

Livsmedelssäkerhet
– hinder eller
möjlighet för u-
ländernas export?

Exempel: Fisk och
skaldjur

Livsmedelsekonomiska institutet
Box 730
220 07 Lund
<http://www.sli.lu.se>
Lena Fredriksson
Rapport 2006:1
ISSN 1650-0105
Tryckt av MCT/Rahms i Malmö, 2006

FÖRORD

Livsmedelsexportens betydelse för samhällsutvecklingen i utvecklingsländerna har ägnats ökad uppmärksamhet under senare tid. Särskilt i samband med förhandlingarna om större handelsavtal, t.ex. inom ramen för WTO, har denna fråga fått en central roll i förhandlingsarbetet.

I bl.a. detta sammanhang har också betydelsen av kraven på livsmedelssäkerhet och livsmedelsstandarder tilldragit sig ökat intresse. Det har t.ex. hävdats att dessa krav i vissa fall utnyttjats i protektionistiskt syfte för att skydda egen produktion.

Oavsett bevekelsegrunderna för dessa krav kan effekterna för de exporterande utvecklingsländerna bli såväl positiva som negativa. Utvecklingsländernas olika förutsättningar och kravens komplexitet försvårar dock möjligheterna att dra generella slutsatser baserade på en kvantitativ analys. Fallstudier har därför hittills varit den viktigaste grunden för att nå ökade kunskaper om effekterna för utvecklingsländerna av olika krav på livsmedelssäkerhet i den globala handeln med livsmedel. En jämförelse av flera fallstudier kan också vara en metod att identifiera generella faktorer av betydelse.

I denna rapport redovisas en ny fallstudie avseende fisk- och skaldjursexporten i Marocko vars resultat också jämförs med tidigare fallstudier för att ge en mer övergripande bild av hur utvecklingsländerna kan påverkas av standarder för livsmedels säkerhet.

Rapporten inleds emellertid med en beskrivning av livsmedelsexportens ökande betydelse för utvecklingsländerna samt en redogörelse för vikten av produktstandarder. Avslutningsvis redovisas en sammanfattande diskussion och slutsatser rörande negativa och positiva effekter för de livsmedelsexporterande utvecklingsländerna.

Lund, mars 2006

Dag von Schantz
Generaldirektör

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	INLEDNING	3
2	U-LÄNDERNAS LIVSMEDELSEXPORT	7
2.1	Livsmedelsexportens betydelse för u-länderna	7
2.2	Liberaliseringen av handeln med livsmedel	7
2.3	Sammanställningen av u-ländernas livsmedelsexport	8
2.4	Handeln med fisk och skaldjur	9
2.5	Andra aspekter på handel	10
3	VARFÖR BEHÖVS PRODUKTSTANDARDER?	13
3.1	Risker med mat	13
3.2	Sjukdomar orsakade av fisk och skaldjur	13
	<i>Bakteriesjukdomar</i>	15
	<i>Sjukdomar orsakade av naturligt förekommande gifter</i>	16
	<i>Hepatit A</i>	16
3.3	Behovet av lagstiftning och produktstandarder	17
4	HUR GARANTERAS SÄKRA LIVSMEDEL INOM FISK- OCH SKALDJURSSEKTORN?	21
4.1	EU	21
4.2	USA	26
4.3	Japan	27
4.4	Jämförelse av de olika marknadernas krav	28
4.5	Ramen för de krav importländerna kan ställa	29
5	HUR PÅVERKAS U-LÄNDERNA?	33
5.1	Standarder som hinder	33
5.2	Standarder som katalysator	35
5.3	Hur kan u-länderna bemöta standarder?	36
6	FALLSTUDIE: MAROCKO	39
6.1	Studiens uppbyggnad	40
6.2	En exportorienterad fiskesektor	41
6.3	Fiskeministeriets arbete	42
6.4	Standardisering inom beredningsindustrin	44
	<i>Egna ansträngningar viktiga</i>	44
	<i>Koncentration av stora och medelstora företag</i>	44
	<i>Positiv syn på standarder</i>	45
	<i>Visst problem med de anställdas kunskap om hygien</i>	45
	<i>Standardisering främjar även den inhemska marknaden</i>	45
6.5	Modernisering av fiskeflottan	46
6.6	Utvecklingen av Marockos fiskeexport	47

