

Krav på produktionsmetoder för import - vilka effekter får det?

Att begränsa import på grund av att varor inte har producerats hållbart diskuteras allt oftare. I den här fokusrapporten utreder vi vilka effekter krav på hållbara produktionsmetoder för import kan ha på internationell handel, producenter, konsumenter och miljö. Resultaten visar att handelshinder alltid medför kostnader för både konsumenter och producenter. Samtidigt är det oklart hur lätt det är att påverka utländska producenters produktionsmetoder genom handelspolitiska åtgärder. Möjligheten att påverka är större om det är en stor marknad som inför krav på produktionsmetoder, om det är svårt att hitta alternativa exportmarknader samt om kostnaden för att ändra produktionsmetoder är låg.

Inledning

Produktion av varor kan ge upphov till olika typer av negativa effekter på till exempel miljö och hälsa. Det kan vara direkta effekter på producent eller konsument men även så kallade externa effekter som påverkar tredje part. Idag finns generellt en ökad medvetenhet både bland konsumenter och beslutsfattare om produktionens negativa konsekvenser. Därmed har också kraven på att reglera produktionsmetoder för att minska varuproduktionens negativa effekter ökat.

Skillnader mellan olika länders åsikter om vad som bör regleras av staten kan dock skapa problem vid genomförande av inhemska politiska åtgärder. Regleringar av produktionsmetoder medför ofta kostnader för producenterna. I en globaliserad värld leder högre inhemska produktionskostnader till sämre konkurrenskraft på den internationella marknaden. Detta kan i sin tur leda till att produktion flyttar till länder med mer liberala regler för produktionsmetoder samt till en ökad import av varor som har producerats på det sätt som man ville undvika med regleringen. En möjlig lösning på problemet är

att införa handelshinder för varor som inte har producerats på det sätt man önskar. Syftet med en sådan importbegränsning är dels att utjämna konkurrensen mellan inhemska och utländska producenter och dels att uppmuntra utländska producenter att förändra sina produktionsmetoder. I idealfallet skulle dessa handelshinder medföra att de negativa effekterna av varuproduktionen på exempelvis miljön minskar globalt.

Att begränsa importen är dock inte oproblematiskt. Det kan skapa konflikter mellan länder och medföra höga kostnader. Vidare har handelshinder baserade på produktionsmetoder traditionellt inte använts då det har ansetts oklart om dessa är förenliga med Världshandelsorganisationens (WTO) regelverk. Det är också oklart om de önskade effekterna på produktionsmetoder utomlands kan uppnås i praktiken samt hur kontroll av produktionsmetoder ska ske.

I den här fokusrapporten diskuterar vi olika effekter av införande av krav på produktionsmetoder för import. Vi antar att produktionsmetoderna som förespråkas av importlandet är relativt hållbara i jämförelse med allmänt rådande

praxis och att det finns ett genuint intresse hos beslutsfattarna av att uppnå en positiv miljöeffekt. Rapporten utreder möjliga effekter på internationell handel, producenter, konsumenter och miljö. Notera att vi inte undersöker specifika krav på produktionsmetoder utan för ett generellt resonemang om eventuella effekter. Vår analys baseras i huvudsak på handelsteori och empiriska studier som har undersökt olika former av handelshinder. Litteraturen vi använder behandlar främst jordbruks- och livsmedelsproduktion.

Nästa avsnitt diskuterar om krav på produktionsmetoder kan vara förenliga med nuvarande WTO-regler. Detta följs av ett avsnitt som behandlar de generella effekterna av handelsbegränsningar på import- respektive exportländer. Därefter analyserar vi effekter av krav på produktionsmetoder för enskilda producenter samt potentiella problem med att kontrollera producenternas produktionsmetoder. Effekter på konsumenter och förutsättningar för att uppnå effekter på miljön av krav på produktionsmetoder för import undersöks sedan. Vi avslutar fokusrapporten med en sammanfattande diskussion som innehåller våra huvudsakliga slutsatser.

Kompatibelt med WTO-regler?

WTO verkar för att internationell handel ska flyta så förutsägbart, stabilt och fritt som möjligt. Idag är 164 länder medlemmar i WTO (WTO, 2020a). Olika avtal har förhandlats fram mellan medlemsländerna för att sänka handelshinder och förhindra protektionism. Införande av krav på produktionsmetoder för import¹ har varit en mycket omdebatterad fråga i WTO-sammanhang under lång tid (se t.ex. Charnovitz, 2002; Kysar, 2004, Howse och Regan, 2000) då det har ansetts oklart om krav på produktionsmetoder för import är förenliga med WTO-regelverket.

Regelverket baseras på två huvudprinciper: mest gynnad nationsprincipen (MGN) och nationell behandling. Kortfattat innebär dessa principer att alla länder ska få samma handelsförhållanden som det mest gynnade landet samt att importerade och inhemska produkter av samma slag ska behandlas lika när det gäller beskattning och regleringar.

Åtgärder som innebär avsteg från de grundläggande principerna måste rättfärdigas i enlighet med något av de accepterade undantagen i regelverket. Artikel XX i det Allmänna tull- och handelsavtalet (GATT), som reglerar varuhandel, är känd som den allmänna undantagsklausulen (GATT, 1994). I artikel XX listas kriterier ett land måste uppfylla för att införa handelshinder. De kriterier som är mest relevanta i vårt fall listas i Box 1 och vi kan se att det exempelvis finns möjlighet att införa handelshinder för att skydda människors och växters hälsa eller för att bevara uttömliga naturtillgångar.

Undantagen från de grundläggande principerna förtydligas i WTO:s avtal om sanitära och fytosanitära frågor (SPS-avtalet) och avtal för tekniska handelshinder (TBT-avtalet). SPS-avtalet tillåter länder att sätta egna standarder för livsmedelssäkerhet samt djur- och växthälsa (SPS-avtalet, 1994). TBT-avtalet ger länder rätt att införa tekniska regleringar och standarder för att bland annat skydda människors, djurs och växters hälsa, för att skydda miljön och nationell säkerhet samt för att förhindra bedrägligt förfarande (TBT-avtalet, 1994). Enligt både SPS-avtalet och TBT-avtalet måste länders standarder och regleringar utformas enligt principer om icke-diskriminering, vetenskaplighet, transparens och ekvivalens. Det tre första begreppen innebär att handelsbegränsningar inte får favorisera vissa länder, att åtgärder som införs måste baseras på vetenskapliga underlag samt att länder måste vara tydliga med vilka regler som påver-

¹ Dessa kallas vanligen för PPM åtgärder. PPM står i det här fallet för production processes and methods.

kar handel. Ekvivalens betyder att om exportlandet tillämpar andra regler än importlandet ska import tillåtas om exportlandet kan visa att dess regler är lika bra på att uppnå syftet med importlandets regler.² Det kanske kan tyckas att undantagsreglerna är restriktiva men detta beror på att man vill undvika att de missbrukas i protektionistiska syften, det vill säga för att begränsa handeln med syfte att gynna inhemska producenter.

Det har länge funnits en diskussion om handel kan begränsas på grund av effekter av produktionsmetoder som inte lämnar spår på produkten (se t.ex. OECD, 1997; Charnovitz, 2002; Kysar, 2004, Howse och Regan, 2000). Som tidigare nämnts ska produkter av samma slag behandlas lika inom WTO. Det har ofta hävdats att olika produktionsmetoder inte är tillräckligt för att produkter ska anses vara av olika slag. Därför skulle det vara otillåtet att införa handelsbegränsningar baserade på produktionsmetoder som inte lämnar spår på produkten (se t.ex. Charnovitz, 2002 för en genomgång). Denna syn har dock förändrats över tid. Enligt Kommerskollegium (2019) finns det numera mer utrymme för flexibilitet i bedömningen av vilka produkter som ska betraktas vara av olika slag. Olika produktionsmetoder kan, i vissa situationer, därför räcka för att två produkter ska bedömas vara olika. Vid bedömning av om två

produkter är olika anses WTO framförallt ta större hänsyn till hur konsumenter uppfattar produkten, det vill säga om konsumenter gör skillnad på produkter beroende på produktionsmetod eller inte (Kommerskollegium, 2019). WTO:s tvistlösningsmekanism anses numera också lägga större vikt vid miljöhänsyn i bedömningar av importregleringar än vad de har gjort tidigare (Kleen, 2009).

