



Bruxelles, den 3.6.2022
COM(2022) 226 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Anvendelse af EU's sundheds- og miljøstandarder på importerede landbrugs- og fødevarer

1. INDLEDNING

Under forhandlingerne om reformen af den fælles landbrugspolitik opfordrede Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Parlamentet i juli 2021 Europa-Kommissionen til at fremlægge:

en rapport med en vurdering af begrundelsen for og den juridiske gennemførlighed af at anvende EU's sundheds- og miljøstandarder (herunder dyrevelfærdsstandarder samt processer og produktionsmetoder) på importerede landbrugsprodukter og landbrugsfødevarer og identificere konkrete initiativer til at sikre en bedre sammenhæng i deres anvendelse i overensstemmelse med WTO-reglerne. Rapporten bør dække alle relevante offentlige politikområder, herunder — men ikke begrænset til — den fælles landbrugspolitik, sundheds- og fødevarsikkerhedspolitikken, miljøpolitikken og den fælles handelspolitik¹.

Denne rapport imødekommer denne opfordring. I rapporten identificeres foranstaltninger, som EU allerede træffer på multilateralt og bilateralt plan, men også selvstændigt, for at løse de globale miljøproblemer og imødekomme borgernes forventninger til importerede landbrugsvarer eller landbrugsfødevarer. Der lægges fokus på anvendelse af sundheds- og miljøstandarder (herunder dyrevelfærdsstandarder) på importerede produkter og udfordringer i forbindelse med anvendelsen af sådanne standarder.

Rapporten er udarbejdet på basis af en offentlig høring², hvor mere end 160 interessenter fremsatte bemærkninger, den orienterende debat på samlingen i Rådet (landbrug og fiskeri) i februar 2022 samt Europa-Parlamentets beslutning om jord til bord-strategien³.

1.1. Behov for en global omstilling til bæredygtige fødevarer-systemer

Siden midten af 1990'erne er der på baggrund af vedtagelsen af vigtige miljøkonventioner⁴ kommet megen ny viden om moderne fødevarer-systemers globale miljøpåvirkning, hvilket har ført til større samfundsmæssige og etiske betænkeligheder med hensyn til den måde, hvorpå fødevarer produceres og forbruges. Det er også nødvendigt med en global omstilling til bæredygtige fødevarer-systemer, der er mindre afhængige af fossile brændstoffer.

Fødevarer-systemerne står globalt for en fjerdedel af de årlige drivhusgasemissioner⁵ og er den primære årsag til tab af biodiversitet⁶. Næsten 90 % af den globale skovrydning skyldes

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-da>

³ [Europa-Parlamentets beslutning af 20. oktober 2021 om en jord til bord-strategi for et fair, sundt og miljøvenligt fødevarer-system](#) (2020/2260(INI)).

⁴ Navnlig De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer, konventionen om den biologiske mangfoldighed og De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af ørkendannelse.

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](#), afsnit B1 på s. 12. Jf. endvidere f.eks. Benton, T. G., Bieg, C., Harwatt, H., Pudasaini, R. og L. Wellesley (2021), [Food system impacts on biodiversity loss: three levers for food system transformation in support of nature](#), Chatham House Research paper. London, Sekretariatet for konventionen om den biologiske mangfoldighed (2020), [Global Biodiversity Outlook 5](#), Montreal, s. 64.

udvidelse af landbrugsarealer, og omfanget er større end tidligere antaget⁷. Samtidig bevirker klimaforandringerne og miljøforringelserne, at de globale fødevarer systemer bliver mindre modstandsdygtige og mere udsatte for alvorlige trusler såsom vandknaphed, jordforringelse og ekstreme vejrforhold. Det undergraver yderligere fødevarer sikkerheden og øger risikoen for zoonotiske sygdomme⁸.

I dag lever næsten et ud af tre mennesker i verden med sult eller har ikke regelmæssig adgang til tilstrækkelige og næringsrige fødevarer⁹. Samtidig er næsten 40 % af den voksne befolkning på verdensplan overvægtige¹⁰. I EU er usund kost en vigtig årsag til sygdom og for tidlig død¹¹.

Der er en tæt sammenhæng mellem menneskers, dyrs og miljøets sundhed, og det er baggrunden for One Health-tilgangen, der defineres som "en integreret, fælles tilgang, der har til formål at skabe en bæredygtig balance og optimere menneskers, dyrs og økosystemers sundhed"¹². One Health-tilgangen anerkendes i globale forpligtelser og erklæringer såsom De Forenede Nationers (FN's) politiske erklæring om antimikrobiel resistens¹³, FN's miljøforsamlings resolution 3/4 om miljø og sundhed¹⁴, FN's Verdenssundhedsforsamlings resolution om styrkelse af indsatsen for fødevarer sikkerhed¹⁵ og FN's miljøforsamlings resolution 5/11 om biodiversitet og sundhed¹⁶.

På FN's topmøde om fødevarer systemer i september 2021 blev der skabt en bred global konsensus om, at en overgang til bæredygtige og modstandsdygtige fødevarer systemer er afgørende for at løse den verdensomspændende krise og opfylde alle målene for bæredygtig udvikling (SDG), og der blev skabt momentum bag de hårdt tiltrængte globale ændringer. Mange lande har fremlagt nationale handlingsplaner for større bæredygtighed i landbruget og fødevarer sektoren¹⁷.

I samme ånd anerkendes det i den erklæring¹⁸, som G20-lederne vedtog i Rom i oktober 2021, at "fremme af bæredygtige fødevarer systemer, herunder ved at styrke globale, regionale

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 Miljøprogram og International Livestock Research Institute (2020), *Preventing the Next Pandemic: Zoonotic diseases and how to break the chain of transmission*, Nairobi.

⁹ FAO, IFAD, UNICEF, WFP og 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-topmødet UN Food Systems Summit (2021), *Member State Dialogue Convenors and Pathways — Food Systems Summit Dialogues* (https://summitdialogues.org/overview/member-state-food-systems-summit-dialogues/convenors/?_se=ZWxlbmFhdmVyeUB5YWhvby5jby51aw%3D%3D&utm_campaign=Food).

¹⁸ G20-medlemmerne tegner sig for ca. 80 % af den globale handel med landbrugsprodukter og 60 % af verdens landbrugsjord.

og lokale fødevarer-værdikæder og international fødevarerhandel, vil ikke blot bidrage til fødevarer-sikkerheden, men også yde et væsentligt bidrag til at tackle de indbyrdes forbundne globale udfordringer i forbindelse med klimaændringer og tab af biodiversitet¹⁹.

1.2. En EU-strategi for bæredygtige fødevarer-systemer

EU's vej mod bæredygtige fødevarer-systemer er blevet fremlagt i jord til bord-strategien (Farm to Fork — F2F)²⁰, der blev offentliggjort sammen med biodiversitetsstrategien²¹ i maj 2020 som led i den europæiske grønne pagt²². I F2F-strategien fastsættes en dagsorden for et retfærdigt, sundt og miljøvenligt fødevarer-system, som kræver en indsats fra alle aktører, herunder forbrugerne, for at tilpasse sig nye og strengere sundheds-, miljø- og dyrevelfærdsstandarder. Omstillingen bør føre til øget bæredygtighed, bevarelse og forbedring af biodiversiteten og fremme af biodiversitetsvenlige landbrugssystemer.

Den nye fælles landbrugspolitik er udformet med henblik på at vejlede og støtte europæiske landbrugere — herunder små landbrugere — i at forbedre deres miljø- og klimaresultater gennem en mere resultatorienteret model.

Fødevarer-systemernes bæredygtighed er et globalt anliggende, og EU kan ikke alene håndtere de globale trusler, der er forbundet med den måde, vi i dag producerer og forbruger fødevarer på. F2F-strategien beskriver EU's ambition om at blive førende på verdensplan inden for fødevarer-bæredygtighed gennem internationalt samarbejde om fødevarer-forskning og -innovation, opbygning af partnerskaber, fremme af standarder til støtte for bæredygtig praksis på internationalt plan og gennem handels- og udviklingspolitikker.

1.3. EU som global partner

EU er verdens største eksportør og den tredjestørste importør af landbrugsfødevarer, herunder akvakultur²³. EU's import består hovedsageligt af produkter, der ikke produceres i EU (f.eks. kaffe, te, palmeolie og tropiske frugter), som på visse årstider ikke kan produceres i EU, eller hvis produktion er begrænset eller utilstrækkelig til at dække efterspørgslen (f.eks. sojabønner og sojamel). EU's eksport dækker hele produktspektret, f.eks. mælkepulver, svinekød og korn til produkter med høj merværdi såsom vin og spiritus, olivenolie og ost, hvilket resulterer i et stort handelsoverskud²⁴.

Som en vigtig aktør på de internationale fødevarer-markeder har EU gennem handelspolitikken stor indflydelse på tredjelande (dvs. lande uden for EU) og mulighed for at påvirke udviklingen af forskrifter og standarder med global rækkevidde. EU's handelspolitik kan — sammen med andre værktøjer såsom EU's politik til fremme af landbrugsfødevarer — anvendes til at øge kendskabet til de høje standarder for EU's landbrugsfødevarer uden for

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

²⁰ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — En jord til bord-strategi for et fair, sundt og miljøvenligt fødevarer-system. COM(2020) 381 final.

²¹ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — EU's biodiversitetsstrategi for 2030. Naturen skal bringes tilbage i vores liv COM(2020) 380 final.

²² Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Den europæiske grønne pagt. COM(2019) 640 final.

²³ Europa-Kommissionen (2021), *Agri-food trade in 2020: Report*.

²⁴ I 2020 genererede handelen med landbrugsfødevarer i EU-27 et handelsoverskud på 62 mia. EUR svarende til 28,5 % af det samlede handelsoverskud i EU-27 (se note 23).

EU og til at fremme omstillingen til bæredygtige fødevarer systemer globalt i overensstemmelse med FN's mål for bæredygtig udvikling. Kommissionen samarbejder også med Tjenesten for EU's Optræden Udadtil om formidling vedrørende bæredygtige fødevarer systemer.

I overensstemmelse hermed udstikker gennemgangen af handelspolitikken i februar 2021²⁵ kursen for en åben, bæredygtig og virkningsfuld handelspolitik, der i højere grad skal forme de globale ændringer og afspejle EU's strategiske interesser og værdier i overensstemmelse med WTO-reglerne. Bekæmpelse af klimaforandringer og miljøforringelse er blandt EU's topprioriteter. Det kræver handling på alle niveauer for at opfylde denne vision.

