allt fler länder begär att få komma på kontrollbesök som EU ska betala för. Den rättsliga grunden är punkt 2 i bilaga C, som säger att exportlandet ska tillhandahålla ”nödvändig hjälp” för detta. Enligt EU bör den skyldigheten inkludera organisation av kontrollbesöket, att hålla personal tillgänglig för att svara på frågor och visa upp anläggningar, och att förse inspektörerna med dokumentation av olika slag. Däremot anser man inte att det självklart ska innebära att exportlandet ska stå för alla kostnader. I en inlägga till SPS-kommittén påpekar EU bland annat att kontrollbesök bara kan utföras av kompetenta personer, och att inspektioner inte kan ha till syfte att avgöra huruvida en region är smittfri eller inte om exempelvis OIE redan friförklarats.⁴

3. Förslag till svensk ståndpunkt

Kontroller och godkännandeprocédurer bör vara så enkla och smidiga som möjligt utan att man äventyrar säkerheten. Det är inte lämpligt att avsiktligt fördröja hanteringen för att slippa fatta ett känsligt beslut, eftersom detta gör det svårare att se vilka regler som faktiskt gäller och i förlängningen minskar förtroendet för systemet.

4. Diskussion i SPS-kommittén

Tillämpningsfrågorna tas sällan upp i SPS-kommittén. I den översyn av hela avtalet som genomfördes under 2005 tog dock EU upp frågan om **inspektioner från tredje land**. Som nämndes ovan har EU noterat att det har blivit allt vanligare att länder begär sådana inspektioner, och vill diskutera hur kostnaderna för dem ska fördelas mellan import- och exportland. Några sådana diskussioner har ännu inte kommit igång i kommittén.

En annan fråga som drar till sig allt mer intresse gäller **oskäliga förseningar**. Framför allt har detta tagits upp i samband med för långsamma beslut om regionalisering och ekvivalens, men utfallet av översynen är generellt formulerat: kommittén bör diskutera tillämpningen av ”olika bestämmelser” i avtalet. Detta har inte heller kommit igång på allvar än.

5. U-landsaspekter

Vad gäller u-ländernas import säger bilaga C ingenting om att kraven på u-ländernas hantering skulle vara lägre än för i-länderna. Med andra ord ska även u-länder behandla importansökningar utan oskäligen förseningar och hålla sökanden informerad. Det har inte prövats om detta betyder att ”oskäligen fördröjning” innebär samma sak för u-länder som för i-länder, eller om ekonomiska begränsningar kan användas som argument för att en försening är skäligen.

All export gynnas om importländernas kontroller och andra procedurer fungerar smidigt, och därmed är procedurreglerna en viktig aspekt för u-länder med omfattande jordbruksexport. Inte heller i det här avseendet skiljer bilaga C på i-länder och u-länder. Det finns alltså

² Förordning 882/2004 (kontroll av foder och livsmedel) säger dock att den offentliga kontrollen ska utformas så att man undviker onödiga handelsavbrott.

³ Några av de viktigaste rättsakterna är 97/78/EG (veterinärkontroll), 882/2004 (kontroll av foder och livsmedel), 2000/29 (växtpass och sundhetscertifikat) och 1829/2003 (GMO-godkännande)

⁴ Se dokument G/SPS/W/159, *Review of the operation and implementation of the SPS agreement*.

ingenting i bilagan som säger exempelvis att ansökningar från u-länder skulle behandlas mer skyndsamt än andra ärenden. Däremot kan man möjligen tolka in den innebörden i artikel 10 (särbehandling av u-länder). Skrivningarna där är dock vaga, och det är svårt att se hur någon part skulle kunna fällas för brott mot dem.⁵

6. Konsumentaspekter

Syftet med flera punkter i SPS-avtalet är att handeln inte ska störas av onödiga handelshinder, samtidigt som berättigade skyddsaspekter kan tillvaratas. 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 gränskontrollerna och andra förfaranden är det förstas i konsumentens intresse att de fungerar över huvud taget, eftersom skyddsreglerna annars skulle vara meningslösa. Det är dock också av konsumentintresse att kontrollerna fungerar smidigt och utan att störa handeln i onödan. Om så inte är fallet uppstår onödiga handelshinder, som i sin tur leder till högre priser och smalare utbud.

En annan aspekt är att alltför komplicerade godkännande- och kontrollförfaranden kostar pengar, både för företag som vill exportera och för importlandets administration. I slutändan är det alltid konsumenten som får betala, antingen via högre priser eller i egenskap av skattebetalare.

7. Paneltolkning av artikel 8 och bilaga C

Reglerna om procedurer för godkännande och kontroll hade länge en blygsam roll i när det gäller tvister om hur avtalet ska tolkas. En punkt (punkt 1 c i bilaga C) togs upp i fallet Australien – lax, men avvisades eftersom panelen bedömde det som att frågan den gången i själva verket gällde en SPS-åtgärd och inte en tillämpning av en sådan, och att artikeln därför inte var tillämplig.⁶

I och med GMO-panelen⁷ finns dock en utförlig paneltolkning av artikel 8, och av vissa punkter i bilaga C. Framför allt ligger fokus på skrivningarna i punkt 1a om oskälig försening. Panelen konstaterar att alla förseningar inte är oskäliga, utan kan tänka sig situationer då det kan vara berättigat:

- Nya vetenskapliga rön dyker upp och motsäger existerande kunskap.
- Sökanden tillhandahåller inte all information som begärs eller försvårar processen på något annat sätt.
- Lagstiftningen i importlandet ändras.