Ett känt fall som har behandlats av WTO:s tvistlösningsmekanism rörande produktionsmetoder är US-Shrimp från 1998 (WTO, 2020b). Där fastslog WTO att krav på åtgärder för att skydda sköldpaddor vid räkfiske skulle kunna rättfärdigas enligt GATT artikel XX trots att räkor fångades med respektive utan åtgärder för att skydda sköldpaddor bedömdes vara produkter av samma slag. Just detta fall är viktigt då importbegränsningar på grund av produktionsmetoder, och inte på grund av produkten i sig, bedömdes som acceptabla under WTO:s regelverk. Givet att krav på produktionsmetoder utformas på ett icke-diskriminerande vis och att de kan motiveras utifrån något av undantagen som finns specificerade kan de således vara förenliga med rådande WTO-regler. Huruvida specifika krav på produktionsmetoder för import kan anses vara förenliga med WTO-regelverket är något som måste avgöras från fall till fall. Det finns risk för att antalet konflikter mellan

Box 1 GATT artikel XX

I artikel XX i GATT listas 10 undantagsbestämmelser, dvs. kriterier för när handelshinder kan införas. De undantag som är mest relevanta för den här analysen är:

- b) åtgärder nödvändiga för att skydda människors, djurs eller växters liv och hälsa
- g) åtgärder för att bevara uttömliga naturtillgångar om åtgärderna införs i samband med inhemska produktions- eller konsumtionsbegränsningar.

Handelshinder som införs i enlighet med undantagen som nämns i artikel XX får inte utgöra godtycklig diskriminering mellan länder eller vara ett förtäckt handelshinder (en åtgärd som egentligen syftar till att skydda inhemsk produktion).

² För mer information om tolkning av WTO-regler och undantag hänvisas till Kommerskollegium (2019).

WTO:s medlemsländer ökar om krav på produktionsmetoder för import införs. Länder har ofta olika åsikter om hur handelsbegränsningar ska få användas för att skydda miljö och hälsa. Relativt nyligen har det exempelvis varit en konflikt i WTO om EU:s importförbud av jordbruksprodukter med alltför höga rester av pesticider. EU menar att de infört förbudet i syfte att skydda människors hälsa. Ett flertal länder hävdar att EU:s regler är för restriktiva och strider mot vetenskapliga riskbedömningar. De såg även regleringen som ett försök att påverka andra länders politik, vilket ansågs vara problematiskt (WTO, 2019). När åsikter om lämplig nivå på regleringar går isär är risken stor att handelspartners ser krav på produktionsmetoder för import som svepskäl för att skydda inhemsk produktion istället för ett sätt att skydda hälsa eller miljö. Risken för missbruk av möjligheten att använda krav på produktionsmetoder i protektionistiska syften bör också beaktas.

Effekter på handel

Vi inleder det här avsnittet med en beskrivning av hur importlandet påverkas av införande av handelshinder för att sedan diskutera potentiell påverkan på exportländer. I detta avsnitt fokuserar vi på de generella handelseffekterna på landnivå medan nästa avsnitt behandlar effekter på enskilda producenter.

Effekter i importlandet

Handelseffekterna av att införa krav på produktionsmetoder för import beror på hur kraven utformas och vilken typ av handelshinder som införs. Om importförbud införs kan effekten på handeln bli stor. Ett alternativ till ett importförbud är att tullar införs på produkter som inte uppfyller vissa kriterier avseende produktionsmetoden. Effekterna på handel kommer då att bli mindre än vid ett importförbud, givet att tullen inte är så hög att importen helt upphör, eftersom produkterna fortfarande får komma in i landet efter att tullavgiften har betalats.

Figur 1 visar hur införande av importförbud eller en hypotetisk tull för en vara påverkar importvolymen och det inhemska varupriset. Innan importen begränsas är det inhemska priset det samma som världsmarknadspriset, P_1 . Till det priset är de inhemska producenterna villiga att förse marknaden med kvantitet S_1 och de inhemska konsumenterna efterfrågar kvantitet D_1 . Skillnaden mellan D_1 och S_1 utgör den importerade volymen.

Om importförbud införs höjs det inhemska priset till P_3 . Eftersom ingen handel sker blir den inhemska konsumtionen och produktionen lika stora ($D_3 = S_3$). Det innebär att de inhemska producenterna säljer större kvantiteter än tidigare men att konsumenterna konsumerar mindre än innan importförbudet.

Om en tull införs höjs priset på den inhemska marknaden, från P_1 till P_2 . Det högre priset medför att inhemska konsumenter minskar sin efterfrågan från D_1 till D_2 samtidigt som de inhemska producenterna ökar sitt utbud från S_1 till S_2 . Då skillnaden mellan den inhemska efterfrågan och det inhemska utbudet är mindre efter än innan införandet av tullen ($D_1 - S_1 > D_2 - S_2$) kommer den importerade volymen att minska. Hur stor effekten på importvolymen blir beror på tullens storlek men även på hur priskänsliga, konsumenter och producenter är för den specifika varan. Om tullen är så hög att importen av varan upphör blir effekten den samma som vid ett importförbud.

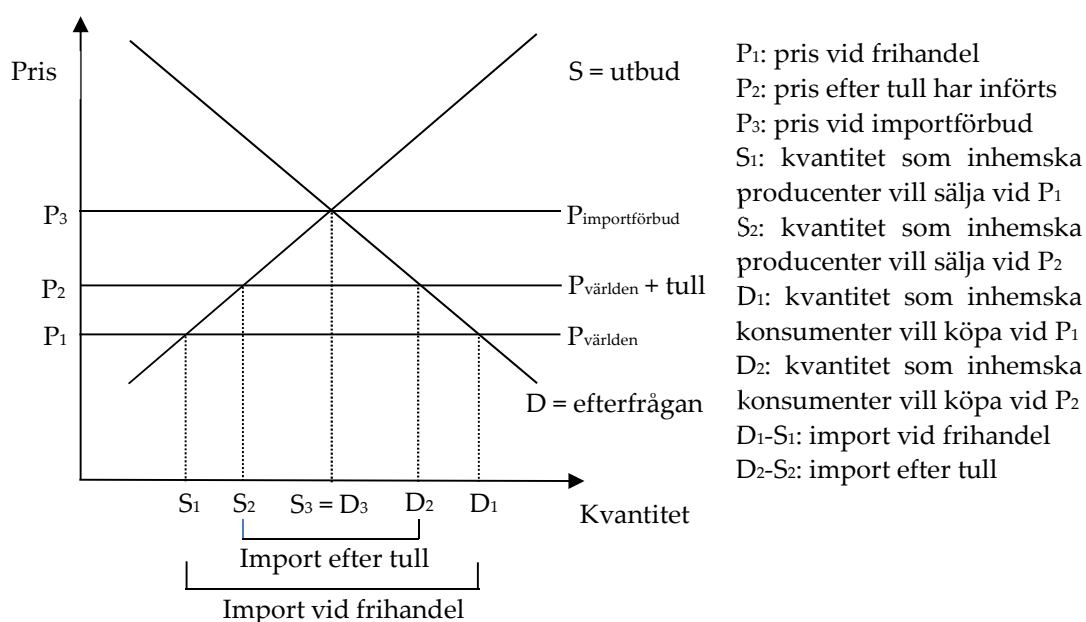
Förutom dessa klassiska importbegränsningar är det även vanligt att länder använder sig av SPS- eller TBT-standarder för att reglera importen. Vanligtvis innebär de att varor som inte uppfyller vissa krav på produkttegenskaper inte ges marknadstillträde. Man skulle dock kunna tänka sig att liknande standarder även kunde användas för produktionsmetoder som inte lämnar spår på produkten. I så fall skulle endast produkter som har producerats på ett visst sätt få tillgång till marknaden. Till skillnad från ett totalt importförbud av alla varor av en viss typ

skulle alltså vissa produkter fortfarande kunna importeras. Hur standarder påverkar priser och importvolym beror på hur standarderna utformas. Givet att en standard innebär att de utländska producenterna får ökade kostnader är det dock rimligt att anta att utbudet av utländska produkter på den inhemska marknaden minskar och att det inhemska priset höjs. Konsumenterna kan emellertid även öka sin efterfrågan på utländska produkter tack vare att standarder ger konsumenterna mer information om produkt- eller produktionsegenskaper. Med andra ord fungerar standarder som en form av kvalitetsgaranti vilket kan öka förtroendet för importerade varor. Det är alltså oklart hur importvolymen påverkas om standarder införs eftersom den både kan minska och öka.

kommer att attrahera kapital från alternativ användning som hade varit mer effektiv.

Begränsat marknadstillträde påverkar även möjligheten att utnyttja stordriftsfördelar och underlättar för inhemska olönsamma företag att fortsätta producera. När handel begränsas finns även risk för dynamiska förluster. Handel kan påverka produktivitet och tillväxt positivt genom bättre fördelning av resurser, djupare specialisering, högre avkastning på kapitalinvesteringar och forskning och utveckling samt spridning av teknologi (Nordås m.fl., 2006). Minskad handel skulle därför kunna leda till lägre produktivitet och tillväxt på sikt. Det finns således flera effekter av handelshinder som påverkar importlandets välfärd negativt.