<i>Marockos fiskeriavtal med EU</i>	47
<i>Utveckling av den samlade fiskeexporten</i>	48
<i>Export av konserver</i>	51
<i>Export av inlagd fisk</i>	54
<i>Export av frysta fisk- och skaldjursprodukter</i>	55
<i>Export av färsk fisk</i>	58
6.7 Avslutande kommentarer	59
7 ERFARENHETER FRÅN ANDRA FALLSTUDIER	61
7.1 Konsekvenser av reaktiv anpassning	61
<i>Importförbud</i>	62
<i>Anledningar till importförbud</i>	62
<i>Konsekvenser av importförbud</i>	64
<i>Lärdomar av importförbud</i>	69
7.2 Anpassningskostnader i förhållande till exportintäkter	70
7.3 Direktinvesteringar	72
7.4 Positiva sidoeffekter	73
7.5 Rimligheten i de krav som ställs	73
<i>Tillämpningen av försiktighetsprincipen</i>	74
<i>Vad är en acceptabel risk?</i>	76
<i>Protektionistiska motiv</i>	77
7.6 Avslutande kommentarer	77
8 AVSLUTANDE DISKUSSION	79
9 SAMMANFATTNING	85
APPENDIX	89
LITTERATURFÖRTECKNING	91
TIDIGARE UTGIVNA PUBLIKATIONER FRÅN SLI	103

1

Inledning

Under de senaste trettio åren har sammansättningen av utvecklingsländernas livsmedelsexport förändrats. Andelen traditionella tropiska exportvaror som kaffe, te, kakao, socker och bomull har minskat och istället har exporten av färskvaror som kött, fisk, frukt och grönt samt förädlade livsmedel ökat kraftigt. Den största ökningen har skett inom exporten av fisk och skaldjur. Utvecklingsländerna står nu för femtio procent av den totala världshandeln med fisk och skaldjur och för många länder är exporten av dessa varor av betydande vikt för inkomster i utländsk valuta. EU, Japan och USA svarar tillsammans för ca åttio procent av fisk- och skaldjursimporten och dominerar marknaden gällande såväl priser som produktkrav. Krav ställs på att produkterna ska hålla en god synbar kvalitet samt vara fria från ämnen eller smitta som kan utgöra en fara för liv och hälsa. Kraven ser dock olika ut för olika produkter. För färskvaror och beredda livsmedel, den varugrupp för vilken u-ländernas export ökat mest, gäller generellt höga krav eftersom det föreligger en risk att dessa innehåller mikrobiologiska patogener, rester av veterinärmediciner eller bekämpningsmedel samt miljögifter.¹ Mot bakgrund av fisk- och skaldjursexportens betydelse för utvecklingsländerna samt de hälsorisker import av dessa varor kan medföra fokuserar studien på export av fisk- och skaldjursprodukter.

Att leva upp till importländernas krav på kvalitet och livsmedelssäkerhet innebär en utmaning för utvecklingsländerna. En anpassning till i-ländernas krav medför ofta investeringar och ställer krav på tekniskt kunnande. Fungerande institutioner är också avgörande för att inspektionen av tillverkningsprocesser och slutprodukter sker på ett tillförlitligt sätt. Med anledning av i-ländernas krav på livsmedelssäkerhet kontrollera u-ländernas förmåga att efterleva dessa, finns en utbredd uppfattning om att i-ländernas krav kan utgöra ett handelshinder för u-ländernas livsmedelsexport. Frågan om krav på livsmedelssäkerhet som handels hinder för u-ländernas livsmedelsexport har uppmärksamats mer och

¹ Jaffee och Henson (2004)

mer sedan början av 1990-talet och det finns nu en bred litteratur inom området.²