⁵ Artikel 10.1 säger att medlemmarna ska ”beakta” u-ländernas särskilda situation när de tillämpar sina SPS-regler. Det sägs dock inget om vilken vikt just u-landsaspekten ska ges när importlandet gör sin bedömning. Se flik 9 för mer om u-landsaspekter.

⁶ Artikeln åberopas *inte* i den vilande tvisten mellan EU och Australien om de sistnämndas långsamma riskanalyser. Där är dock situationen annorlunda. Australien har inte låtit bli att fatta ett beslut, utan tillämpar aktivt ett importförbud i väntan på att riskanalyserna ska bli klara. Detta förbud skulle troligen bedömas som en ”åtgärd” i en eventuell prövning, och därmed gäller de vanliga kraven på vetenskaplig grund och riskbedömning.

⁷ Dokument WT/DS291/R av den 29 september 2006

Det här betyder inte att en försening kan vara hur lång som helst och ändå vara berättigad. Panelen vill dock inte diskutera konkreta tidsgränser, utan säger att detta är något som måste avgöras från fall till fall. En faktor som spelar in är hur stor kontroll importlandet har över de försenande faktorerna. Det kan inte gärna göra mycket åt att sökanden inte lämnar in uppgifter, men kan väntas förutse och hantera ändringar i den egna lagstiftningen på ett smidigt sätt.

Om ett land bryter mot bilaga C bryter det automatiskt också mot artikel 8.

8. Avslutande kommentarer

Reglerna om kontroll- och godkännandeprocédurer har länge varit en förbisedd del av SPS-avtalet. Det märks bland annat på att det är svårt att hitta studier om detta, medan det däremot finns ett antal analyser och genomgångar av exempelvis regionalisering och harmonisering.

Utslaget i GMO-panelen kan komma att ändra på detta. Ett viktigt klarläggande där var att en stor del av SPS-avtalet endast gäller *åtgärder*, inte olika tillämpningar av åtgärder. Samma utslag gjorde emellertid också klart att ett land inte kan komma undan sina skyldigheter enligt avtalet genom att låta bli att fatta beslut. Detta gör att ”oskäligen fördröjning” kan bli ett begrepp som får mer uppmärksamhet i framtiden.

Artikel 8 i SPS-avtalet

Control, Inspection and Approval Procedures

Members shall observe the provisions of Annex C in the operation of control, inspection and approval procedures, including national systems for approving the use of additives or for establishing tolerances for contaminants in foods, beverages or feedstuffs, and otherwise ensure that their procedures are not inconsistent with the provisions of this Agreement.

Motsvarande text på svenska lyder:

Kontroll, inspektion och godkännandeförfaranden

Medlemmarna skall följa bestämmelserna i bilaga C när det gäller kontroll-, inspektions- och godkännandeförfaranden, inklusive nationella system för godkännande av användandet av tillsatser eller för fastställande av toleranser av bekämpningsmedel och snittämnen i livsmedel, drycker eller foder och i övrigt säkerställa att dessa förfaranden inte är oförenliga med bestämmelserna i detta avtal.

Bilaga C till SPS-avtalet

Control, inspection and approval procedures⁽⁷⁾

(footnote original) ⁷ Control, inspection and approval procedures include, *inter alia*, procedures for sampling, testing and certification.

1. Members shall ensure, with respect to any procedure to check and ensure the fulfilment of sanitary or phytosanitary measures, that:

- a) such procedures are undertaken and completed without undue delay and in no less favourable manner for imported products than for like domestic products;
- (b) the standard processing period of each procedure is published or that the anticipated processing period is communicated to the applicant upon request; when receiving an application, the competent body promptly examines the completeness of the documentation and informs the applicant in a precise and complete manner of all deficiencies; the competent body transmits as soon as possible the results of the procedure in a precise and complete manner to the applicant so that corrective action may be taken if necessary; even when the application has deficiencies, the competent body proceeds as far as practicable with the procedure if the applicant so requests; and that upon request, the applicant is informed of the stage of the procedure, with any delay being explained;
- (c) information requirements are limited to what is necessary for appropriate control, inspection and approval procedures, including for approval of the use of additives or for the establishment of tolerances for contaminants in food, beverages or feedstuffs;
- (d) the confidentiality of information about imported products arising from or supplied in connection with control, inspection and approval is respected in a way no less favourable than for domestic products and in such a manner that legitimate commercial interests are protected;
- (e) any requirements for control, inspection and approval of individual specimens of a product are limited to what is reasonable and necessary;
- (f) any fees imposed for the procedures on imported products are equitable in relation to any fees charged on like domestic products or products originating in any other Member and should be no higher than the actual cost of the service;
- (g) the same criteria should be used in the siting of facilities used in the procedures and the selection of samples of imported products as for domestic products so as to minimize the inconvenience to applicants, importers, exporters or their agents;

- (h) whenever specifications of a product are changed subsequent to its control and inspection in light of the applicable regulations, the procedure for the modified product is limited to what is necessary to determine whether adequate confidence exists that the product still meets the regulations concerned; and
- (i) a procedure exists to review complaints concerning the operation of such procedures and to take corrective action when a complaint is justified.