Figur 1 Effekter av att införa en tull



Notera: Figuren visar effekter av en tull i ett land som inte kan påverka världsmarknadspriset. Oavsett om landet kan påverka världsmarknadspriset eller inte leder införande av en tull till minskad import.

Handelshinder för, generellt, med sig ett antal kostnader. Att snedvrider priser genom tullar drabbar såväl inhemska konsumenter som den inhemska resursanvändningen negativt samtidigt som internationella produktionsmönster påverkas. Den inhemska skyddade sektorn

Handelshinder kan även ge positiva effekter för importlandets välfärd. De inhemska producenterna verksamma i den skyddade sektorn gynnas av handelshinder eftersom konkurrensen från utlandet minskar. Införande av tullar ger också ökade intäkter till staten. Det är dock sällan som dessa effekter kan uppväga kostnaderna

som handelshinder medför. Notera att standarder är ett specialfall där välfärdseffekten är oklar och beror på hur standarderna utformas.

Om handelshinder införs i syfte att komma tillrätta med negativa hälso- eller miljöeffekter finns potential för att de positiva välfärdseffekterna blir större än vid traditionella handelshinder som enbart syftar till att skydda inhemsk produktion. Givet att positiva effekter på hälsa eller miljö faktiskt uppnås, och att dessa är tillräckligt stora, kan det vara teoretiskt möjligt för importlandets välfärd att gynnas av krav på produktionsmetoder för import. Mer om eventuella vinster av införande av krav på produktionsmetoder för import diskuteras i avsnitten om effekter på konsumenter och miljö nedan.

Effekter i exportländer

Handelshinder i importlandet påverkar exportländers möjligheter att exportera. Export av vissa varor kan antingen bli omöjlig (vid importförbud) eller dyrare än tidigare (vid tullar och standarder). Minskade exportmöjligheter kan leda till minskad produktion och eventuellt ökad arbetslöshet. Givet att alla potentiella marknader inte har liknande krav på produktionsmetoder för import finns det emellertid en möjlighet för exportören att styra om exporten till nya marknader, vilket skulle leda till att nya handelsflöden uppstår och att påverkan på produktionen blir mindre.

Generellt är det svårt att se exportlandet som något annat än en förlorare vid införande av handelshinder. I de fall som krav på produktionsmetoder för import syftar till att komma tillrätta med hälso- eller miljöproblem som även påverkar exportlandet, finns det dock möjlighet för exportlandet att få ta del av vissa vinster. Hela världen skulle till exempel gynnas av minskade utsläpp av växthusgaser och minskad användning av växtskyddsmedel minskar produktionens miljöpåverkan i produktionslandet. Det har också påpekats att produktions- eller produktkrav kan ses som en möjlighet att nå nya mark-

nader för länder som behöver modernisera produktionen (Jaffee och Henson, 2005).

Över tiden är det möjligt att effekterna på exportländerna förändras. Om kraven på produktionsmetoder inte är väldigt svåra/kostsamma att uppfylla är det troligt att fler exportörer kommer att uppfylla dem efterhand, åtminstone om marknaden i fråga anses viktig. Det skulle kunna betyda att export kan återupptas eller att varor kan börja exporteras utan tull igen. Viktigt att notera är att effekten på handelsflöden initialt beror på hur väl de nya kraven har kommunicerats och hur lång tid producenter har fått för att anpassa sig.

Beroende på hur kraven på produktionsmetoder utformas är det tänkbart att vissa exportländer kommer att ha svårare att uppnå dem än andra. Generellt tenderar rika länder att ha striktare regler när det gäller produktionskrav än fattiga länder (Tothova, 2009). Fattiga länder har inte heller alltid de finansiella eller teknologiska möjligheterna att implementera krav på produktionsmetoder lika lätt som rikare länder. Det finns därför en risk att producenter i fattiga länder missgynnas om krav på produktionsmetoder införs och att exportflöden från främst fattiga länder kommer att begränsas (Otsuki m.fl., 2001a). Begränsade exportmöjligheter för fattiga länder kan få stora konsekvenser för inkomstmöjligheterna och öka fattigdom i redan fattiga områden.

Det är troligt att införande av krav på produktionsmetoder leder till protester från exportländer, särskilt om kraven uppfattas som protektionistiska, det vill säga som svepskäl för att skydda importlandets industri. Det skulle i så fall kunna leda till handelskonflikter, som tidigare nämnts. I värsta fall är ett handelskrig ett tänkbart scenario där exportländer svarar med att införa handelshinder för importlandets exportvaror. Ytterligare handelsbegränsningar skulle leda till större effektivitetsförluster och potentiell stor negativ påverkan på både import- och exportlandets produktion.

Empiriska exempel på handelseffekter

Empiriska analyser av handelseffekter av krav på produktionsmetoder som inte lämnar spår på produkten finns inte tillgängliga eftersom den typen av krav i princip inte används. Det finns däremot ett relativt stort antal empiriska studier som undersöker produktstandards roll som icke-tariffära handelshinder. Även om dessa standarder gäller krav på produkters egenskaper finns det en del lärdomar som är relevanta också för framtida krav på produktionsmetoder. I detta avsnitt fokuserar vi i första hand på hur SPS- och TBT-standarder påverkar handel av jordbruks- och livsmedelsprodukter mellan länder. Som ovan nämnts används dessa åtgärder exempelvis för att skydda miljön eller människors hälsa. Noteras bör att SPS- och TBT-standardernas krav på produkten även kan påverka produktionsmetoder. Till exempel finns gränsvärden för hur mycket giftiga ämnen en del produkter får innehålla. Dessa regler kan påverka hur mycket gifter som används vid produktionen.

Det finns ett stort antal fallstudier som undersöker handelseffekter av SPS- och TBT-standarder. Denna litteratur visar att det finns stora skillnader i handelseffekt mellan olika typer av standarder och mellan olika typer av produkter (se t.ex. metastudien av Gaetano Santeramo och Lamonaca, 2019). Detta är inte särskilt förvånande eftersom olika produkter har analyserats och kraven som ställs på produkterna kan vara mycket olika.

För att försöka säga något mer generellt om handelseffekter tittar vi närmare på ett antal större studier som försöker analysera flera länder och produkter samtidigt. Disdier m.fl. (2008) undersöker handelseffekter av SPS- och TBT-åtgärder i OECD-länder. Genom att inkludera nästan 700 jordbruks- och livsmedelsprodukter och drygt 180 exportländer har de möjlighet att få mer generella resultat än vad en fallstudie kan. De finner att SPS- och TBT-åtgärder inte påverkar handel mellan OECD-länder men att exporten från utvecklingsländer till OECD påverkas negativt.

Shingal m.fl. (2021) undersöker om skillnader för gränsvärden för pesticider i 53 olika länder för 31 olika frukt- och grönsaksprodukter påverkar handel. De finner att det finns stora skillnader mellan hur många pesticider som regleras i de olika länderna. Resultaten visar att högre gränsvärden för pesticider ökar handel mellan länder oavsett om det är importlandet eller exportlandet som inför dem. Effekten på handel är dock störst i fall där exportlandet har högre gränsvärden än importlandet. Att ha strikta regleringar för pesticider kan alltså vara positivt för exporten om importlandet efterfrågar säkra produkter.

Crivelli och Groelsch (2016) undersöker hur 124 exportländer påverkas av relativt restriktiva SPS-åtgärder för 224 olika jordbruks- och livsmedelsprodukter i 114 importländer. Deras resultat visar att sannolikheten att exportera påverkas negativt av SPS-åtgärder. Exportvolymerna till marknader med SPS-åtgärder tenderar dock att vara högre än till andra marknader. SPS-åtgärder verkar därmed skapa inträdeshinder på marknaden men de som lyckas anpassa sina produkter enligt kraven som ställs kan gynnas genom ökad export.

En annan studie som finner liknande resultat är Ferro m.fl. (2015) vars analys inkluderar 61 länder och 66 jordbruksprodukter. De visar att strikta gränsvärden för pesticider har negativ effekt på sannolikheten att exportera men ingen effekt på handelsvolymerna för de som redan handlar, i de flesta fall. Produktstandarder har därmed främst en påverkan på de fasta kostnaderna för att exportera och en mer begränsad inverkan på de rörliga kostnaderna. Detta skulle alltså missgynna mindre producenter som vill ta sig in på marknaden men potentiellt gynna de som redan är väletablerade exportörer, vilket även stöds av resultaten i Crivelli och Groelsch (2016) och Disdier m.fl. (2008). Denna slutsats kan antas gälla när kraven som ställs på produkten inte är alltför höga, det vill säga det måste finnas exportörer som kan uppfylla dem utan alltför stor ansträngning. Vid höga krav kan man

vänta sig större effekter på handelsvolymerna.