Desuden har EU og medlemsstaterne forpligtet sig til at skabe sammenhæng i udviklingspolitikken. Ved at skabe sammenhæng i udviklingspolitikken ønsker man at inddrage udviklingsmålene i politikområder, der med sandsynlighed kan få indvirkning i udviklingslandene. Med sammenhæng i udviklingspolitikken ønsker man at minimere modsatte tiltag og skabe synergi mellem EU's politikområder og samtidig gøre udviklingssamarbejdet mere effektivt til gavn for partnerlandene. Siden den nye europæiske konsensus om udvikling²⁶ blev indført i EU-retten ved Maastrichttraktaten (1992), har EU's engagement i en sammenhængende udviklingspolitik været stadfæstet og anerkendt som et afgørende element i strategien for at nå målene for bæredygtig udvikling i partnerlandene.

Samtidig er EU afhængig af handel, ikke blot som afsætningsmulighed og kilde til konkurrenceevne for fødevarerindustrien, men også for at sikre en varieret fødevarerforsyning. Som påpeget i meddelelsen om fødevarer sikkerhed²⁷ har Ruslands invasion af Ukraine afsløret mangler, der har ført til risici for det globale fødevarer sikkerhedssystem. Disse mangler bør afhjælpes på en måde, så man samtidig fremmer omstillingen til bæredygtige, modstandsdygtige og retfærdige fødevarer systemer i EU og globalt.

2. OVERHOLDELSE AF EU'S STANDARDER

2.1. Sundhedsstandarder

EU har indført et solidt sundheds- og plantesundhedssystem for at sikre, at alle fødevarer, der markedsføres i EU, opfylder kravet om et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, og for at forhindre spredning af skadegørere eller sygdomme blandt planter og dyr. Al import af landbrugsfødevarer skal opfylde EU's sundheds- og plantesundhedskrav eller betingelser, som EU har anerkendt som værende som minimum ækvivalente hermed²⁸. Reglerne er

²⁵ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Gennemgang af handelspolitikken — en åben, bæredygtig og determineret handelspolitik. COM(2021) 66 final.

²⁶ [*The new European consensus on development 'our World, our Dignity, our Future': joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament, and the European Commission*](#), Publikationskontoret, 2018.

²⁷ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Beskyttelse af fødevarer sikkerheden og styrkelse af fødevarer systemernes modstandsdygtighed. COM(2022) 133 final.

²⁸ Med hensyn til fødevarer sikkerhed fremgår dette krav af artikel 11 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarer lovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevarer sikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevarer sikkerhed ("den generelle fødevarer lovgivning", EFT L 31 af 1.2.2002, s. 1), hvori det hedder, at "[f]ødevarer og foder, der importeres til og er bestemt til markedsføring i Fællesskabet, skal overholde de relevante krav i

baseret på videnskabelig dokumentation, og der er taget behørigt hensyn til internationale standarder under udarbejdelsen.

Dyr, planter eller produkter, der indføres til EU fra tredjelande, skal opfylde de relevante EU-standarder og -krav, og det kontrolleres ved hjælp af effektive kontrolsystemer, der gennemføres af de kompetente myndigheder i EU-medlemsstaterne i samarbejde med de nationale toldmyndigheder. Importkravene og kontrolsystemet er risikobaserede, hvilket betyder, at anvendelsen af kontrollen og dens omfang er tilpasset den risiko, som bestemte dyr, planter eller produkter udgør. Typen af kontrol afhænger af typen af produkter og de dermed forbundne risici (f.eks. fødevarer af animalsk eller ikke-animalsk oprindelse) under hensyntagen til videnskabelig dokumentation samt forskellige kilder til oplysninger om manglende overholdelse, f.eks. fødevarerhændelser, udbrud af dyresygdomme eller planteskadegørere, resultater af grænsekontrol og oplysninger fra tredjelande.

Som led i overholdelsesmekanismen udfører Kommissionen desuden kontrol, herunder audit, i henhold til et offentliggjort årligt arbejdsprogram for at verificere, at de kompetente myndigheder i EU's medlemsstater og tredjelande, der eksporterer til EU, opfylder de retlige forpligtelser. Kommissionens kontroller fokuseres på kontrolsystemer snarere end på individuelle fysiske kontrolsteder.

Hensynet til folkesundheden i forbindelse med landbrugsfødevarerproduktionen vedrører imidlertid ikke kun sundheds- og plantesundhedskrav. Forordning 2019/6 om veterinærlægemidler²⁹, som finder anvendelse fra januar 2022, indeholder en lang række konkrete foranstaltninger til bekæmpelse af antimikrobiel resistens (AMR). Antimikrobielle resistente organismer kan ikke kun sprede sig fra fødevarer af animalsk oprindelse, men også direkte fra person til person eller mellem mennesker og dyr. Foranstaltningerne til fremme af en mere forsigtig og ansvarlig anvendelse af antimikrobielle stoffer til dyr skal støtte opfyldelsen af F2F-strategiens mål om at reducere EU's samlede salg af antimikrobielle stoffer til dyreopdræt og akvakultur med 50 % senest i 2030. I den forbindelse vil der blive fastsat nye krav på grundlag af artikel 118 i forordningen om veterinærlægemidler for så vidt angår anvendelsen af antimikrobielle stoffer til dyr og animalske produkter, der er bestemt til import til EU. Nærmere bestemt må der ikke behandles med antimikrobielle stoffer med henblik på væksthjælp eller udbytteforøgelse eller med antimikrobielle stoffer, der i EU er udpeget som forbeholdt behandling af visse infektioner hos mennesker.

2.2. Standarder for miljø og dyrevelfærd

Alle fødevarer, der importeres til markedsføring i EU, skal overholde de relevante EU-standarder for slutprodukterne, som gælder, uanset om produktet er produceret på hjemmemarkedet eller importeret. Kravene til den måde, hvorpå produkterne fremstilles (benævnt "proces- og produktionsmetoder" — PPM), anvendes imidlertid normalt ikke for importerede produkter. Der findes i øjeblikket ingen generelle (horisontale) bestemmelser i

fødevarerlovgivningen eller betingelser, som Fællesskabet har anerkendt som mindst svarende hertil, eller, hvis en specifik aftale er gældende mellem Fællesskabet og eksportlandet, de krav, der er fastsat heri". Den generelle fødevarerlovgivning er en "paraplylovgivning", der dækker alle grundlæggende aspekter af fødevarerpolitikken og finder anvendelse på alle foranstaltninger vedrørende fødevarer eller foder, der markedsføres i EU, og kun primærproduktion til privat brug i private husholdninger er udelukket af anvendelsesområdet.

²⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/6 af 11. december 2018 om veterinærlægemidler, EUT L 4 af 7.1.2019, s. 43.

EU-lovgivningen, der omhandler miljøkrav eller — mere generelt — bæredygtighedskrav, og som gælder for indenlandsk producerede eller importerede fødevarer.

Der gælder ofte regler for proces- og produktionsmetoder på områderne miljøbeskyttelse og dyrevelfærd, hvor foranstaltninger til begrænsning af miljøpåvirkningen eller til løsning af etiske problemer ikke er knyttet til selve slutproduktet, men til fremstillingen af det pågældende produkt. Hvis sådanne standarder finder anvendelse på import, "regulerer" de altså de facto produktionsprocessen i udlandet, i det omfang de pågældende produkter er bestemt til salg på markedet i det land, hvor reglerne gælder. Desuden påvirker proces- og produktionsmetoder måske slet ikke den endelige vares fysiske egenskaber. I sådanne tilfælde anvendes udtrykket "ikke-produktrelaterede proces- og produktionsmetoder" (NPR-PPM).

Selv om EU ikke systematisk pålægger importerede produkter sådanne standarder, finder visse **EU-dyrevelfærdsbestemmelser** allerede anvendelse på import. EU fastsætter betingelser for beskyttelse af dyr på aflivningstidspunktet og for beskyttelse af dyr under transport. I henhold til forordning (EF) nr. 1099/2009³⁰ skal tredjelande, der eksporterer kød til EU, følge standarder, der som minimum svarer til standarderne i EU-forordningen. Med henblik herpå attesterer tredjelande i eksportcertifikatet, at der som minimum er anvendt tilsvarende dyrevelfærdsstandarder ved slagtingen, og dette er aldrig er blevet anfægtet af handelspartnere. Kommissionen vurderer landenes evne til at opfylde ovennævnte erklæring i forbindelse med audit af kødhygiejne. Tilsvarende skal dyr, der importeres til EU, være egnede til transport i overensstemmelse med de relevante EU-krav, hvilket tredjelandene skal bekræfte i det officielle certifikat i henhold til forordning (EF) nr. 1/2005³¹. En række krav skal også opfyldes af transportvirksomhederne, der skal være autoriserede og repræsenterede i de medlemsstater, hvor de ansøger om autorisation. EU har også et obligatorisk system for dyrevelfærds mærkning af konsumæg³² med angivelse af produktionsmetoden (buræg, æg fra fritgående høns, skrabeæg osv.).

Endelig forbyder EU af hensyn til dyrevelfærden og for at imødekomme EU-borgernes præferencer omsætning af sælprodukter³³ (bortset fra produkter, der hidrører fra oprindelige samfunds jagt) samt skind fra hunde og katte og produkter, hvori sådanne skind indgår³⁴.

3. INTERNATIONAL KONTEKST

3.1. Internationale handelsregler

De globale handelsregler har til formål at sikre en forudsigelig og ikkediskriminerende ramme for handel, samtidig med at man bevarer det enkelte lands ret til at regulere i overensstemmelse med deres samfundsmæssige præferencer. Bæredygtig udvikling og

³⁰ Rådets forordning (EF) nr. 1099/2009 af 24. september 2009 om beskyttelse af dyr på aflivningstidspunktet, EUT L 303 af 18.11.2009, s. 1.

³¹ Rådets forordning (EF) nr. 1/2005 af 22. december 2004 om beskyttelse af dyr under transport og dermed forbundne aktiviteter, EUT L 3 af 5.1.2005, s. 1.

³² Kommissionens forordning (EF) nr. 589/2008 af 23. juni 2008 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår handelsnormer for æg, EUT L 163 af 24.6.2008, s. 6.

³³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1007/2009 af 16. september 2009 om handel med sælprodukter, EUT L 286 af 31.10.2009, s. 36.

³⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1523/2007 af 11. december 2007 om forbud mod markedsføring og indførsel i og udførsel fra Fællesskabet af pelsskind fra hunde og katte samt produkter, hvori sådanne pelsskind indgår, EUT L 343 af 27.12.2007, s. 1.

behovet for miljøbeskyttelse er blandt Verdenshandelsorganisationens principper³⁵. I dette afsnit analyseres lovligheden af at anvende sundheds- og miljøstandarder (herunder dyrevelfærdsstandarder) på importerede produkter inden for rammerne af WTO.

WTO sætter ikke spørgsmålstegn ved landenes ret til at træffe foranstaltninger til beskyttelse af miljøet eller den offentlige moral, herunder bekymringer vedrørende dyrevelfærd, forudsat at visse betingelser er opfyldt. Gennem de seneste 20 år er antallet af meddelelser vedrørende miljøforhold, der er indgivet til WTO, reelt blevet mere end fordoblet, og de udgjorde næsten 17 % af alle meddelelser i 2020³⁶.

To velkendte eksempler på ikke-produktrelaterede foranstaltninger vedrørende processer og produktionsmetoder, der er indført for at beskytte miljøet, er de amerikanske foranstaltninger om forbud mod tun importeret fra tredjelande, hvor det ikke kunne bevises, at fangstmetoderne beskyttede delfiner, og foranstaltningerne om forbud mod rejer fanget i tredjelande uden anvendelse af teknologi til beskyttelse af havskildpadder. Begge foranstaltninger blev anfægtet ved WTO, og afgørelserne har bidraget til en bedre forståelse af, hvordan WTO på sit beføjelsesområde håndterer sammenhængen mellem handel og miljø³⁷.

De overordnede forpligtelser og rettigheder i forbindelse med handel med varer er fastsat i den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel 1994 (GATT). Det første trin i vurderingen af lovligheden af en foranstaltning, der berører varer, er, om den er omfattet af en af GATT-reglerne. Dette er navnlig tilfældet, når en foranstaltning er:

- diskriminerende, hvilket betyder, at den enten hører under:
 - artikel I om mestbegunstigelsesbehandling, hvori det kræves, at varer fra et WTO-medlem ikke må behandles mindre gunstigt end tilsvarende varer fra ethvert andet land, eller
 - artikel III om national behandling, ifølge hvilken importerede varer ikke må behandles mindre gunstigt end tilsvarende indenlandske varer, eller
- en kvantitativ restriktion, som begrænser mængden af et produkt, der indføres eller eksporteres (artikel XI).

En foranstaltning er **diskriminerende**, når den udgør enten (1) de jure-forskelsbehandling, dvs. når foranstaltningen udtrykkeligt sonderer mellem produkter på grund af oprindelse, eller (2) de facto-forskelsbehandling, dvs. når foranstaltningen er oprindelsesneutral i ordlyden

³⁵ Præambelen til Marrakeshoverenskomsten om oprettelse af verdenshandelsorganisationen WHO indeholder en erklæring om, at medlemmerne erkender, "at deres indbyrdes forbindelser på handelens og den økonomiske udviklings område bør ledes med henblik på at hæve levestandarden, sikre fuld beskæftigelse og en stor og stadig voksende realindkomst og en effektiv efterspørgsel, øge produktionen af og handelen med tjenesteydelser, samtidig med, at der gøres plads for en optimal udnyttelse af verdens ressourcer i overensstemmelse med målet bæredygtig udvikling, søge at beskytte og bevare miljøet og forbedre midlerne hertil på en måde, der er forenelig med deres respektive behov og ønsker på forskellige niveauer af økonomisk udvikling".

³⁶ WTO's Komité for Handel og Miljø (2022), [Environmental database for 2020. Note by the Secretariat](#), WTO Doc. WT/CTE/EDB/20, 28. januar 2022.

³⁷ US — Prohibition of Shrimps and Certain Shrimp Products, WTO Doc. WT/DS56/AB/R (98-000) (12. oktober 1998) [Appellate Body Report] og WTO Doc. WT/DS58/R (15. maj 1998) [Panel Report]; US — Restrictions on Imports of Tuna DS21/R — BISD 39S/155 (3. september 1991, ikke vedtaget) [*Tuna-Dolphin I*] og DS29/R (16. Juni 1994, ikke vedtaget) [*Tuna-Dolphin II*].

men alligevel har negativ indvirkning på konkurrencevilkårene for tilsvarende varer fra forskellige WTO-medlemmer. De facto-forskelsbehandling kan for eksempel foreligge, hvis indenlandske varer lettere kan opfylde en bestemt standard eller et bestemt krav end tilsvarende importerede varer.

Hvis ingen af ovennævnte bestemmelser overtrædes, er en yderligere analyse generelt ikke nødvendig, fordi foranstaltningen anses for at være forenelig med GATT. Hvis ovennævnte bestemmelser overtrædes, kan foranstaltningen stadig være omfattet af de generelle undtagelser fra GATT-reglerne i henhold til artikel XX heri³⁸. Hvis det er muligt, kan foranstaltningen opretholdes og betragtes som værende generelt forenelig med GATT-aftalen.

For at være berettiget i henhold til artikel XX i GATT skal en foranstaltning:

- reelt bidrage til opfyldelsen af en eller flere af de **politiske målsætninger**, der er anført i artikel XX ("foreløbig begrundelse"). De hyppigst anvendte begrundelser i forbindelse med PPM-bestemmelser vedrører beskyttelse af menneskers, dyrs og planters liv og sundhed (artikel XX, litra b)), beskyttelse af (levende og ikke-levende) udtømmelige naturressourcer (artikel XX, litra g)), den offentlige moral (artikel XX, litra a)) og produkter fremstillet i fængsler (artikel XX, litra e)). Målsætninger af økonomisk art, såsom at øge de indenlandske producenters konkurrenceevne eller skabe lige konkurrencevilkår, er ikke gyldige begrundelser i henhold til artikel XX i GATT til at anvende ikke-produktrelaterede PPM-standarder på import
- opfylde "**nødvendighedskriteriet**", der skal sikre afvejning af forskellige elementer:
 - hensyntagen til betydningen af de målsætninger, der forfølges for det regulerende medlem. I nogle tilfælde kan et forbud være det eneste hensigtsmæssige middel til at opfylde den ønskede målsætning sammenlignet med f.eks. et mærkningskrav. I den forbindelse opretholdt WTO EU's forbud mod import af sælprodukter, da det var baseret på alvorlige samfundsmæssige bekymringer³⁹. På samme måde forbyder EU import og markedsføring af skind fra hunde og katte af moralske og etiske grunde⁴⁰. Foranstaltningen er aldrig blevet anfægtet af handelspartnere og menes at være fuldt ud forenelig med WTO-lovgivningen

³⁸ Artikel XX, litra a), b), e) og g), i GATT har følgende ordlyd:

"Under forbehold af kravet om, at sådanne foranstaltninger ikke anvendes på en måde, der udgør en vilkårlig eller uberettiget forskelsbehandling mellem lande, hvis forhold ligner hinanden, eller en skjult begrænsning på handelen med tjenesteydelser, må intet i denne overenskomst fortolkes således, at det forhindrer noget medlem i at indføre eller håndhæve bestemmelser, der:

a) er nødvendige for at beskytte den offentlige moral

b) er nødvendige for at beskytte menneskers, dyrs eller planters liv eller sundhed

(...)

e) vedrører varer fremstillet ved fængselsarbejde

(...)

g) vedrører bevarelsen af udtømmelige naturressourcer, såfremt sådanne foranstaltninger iværksættes i forbindelse med begrænsning af indenlandsk produktion eller forbrug..."

³⁹ EF — Foranstaltninger, der forbyder import og markedsføring af sælprodukter, WT/DS400/AB/R og WT/DS401/AB/R (22. maj 2014).

⁴⁰ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1523/2007 af 11. december 2007 om forbud mod markedsføring og indførsel i og udførsel fra Fællesskabet af pelsskind fra hunde og katte samt produkter, hvori sådanne pelsskind indgår, EUT L 343 af 27.12.2007, s. 1.

- foranstaltningens bidrag til opfyldelse af målsætningerne, dvs. at foranstaltningen skal være egnet til at sikre eller bidrage til at sikre opfyldelsen af de fastsatte mål
- manglen på en alternativ og mindre handelsbegrænsende foranstaltning, der kunne sikre et tilsvarende eller bedre bidrag til at opfylde de fastsatte målsætninger under hensyntagen til den tekniske og økonomiske gennemførlighed. F.eks. betragtes frivillige foranstaltninger generelt som mindre handelsbegrænsende end obligatoriske foranstaltninger og mærkning som mindre handelsbegrænsende end et importforbud
- opfylde betingelserne i indledningen til artikel XX, som indeholder krav om, at der ikke må forekomme vilkårlig eller uberettiget forskelsbehandling i udformningen, strukturen og anvendelsen af en foranstaltning mellem lande, hvor de samme forhold gør sig gældende, eller forekomme skjult begrænsning af den internationale handel.

For at være berettiget i henhold til artikel XX i GATT skal en foranstaltning være nødvendig for at opfylde en eller flere af de omfattede politiske målsætninger, den skal behandle indenlandske og importerede varer lige, og den må ikke indeholde protektionistiske elementer. Der bør tages hensyn til den byrde og de omkostninger, der pålægges relevante interessenter, herunder internationale partnere, offentlige myndigheder, importører, eksportører og brugere. Udformningen af sådanne foranstaltninger bør også give tilstrækkelig fleksibilitet, så der kan tages hensyn til de særlige forhold og eventuelt forskellige produktionsmetoder i eksportlandene, forudsat at dette sker på en upartisk måde, f.eks. ved at anerkende tredjelands produktionsmetoder som havende en tilsvarende effektivitet som i henhold til EU-standarderne.

Foranstaltningen bør tage højde for alle relevante internationale regler eller standarder. Hvis foranstaltningen afviger fra disse standarder, skal der gives en begrundelse, f.eks. at der foreligger yderligere oplysninger, eller at det besluttes at sikre et højere beskyttelsesniveau.

Foranstaltningen bør baseres enten på videnskabelige oplysninger eller andre oplysninger, hvor det er relevant (f.eks. fra et relevant internationalt organ, og kan omfatte rapporter, afgørelser, undersøgelser osv.), som bør give et rationelt grundlag for foranstaltningen, hvilket skal fremgå af en passende vurdering. Hvis foranstaltningen er baseret på forsigtighedsprincippet (fordi visse videnskabelige oplysninger endnu ikke foreligger), bør den være baseret på alle tilgængelige relevante oplysninger, give mulighed for at indhente de oplysninger, der er nødvendige for en mere fuldstændig vurdering, og give mulighed for revision.