I och med den pågående liberaliseringen av handeln med livsmedel där tullar sänks och subventioner minskar, finns en möjlighet att i-länderna skärper sina krav på livsmedelssäkerhet i protektionistiskt syfte. Farhågan att krav används i protektionistiskt syfte gäller främst varor där i-länderna har en stor egen produktion och likaledes en långvarig tradition av stöd och skydd. Skyddsnivåerna för fisk- och skaldjursprodukter är dock jämförelsevis låga.³ Ökningen av u-ländernas export av dessa livsmedel till i-länderna i kombination med att de stora importländerna EU, USA och Japan är nettoimportörer av fisk- och skaldjursprodukter, gör det emellertid mindre troligt att i-länderna använder sig av krav på livsmedelssäkerhet i protektionistiskt syfte. Inom WTO finns även ett avtal, *Avtalet om sanitära och fytosanitära åtgärder* (SPS-avtalet), som reglerar hur länder får använda sig av krav på livsmedelssäkerhet just för att undvika att restriktioner avsedda att värna människors, djurs och växters liv och hälsa på otillbörligt sätt snedvrider handeln.

Oavsett om de krav som ställs på u-länderna tillkommit i protektionistiskt syfte eller inte, kan de likväl utgöra ett handelshinder på grund av de kostnader som är förenade med en anpassning till importländernas olika krav. Samtidigt finns också möjligheten att en anpassning till standarder främjar exporten. Detta eftersom harmonisering skapar förtroende för produkten hos slutkonsumenten. Följaktligen utestängs länder som inte lever upp till i-ländernas krav från de mest lönsamma marknaderna, medan länder som lyckas efterleva kraven får en stor konkurrensfördel. Standarder kan således ha både positiva och negativa effekter och utgöra såväl ett handelshinder som en katalysator för ökad export. Företsättningsarna att anpassa sig till i-ländernas krav skiljer sig dock åt mellan länder och är avhängigt många olika faktorer. För att u-länderna ska integreras i den internationella handeln med livsmedel är det därför av

² Se exempelvis Laird och Yeats (1990); Unnevehr (1999); Henson et al (2000); Unnevehr och Roberts (2003); Josling et al (2004) eller Jaffee och Henson (2005).

³ Aksoy (2005)

stor vikt att undersöka vad som avgör om dessa krav hindrar eller stimulerar internationell livsmedelsexport.

Hur i-ländernas krav på livsmedelssäkerhet påverkar u-ländernas export är en empirisk fråga som kan analyseras på olika sätt. Till skillnad från studier av traditionella handelshinder som sker kvantitativt och där generella slutsatser i regel kan dras, försvårar kravens heterogena natur en kvantitativ analys. Jaffee och Henson (2005) identifierar de största kvantifieringsproblemen enligt följande: För det första varierar åtgärder och tillvägagångssätt för genomförandet av dessa såväl länder som industrier emellan. För det andra finns en mängd faktorer; främst ekonomiska och tekniska, som utöver specifika krav på livsmedelssäkerhet även de påverkar handelsströmmarna för livsmedel. Det tredje stora hindret utgörs av det faktum att det är hart när omöjligt att bestämma hur handelsflödet skulle ha sett ut under avsaknad av standarder. Detta innebär att det saknas ett tillförlitligt hypotetiskt scenario att jämföra den reella utvecklingen med. Ett flertal kvantitativa analysmetoder har diskuterats i litteraturen men ännu har ingen metod visat sig överlägsen att passa studien av hur heterogena krav på livsmedelssäkerhet påverkar exporten.⁴ Vidare har det empiriska underlaget länge varit för litet för att kunna genomföra avancerad kvantitativ analys. En serie studier utförda av Världsbanken (Världsbanken, 2005) presenterar dock ett värdefullt statistiskt underlag för framtida metodutveckling.

Med beaktande av ovanstående problematik har fallstudier på produkt- och sektorsnivå kommit att spela en viktig roll för den samlade kunskapen kring hur u-ländernas export påverkas av standarder. Fördelen med fallstudier är att den kvantitativa metoden lättare kan anpassas för ändamålet och också kompletteras med en kvalitativ analys. Nackdelen är dock att inga generella slutsatser kan dras utifrån ett enda fall. Inte heller är det möjligt att genom fallstudier beräkna någon form av medelvärde som kan överföras till en större grupp. Genom att jämföra ett större antal

⁴ För en fördjupning i kvantifieringsproblematiken och en översikt av de metoder som föreslagits, se exempelvis Roberts et al (1999); Oyejide et al (2000); Beghin och Bureau (2001); Maskus och Wilson (2001) eller Ferrantino (2006).

fallstudier finns ändå en möjlighet att identifiera vissa faktorer av generell viktig betydelse.