Where an importing Member operates a system for the approval of the use of food additives or for the establishment of tolerances for contaminants in food, beverages or feedstuffs which prohibits or restricts access to its domestic markets for products based on the absence of an approval, the importing Member shall consider the use of a relevant international standard as the basis for access until a final determination is made.

2. Where a sanitary or phytosanitary measure specifies control at the level of production, the Member in whose territory the production takes place shall provide the necessary assistance to facilitate such control and the work of the controlling authorities.

3. Nothing in this Agreement shall prevent Members from carrying out reasonable inspection within their own territories.

Motsvarande text på svenska lyder:

Kontroll, inspektion och godkännandeförfaranden⁷

1. Medlemmarna skall, var gäller förfaranden för att kontrollera och säkerställa uppfyllandet av sanitära eller fytosanitära åtgärder, säkerställa att:
 - a) sådana förfaranden vidtas och fullföljs utan oskälig försening och på ett inte mindre förmånligt sätt för importerade varor än för motsvarande inhemska varor;
 - (b) den normala handläggningstiden inom varje förfarande publiceras eller att den beräknade handläggningstiden på begäran meddelas den sökande; när en ansökan mottagits, att behörigt organ omgående kontrollerar att dokumentationen är komplett och på ett detaljerat och utförligt sätt informerar den sökande om vad som fattas; behörigt organ snarast möjligt på ett detaljerat och utförligt sätt meddelar den sökande om resultaten av förfarandet så att korrigeringar kan göras om så är nödvändigt; även om ansökan inte är komplett, att det behöriga organet handlägger ärendet så långt det är praktiskt möjligt om den sökande så begär; och att, på begäran, den sökande underrättas om på vilket stadium förfarandet befinner sig, med förklaring till eventuella förseningar,

⁷ Kontroll, inspektion och godkännandeförfaranden inbegriper bl.a. förfaranden för stickprov, provning och utfärdande av intyg.

- (c) informationskrav begränsas till vad som är nödvändigt för ändamålsenliga kontroll- inspektions- och godkännandeförfarande, inklusive vad gäller godkännande av användandet av tillsatser eller fastställandet av toleranser för bekämpningsmedel och snittämnen i livsmedel, drycker eller foder;
- (d) förtroligheten av uppgifter om importerade varor som härrör från eller lämnas i samband med kontroll, inspektion och godkännande respekteras på ett sätt som inte är mindre fördelaktigt än för inhemska varor och på ett sådant sätt att legitima kommersiella intressen skyddas;
- (e) eventuella krav på kontroll, inspektion och godkännande av individuella exemplar av en vara begränsas till vad som är rimligt och nödvändigt;
- (f) eventuella avgifter som tas ut för förfaranden med avseende på importerade varor är skäligen i förhållande till eventuella avgifter som tas ut för motsvarande inhemska varor eller varor som härrör från någon annan medlem och inte heller är högre än den faktiska kostnaden för tjänsten;
- (g) samma kriterier skall gälla för lokalisering av resurser som används vid behandling och provtagning av importerade varor som för inhemska varor för att så långt möjligt begränsa olägenheterna för ansökande, importörer, exportörer eller deras agenter;
- (h) när specifikationerna för en vara ändras efter det att den kontrollerats och inspekterats i enlighet med gällande regler, skall förfarandet för den ändrade varan begränsas till vad som är nödvändigt för att fastställa om det finns tillräckligt förtroende för att varan fortfarande uppfyller de ställda kraven, och
- (i) det finns ett förfarande för att granska klagomål rörande funktionen av sådana förfaranden och för att vidta korrigeringar när ett klagomål är berättigat.

När en importerande medlem har ett system i kraft för godkännande av användandet av livsmedelstillsatser eller för fastställande av toleranser för bekämpningsmedel och snittämnen i livsmedel, drycker eller foder som förbjuder eller begränsar tillträdet till dess inhemska marknad för varor som saknar godkännande, skall den importerande medlemmen överväga att använda en relevant internationell norm som grund för tillträde till dess ett slutgiltigt beslut har fattats.

2. När en sanitär eller fytosanitär bestämmelse föreskriver kontroll i produktionsledet, skall den medlem inom vars territorium produktionen sker erbjuda nödvändig hjälp för att underlätta sådan kontroll och de kontrollerande myndigheternas arbete.

3. Ingenting i detta avtal skall förhindra medlemmar att utföra skälig inspektion inom sina egna territorier.