Det finns även studier som undersöker handels-effekter av ett potentiellt införande av olika typer av koldioxidtullar med hjälp av simuleringsmodeller. Dessa studier undersöker alltså framtida möjliga scenarier och inte effekter av handelshinder som har införts. Larch och Wanner (2017) bygger en modell för 128 regioner, som inkluderar alla länder, och 14 sektorer. De finner att koldioxidtullar som utjämnar skillnader i koldioxidskatter mellan importörer och exportörer leder till minskad handel för alla länder. Stora skillnader finns dock mellan länder med hög respektive låg koldioxidskatt. Handelseffekten blir, som väntat, betydligt större för lågskatteländer och dessa är framförallt utvecklingsländer.

I Nordin m.fl. (2019) undersöks effekter av en kombinerad klimatskatt och klimattull för jordbruksprodukter i EU med hjälp av en simuleringsmodell. Både skatt och tull sätts på en nivå som motsvarar Sveriges koldioxidskatt på fossila bränslen. Studien finner att klimattullen ger minskad import till EU men även minskad export från EU då skatten försämrar konkurrenskraften och en större andel av den inhemska produktionen går till inhemsk konsumtion än tidigare. Störst effekter fås för importen till EU av nötkött samt får- och getkött som minskar med 90%.

Effekter på producenter

I detta avsnitt utreder vi möjliga effekter på såväl utländska som inhemska producenter av införande av krav på produktionsmetoder för import.

Utländska producenter

Hur producenter i utlandet påverkas av krav på produktionsmetoder för import är viktigt för att avgöra hur lätt eller svårt det är att uppnå syftet med införandet av kraven, det vill säga främja mer hållbara produktionsmetoder. Om ingen effekt fås på utländska producenter kan man inte heller vänta sig någon effekt på miljön.

Införande av krav på produktionsmetoder för import innebär att kostnaden för att exportera höjs för de utländska producenterna. Det blir därför olönsamt för en del producenter att fortsätta exportera till marknaden som inför de nya kraven. För de som inte exporterar när de nya kraven införs höjs tröskeln för att börja exportera. Handelsteori (Melitz, 2003) visar att det bara är lönsamt för de mest produktiva företagen att betala de högre kostnaderna för export. En del företag som tidigare exporterade kommer troligen att nöja sig med att enbart producera för hemmamarknaden då det varken är lönsamt att fortsätta exportera som innan eller att exportera till en ny marknad. Konsekvensen kan bli att en del företag tvingas skära ner eller lägga ner verksamheten.

Hur stor effekten av nya krav på produktionsmetoder för import blir i praktiken för den enskilde utländska producenten beror på flera faktorer. Först och främst kommer beroendet av exportmarknaden att vara en avgörande faktor. Exportberoende företag har starka incitament att försöka uppfylla de nya kraven medan företag som inte exporterar inte behöver genomföra några förändringar. Med andra ord är det företag som är mycket exportberoende som kommer att påverkas mest om nya krav på produktionsmetoder för import införs.

För det andra är storleken på marknaden där importbegränsningar införs viktig. Om det är en stor marknad som inför krav på produktionsmetoder har de exporterande producenterna relativt starka incitament att försöka uppfylla de nya kraven. Om importmarknaden är liten är incitamenten betydligt svagare. Då kan det vara mer lockande att försöka hitta en alternativ marknad som inte har samma krav på produktionsmetoder. Att styra om exporten mot en ny marknad medför visserligen också kostnader, till exempel för att nya regler ska följas och för att produkten ska anpassas till andra preferenser, men dessa kostnader kan vara lägre än kostnaderna för att anpassa sig till de nya kraven på produktions-

metoder. Värt att notera är att marknadens storlek inte enbart beror på befolkningsstorlek utan även på till exempel köpkraft och preferenser. Detta innebär att EU kan vara en stor marknad för produkt A men inte för produkt B.

För det tredje kommer de exporterande producenterna att ha mer eller mindre goda förutsättningar att uppfylla kraven. En del kan tvingas till stora förändringar medan andra uppfyller kraven utan större åtgärder. Det är sannolikt att förändring av produktionen medför kostnader för producenten. Ju mindre förändring som krävs för producenten desto större sannolikhet att förändringen genomförs eftersom den då troligen är billigare. Värt att notera är att ökade kostnader också är att vänta för att producenten måste kunna bevisa att produktionsmetoderna uppfyller kraven som ställs. Produktionsmetoderna måste kontrolleras på något sätt och det är inte otroligt att en del av dessa kostnader hamnar på producenten. Kontroll av producenter och vilka eventuella problem detta medför diskuteras mer i detalj nedan.

De utländska företag som klarar att betala de högre kostnader som de nya kraven medför, och därmed kan fortsätta exportera, gynnas av minskad konkurrens på exportmarknaden och kan ha möjlighet att expandera. Enligt teorin (Melitz, 2003) är det främst större och högproduktiva företag som kommer att gynnas. Reglernas utformning är givetvis mycket viktig för hur olika typer av företag kommer att påverkas. Generellt har dock mindre företag svårare att utnyttja stor-driftsfördelar i produktionen och kan få högre kostnader för att bevisa vilka produktionsmetoder som har använts, vilket beskrivs i avsnittet om kontroll av producenter nedan. Å andra sidan kan det finnas enskilda exempel på mindre företag som redan tidigare har använt relativt hållbara metoder och därför också kan uppfylla de nya produktionskraven utan alltför höga anpassningskostnader. Dessa företag kommer att

gynnas genom förbättrad konkurrenskraft efter att krav på produktionsmetoder för import har införts.

Inhemska producenter

Effekter kan även fås för de inhemska företagen, det vill säga företagen som verkar i landet som inför krav på produktionsmetoder. För att importerade produkter inte ska diskrimineras är det rimligt att anta att inhemska producenter behöver uppfylla liknande krav på produktionsmetoder som utländska. Vi antar här att alla inhemska producenter måste följa samma regler oavsett om produkterna säljs på den inhemska marknaden eller exporteras. Om kraven för de inhemska producenterna redan fanns på plats vid införandet av de nya reglerna för import kommer inhemska företag att gynnas, givet att kraven medför ökade kostnader. Handelsbegränsningarna gör att inhemska och utländska företag kommer att konkurrera på mer liknande villkor än tidigare på den inhemska marknaden. Detta skulle kunna öka acceptansen för miljöregleringar bland inhemska producenter.

Om krav för de inhemska producenterna införs samtidigt som krav för import kommer effekterna för det enskilda inhemska företaget att bero på dess förutsättningar att uppfylla de nya kraven. Företag med bra förutsättningar gynnas medan företag med sämre förutsättningar drabbas negativt. Konkurrensen mellan inhemska och utländska företag på den inhemska marknaden behöver dock inte påverkas eftersom alla företag tvingas anpassa sig till de nya reglerna.³ Om de nya kraven medför högre produktionskostnader kan de inhemska företagens exportmöjligheter påverkas negativt givet att andra marknader inte har en stor efterfrågan på hållbart producerade produkter.

En annan grupp inhemska företag som påverkas av kraven på produktionsmetoder för import är sådana som använder importerade insatsvaror.

³ Endast om kraven på produktionsmetoder utformas så att de inhemska producenterna antingen gynnas eller missgynnas i förhål-

lande till utländska producenter, vilket de inte borde om WTO-reglerna ska följas, kommer konkurrensförhållandet på den inhemska marknaden att påverkas.

Dessa företag kommer att drabbas negativt om insatsvarorna blir dyrare eller svårare att köpa på grund av krav på att importerade produkter måste vara producerade på ett särskilt sätt.

Vad säger empirisk forskning om hur företag påverkas av krav på produktionsmetoder?

Det finns en relativt omfattande empirisk litteratur om hur olika företag påverkas av handelsbegränsningar generellt (se t.ex. Bernard m.fl., 2007, Eaton m.fl., 2011, Wagner, 2012). Litteraturen är betydligt mer begränsad när det gäller företagsstudier av krav på produkttegenskaper eller produktionsmetoder för import. Dock har Fontagné m.fl. (2015) visat att SPS-åtgärder minskar både sannolikheten att exportera och handelsvolymen för företag samt att SPS-åtgärder höjer priset på de exporterade varorna. Ett annat resultat från samma studie är att stora företag inte påverkas lika negativt som små. Fontagné och Orefice (2018) visar att TBT-åtgärder får företag att lämna exportmarknaden i fråga och att företag som exporterar till flera destinationer är mer benägna att lämna. Dessa företag visar sig även vara mer benägna att styra om sin export till andra marknader utan TBT-åtgärder. Handelsvolymen påverkas generellt inte men en positiv effekt hittas för vissa företag som fortsätter att exportera trots TBT-åtgärder.