Syftet med denna rapport är att med utgångspunkt i fallstudier undersöka om några generella slutsatser kan dras för huruvida livsmedelsstandarder hindrar eller främjar u-ländernas livsmedelsexport. Som ett led i detta syftar rapporten till att identifiera de faktorer som avgör vilken effekt i-ländernas krav på livsmedelssäkerhet får i u-länderna, samt vilka åtgärder som krävs för att u-länderna fullt ut ska kunna delta i den internationella handeln med livsmedel. Stommen i rapporten utgörs av en egen fältstudie genomförd i Marocko. Fältstudien består av två delar: en kvantitativ del där exportstatistik analyserats, samt en kvalitativ del baserad på ett flertal djupintervjuer med såväl aktiva exportörer som statliga tjänstemän. Resultaten från fältstudien jämförs sedan med andra fallstudier, vilka även kompletterar viktiga områden som inte täcks in av fältstudien i Marocko. Detta för att ge en mer övergripande bild av hur u-länderna påverkas av standarder för livsmedelssäkerhet.

Rapporten inleds med en beskrivning av livsmedelsexportens betydelse för utvecklingsländerna och hur denna har förändrats över tid. Kapitel 3 behandlar kort vikten av produktstandarder. I kapitel 4 görs en genomgång av vilka hälsorisker som är förenade med fisk- och skaldjurskonsumtion samt hur livsmedelssäkerheten inom fisk- och skaldjurssektorn kan garanteras. I kapitlet redogörs även för de krav som exportörer måste uppfylla för att kunna exportera till de stora marknaderna EU, USA och Japan samt för det ramverk som reglerar utformningen av dessa krav. Därefter ägnas kapitel 5 åt hur u-länder kan påverkas både positivt och negativt av standarder. Efter detta följer i kapitel 6 en redogörelse för resultat från fältstudien av Marockos fiskeexport. Kapitel 7 tar sedan upp erfarenheter från andra fallstudier. Rapporten avslutas i kapitel 8 med en sammanfattande diskussion och slutsatser. En sammanfattning av rapporten finns i form av kapitel 9, som åtföljs av rapportens Appendix.

2

U-ländernas livsmedelsexport

Förändrade konsumtionsvanor i i-länderna och tekniska framsteg i u-länderna har lett till ökad export av beredda och förädlade livsmedel från u- till i-länder. För u-länderna innebär denna utveckling goda möjligheter till ekonomisk tillväxt. Det aktuella kapitlet tar därför upp vikten för u-länderna av att kunna exportera livsmedel till i-länderna, liksom hur exporten av fisk och skaldjur fått ökad betydelse för u-ländernas livsmedelsexport. Vidare genererar u-ländernas specialisering inom fiske och jordbruk samhällsekonomiska vinster globalt sett, vilket belyses i det avslutande avsnittet i detta kapitel. Avslutningsvis diskuteras också kort de problem som är förenade med export och resursförvaltning av fisk och skaldjur.

2.1 Livsmedelsexportens betydelse för u-länderna

Två tredjedelar av världens fattiga som lever på mindre än en dollar om dagen bor och arbetar på landsbygden.⁵ Därför är tillväxt inom fiske- och jordbrukssektorn av stor vikt för att bekämpa fattigdomen. Genom ökad sysselsättning och att genererade inkomster spenderas lokalt, bidrar tillväxt inom fiske och jordbruk även till tillväxt inom andra områden. Detta gynnar den ekonomiska utvecklingen som helhet och jämfört med tillväxt inom den urbana tillverkningsindustrin, har tillväxt på landsbygden större effekt på fattigdomsbekämpningen.⁶ Den globala handeln med livsmedel innebär därmed en möjlighet för u-länderna att handla sig ur fattigdomen. Tillträdet till i-ländernas marknader kan dock begränsas av tullar, importkvoter samt olika former av interna stöd och exportstöd som snedvrider den internationella handeln.