Problemstillinger, der har en global dimension og er internationalt anerkendt af som minimum en del af det internationale samfund (f.eks. klimaforandringer, tab af biodiversitet, antimikrobiel resistens), har større sandsynlighed for at blive accepteret som legitime begrundelser for handling.

Ovennævnte regler i GATT er uddybet i aftalen om tekniske handelshindringer (TBT-aftalen), som indeholder regler vedrørende forskelsbehandling (artikel 2.1) og nødvendighed (artikel 2.2). Det præciseres, at tekniske forskrifter ikke må være mere handelsbegrænsende end det, der er nødvendigt for at opfylde legitime målsætninger såsom nationale sikkerhedskrav, forhindring af vildledende praksis, beskyttelse af menneskers sundhed og sikkerhed, beskyttelse af dyre- og plantelivet eller miljøet. Ved udarbejdelse af tekniske

forskrifter forventes WTO-medlemmerne bl.a. at tage hensyn til foreliggende videnskabelige og tekniske oplysninger.

TBT-aftalen finder ikke anvendelse på ikke-produktrelaterede PPM-forordninger (da definitionen i bilag 1 henviser til "produktgenskaber eller dertil knyttede processer og produktionsmetoder"). Den finder dog anvendelse på foranstaltninger vedrørende terminologi, symboler, emballering, mærkning eller etikettering, således som de gælder for et produkt, en proces eller en produktionsmetode. Hvis en foranstaltning falder ind under TBT-aftalens anvendelsesområde, bliver den analyseret inden for denne ramme. Artikel XX i GATT finder ikke anvendelse i tilfælde af overtrædelse af TBT-aftalen, da elementerne i artikel XX i GATT allerede reelt er indarbejdet i TBT-aftalens artikel 2.1 og 2.2.

Artikel XX, litra b), i GATT er ligeledes uddybet i aftalen om anvendelsen af sundheds- og plantesundhedsforanstaltninger (SPS-aftalen), som også indeholder bestemmelser om uberettiget forskelsbehandling (artikel 2.3 og 5.5) og nødvendighed (artikel 2.2 og 5.6). Som anført i aftalens bilag A finder SPS-aftalen imidlertid kun anvendelse på visse specifikke risici, der opstår *inden for det regulerende medlems område*.

Det kan konkluderes, at forudsat at alle ovennævnte betingelser er opfyldt, kan nationale PPM-bestemmelser anses for at være forenelige med WTO's regler.

3.2. Internationale sundheds- og miljøstandarder og -forpligtelser

De seneste årtiers stigning i den internationale handel med landbrugsfødevarer har givet anledning til, at der er behov for at udvikle standarder på internationalt plan for at lette de internationale udvekslinger. Flere internationale organisationer spiller en vigtig rolle i udviklingen af globale fødevestandarder, navnlig med hensyn til fødevarer sikkerhed og forbrugerbeskyttelse. Der findes imidlertid ikke noget særligt forum, der arbejder med bæredygtigheds-/miljøstandarder for fødevarer. Nedenstående oversigt viser de eksisterende internationale organisationer, der er aktive inden for sundheds- og miljøstandarder og forpligtelser i forbindelse med fødevarerproduktion. Som nævnt ovenfor har problemstillinger, der har en global dimension og er internationalt anerkendt af som minimum en del af det internationale samfund, større sandsynlighed for at blive accepteret som legitime begrundelser for handling.

På området fødevarer sikkerhed og dyre- og plantesundhed er de tre vigtigste internationale standardiseringsorganer, der er anerkendt af WTO i SPS-aftalen, Codex Alimentarius-Kommissionen, Verdensorganisationen for Dyresundhed og sekretariatet for den internationale plantebeskyttelseskonvention.

Codex Alimentarius-Kommissionen (CAC) er blevet oprettet af FN's fødevarer- og landbrugsorganisation (FAO) og Verdenssundhedsorganisationen (WHO) som reaktion på forbrugernes tiltagende bekymringer over mulige sundhedsrisici i forbindelse med fødevarer og udbredelsen af nationale bestemmelser om fødevarer sikkerhed, der kan hæmme den internationale handel. I løbet af næsten 60 års vedvarende aktivitet har CAC vedtaget mere end 200 fødevestandarder samt retningslinjer og praksiskodekser for hygiejne, mærkning, fødevarer fremstillet af genetisk modificerede organismer, AMR, grænseværdier for forurenende stoffer i fødevarer eller fødevarer tilsætningsstoffer, maksimalgrænseværdier for pesticidrester eller for restkoncentrationer af veterinærlægemidler i fødevarer. I 2021

udarbejdede taskeforcen vedrørende AMR en videnskabeligt baseret vejledning for at muliggøre en sammenhængende forvaltning af antimikrobiel resistens i hele fødevarekæden.

Verdensorganisationen for Dyresundhed (OIE⁴¹) fastsætter internationale standarder for dyresundhed, dyrevelfærd og animalsk produktion, herunder antimikrobiel resistens. OIE arbejder også på området for antimikrobiel resistens gennem Quadripartite-alliancen, der er et konsolideret samarbejde mellem WHO, FAO, FN's Miljøprogram (UNEP) og OIE, og som er baseret på deres centrale mandater til at løse den brede vifte af behov for en globale indsats mod antimikrobiel resistens. I sin 7. strategiplan for perioden 2021-2025⁴² understreger OIE, at forbedring af dyresundhed og -velfærd er organets vigtigste mandat, som samtidig bidrager til at sikre fremtiden for mennesker. Desuden er det fortsat en af OIE's overordnede målsætninger at bidrage til de globale mål gennem forbedret bæredygtighed i animalsk produktion.

Den internationale plantebeskyttelseskonvention (IPPC) er en mellemstatslig traktat, der er undertegnet af over 180 lande, og som har til formål at beskytte verdens planteressourcer mod spredning og indførsel af planteskadegørere og fremme sikker handel. Ved konventionen indførtes internationale standarder for plantesundhedsforanstaltninger som det vigtigste redskab til at nå målene, og dermed blev den etableret som den eneste globale standardiseringsorganisation for plantesundhed. IPPC fastsætter i sin strategiske ramme for 2020-2030 følgende strategiske mål: a) forbedre den globale fødevarer sikkerhed og øge den bæredygtige landbrugsproduktivitet b) beskytte skove og miljøet mod virkningerne af planteskadegørere og c) fremme sikker handelsudvikling og økonomisk vækst.

EU arbejder også tæt sammen med FN's fødevarer- og landbrugsorganisationen (FAO) om landbrug, fiskeri, skovbrug, biodiversitet, fødevarer sikkerhed, fødevarer kriser og forsyningssikkerhed på fødevarerområdet. I 2021 aftalte EU og FAO gennem den strategiske dialog at øge den fælles indsats på de fælles dagsordener for at omstille landbrugsfødevarer systemerne og gøre dem mere inklusive, effektive, modstandsdygtige og bæredygtige. FAO har offentliggjort forskellige retningslinjer for bæredygtighed inden for akvakultur⁴³, jordbundsforvaltning og bæredygtige fødevarer systemer⁴⁴, der definerer et bæredygtigt fødevarer system, og som danner grundlaget for en holistisk tilgang med fokus på sammenhængen mellem de sociale, miljømæssige og økonomiske aspekter af landbrugsfødevarer systemerne, begrænsningerne i de nuværende tilgange og behovet for forandring.

EU's ovenfor beskrevne indsats for at træffe virkningsfulde foranstaltninger til bekæmpelse af AMR afspejler også den internationale anerkendelse fra FN's tværinstitutionelle ad hoc-koordinationsgruppe vedrørende AMR (som omfatter eksperter fra FAO, WHO og OIE) af, at der er behov for en hurtig indsats for at begrænse antimikrobiel resistens, begyndende med

⁴¹ Verdensorganisationen for dyresundhed bruger fortsat den historiske navneforkortelse, der står for *Office International des Epizooties* (Det Internationale Kontor for Epizootier).

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

⁴³ I artikel 9 i FAO's [Adfærdskodeks for ansvarligt fiskeri](#) fastsættes en række principper for ansvarlig akvakultur, herunder regulering af brugen af kemiske stoffer i akvakultur, som er farlige for menneskers sundhed og miljøet. FAO har udsendt en række vejledninger om bæredygtig praksis. EU støtter i øjeblikket processen med at udarbejde omfattende og ambitiøse retningslinjer for bæredygtig akvakultur inden for rammerne af FAO i overensstemmelse med de strategiske retningslinjer for EU's akvakultur.

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

udfasningen af brugen af antimikrobielle stoffer til væksthjælp hos dyr og ved at træffe foranstaltninger til at bevare effektiviteten af de antimikrobielle stoffer, der er vigtigst til brug i humanmedicin.

Komitéen for Verdens Fødevarer (CFS), som er et FN-forum til gennemgang og opfølgning af fødevarerpolitikker, er også aktivt involveret i overgangen til bæredygtige fødevarer⁴⁵.

Den strategiske ramme for biodiversitet 2010-2020⁴⁶ i konventionen om den biologiske mangfoldighed (CBD) omfatter forskellige mål, der er relevante i forbindelse med standarder for og handel med fødevarer, navnlig mål 7 om bæredygtigt landbrug, akvakultur og skovbrug og mål 8 om forurening, herunder overskydende næringsstoffer.

Det internationale bestøverinitiativ, der er iværksat inden for rammerne af CBD, og som FAO siden 2000 har gennemført, er det vigtigste politiske instrument til at imødegå truslerne mod bestøvere på globalt plan. Bestøvere er en integreret del af sunde økosystemer⁴⁷, navnlig landbrugsøkosystemer⁴⁸. Uden bestøvere ville afgrøder og vilde plantearter, der er afhængige af at blive bestøvet af dyr, gå tilbage, og mange ville til sidst forsvinde⁴⁹. Både antal og diversitet inden for bestøvere er stadig for nedadgående i EU og globalt, og mange arter er udryddelsestruede⁵⁰. Vurderingsrapporten om bestøvere fra Den Mellemlandslige Videnspolitikplatform vedrørende Biodiversitet og Økosystemydelser (IPBES)⁵¹ udpeger ændringer i arealanvendelsen, intensiv landbrugsforvaltning og anvendelse af pesticider, miljøforurening, invasive fremmede arter, patogener og klimaforandringer som de største trusler mod bestøvere.