Det finns ett fåtal studier om hur frivilliga krav på produktionsmetoder genom privata standarder för hållbarhet och spårbarhet påverkar producenter. Även om dessa standarder inte krävs av någon stat för marknadstillträde kan de i praktiken bli tvingande om inköpare kräver att producenter certifierar sig mot dem (se Andersson och Gullstrand (2009), för en bakgrund om privata standarder). Litteraturen fokuserar främst på producenter i utvecklingsländer då det finns en oro för att dessa ska drabbas negativt. De empiriska analyserna visar blandade resultat men även här verkar det finnas skillnader mellan hur stora och små producenter påverkas. Till exempel har privata standarder inte haft nå-

gon effekt på exporten för väletablerade sparrisproducenter i Peru (Schuster och Maertens, 2015). I Kenya bidrog däremot krav på certifiering mot en privat standard till att upp till 60% av de småskaliga grönsaksodlarna stängdes ute från vissa exportmarknader. Odlare som hade råd att uppfylla de nya produktionskraven upplevde däremot positiva effekter på exportmöjligheterna samt på produktiviteten (Graffham m.fl., 2007). En studie av producenter i tio afrikanska länder visar att producenter som certifierar sig mot en privat standard oftast finns i ett land med en väletablerad exportsektor och att certifierade producenter gynnas genom högre exportintäkter (Henson m.fl., 2011). Samma studie finner även att de som certifierar sig tidigt, s.k. early adopters, får en större effekt på exportintäkterna av certifiering. Detta kan tyda på att det lönar sig att anpassa sina produktionsmetoder i ett tidigt skede innan konkurrensen om den hållbara marknaden är alltför hög.

Det kan konstateras att företag kommer att drabbas olika av införande av krav på produktionsmetoder för import. Utländska exportörer som vill fortsätta exportera kommer troligen att drabbas av högre kostnader för att anpassa produktionen. Teorins prediktioner om att stora och produktiva företag är de som bäst klarar höjda kostnader för export stämmer väl med resultaten från de empiriska studierna på företagsnivå. Etablerade exportörer har bättre förutsättningar att ha råd med de höjda kostnaderna som förändrade krav för import medför. De som redan har det svårt att ta sig in på exportmarknaden kommer dock troligen att få det ännu svårare. Detta innebär att små utländska exportörer riskerar att bli de stora förlorarna om krav på produktionsmetoder införs. Företagslitteraturen bekräftar därmed till stor del de ovan nämnda resultaten från studierna som analyserar handelsflöden på landnivå.

Litteraturen visar att många utländska producenter anpassar sig till olika krav som ställs i SPS- och TBT-standarder för att få fortsätta exportera. Det skulle troligen även gå att påverka

en del utländska producenters produktionsmetoder genom att ställa krav på produktionsmetoder för import. Hur stor andel av producenterna man kan påverka beror på hur kraven utformas. Empirin tyder på att det framförallt kan vara svårt att påverka små producenter och producenter som exporterar till flera olika marknader redan innan krav på produktionsmetoder för import införs.

Kontroll av producenter

Rent praktiskt är det svårt och kostsamt att kontrollera om en produkt har producerats på ett visst sätt. Det är vanligtvis omöjligt att veta vilken produktionsmetod som har använts genom att kontrollera produkten. Till exempel är det omöjligt att veta om skog har avverkats vid produktion av sojabönor genom att undersöka bönnorna. Det krävs därmed kontroll av själva produktionsprocessen för att veta om produkten har producerats på ett hållbart sätt. Hur kontroll av produktionsprocessen ska ske är ett av de främsta problemen med att införa krav på produktionsmetoder för import.

Man skulle kunna tänka sig att importlandet godkänner exportländer för export av vissa varor om man vill undvika att kontrollera varje enskild producent. Om exportlandet anses ha acceptabla produktionsförhållanden för en vara, exempelvis för att viss lagstiftning finns på plats, får alla producenter av varan i landet då exportera. Landsgodkännande används redan för en del produkter, exempelvis för vissa typer av jordbruks- och livsmedelsprodukter. Ett problem med landsgodkännande är att producenter i länder som inte är godkända utestängs från marknaden även om de uppfyller kraven som ställs på produktionen. Incitamenten för producenter att ställa om produktionen i länder som inte försöker bli godkända exportländer måste också ses som svaga.

Ett kontrollsystem som kräver kontroll av varje enskild produktionsanläggning ger alla producenter möjlighet att differentiera sig men medför givetvis höga kostnader för kontrollverksamheten och ökad administrativ börda för producenterna. Redan idag finns krav på anläggningsgodkännande för vissa jordbruks- och livsmedelsprodukter som måste uppfylla SPS-standarder.⁴ Viss kunskap och erfarenhet finns därför redan hos myndigheter om hur kontroll av producenter kan bedrivas. I Sverige är det exempelvis Livsmedelsverket som ansvarar för kontroll av export av livsmedel och utfärdar intyg på att produkterna som exporteras uppfyller kraven som importlandet ställer. Det är dock producenten som betalar kostnaderna associerade med godkännandet och för uppföljande kontroller (Livsmedelsverket, 2021).

Kontroll av enskilda producenter skulle också kunna genomföras av privata företag på liknande sätt som hur kontroll av privata certifieringssystem, till exempel KRAV eller GlobalGAP, sker idag. I dessa marknadsdrivna system är det generellt en oberoende tredje part som genomför kontrollen för att ge systemet trovärdighet. Vanligtvis är det även här producenten som står för kostnaden för att bli certifierad, det vill säga kostnaden för att bevisa att vissa produktionsmetoder har använts.

Studier av privata certifieringssystem har visat att alla producenter inte har likvärdiga möjligheter att certifiera sig. Producenter i relativt fattiga länder har svårare att certifiera sig på grund av brist på lokala kontrollanter, dålig infrastruktur, låg utbildningsnivå samt dålig tillgång till kredit och annat stöd från staten (OECD, 2006, UNCTAD, 2007, Kleih m.fl., 2007, Graffham och McGregor, 2007). Dock finns även skillnader i certifieringsmöjligheter mellan producenter inom samma land. Stora producenter tenderar att kunna certifiera sig utan större problem även

⁴ Ett anläggningsgodkännande innebär att en viss anläggning är godkänd för export av en viss vara av importlandet.

i fattigare länder (UNCTAD, 2007). Små producenter upplever å andra sidan certifiering ofta som dyrt då det tenderar att finnas stordriftsfördelar i certifiering (Graffham m.fl., 2007). Certifieringskostnaden per kilogram producerad vara för ekologisk produktion är exempelvis högre för små än för stora producenter även i rika länder (Johansson och Westman, 2009). Det är alltså viktigt att ett eventuellt framtida system för att kontrollera enskilda producenters produktionsmetoder utformas på ett sätt som ger producenter likvärdiga möjligheter att genomföra en kontroll, åtminstone om man önskar nå så många producenter som möjligt.

Ytterligare en aspekt som är värd att notera är att produktionsmetoder skiljer sig mycket åt mellan olika typer av produkter och detta får konsekvenser för hur svårt det är att kontrollera vilken produktionsmetod som har använts. Varor som till största delen produceras på en plats, t.ex. jordbruksvaror är relativt lätta att kontrollera. Produkter som däremot har en fragmenterad produktionsprocess, det vill säga olika delar av produktionen sker på olika platser, är betydligt svårare att kontrollera. Textil- eller elektronikprodukter är exempel på varor som ofta produceras av insatsvaror från flera olika länder.

Effekter på konsumenter

När krav på produktionsmetoder helt eller delvis hindrar import höjs priserna för konsumenterna, se Figur 1, och det blir färre produkter att välja mellan. Eftersom konsumenters budgetar är begränsade, leder ett höjt pris vanligen till minskad konsumtion av varan i fråga och eventuellt till att konsumenter väljer att ersätta varan med en annan billigare produkt. Konsumenters nytta påverkas negativt av höjda priser men även av att det finns färre alternativ att välja mellan, givet att konsumenterna uppskattar valfrihet.