2.2 Liberaliseringen av handeln med livsmedel

I och med förhandlingarna inom ramen för Uruguayrundan (1986-1994), togs de första stora stegen mot en liberalisering av den internationella

⁵ UNDP (2005)

⁶ För en genomgång av fallstudier om jordbrukets betydelse för utveckling och ekonomisk tillväxt, se Byerlee et al (2005). Delgado et al (1998); FAO (2001); DFID (2005) och Timmer (2005) är andra exempel på publikationer som behandlar tillväxt inom jordbruk och dess relation till tillväxt inom andra sektorer.

handeln med livsmedel. WTO:s medlemsländer kom då överens om att omvandla olika former av gränsskydd till tullar och minska stöden till jordbruket, vilket innefattade sänkningar av tullar och exportbidrag. För livsmedel där i-länderna haft traditionellt höga skyddsnivåer befarades dock att sänkningarna av de tariffära handelshindren skulle kompenseras av ökade icke-tariffära handelshinder, som skärpta produktkrav och däribland ökade krav på livsmedelssäkerhet. Rädslan att krav på livsmedelssäkerhet skulle komma att användas i protektionistiskt syfte gällde dock främst varor där i-länderna har en stor egen produktion och som traditionellt skyddats och stöttats.

En genomgång av tullnivåerna på fisk- och skaldjursprodukter av Kommerskollegium och Fiskeriverket (2000) visar dock generellt låga tullar internationellt på mellan noll och några få procent. Tullnivåerna för EU kan emellertid uppgå till jämförelsevis höga nivåer, även om tullfrihet medges för viss import beroende på produkt och på specifika handelsavtal. Enligt nämnda studie uppgår EU:s vägda tull på fisk- och skaldjursprodukter till dryga 12 procent, vilket kan jämföras med Lem (2003) som uppskattar den vägda tullen internationellt till 4,5 procent. Melchior (2005) beräknar emellertid det vägda genomsnittet för WTO-medlemmar till 8-10 procent. Skillnaderna i tullnivåer mellan de olika kartläggningarna beror delvis på val av metod, men reflekterar också svårigheten i beräkningen av genomsnittliga tullnivåer. Dessa nivåer ska dock ses i relation till den genomsnittliga tullnivån för livsmedel (exklusive fisk) som för OECD ligger på 28 procent.⁷

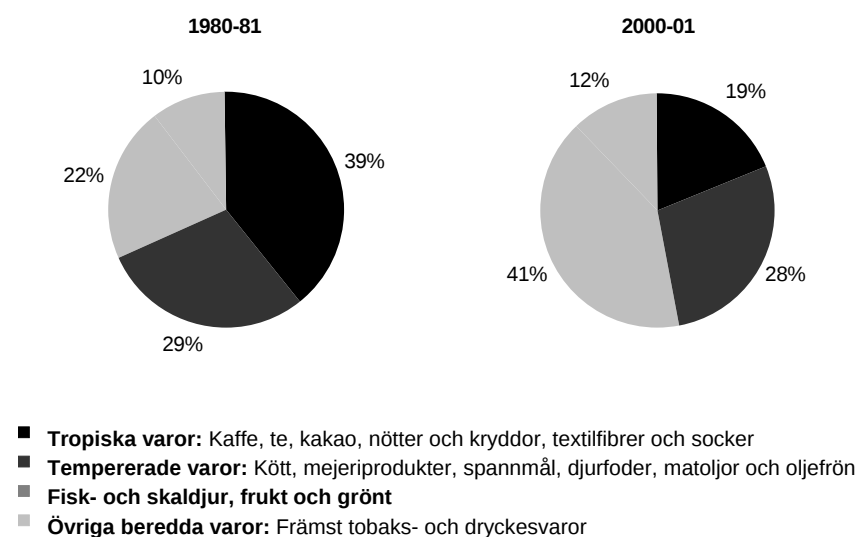
2.3 Sammansättningen av u-ländernas livsmedelsexport