Stockholmkonventionen om persistente organiske miljøgifte (POP) er desuden en multilateral aftale, der skal beskytte menneskers sundhed og miljøet mod kemikalier, der forbliver intakte i miljøet i lang tid, spredes bredt geografisk, akkumuleres i mennesker og vilde dyr og planter og har skadelige virkninger for menneskers sundhed og miljøet. Stockholmkonventionen

⁴⁵ Se f.eks. CFS (2014), *Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems*, Rom, CFS (2021), *CFS Voluntary Guidelines on Food Systems and Nutrition*, Rom, CFS High Level Panel of Experts (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 Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — EU's bestøverinitiativ, COM(2018) 395 final, og det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, SWD(2018) 302 final/2.

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

⁴⁹ 5-8 % af den nuværende afgrødeproduktion med en årlig markedsværdi på 235-577 mia. USD (2015-tal) tilskrives direkte bestøvere (se IPBES (2016), note 50, s. 4 og 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. and H. T. Ngo (eds), Secretariat of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, Bonn. IPBES er et videnskabeligt rådgivende organ, der er oprettet under CBD. Se også CBD (2007), *Pollinators: Key issues* (<https://www.cbd.int/agro/pollinatorkeyissues.shtml>); S. Fryday, K. Tiede and 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/code/>).

⁵¹ IPBES (2016), se note 50.

fastsætter sammen med De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europas (UNECE's) protokol om POP⁵² strenge internationale ordninger for de anførte POP (16 i UNECE-protokollen og 31 i Stockholmkonventionen), herunder mange pesticider. Fremstillingen og anvendelsen af disse stoffer skal enten afskaffes eller underlægges strenge restriktioner. Selv om mange POP blev forbudt for mange år siden, kan de stadig findes i miljøet på grund af deres persistens.

Endelig spiller frivillige aftaler, initiativer eller kodekser for industrien og private enheder samt private bæredygtighedsordninger også en rolle med hensyn til at fremme anvendelsen af miljø- og dyrevelfærdsstandarder på tværs af globale værdikæder, navnlig med hensyn til handel i landbrugsfødevarer. Selv om private bæredygtighedsordninger oprindeligt opstod inden for fødevarer, er de i stigende grad blevet udvidet til at omfatte miljø- og dyrevelfærdsspørgsmål (f.eks. GLOBALG.A.P.). Et andet eksempel på et privat initiativ er rundbordsmødet om bæredygtig palmeolie⁵³, der samler oliepalmeindustri, -forarbejdningsvirksomheder eller -forhandlere, producenter, detailhandlere, investorer og miljømæssige og sociale ikke-statslige organisationer med henblik på at udvikle og gennemføre globale bæredygtighedsordninger for palmeolie.

4. EU'S INDSATSOMRÅDER

4.1. Multilaterale fora

I den europæiske grønne pagt fremhæves betydningen af en global reaktion på globale udfordringer såsom klimaændringer og miljøforringelse, og at EU ønsker fortsat at fremme og gennemføre ambitiøse miljø- og klimapolitikker i hele verden. F2F-strategien udpegede det desuden som et af EU's mål at fremme den globale omstilling til bæredygtige fødevarer i standardiseringsorganerne og lede arbejdet med internationale bæredygtighedsstandarder. I multilaterale fora har EU været en af de stærkeste fortalere for, at omstillingen til bæredygtige fødevarer haster. EU skal spille en ledende rolle med hensyn til at sikre konkret opfølgning, og det mest effektive redskab er i den henseende EU's normative og bløde magt som en vigtig standardsætter og en af verdens største eksportører og importører af landbrugsfødevarer. Afsnit 3.2 indeholder en oversigt over eksisterende organisationer og initiativer inden for bæredygtige landbrugsfødevarer. I dette afsnit udpeges de vigtigste indsatsområder på multilateralt plan, som er af særlig betydning for, at EU kan opfylde sine målsætninger for den globale omstilling til bæredygtige fødevarer.

Opfølgning på FN's topmøde om fødevarer

Fødevarerens bæredygtighed er et tværgående anliggende, der kobler de fleste af de nuværende klima- og miljømæssige udfordringer sammen. I modsætning til områder som biodiversitet og klimaændringer findes der ingen international rammekonvention eller aftale om bæredygtige fødevarer, der kan tilskynde til integreret politikudvikling, eller et uafhængigt videnskabeligt organ, der tilvejebringer grundlaget for politikudformningen (som f.eks. Det Mellemsstatslige Panel om Klimaændringer eller Den Mellemsstatslige Videnspolitikplatform vedrørende Biodiversitet og Økosystemtydelser). I den forbindelse

⁵² Århusprotokollen om persistente organiske miljøgifte, vedtaget i 1998 som en tilføjelse til Genèvekonventionen om grænseoverskridende luftforurening over store afstande.

⁵³ <https://rspo.org/>

spillede **FN's topmøde om fødevarer i 2021** en vigtig rolle med hensyn til at konsolidere indsatsen og samle forskellige multilaterale drøftelser om fødevarer.

På den baggrund har Kommissionen nedsat en ekspertgruppe, der skal undersøge behovene og mulighederne for en sammenkoblet, sammenhængende ramme for at styrke de internationale grænseflader mellem videnskab og politik på fødevarerområdet⁵⁴. I overensstemmelse med de identificerede behov støtter EU en styrkelse af Komitéen for Verdens Fødevarerikkerhed med hensyn til at skabe sammenhæng mellem videnskab og politik.

EU er også fast besluttet på at samarbejde med det foreslåede knudepunkt for koordinering af fødevarer systemer. Knudepunktet, som FAO er vært for, vil have en koordinerende funktion i opgaven med at indsamle og sammenstille viden og ekspertise om fødevarer systemer for at skabe fremskridt i opfyldelsen af målene for bæredygtig udvikling på nationalt plan, og der afholdes et globalt statusmøde om udviklingen hvert andet år.

Endelig deltager EU i flere koalitioner/handlingsinitiativer⁵⁵ som følge af FN's topmøde om fødevarer systemer. Parallelt hermed udarbejder og offentliggør EU en "EU-handlingsplan", som placerer F2F-strategien i den generelle internationale debat og gør EU's tiltag mere synlige.

FN-organer og CBD

Samtidig bidrager CBD, FAO og andre FN-organer, der er nævnt i afsnit 3.2, fortsat til at fremme den internationale dagsorden om forskellige aspekter af bæredygtige fødevarer systemer ved at udarbejde mål, retningslinjer og anbefalinger vedrørende bæredygtige produktionsmetoder inden for landbrug, akvakultur og fødevarerproduktion. EU vil fortsat proaktivt støtte alle initiativer, der fører til mere bæredygtige fødevarer systemer på verdensplan.

Af særlig betydning i denne forbindelse er den 15. partskonference (COP15) under CBD, hvor den globale ramme for biodiversitet efter 2020 skal vedtages. Det udkast⁵⁶, der er under forhandling, omfatter mål for de samme anliggender som i EU's biodiversitets- og F2F-strategi, herunder målbare mål for reduktion af brugen af næringsstoffer og pesticider. EU's målsætning er at få indført målbare mål i den nye globale ramme i overensstemmelse med EU's mål.

Verdenshandelsorganisationen.

EU ønsker at reformere **WTO** i retning af et mere bæredygtigt og effektivt multilateralt handelssystem. EU fremsætter initiativer og tiltag, der fremmer overvejelser vedrørende klima-, miljø- og andre bæredygtighedshensyn i WTO's forskellige funktioner. EU støtter i internationale drøftelser om handel og miljø en fortolkning af relevante bestemmelser

⁵⁴ Europa-Kommissionen (2021), [*Everyone at the table: co-creating knowledge for food systems transformation*](#), Webb, P. and R. Sonnino (eds), Publikationskontoret.

⁵⁵ EU deltager i følgende koalitioner/handlingsinitiativer: Food is Never Waste, Healthy Diets from Sustainable Food Systems for Children and All, School Meals Coalition, Aquatic and Blue Foods, Agroecology. Nul sult, Fighting Food Crises along the Humanitarian, Development and Peace Nexus og Sustainable Productivity Growth.

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

vedrørende WHO, der anerkender medlemmernes ret til at reagere effektivt på globale udfordringer, navnlig klimaændringer, tab af biodiversitet og miljøforurening.

EU indtager også en ledende rolle med hensyn til at integrere bæredygtighedsspørgsmål i de relevante udvalg under WTO. WTO's Komité for Handel og Miljø (CTE) er det vigtigste forum for drøftelser om handels- og miljøforanstaltninger. Siden offentliggørelsen af den europæiske grønne pagt har Kommissionen på hvert møde i CTE redegjort for lovgivningsforslag, der er relevante for handel.

De strukturerede drøftelser om handel og miljømæssig bæredygtighed (TESSD), der blev lanceret i november 2020, skal supplere det eksisterende arbejde i CTE og andre relevante udvalg og organer under WTO. Formålet med TESSD er at drøfte handelsrelaterede miljøforanstaltninger og undersøge mulighederne for frivillige tiltag. Drøftelserne har dækket mange emner, herunder et tematisk møde om bæredygtige fødevarer og bæredygtigt landbrug⁵⁷. TESSD omhandler også bæredygtige forsyningskæder. I december 2021 blev ministererklæringen om handel og miljømæssig bæredygtighed⁵⁸ vedtaget med definitioner af det fremtidige arbejde. Det forhold, at medsponsorerne tegner sig for mere end 86 % af den globale handel, viser WTO's vigtige rolle med hensyn til at fremme bæredygtig udvikling. EU har stået i spidsen for indsatsen i TESSD.

Specifikt med hensyn til fødevarer systemer findes der ikke noget særligt forum i WTO, hvor der kan udvikles en sammenhængende tilgang til handelsrelaterede aspekter af omstillingen til bæredygtige fødevarer systemer. Da mange drøftelser om handel med fødevarer finder sted i Udvalget om Sundheds- og Plantesundhedsforanstaltninger (SPS), har EU aktivt talt for at udvide drøftelserne i SPS-udvalget til at omfatte andre spørgsmål vedrørende overgangen til bæredygtige fødevarer systemer i forbindelse med international handel og — med henblik herpå — at udarbejde et arbejdsprogram⁵⁹.

Internationale standardiseringsorganer

I betragtning af den centrale rolle, som **Codex Alimentarius-Kommissionen** spiller globalt med hensyn til at fastsætte fødevarer standarder, der både bidrager til at beskytte forbrugerne i hele verden og til at lette den globale handel med fødevarer, kan Codex spille en vigtig rolle i den globale vedtagelse af bæredygtighedsstandarder ved at indarbejde en miljødimension i drøftelserne.