Å andra sidan kan konsumenter som tycker att hållbar produktion är viktigt få ökad nytta av att

köpa hållbart producerade produkter. Konsumenter idag är generellt mer intresserade av att veta hur produkter produceras och även mer intresserade av hållbar konsumtion (EU-kommissionen, 2010). Om både ohållbart och hållbart producerade produkter tillåts på marknaden kommer konsumenten dock att drabbas av ett informationsproblem. Som tidigare nämnts, syns det inte på en produkt hur den är producerad. Produktmärkning som signalerar hur produkten har producerats kommer därför att krävas om konsumenten ska kunna konsumera hållbart. Det finns redan ett stort antal frivilliga märkningar på marknaden (t.ex. KRAV, Fairtrade, Från Sverige) som visar hur olika produkter är producerade. Man ska vara medveten om att det finns en risk för att konsumenter blir förvirrade eller inte orkar ta till sig ytterligare information om fler märkningar lanseras. Tidigare forskning har visat att konsumenter tenderar att ha begränsad kunskap om vad olika märkningar innebär (se genomgången i Andersson och Gullstrand, 2009). Andra studier visar att konsumenter inte alltid vill ha information om hur produkter har producerats (Bell et al., 2017; Onwezen och van der Weele, 2016). En del bryr sig helt enkelt inte om frågan medan andra kan tycka att det är jobbigt att få information om hur hållbar en produkt är för att de vill slippa ändra beteende (Edenbrandt, 2020). Liknande resultat finns också när det gäller produkttegenskaper. Konsumenter vill ibland undvika information även om den skulle kunna gynna dem, t.ex. hälsomässigt (Nordström et al. 2020).

Om inga ohållbart producerade produkter tillåts på marknaden undviks informationsproblem och märkning. Inga konsumenter behöver då skaffa sig extra kunskap för att kunna köpa hållbart producerade produkter. Noteras bör att konsumenter som inte har något intresse av att köpa hållbart producerade produkter, oavsett anledning, givetvis missgynnas om ohållbart producerade produkter förbjuds. Alla konsumenter, oavsett om de har ett intresse för hållbar produktion eller inte, kan dock gynnas om importbegränsningarna innebär positiva effekter på hälsa eller miljö.

Effekter på miljö

Vi antar att syftet med att införa krav på produktionsmetoder för import är att främja hållbar produktion. Är sådana krav ett effektivt sätt att införa mer hållbara produktionsmetoder? Generellt kan man säga att användande av handelspolitik för att uppnå miljömål är ineffektivt. Det är alltid mer effektivt att reglera det man egentligen vill reglera direkt. I det här fallet skulle det alltså vara mer effektivt att införa regler för hur produktionen får bedrivas i produktionsländerna än att försöka reglera importen. En reglering av produktionen påverkar alla producenter i landet som inför den och får därför större miljöeffekt än ett handelspolitiskt instrument som endast påverkar de producenter som exporterar till marknaden med krav på produktionsmetoder. Största möjliga miljöeffekt hade fått av internationella överenskommelser om att vissa miljöförstörande produktionsmetoder helt enkelt förbjuds eller tvingas betala för sina miljökostnader. Även om sådana överenskommelser är svåra att genomföra finns exempel på när det har lyckats. Det mest kända exemplet är Montrealprotokollet till Wienkonventionen som innebär en utfasning av produktion och förbrukning av ozonförstörande ämnen (Montrealprotokollet, 1987).

Om direkt reglering av problemet inte är möjlig kan krav på produktionsmetoder för import vara ett andrahandsalternativ för att uppnå önskad miljöeffekt. I analysen nedan undersöker vi vilka miljöeffekter man skulle kunna förvänta sig av en sådan reglering av importen. Vi antar att produktionsmetoderna som förespråkas är bättre för miljön än tidigare använda standardmetoder. Detta är helt avgörande för att en positiv miljöeffekt ska kunna uppnås.

I idealfallet kommer krav på produktionsmetoder för import att ge utländska producenter incitament att införa mer hållbara produktionsmetoder. Produktion som är mindre miljöbelastande ger positiva välfärdseffekter som potentiellt kan uppväga de negativa välfärdseffekterna

som handelsbegränsningarna medför. Som nämnts ovan är det dock inte säkert att alla exporterande producenter tycker att det lönar sig att ställa om produktionen. Om det är en stor marknad som inför importbegränsningar, är sannolikheten för att producenter ställer om dock relativt hög. Vi kan därför förvänta oss större miljöeffekter ju större marknad som inför krav på produktionsmetoder.

Kostnaden för att ändra produktionsmetoder är en annan faktor som påverkar miljöeffekten. Om det är enkelt och billigt att ändra produktionsmetoder kommer detta att göras i större utsträckning och därmed även få stor effekt. Om hållbar produktion är dyrt och komplicerat är det å andra sidan färre producenter som kommer att ställa om vilket kan ge en relativt liten miljöeffekt, givet att det fortfarande är möjligt att bedriva verksamhet utan att förändra sina produktionsmetoder. Emellertid är det troligt att det är de större och mer produktiva företagen som i första hand kommer att ha råd att ställa om, vilket konstaterades ovan. Om stora företag väljer att ställa om kan miljöeffekten trots allt bli relativt stor även om bara få företag har råd med omställningen. Huruvida den totala miljöeffekten blir störst av att många producenter gör små förändringar eller av att få gör stora förändringar måste analyseras för specifika fall.

Tillgången till alternativa marknader är en tredje faktor som påverkar den totala miljöeffekten. Om det är relativt lätt att hitta en annan exportpartner som inte ställer krav på produktionsmetoder blir incitamenten att ställa om svaga. Konsumtionen av ohållbart producerade produkter kan då flytta till ett annat land och miljöeffekten uteblir. Det finns empiriska belägg för att åtminstone vissa producenter tenderar att försöka hitta nya marknader när nya krav ställs på importen (Fontagné och Orefice, 2018). Dock har sambandet mellan miljölagstiftning och konkurrenskraft generellt inte varit särskilt starkt i empiriska studier (Jaffe m.fl., 1995, Dechezleprêtre och Sato, 2014, Arlinghaus, 2015, Kozluk och Timiliotis, 2016). Det går i nuläget därför inte att

säga att miljölagstiftning har varit en avgörande faktor för lokalisering av produktion. Det har också hävdats att det kan vara bra för konkurrenskraften att vara ett föregångsland när det gäller hållbar produktion. Detta eftersom behovet av hållbara lösningar och innovationer spås öka (Analysgruppen för grön omställning och konkurrenskraft, 2016).

Det går inte att utesluta att framtida miljöregleringar får ett större inflytande på produktionslokaliseringen än vad nuvarande miljöregleringar har haft. I Nordin m.fl. (2019) undersöks med hjälp av simuleringar hur utsläpp av växthusgaser påverkas om EU skulle införa en klimatskatt i kombination med klimattull för jordbruksprodukter. Klimatskatten försämrar EU-producenternas konkurrenskraft vilket gör att exporten minskar, importen ökar och produktion flyttar till länder med lägre eller ingen skatt. Tullen minskar dock importkonkurrensen på EU-marknaden vilket resulterar i att importen inte ökar lika mycket som med enbart en klimatskatt. Förändringarna av produktionsmönstren medför minskade utsläpp i EU men ökade utsläpp i omvärlden. Globalt minskar utsläppen något men effekten blir liten. Nordin m.fl. (2019) konstaterar att en klimattull inte är effektiv för att begränsa utsläppen av växthusgaser utanför EU och att andra styrmedel behövs.

Intressant är att Nordin m.fl. (2019) lyfter effekter på både import och export och hur dessa påverkar miljön. I det här fallet är det främst den minskade exporten från EU, som uppkommer på grund av klimatskatten, som påverkar produktionsmönster och som gör att utsläppen i omvärlden ökar. Huruvida landet/regionen som inför inhemska produktionsregleringar är en ledande exportör av produkterna i fråga eller inte påverkar alltså miljöeffekten. Chansen att få en positiv miljöeffekt verkar i det här fallet vara högre om landet/regionen inte är en stor exportör.

Till sist kan konsumenternas ändrade beteende få oväntade effekter på miljön. Som nämndes

ovan kan konsumenter styra om sin konsumtion mot andra varor när begränsat marknadstillträde för ohållbart producerade produkter gör att priser höjs. Även om ersättningsvaran är mer hållbar i ett avseende kan dess produktion leda till andra miljöproblem. Det är generellt svårt att göra en helhetsbedömning av en varas miljöbelastande effekt eftersom många faktorer måste vägas samman. Olika miljömål kan komma i konflikt med varandra och det kan vara svårt att veta vilket mål som ska prioriteras.

Sammanfattande diskussion

I den här fokusrapporten har vi analyserat möjliga effekter av ett framtida införande av krav på hållbara produktionsmetoder för import. Vi har också diskuterat huruvida sådana krav kan vara förenliga med WTO-regelverket. Då vi inte har analyserat något specifikt krav på en viss produktionsmetod har analysen skett på en övergripande nivå. Det är svårt att säga att krav på produktionsmetoder för import skulle vara en god idé generellt. De väntade effekterna skiljer sig nämligen mycket åt beroende på hur krav på produktionsmetoder utformas, vilken marknad som inför kraven och på hur andra länder väljer att agera.