Sedan början av åttiotalet har viktiga förändringar skett beträffande sammansättningen av u-ländernas livsmedelsexport (figur 1). Andelen traditionella tropiska varor har halverats medan exportandelen av fisk och skaldjur samt frukt och grönt fördubblats. Under perioden 1980-81 till 2000-01 ökade andelen fisk och skaldjur från 6,9 till 19,4 procent och

⁷ Aksoy (2005), baserat på data från OECD. Den totala skyddsnivån, dvs. tullar och subventioner sammantaget, ligger på 45 procent för OECD och 53 procent för EU. Motsvarande nivå för USA är 26 procent och för Japan 146 procent.

andelen frukt och grönt från 14,7 till 21,5 procent. Till detta finns flera orsaker. För det första gäller för båda dessa varugrupper att de har ett lågt skydd i i-länderna och generellt efterfrågas mer i takt med stigande inkomst. För det andra har förbättrade transportmöjligheter och framsteg beträffande u-ländernas förmåga att exportera livsmedel med högre värde också bidragit positivt till exportutvecklingen av dessa varor.⁸

Figur 1. U-ländernas livsmedelsexport 1980-81 till 2000-01



Källa: Aksoy (2005), baserat på statistik från COMTRADE

2.4 Handeln med fisk och skaldjur

Fisk och skaldjur är den livsmedelskategori som stått för den största exportökningen under de senaste årtiondena. Sedan 1970 har fångsten av fisk och skaldjur mer än fördubblats och det är uteslutande u-länderna som står för den ökningen, då fiskenäringen i i-länderna snarare minskat. Ändrade konsumtionsvanor i i-länderna där fiskens hälsofrämjande effekter uppmärksammas har givetvis del i detta, men den snabba be-

⁸ Aksoy (2005)

folkningsstillväxten i u-länderna har också ökat den totala efterfrågan. Vidare har begränsade naturliga fiskbestånd och utveckling av ny teknologi lett till att odlade produkter blivit ett allt viktigare bidrag till tillgången på fisk och skaldjur. Räkor och lax är exempel på produkter som odlas i stor utsträckning.⁹

Drygt en tredjedel av all fisk som fångas exporteras, varav 80 procent går till EU, USA och Japan. Tillsammans står u-länderna idag för 50 procent av fiskeexporten och dominerar helt exporten av odlad fisk och skaldjur. Ungefär 30 procent av världshandeln med fisk och skaldjur består nu av odlade produkter, vilket är drygt fyra gånger så mycket som i början av 70-talet. Hela 90 procent av denna export kommer från u-länderna. Kina är den absolut största aktören, men även undantaget Kina odlar u-länderna fortfarande nästan dubbelt så mycket fisk och skaldjur som i-länderna. Indien, Indonesien, Bangladesh och Thailand är andra u-länder som producerar mycket odlade produkter.¹⁰ Beträffande exporten av viltfångad fisk är kuststaterna Kina, Peru och öriket Indonesien volymmässigt stora exportörer, men icke att förglömma finns det många u-länder som exporterar mycket fisk relativt sin storlek och för vilka fisket genererar ett betydande bidrag till landets BNP.¹¹ Konsumtionsvanorna u-länderna emellan varierar också mycket. Medan en del länder själva konsumerar mycket fisk, tenderar länder med låg inhemsk konsumtion att främst vara inriktade på export.

2.5 Andra aspekter på handel

Export av fisk och skaldjur innebär en möjlighet för u-länderna att minska fattigdomen. U-länderna är dock inte ensamma vinnare på detta. Enligt teorin om komparativa fördelar finns samhällsekonomiska vinster med att länder specialiserar sig på de aktiviteter där de är mest effektiva.¹² Generellt gäller att u-länderna då specialiserar sig inom arbetsinten-

⁹ Se exempelvis FAO (2004) för en fördjupning i världsläget för fiske och vattenbruk

¹⁰ Cato (1998); FAO (2003) och Vannucini (2004)