Et af hovedprincipperne bag fastsættelsen af Codex-standarder er den videnskabelige dokumentation og brugen af risikoanalyse for fødevarer sikkerhed. Codex-tekster skal være baseret på videnskabelige analyser, der hovedsagelig udarbejdes af FAO/WHO's ekspertorganer⁶⁰, der består af uafhængige eksperter fra hele verden. I overensstemmelse med Codex-reglerne kan andre legitime faktorer (end videnskabelig risikovurdering), der er relevante for sundhedsbeskyttelse og fair handelspraksis, inddrages i Codex-

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>.

Ministerkonferencen er WTO's beslutningstagende organ på højeste niveau og mødes normalt hvert andet år.

⁶⁰ De vigtigste FAO/WHO-organer, der leverer risikovurderinger til Codex, er: Det Fælles FAO/WHO-ekspertudvalg for Tilsætningsstoffer i Levnedsmidler (JECFA), Fælles FAO/WHO-møder om pesticidrester (JMPPR), Det Fælles FAO/WHO-ekspertmøde om vurdering af mikrobiologiske risici (JEMRA) og Fælles FAO/WHO-ekspertmøder om ernæring (JEMNU).

beslutningsprocessen, forudsat at disse faktorer kan accepteres på verdensplan (eller på regionalt plan, hvis der er tale om regionale standarder)⁶¹.

EU's vision for Codex' fremtid og dets holdning til behovet for at integrere bæredygtighedshensyn i CAC's arbejde blev fastlagt i Rådets konklusioner, der blev vedtaget i februar 2022⁶². Konklusionerne anerkender den afgørende rolle, som CAC spiller med hensyn til at lette den globale omstilling til bæredygtige fødevarer, og opfordrer til, at bæredygtighedshensyn får en mere fremtrædende plads i de globale fødevarerstandarder, der er fastsat af Codex, i overensstemmelse med de tilsagn, som Codex-medlemmerne har givet på internationalt plan.

Ud over disse horisontale bestræbelser vil EU samtidig fortsætte sit engagement i udviklingen af forskellige individuelle Codex-standarder, der er vigtige set ud fra et bæredygtighedssynspunkt.

I tråd med positionen i CAC vil EU fortsat støtte arbejdet med andre relevante internationale standardiseringsorganer. Det omfatter IPPC's arbejde med internationale standarder for plantebeskyttelse som reaktion på de aktuelle klima- og miljøudfordringer samt OIE's bestræbelser på at forbedre dyrevelfærden på globalt plan ved at vedtage nye internationale dyrevelfærdsstandarder og ved at styrke gennemførelsen af de eksisterende standarder, navnlig ved at støtte OIE's globale dyrevelfærdsstrategi⁶³ og gennemførelsen af den tredje handlingsplan fra OIE's platform for dyrevelfærd i Europa (2021-2023)⁶⁴.

4.2. Bilaterale samarbejds- og handelsaftaler⁶⁵

Bilateralt samarbejde

EU arbejder målrettet sammen med partnere, der er villige til at forbedre bæredygtigheden og kvaliteten af deres lokale produktion (herunder bedre forvaltning af overholdelsen af EU's standarder og foranstaltninger til at øge værdien af produkterne på det globale marked). Gennem sin samarbejdspolitik med udviklingslandene støtter EU programmer til kapacitetsopbygning, hvor formålet er at styrke sundheds- og plantesundhedssystemerne inden for landenes landbrugseksport. Programmerne bidrager i den sammenhæng til overholdelse af EU's standarder og støtter overgangen til bæredygtige fødevarer. EU's initiativ vedrørende bæredygtig kakao er et eksempel på en sektortilgang, der er udviklet i samarbejde med Elfenbenskysten og Ghana, og hvor formålet er at støtte en bæredygtig kakaoproduktion i landene, der tilgodeser sociale, økonomiske og miljømæssige aspekter.

Med de partnere, der ønsker det, forpligter EU sig til at undersøge mulighederne for at udvide samarbejdet til at omfatte hele landbrugssektoren og støtte omstillingen til bæredygtige fødevarer som planlagt i F2F-strategien. Med henblik herpå afholder Kommissionen i 2022 en række seminarer (sonderende drøftelser) med tredjelande for at undersøge områder af fælles interesse.

⁶¹ CAC (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/en/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 undtagelse af akvakultur er fiskeriområdet ikke omfattet af denne analyse.

Handelsaftaler

Et af WTO's hovedprincipper er, at landene ikke må forskelsbehandle deres handelspartnere. Handelen foregår på mestbegunstigelsesbasis (MFN). WTO fastsætter dog visse undtagelser fra dette princip: lande kan f.eks. indgå frihandelsaftaler eller give udviklingslande præferenceadgang til markedet i form af særlige toldnedsættelser. EU har indgået en lang række bilaterale præferencehandelsaftaler for at liberalisere handelen med tredjelande. Næsten halvdelen⁶⁶ af EU's import af landbrugsfødevarer er reelt omfattet af regler fastsat i handelsaftaler, herunder den generelle toldpræferenceordning (GSP) — en særlig handelsordning for lavindkomstlande og lavere mellemindkomstlande.

Bilaterale handelsaftaler er primært et redskab til at øge bilateral handel og investeringer, men de kan også anvendes til at tilskynde EU's partnere til at styrke indsatsen inden for bæredygtig udvikling og globale politikker. Derfor indeholder EU's nyere handelsaftaler et særligt **kapitel om handel og bæredygtig udvikling** med bindende forpligtelser til at overholde multilaterale arbejds- og miljøaftaler (herunder klimaftaler) og til at sikre, at arbejds- og miljøstandarderne ikke sænkes for at tiltrække handel. Hvis partnerlandet ikke overholder betingelserne, indeholder handelsaftalen bestemmelser om udbedrende foranstaltninger. Desuden har Kommissionen foreslået, at EU gør overholdelsen af Parisaftalen til et væsentligt element i alle fremtidige handelsaftaler. Manglende opfyldelse af Parisaftalens forpligtelser kan derfor føre til ensidig suspension fra EU's side af aftaler, der indeholder sådanne bestemmelser.

Siden 2011 har frihandelsaftalerne (med Canada, Mellemamerika, Colombia/Peru/Ecuador, Georgien, Japan, Korea, Moldova, Ukraine, Singapore, Det Forenede Kongerige og Vietnam) indeholdt kapitler om handel og bæredygtig udvikling. Handlingsplanen vedrørende handel og bæredygtig udvikling fra 2018⁶⁷ indeholder 15 punkter og har været retningsgivende for at forbedre gennemførelsen og håndhævelsen af kapitlerne om handel og bæredygtig udvikling i EU's frihandelsaftaler. Som fremsat i meddelelsen om gennemgang af handelspolitikken gennemfører Kommissionen i øjeblikket en revision af handlingsplanen, der omfatter alle relevante aspekter vedrørende gennemførelse og håndhævelse af handel og bæredygtig udvikling⁶⁸. I overensstemmelse med strategien skal EU også sikre fuld gennemførelse og håndhævelse af bestemmelserne om handel og bæredygtig udvikling i alle handelsaftaler.

I årenes løb er forpligtelserne vedrørende samarbejde inden for **dyrevelfærd og antimikrobiel resistens** blevet indføjet i frihandelsaftalerne. Med hensyn til dyrevelfærd fokuserer aftalerne på dyreopdræt med henblik på at forbedre den gensidige forståelse af de respektive love og bestemmelser og gennemførelsen heraf samt på udveksling af oplysninger, ekspertise og erfaringer på området. Med hensyn til bekæmpelse af antimikrobiel resistens forudsætter frihandelsaftalerne samarbejde, en fælles indsats og informationsudveksling for at

⁶⁶ I 2020 tegnede importen i henhold til handelsaftaler eller den generelle præferenceordning sig for 47,5 % af importen af landbrugsfødevarer (kilde: Eurostat).

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

⁶⁸ Et af elementerne i revisionen er en sammenlignende undersøgelse af, hvordan forskellige lande i verden gennemfører og håndhæver kapitlerne om handel og bæredygtig udvikling og — mere globalt — klima-, social- og arbejdsmarkedslovgivning: Velut, J. B. et al. (2022), [Comparative Analysis of Trade and Sustainable Development Provisions in Free Trade Agreements](#).

fremme en begrænset og ansvarlig anvendelse af antibiotika i husdyrbrug og veterinær praksis. EU fremmer også en udfasning af brugen af antibiotika som vækstfremmere.

Målsætningen for F2F-strategien er at sikre indføjelser af "et ambitiøst kapitel om bæredygtighed i alle EU's bilaterale handelsaftaler". Det nye **kapitel om bæredygtige fødevarer** bygger på de gode erfaringer med de samarbejdsbestemmelser, der er fastsat i tidligere frihandelsaftaler. Kapitellet udgør imidlertid et vigtigt paradigmeskift i samarbejdet mellem parterne, idet man går fra en topisk til en holistisk tilgang, der omfatter hele fødevarekæden med fokus på omstilling til bæredygtige fødevarer. Med den målsætning indeholder kapitlet om bæredygtige fødevarer bestemmelser om samarbejde på alle trin i fødevarekæden fra produktion til forbrug med henblik på at reducere spild af fødevarer og affald, bekæmpe fødevaresvind og samarbejde om multilaterale fora og fødevarevidenskab inden for dyrevelfærd, bekæmpelse af antimikrobiel resistens og reduktion af brugen af gødningsstoffer og kemiske pesticider. Kommissionen vil fortsat foreslå et kapitel om bæredygtige fødevarer i EU's fremtidige handelsaftaler. Kapitellet om bæredygtige fødevarer er allerede aftalt med Chile og er under forhandling med Australien, Indonesien og New Zealand.

Det er også muligt inden for rammerne af frihandelsaftaler at **gøre toldpræferencer betingede af**, at visse standarder opfyldes, hvilket naturligvis er betinget af, at de andre partnere accepterer betingelserne. Denne tilgang er imidlertid kun blevet anvendt én gang til dato — i frihandelsaftalen med Mercosur, hvor toldliberaliseringen for æg med skal blev indrømmet på betingelse af, at de relevante EU-dyrevelfærdsstandarder for æglæggende høner blev overholdt.

EU har også indgået mere ambitiøse, **vidtgående og brede frihandelsaftaler** med Georgien, Moldova og Ukraine. Aftalerne omfatter en række forpligtelser til at tilnærme landenes lovgivning til EU-retten, herunder dyrevelfærdslovgivningen. Når disse aftaler implementeres, vil produkter, der importeres fra disse lande, være i overensstemmelse med EU-reglerne.