Vi kan börja med att konstatera att krav på produktionsmetoder för import inte borde vara den första åtgärden man väljer om det främsta syftet är att påverka produktionsmetoder i utlandet. Det skulle vara mer effektivt att reglera hur produktionen bedrivs direkt istället för att gå omvägen via handelspolitik. Användning av handelspolitik ska därför ses som ett andrahandsalternativ som enbart tas till när första alternativet, direkt reglering, inte är möjligt. Det finns många miljöfrågor, inte minst klimatrelaterade sådana, där det kan finnas en frustration på grund av att takten på det internationella samarbetet går för långsamt. Länder kan då vilja vara föregångare för vissa produktionsregleringar. Viktigt att notera är att marknaden själv i vissa fall har kommit långt i hållbarhetsarbetet och att det idag är

vanligt att inköpare ställer höga krav på sina leverantörer. I Sverige ställer exempelvis stora uppköpare av fisk krav på att den ska ha producerats på ett hållbart sätt (Sundblad m. fl., 2020). Behovet av att införa krav på hållbara produktionsmetoder för import på en sådan marknad är litet. I fall då ett behov av reglering anses finnas bör man väga kostnader mot nyttor vid funderingar på att begränsa import av varor som har producerats på icke önskvärda sätt.

Det har funnits många farhågor om att krav på produktionsmetoder för import inte är förenliga med WTO-regelverket. I dagsläget anses det dock finnas mer flexibilitet för den här typen av handelshinder än tidigare. Kommerskollegium (2019) har till exempel bedömt att det skulle vara möjligt att införa gränsskattejusteringar för koldioxid som inte bryter mot nuvarande regelverk. Eftersom handelshinder baserade på produktionsmetoder fortfarande kan ses som kontroversiella finns det likväl en risk för att tvist uppstår med handelspartners om nya krav på produktionsmetoder för import införs.

Att begränsa handel medför alltid kostnader. Konsumenter drabbas negativt av höjda priser och av att ha färre produkter att välja mellan. Inhemska företag som utsätts för mindre konkurrens riskerar att bli mindre effektiva. Dessutom kan resursanvändning, produktivitet och tillväxt påverkas negativt på sikt.

En stor del av kostnaden för handelsbegränsningar hamnar på de utländska producenterna som måste anpassa sina produktionsmetoder. Det blir helt enkelt dyrare för dem att exportera. Indikationer finns på att specifika krav på importen främst påverkar möjligheten att ta sig in på marknaden, medan effekten på handlade volymer är mindre. Vilka och hur stora dessa effekter blir beror dock på hur kraven utformas. Klart är att det finns stora skillnader mellan hur olika producenter påverkas. De som främst drabbas negativt enligt både handelsteori och tillgängliga empiriska studier är de mindre producen-

terna. Risk finns för att dessa, framförallt i fattigare länder, inte längre kommer att ha råd att exportera eller att de inte kommer att kunna ta sig in på marknaden om de skulle vilja. Stora väletablerade exportörer bedöms däremot ha relativt bra förutsättningar för att kunna förändra sina produktionsmetoder och därmed även kunna fortsätta exportera.

Möjliga nyttor med att begränsa importen av ohållbart producerade produkter är dels att konsumenter som är intresserade av att handla hållbart kan få ökad möjlighet till det och dels positiva miljöeffekter. Det är dock oklart om positiva miljöeffekter faktiskt uppnås av att begränsa importen. Givetvis kan positiva miljöeffekter uppnås lokalt av reglering av inhemska produktionsmetoder. Inhemska producenter som tvingas följa fördyrande regler i syfte att gynna miljön kan också skyddas med hjälp av handelshinder. Däremot kan det vara svårt att få utländska producenter att förändra sina produktionsmetoder genom handelspolitiska åtgärder. Möjligheten att påverka utländska producenter bedöms som större om det är en stor marknad som inför krav på produktionsmetoder för import, om det är relativt svårt att hitta alternativa exportmarknader (till exempel om många länder har liknande krav) samt om kostnaden för att ändra produktionsmetoder är relativt låg. Miljöeffekterna skiljer sig alltså åt beroende på vilka krav som införs och vem som inför dem. Ett generellt svar om vilka miljöeffekter man kan förvänta sig av krav på produktionsmetoder för import kan därför inte ges.

Hur man rent praktiskt ska gå tillväga för att reglera produktionsmetoder på bästa sätt är inget vi har behandlat i denna rapport. Då vår analys inte fokuserar på någon specifik produktionsmetod skulle ett resonemang om regelutformning bli alltför generellt för att vara användbart. Regelutformning är en komplicerad fråga som måste utredas i detalj om krav på produktionsmetoder införs i framtiden. Det är givetvis av största vikt att produktionsmetoderna som förespråkas har de önskvärda effekterna på miljön.

Sammanfattningsvis bedöms det vara möjligt att krav på hållbara produktionsmetoder för import påverkar utländska producenter och att det därför kan ge en positiv miljöeffekt. I vissa fall kommer begränsning av importen dock inte att ge miljöeffekterna man önskar på grund av att handelsflöden styrs om eller för att produktion flyttar. Införande av krav på produktionsmetoder för import bör endast övervägas om positiva miljöeffekter bedöms vara möjliga att uppnå. Även då måste dock kostnaderna för handelsbegränsningarna tas i beaktande.

Referenser

- Analysgruppen för grön omställning och konkurrenskraft (2016) *Omställning till hållbarhet och konkurrenskraft – Sveriges väg mot ett fossilfritt och resurseffektivt välfärdssamhälle*. Kansliet för strategi- och framtidsfrågor: Stockholm.
<https://www.gov.se/sveriges-regering/statsradsberedningen/uppdrag-framtid/rapporter-gron-omstallning/> [2020-12-15]
- Andersson, A. och Gullstrand, J. (2009) *Certifiering, konkurrens och handel*. Uppdragsforskningsrapport 2009:13. Konkurrensverket: Stockholm.
- Anders, S.M., och Caswell, J.A. (2009) Standards as Barriers Versus Standards as Catalysts: Assessing the Impact of HACCP Implementation on U.S. Seafood Imports. *American Journal of Agricultural Economics* 91(2): 310-321.
- Arlinghaus, J. (2015) Impacts of Carbon Prices on Indicators of Competitiveness: A Review of Empirical Findings. *OECD Environment Working Papers* no. 87. Organisation for Economic Co-operation and Development: Paris.
- Bell, E., Norwood, F.B. och Lusk, J.L. (2017) Are consumers wilfully ignorant about animal welfare? *Animal Welfare* 26, 399–402.
- Bernard, A.B., Jensen, J.B., Redding, S.J. och Schott, P.K. (2007) Firms in International Trade. *Journal of Economic Perspectives* 21(3): 105-130.
- Charnovitz, S. (2002) The Law of Environmental “PPMs” in the WTO: Debunking the Myth of Illegality. *The Yale Journal of International Law* 27: 58-110.
- Crivelli, P. and Groeschl, J. (2016), The Impact of Sanitary and Phytosanitary Measures on Market Entry and Trade Flows. *The World Economy* 39: 444-473.
- Dechezleprêtre, A. och Sata, M. (2014) *The impact of environmental regulations on competitiveness*. Policy Brief, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment vid London School of Economics and Political Science och Global Green Growth Institute: London och Seoul.
- Disdier, A-C., Fontagné, L., och Mimouni, M. (2008) The Impact of Regulations on Agricultural Trade: Evidence from the SPS and TBT Agreements. *American Journal of Agricultural Economics* 90(2): 336-350.
- Eaton, J., Kortum, S. och Kramarz, F. (2011) An Anatomy of International Trade: Evidence from French Firms. *Econometrica* 79(5): 1453-1498.
- Edenbrandt, A.K., Lagerkvist, C.J. och Nordström, J. (2020) Interested, indifferent or active information avoider of climate labels: Cognitive dissonance and ascription of responsibility as motivating factors. *AgriFood Working Paper* 2020:1. AgriFood Economics Centre: Lund.
- EU-kommissionen (2010) Europeans, Agriculture and the Common Agriculture Policy. *Special Eurobarometer* 336, European Opinion Research Group EEIG: Bryssel.
- Ferro, E., Otsuki, T. och Wilson, J.S. (2015) The Effect of Product Standards on Agricultural Exports. *Food Policy* 50: 68-79.
- Fontagné, L., Orceface, G., Piermartini, R. och Rocha, N. (2015) Product standards and margins of trade: Firm-level evidence. *Journal of International Economics* 97: 29-44.
- Fontagné, L. och Orceface, G. (2018) Let’s try next door: Technical Barriers to Trade and multi-destination firms. *European Economic Review* 101: 643-663.