Desuden har EU gradvist indgået såkaldte **stabiliserings- og associeringsaftaler** med de enkelte partnere på Vestbalkan: Albanien (2009), Nordmakedonien (2004), Montenegro (2010), Serbien (2013), Bosnien-Hercegovina (2015) og Kosovo⁶⁹ (2016). Aftalerne udgør reelt det retlige instrument for tilpasning til EU-retten og gradvis integration på EU-markedet.

Desuden indeholder **handels- og samarbejdsaftalen mellem EU og Det Forenede Kongerige** specifikke bindende bestemmelser, der sikrer lige vilkår med forpligtelser til ikke at forringe beskyttelsesniveauerne på forskellige områder, herunder forvaltningen af landbrugs- eller fødevarerproduktionens indvirkning på miljøet, navnlig gennem anvendelse af antibiotika og dekontaminanter.

En anden tilladt undtagelse fra MFN-reglen er at give udviklingslandene særlig adgang til markedet. Ud over den generelle standardtoldpræferenceordning (GSP), der helt eller delvist fjerner tolden på mere end to tredjedele af toldpositionerne for lav- og lavmellemindkomstlande, tilbyder EU også den **generelle toldpræferenceordning plus (GSP +)**, som nedsætter de samme todsatser til nul for de lav- og lavmellemindkomstlande,

⁶⁹ Denne betegnelse indebærer ingen stillingtagen til Kosovos status, og den er i overensstemmelse med UNSCR 1244/1999 og ICJ's udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.

der gennemfører 27 internationale konventioner vedrørende menneskerettigheder, miljøbeskyttelse og god regeringsførelse. I september 2021 vedtog Kommissionen lovgivningsforslaget om den nye generelle toldpræferenceordning for perioden 2024-2034. Med forslaget udvides listerne over internationale konventioner, der skal overholdes, bl.a. med tilføjelsen af Parisaftalen om klimaændringer.

Endelig kan differentiering mellem importerede produkter baseret på bæredygtighedskriterier også finde anvendelse, hvis der ikke foreligger handelspræferencer — dvs. at handelen foregår på mestbegunstigelsesbasis (MFN-basis). For ikke-præferentiel handel anvender EU toldsats i overensstemmelse med WTO's liste. I forbindelse med GATT-Uruguay-runden (og andre forhandlinger) har EU forpligtet sig til en række **WTO-toldkontingenter (toldkontingenter)**, hvorunder givne mængder kan importeres til en lavere toldsats. Der er undertiden knyttet **betingelser** til anvendelsen af disse toldkontingenter. Et eksempel herpå er WTO's toldkontingenter for oksekød af høj kvalitet (kendt som "Hilton-kontingenter")⁷⁰, som er tilgængelige for forskellige lande, og for nogle af dem kræves det, at dyrene udelukkende fodres med græs.

Aftaler om gensidig anerkendelse

EU kan også indgå **specifikke aftaler med tredjelande**. Et eksempel på et eksisterende område er økologisk landbrug. I henhold til den nye økologiforordning⁷¹ kan et produkt importeres med henblik på salg i EU som et økologisk produkt, hvis det enten overholder tredjelandets regler for produktion og kontrol, der er anerkendt i henhold til en bilateral, selvstændig aftale eller administrativ ordning, der svarer til reglerne i EU, eller produktet har et certifikat udstedt af de relevante kontrolmyndigheder eller kontrolorganer i tredjelandet, som bekræfter, at produktet opfylder EU-standarderne.

4.3. Autonome EU-foranstaltninger

Som det fremgår af Kommissionens meddelelse "Gennemgang af handelspolitikken — en åben, bæredygtig og determineret handelspolitik", kan EU i nogle tilfælde træffe selvstændige foranstaltninger vedrørende miljømæssige⁷² eller etiske aspekter af processer eller produktionsmetoder for importerede produkter. Sådanne foranstaltninger afspejler også de europæiske forbrugeres præferencer, da de i stigende grad lægger vægt på miljømæssige, sundhedsmæssige, sociale og etiske aspekter af fødevarerproduktionen og ønsker at kunne vælge bæredygtigt producerede fødevarer⁷³. Lignende tendenser kan også observeres i andre dele af verden, hvor de nationale reguleringssystemer anvender PPM-bestemmelser, der gælder for importerede produkter.

⁷⁰ Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 593/2013 af 21. juni 2013 om åbning og forvaltning af toldkontingenter for oksekød af høj kvalitet, fersk, kølet eller frosset, og for frosset bøffelkød, EUT L 170 af 22.6.2013, s. 32.

⁷¹ Forordning (EU) 2018/848 af 30. maj 2018 om økologisk produktion og mærkning af økologiske produkter, EUT L 150 af 14.6.2018, s. 1.

⁷² I den europæiske grønne pagt hedder det, at "[i]mporterede fødevarer, der ikke opfylder de relevante EU-miljøstandarder, er ikke tilladt på EU's markeder".

⁷³ Særnummer af Eurobarometer 505. [Making our food fit for the future – Citizens' expectations](#). Oktober 2020

I betragtning af EU-markedets størrelse og EU's importmængder af visse råvarer kan nogle af EU's krav til producenter i udlandet om at indføre mere bæredygtige produktionsmetoder få en betydelig indvirkning på globalt plan⁷⁴.

Selv om overholdelse af EU's standarder for import af landbrugsfødevarer kan være en udfordring for nogle fødevarerhverv i tredjelande, får de til gengæld adgang til et åbent marked med over 400 mio. forbrugere, en række handelsfremmende foranstaltninger og højere priser betalt af EU's forbrugere sammenlignet med andre markeder. Da EU desuden er et benchmark på verdensplan for fødevarerikkerhedsstandarder, giver overholdelse af standarderne også adgang til andre markeder, der ofte har høj værdi. På trods af at EU-reglerne kan betragtes som strenge, viser eksporten til EU derfor fortsat en stigende tendens.

Ud over de allerede gældende dyrevelfærdsforanstaltninger (se afsnit 2.2), er der i øjeblikket ved at blive udarbejdet en række retsakter eller lovgivningsforslag, der har til formål at sætte begrænsninger for produktionsmetoder i forbindelse med dyrevelfærd eller miljøbeskyttelse.

For det første har Kommissionen foreslået en forordning om **skovrydningsfrie produkter**⁷⁵ baseret på en ordning med obligatoriske due diligence-regler. Forslaget har til formål at forebygge skovrydning og skovforringelse knyttet til produkter og råvarer, der markedsføres i EU, såsom soja, kvæg, palmeolie, kakao, kaffe og træ. Målsætningen er at minimere forbruget af produkter fra forsyningskæder, der er forbundet med skovrydning eller skovforringelse, og øge efterspørgslen efter og handelen med lovlige og "skovrydningsfrie" råvarer og produkter i EU. Forslaget omhandler både lovlig og ulovlig skovrydning og skovforringelse forårsaget af produktionen af disse råvarer. Operatører og myndigheder vil kunne kontrollere, om produkter eller varer er skovrydningsfrie, ved hjælp af geolokaliseringsskordinater og fjernovervågning via satellitbilleder. Partnerskaber og et effektivt internationalt samarbejde med producent- og forbrugerlande og i bilaterale og multilaterale fora er afgørende for at fremme overgangen til bæredygtig landbrugsproduktion og bæredygtig skovforvaltning samt for at identificere og nå til enighed om solide globale standarder og definitioner.

Kommissionen vedtog også i februar 2022 et forslag til direktiv om **due diligence i forbindelse med virksomheders bæredygtighed**⁷⁶. Formålet med direktivet er at fremme bæredygtig og ansvarlig virksomhedsadfærd og at pålægge større virksomheder en generel forpligtelse (SMV'er er udelukket fra forslagens anvendelsesområde) til at forsøge at undgå, at deres aktiviteter og virksomhedsledelse har en negativ indvirkning på menneskerettighederne og miljøet. Denne forpligtelse vedrører også virksomhedernes værdikæder uden for EU. Reglerne om virksomheders due diligence i forbindelse med bæredygtighed vil blive håndhævet gennem administrative foranstaltninger, herunder sanktioner og påbud om

⁷⁴ Ser man for eksempel på den skovrydning, der forårsages (som en eksternalitet) af det samlede endelige forbrug (af producerede, handlede eller forbrugte produkter, varer, råvarer eller tjenesteydelser), viser nogle modelberegninger, at EU's forbrug udgør ca. 10 % af den globale andel (EC (2019). Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Intensivering af EU's indsats for at beskytte og genoprette verdens skove. COM(2019) 352 final).

⁷⁵ Forslag til Europa-Parlamentets og rådets forordning om tilgængeliggørelse på EU-markedet og eksport fra Unionen af visse råvarer og produkter, der er forbundet med skovrydning og skovforringelse, og om ophævelse af forordning (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

overholdelse, samt gennem civilretligt erstatningsansvar for skader som følge af manglende overholdelse af forpligtelserne i forslaget.

Desuden hedder det i jord til bord-strategien, at "der vil blive taget hensyn til miljømæssige aspekter ved vurderingen af ansøgninger om **importtolerancer for pesticider**, der ikke længere er godkendt i EU, samtidig med at WTO-forpligtelserne overholdes"⁷⁷.

Importtolerancer er maksimalgrænseværdier for pesticidrester, der er baseret på anvendelser, der er godkendt uden for EU⁷⁸. Der kan være tale om fastsættelse af maksimalgrænseværdier for pesticidrester for stoffer, der ikke længere er godkendt i EU (af andre årsager end hensynet til folkesundheden), hvilket kan være nødvendigt, fordi producenterne i tredjelande er underlagt produktionsbetingelser og skadedyrsangreb, der er anderledes end i EU. Anvendelserne kan være forskellige for det samme stof på samme afgrøde. Importtolerancer kan også vedrøre afgrøder, der ikke dyrkes i EU (f.eks. visse eksotiske frugter eller grøntsager og kaffe, kakao eller te), og for hvilke der følgelig ikke er fastsat maksimalgrænseværdier for pesticidrester baseret på EU-anvendelser.

Hidtil har der ved fastsættelsen af maksimalgrænseværdier for pesticidrester, herunder importtolerancer, kun været fokus på god landbrugspraksis og beskyttelse af EU's forbrugere. Dette krav vil fortsat gælde. I overensstemmelse med forpligtelserne i henhold til i F2F-strategien vil der imidlertid også blive taget hensyn til miljøaspekter ved fastsættelse af maksimalgrænseværdier for pesticidrester, herunder importtolerancer.

Som fremsat i F2F-strategien planlægger Kommissionen desuden en **revision af EU's dyrevelfærdslovgivning**, og der er planlagt lovgivningsforslag til vedtagelse inden udgangen af 2023. Som nævnt i Kommissionens svar på det europæiske borgerinitiativ "End the Cage Age" (Slut med opdræt i bure)⁷⁹ har Kommissionen til hensigt i lovgivningsforslagene at medtage bestemmelser om en udfasning og et endeligt forbud mod anvendelse af bure, båse og stier til avlssvin, æglæggende høner, kalve, kaniner, hønniker, opdræt af slagtekyllinger og æglæggere, ænder, gæs og vagtler.

Med hensyn til importerede produkter vil Kommissionen som en af mulighederne overveje at indføre regler om, at importerede produkter er fremstillet på betingelser, der svarer til EU's dyrevelfærdsregler eller nogle af dem, og/eller et mærkningskrav også for importerede produkter (med fokus på opstaldningsforhold eller flere dyrevelfærds-kriterier) i overensstemmelse med WTO-reglerne.

Kommissionen vil også overveje mulighederne for at forbedre **dyrevelfærdsmærkningen** for at bidrage til at skabe værdi gennem fødevarekæden og for at imødekomme forbrugernes stigende interesse for dyrevelfærd. Ud over ovennævnte obligatoriske standard for konsumæg er andre dyrevelfærdsanprisninger på nuværende tidspunkt frivillige og i vid udstrækning ikke harmoniseret på EU-plan⁸⁰, hvilket ofte gør det vanskeligt for forbrugerne at forstå

⁷⁷ Se note 20, s. 18.

⁷⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 396/2005 af 23. februar 2005 om maksimalgrænseværdier for pesticidrester i eller på vegetabiliske og animalske fødevarer og foderstoffer, artikel 3, stk. 2, litra g), EUT L 70 af 16.3.2005, s. 1.

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

⁸⁰ De eneste frivillige standarder, der er harmoniseret på EU-plan, er handelsnormerne for fjerkræ, der indeholder henvisninger til driftsformer (Kommissionens forordning nr. 543/2008 af 16. juni 2008 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår handelsnormer for

forskellige anprisninger på fødevaremærkningen. En undergruppe under EU's dyrevelfærdsplatform fremlagde konklusioner om dyrevelfærdsmærkning i juni 2021⁸¹. Kommissionen offentliggjorde i april 2022 en ekstern undersøgelse med indsamling af data om eksisterende dyrevelfærdsmærker og forbrugernes holdninger og forventninger⁸², og Kommissionen udarbejder aktuelt en konsekvensanalyse af en eventuel EU-lovgivning om dyrevelfærdsmærkning.

Ud over ovennævnte individuelle foranstaltninger og for fuldt ud at sikre politikkoherens og indarbejdelse af bæredygtighed i alle fødevarerrelaterede politikker forudser F2F-strategien, at Kommissionen inden udgangen af 2023 vedtager sit flagskibsforslag: en horisontal **rammelov for bæredygtige fødevarer** som en paraply for fælles definitioner og generelle principper og krav vedrørende bæredygtigheden af fødevarer, der produceres eller markedsføres i EU, og dermed forbundne fødevareoperationer. Formålet med et sådan indgreb på EU-plan vil være at etablere nye grundlag for fremtidige fødevarerpolitikker ved at indføre principper og målsætninger for bæredygtighed baseret på en integreret tilgang til fødevarer.

Rammen for bæredygtighedsmærkning bliver en del af rammelovgivningen om bæredygtige fødevarer. Rammen for bæredygtighedsmærkning skal regulere tilvejebringelsen af oplysninger til forbrugerne om fødevarers bæredygtighed med hensyn til ernæringsmæssige, klimamæssige, miljømæssige og sociale aspekter. Det kan være et vigtigt element i F2F-strategien i form en ændring af produktionsmønstrene ved at sætte forbrugerne i stand til at træffe informerede og bæredygtige fødevalg.

Endelig udgør den frivillige "**adfærdskodeks for ansvarlig forretnings- og markedsføringspraksis for fødevarer**"⁸³ en integreret del af EU's vej mod bæredygtige fødevarer. Den omfatter syv ambitiøse målsætninger med hver deres mål og vejledende aktioner. For virksomheder, der er aktive både i og uden for EU, gælder forpligtelserne i princippet for salg/aktiviteter inden for EU, herunder deres forsyningskæders virkninger i tredjelande (forbundet med de pågældende salg/aktiviteter). Virksomhederne kan også afgive tilsagn vedrørende deres samlede globale salg/aktiviteter (og tilknyttede forsyningskæder), hvilket de fleste multinationale virksomheder gør. Kodeksen trådte i kraft i juli 2021 og har i øjeblikket over 100 underskrivere.

5. AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER

Der er i dag bred enighed om behovet for en omstilling til bæredygtige og modstandsdygtige fødevarer. EU spiller med sin ambitiøse grønne pagt og som global aktør på landbrugsfødevarermarkederne en vigtig rolle i styringen af denne globale omstilling. Covid-19-krisen og Ruslands invasion af Ukraine har blotlagt sårbarheder i landbrugs- og fødevarer systemerne, som skal afhjælpes ved at fremskynde overgangen til et bæredygtigt og modstandsdygtigt fødevarer system i EU.

fjerkrækød, EUT L 157 17.6.2008, s. 46), og EU's regler for økologisk landbrug, der kræver en høj dyrevelfærdsstandard.

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

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_en.

Ambitiøse sundheds-, miljø- og andre bæredygtighedsstandarder og målsætninger er ikke kun i EU's interesse. De bidrager alle til at opfylde legitime målsætninger for en række globale problemstillinger, også i overensstemmelse med One Health-tilgangen.

Globale problemstillinger kræver global indsats. At være bannerfører indebærer både udfordringer og risici. I forbindelse med udarbejdelsen af rapporten er der analyseret tre primære og komplementære områder vedrørende EU's indsats for at forbedre og fremme sundheds- og miljøstandarder.

EU vil videreføre sine bestræbelser på **multilateralt plan** for at indhente støtte og — ideelt set — opnå global konsensus om behovet for handling og internationalt aftalte standarder. Selv om EU og medlemsstaterne allerede udviser en høj grad af engagement og lederskab i mange af disse fora, vil et vigtigt langsigtet mål være intensivering, bedre koordinering og synergier for at højne sundheds- og miljøstandarder og andre bæredygtighedsstandarder.

Handelsaftaler og bilateralt samarbejde giver mulighed for at gøre det samme over for partnerlandene. Med sin ambitiøse handelsdagsorden har EU allerede gjort fremskridt på dette område. I mere end et årti har handelsaftalerne indeholdt et kapitel om handel og bæredygtig udvikling og bestemmelser om samarbejde om dyrevelfærd og antimikrobiel resistens. De aftaler, der i øjeblikket forhandles om, omfatter et kapitel om bæredygtige fødevarer-systemer, og EU vil foreslå kapitlet i eventuelle fremtidige aftaler.

EU vil fortsat sikre sammenhæng mellem bæredygtighedsdagsordenen og udvidelses-, naboskabs- og udviklingspolitikkerne. Det indebærer også hensyntagen til handelens indvirkning på tredjelande. Ledsageforanstaltninger, herunder finansiering, teknisk samarbejde og kapacitetsopbygning, kan være vigtige for at hjælpe handelspartnerne med at indføre mere bæredygtig praksis, navnlig i de mest sårbare lande og for nabopartnere, der påtager sig ambitiøse forpligtelser på disse områder.

Som det fremgår af ovenstående vurdering, er EU også i stand til **selvstændigt** at træffe foranstaltninger, når det er nødvendigt for at løse globale miljøproblemer eller dyrevelfærdsspørgsmål. Anvendelse af PPM-bestemmelserne på importerede produkter inden for disse områder skal ske under fuld overholdelse af WTO's regler og andre internationale forpligtelser. Nogle af de foranstaltninger, som EU selvstændigt har truffet for at regulere globale miljømæssige eller etiske aspekter i forbindelse med importerede produkter, kan være kontroversielle for WTO-medlemmerne, selv om de er i fuld overensstemmelse med WTO-reglerne, og de kan altid anfægtes under WTO's tvistbilæggelsesordning. Foranstaltninger, der anses for at være ulovlige eller protektionistiske og uforenelige med balancen i EU's internationale forpligtelser og rettigheder, kan udsætte EU for en risiko for repressalier.

Af alle disse grunde skal lovgivningsmæssige forslag underlægges en vurdering fra sag til sag af foreneligheden med WTO-reglerne. Selv om der reelt er politisk råderum til at stille sundheds- og miljøkrav (herunder dyrevelfærdskrav) til processer og produktionsmetoder for importerede produkter i overensstemmelse med WTO, skal de enkelte tilfælde analyseres grundigt ud fra den konkrete situation.

Ud over spørgsmålet om overensstemmelse med WTO skal den individuelle analyse af mulige foranstaltninger også tage hensyn til kontrolmekanismernes tekniske og økonomiske gennemførlighed. Da det er processer og produktionsmetoder i tredjelandet, der reguleres, skal de passende midlers gennemførlighed og proportionalitet med hensyn til at kontrollere

og håndhæve anvendelsen vurderes i forhold til omkostninger og fordele. Denne dimension bør tillægges større vægt.

Det konkluderes, at der i et vist omfang er mulighed for at udvide EU's produktionsstandarder til at omfatte importerede produkter, forudsat at det sker under fuld overholdelse af de relevante WTO-regler. Ud over at vurdere de juridiske og tekniske muligheder for at gøre dette og redegøre for de gældende begrænsninger peger denne rapport også på en lang række områder, hvor EU allerede lovligt har udvidet sine nationale produktionsstandarder til også at omfatte importerede produkter, både via multilaterale, bilaterale og selvstændige instrumenter. Rapporten viser, at det altid er vigtigt at foretage en vurdering fra sag til sag, inden der anvendes produktionsstandarder på import.

Kommissionen mener, at den har udfyldt det tekniske mandat, som Rådet og Parlamentet har givet den, og som der blev henvist til i det indledende afsnit i denne rapport. Kommissionen opfordrer Rådet og Europa-Parlamentet til nøje at overveje resultaterne og retningslinjerne i denne rapport og inddrage dem i fremtidige drøftelser.