- Gaetano Santeramo, F. och Lamonaca, E. (2019) The Effects of Non-tariff Measures on Agri-food Trade: A Review and Meta-analysis of Empirical Evidence. *Journal of Agricultural Economics* 70(3): 595-617.
- GATT (1994) *General Agreement on Tariffs and Trade*, 15 april 1994, LT/UR/A-1A/1.
- Graffham, A. och MacGregor, J. (2007) Impact of EurepGAP on small-scale vegetable growers in Zambia. *Fresh Insights* no. 5, International Institute for Environment and Development (IIED): London.
- Graffham, A., Karehu, E. och McGregor, J. (2007) Impact of EurepGAP on small-scale vegetable growers in Kenya. *Fresh Insight* no. 6, International Institute for Environment and Development (IIED): London.
- Henson, S., Masakure, O. och Cranfield, J. (2011) Do Fresh Produce Exporters in Sub-Saharan Africa Benefit from GlobalGAP Certification? *World Development* 39(3): 375-386.
- Howse, R. och Regan, D. (2000) The Product/Process Distinction - An Illusory Basis for Disciplining 'Unilateralism' in Trade Policy. *European Journal of International Law* 11: 249-289.
- Jaffe, A.B., Peterson, S.R., Portney, P.R. och Stavins, R.N. (1995) Environmental Regulation and the Competitiveness of U.S. Manufacturing: What Does the Evidence Tell Us? *Journal of Economic Literature* 33(1): 132-163.
- Jaffee, S.M., och Henson, S.J. (2005), Agro-Food Exports from Developing Countries: The Challenges Posed by Standards, I: M.A. Aksoy och J.C. Beghin (eds.), *Global Agricultural Trade and Developing Countries*. The World Bank: Washington D.C.
- Johansson, F. och Westman, K-E. (2009) *Merkostnad för certifiering på gårdsnivå*. Rapport 5960, Naturvårdsverket: Stockholm.
- Kleen, P. (2009) Klimatpolitik och konkurrensförmåga – hur undvika koldioxidläckage. Global Utmaning: Stockholm.
- Kleih, U; Ssango, F; Kyazze, F; Graffham, A och MacGregor, J (2007) Impact of EurepGAP on small-scale fruit and vegetable growers in Uganda. *Fresh Insights* no. 10, International Institute for Environment and Development (IIED): London.
- Kommerskollegium (2019) *Gränsjusteringsåtgärder för koldioxidutsläpp. En analys av de handelsrelaterade aspekterna och vägen framåt*. Kommerskollegium: Stockholm.
- Koźluk, T. och Timiliotis, C. (2016) Do environmental policies affect global value chains? A new perspective on the pollution haven hypothesis. *OECD Economics Department Working Papers* no. 1282. Organisation for Economic Co-operation and Development: Paris.
- Kysar, D.A. (2004) Preferences for Processes: the Process/Product Distinction and the Regulation of Consumer Choice, *Harvard Law Review* 118(2): 525-642.
- Larch, M. och Wanner, J. (2017) Carbon tariffs: An analysis of the trade, welfare, and emission effects. *Journal of International Economics* 109: 195-213.
- Livsmedelsverket (2021) Livsmedelsverkets instruktion - Godkännandeprocessen. <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/294/livsmedelsverkets-instruktion-godkannandeprocessen-#%C3%85rlig%20kontrollavgift> [2021-04-09]
- Melitz, M. (2003) The Impact of Trade on Intra-industry Reallocation and Aggregate Industry Productivity. *Econometrica* 71(6): 1695-1725.
- Montrealprotokollet (1987) *Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer*, 16 september 1987, SÖ 1988:35.
- Nordin, I., Wilhelmsson, F., Jansson, T., Fellman, T., Barreiro-Hurle, J. och Himics, M. (2019) Impact of Border Carbon Adjustments on Agricultural Emissions - Can Tariffs Reduce Carbon Leakage? *AgriFood Working Paper* 2019:6. AgriFood Economics Centre: Lund.

- Nordström, J., Thunström, L., van't Veld, K., Shogren, J.F. och Ehmke, M., 2020. Strategic Ignorance of Health Risk – Its Causes and Policy Consequences. *Behavioural Public Policy* 1–32.
- Nordås, H.K., Miroudot, S. och Kowalski, P. (2006) Dynamic Gains from Trade. *OECD Trade Policy Working Papers* no. 43. Organisation for Economic Co-Operation and Development: Paris.
- OECD (1997) *Processes and Production Methods (PPMs): Conceptual Framework and Considerations on Use of PPM-based Trade Measures*. OECD/GD(97)137, Organisation for Economic Co-operation and Development: Paris.
- OECD (2006) *Private standard schemes and developing country access to global value chains: challenges and opportunities emerging from four case studies*. AGR/CA/APM(2006)20/FINAL. Working Party on Agricultural Policies and Markets. Organisation for Economic Co-operation and Development: Paris.
- Onwezen, M.C. och van der Weele, C.N. (2016) When indifference is ambivalence: Strategic ignorance about meat consumption. *Food Quality and Preference* 52: 96–105.
- Otsuki, T., Wilson, J.S. och Sewadeh, M. (2001a) Saving two in a billion: quantifying the trade effect of European food safety standards on African exports. *Food Policy* 26: 495–514.
- Otsuki, T., Wilson, J.S., Sewadeh, M. (2001b) What price precaution? European harmonisation of aflatoxin regulations and African groundnut exports. *European Review of Agricultural Economics* 28(2): 263–283.
- Schuster, M. och Maertens, M. (2015) The Impact of Private Food Standards on Developing Countries' Export Performance: An Analysis of Asparagus Firms in Peru. *World Development* 66: 208–221.
- Shingal, A, Ehrich, M, Foletti, L. (2021) Re-estimating the effect of heterogeneous standards on trade: Endogeneity matters. *The World Economy* 44(3): 1– 32.
- SPS-avtalet (1994) *Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*, 15 april 1994, LT/UP/A-1A/12.
- Sundblad, E-L., Hornborg, S., Uusitalo, L. och Svedäng, H. (2020) *Svensk konsumtion av sjömat och dess påverkan på haven kring Sverige*. Rapport 2020:1, Havsmiljöinstitutet.
- TBT-avtalet (1994) *Agreement on Technical Barriers to Trade*, 15 april 1994, LT/UR/A-1A/10.
- Tothova, M. (2009) The Trade and Trade Policy Implications of Different Policy Responses to Societal Concerns. *OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers* no. 16. Organisation for Economic Cooperation and Development: Paris.
- UNCTAD (2007) *The implications of private-sector standards for good agriculture practices. Exploring options to facilitate market access for developing-country exporters of fruit and vegetables. Experiences of Argentina, Brazil and Costa Rica*. United Nations Conference on Trade and Development: New York och Genève.
- Wagner, J. (2012) International trade and firm performance: a survey of empirical studies since 2006. *Review of World Economics* 148: 235–267.
- Wilson, J.S. och Otsuki, T. (2004) To spray or not to spray: pesticides, banana exports and food safety. *Food Policy* 29: 131–146.
- WTO (2019) European Union – implementation of non-tariff barriers on agricultural products. Council for trade in goods. G/C/W/767/Rev.1.
<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?file-name=q:/G/C/W767R1.pdf>
- WTO (2020a) Members and observers.
https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm [2020-12-15]
- WTO (2020b) US-Shrimp DS58, summary.
https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/1pagesum_e/ds58sum_e.pdf [2020-12-15]

Xiong, B. och Beghin, J. (2012) Does European aflatoxin regulation hurt groundnut exporters from Africa? *European Review of Agricultural Economics* 39(4): 589-609.

Författare

Anna Andersson

Mer information

Anna Andersson

Tel: 046-222 07 85

E-post: anna.r.andersson@slu.se

Vad är AgriFood Economics Centre?

AgriFood Economics Centre utför kvalificerade samhällsekonomiska analyser inom livsmedels-, jordbruks- och fiskeriområdet samt landsbygdsutveckling. Verksamheten är ett samarbete mellan Sveriges lantbruksuniversitet och Lunds universitet och syftar till att ge regering och riksdag vetenskapligt underbyggda underlag för strategiska och långsiktiga beslut.

Publikationer

AgriFood Economics Centre ger ut tre typer av publikationer som vänder sig till beslutsfattare, myndigheter och en intresserad allmänhet. **Policy Briefs** är lättillgängliga sammanfattningar av en av våra vetenskapliga publikationer. **Fokus** är kortare analyser och **Rapporter** är längre analyser som även ges ut i tryckt format. AgriFood skriver också vetenskapliga artiklar och working papers som i huvudsak vänder sig till en vetenskaplig publik. Våra publikationer kan beställas eller laddas ned på www.agrifood.se.

Kontakt

AgriFood Economics Centre
Box 7080, 220 07 Lund