¹¹ Vannucini (2004)

¹² David Ricardo lade grunden till teorin om komparativa fördelar i början av 1800-talet. Under 1900-talets första hälft utvecklades teorin av Hecksher och Ohlin. Se exempelvis Markusen et al (1995) för en djuplodande genomgång av denna teori.

siva sektorer som fiske, jordbruk och viss tillverkningsindustri medan i-länderna istället inriktar sig mot kapital- och teknologiintensiva sektorer. Störningar i den internationella handeln med fisk och skaldjur innebär därför att u-länderna inte till fullo kan exploatera sina marina resurser och därigenom går miste om såväl exportinkomster som arbetstillfällen. Dessutom innebär detta att den ekonomiska tillväxten inte heller motsvarar sin fulla potential och att den samhällsekonomiska vinsten med specialisering delvis går förlorad. I SLI:s publikation 2005:4; *Konkurrenskraft på fiskeriprodukter – Sverige i världen*, finns en fördjupad diskussion kring konkurrens inom handeln med fisk- och skaldjursprodukter.

Utöver handelsstörande effekter kan u-ländernas exportmöjligheter begränsas av att de inte har den utrustning som krävs för att ta vara på hela sin marina resurs. Exempelvis kan de sakna båtar som har kapacitet att gå långt ut från kusten och kan då enbart nyttja de resurser som finns i den närmaste kustzonen. En möjlig väg för u-länderna att gå då de inte kan själva kan nyttja sina resurser eller där andra aktörer kan göra detta effektivare, är att sälja fiskerättigheter. Detta genererar intäkter till staten men kan samtidigt innebära en risk för överexploatering av resurser. Den gästande flottan kan också konkurrera ut lokala fiskare. Hur u-länderna påverkas av fiskeavtalen är dock en fråga som faller utanför fokus för denna rapport. En orientering kring problematiken med fiskerättigheter ges i SLI:s rapport 2004:6; *Effekter av EU:s avtal om fiske i u-länder*.

Beträffande viltfångad fisk finns ytterligare en problematik som skiljer fisket från jordbruksnäringen, vilken bottnar i att havet är öppet men den marina resursen begränsad. För att undvika överfiske och garantera ett hållbart fiske krävs en god fiskeriförvaltning. Överexploatering av den marina resursen kan visserligen generera ekonomiska vinster på kort sikt, men i ett längre perspektiv påverkas exportmöjligheterna negativt då fiskbestånden fiskas i högre takt än de tillåts återhämta sig. Om det är fritt tillträde till den marina resursen och efterfrågan på fisk är stor, finns ett kortsiktigt incitament till överfiske som bottnar i konkurrens om de begränsade marina artbestånden. Det blir helt enkelt en kamp bland fiskarena om att ta upp så mycket fisk som möjligt innan

någon annan hinner före. En god fiskeriförvaltning som sörjer för ett hållbart fiske är därför av central betydelse för att säkra de långsiktiga exportmöjligheterna. Frågan om resursförvaltning kommer emellertid inte att behandlas i denna rapport eftersom förvaltningen i sig inte har någon egentlig koppling till säkra livsmedel. Resursförvaltning diskuteras dock ingående i SLI:s rapporter 2004:5; *Fiske i framtiden - hur förvalta en gemensam naturresurs?* och 2006:2; *Fiskeriförvaltning med individuella kvoter*.

Den ständigt ökande efterfrågan på fisk och skaldjur innebär att u-ländernas export av fisk- och skaldjursprodukter kommer att vara fortsatt viktig. Handeln med dessa varor innebär således goda möjligheter till ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning genom expansion av fiskeindustrin. Det finns dock vissa hälsorisker förenade med livsmedel. För att garantera livsmedelssäkerheten för såväl importerade som inhemska varor, måste därför de produkter som saluförs på en viss marknad uppfylla de krav på livsmedelssäkerhet som fastställts för den specifika marknaden. Av den anledningen måste u-länderna kunna leverera säkra livsmedel som motsvarar importländernas krav för att kunna nyttja sina komparativa fördelar och delta i den internationella handeln med livsmedel. Med anledning av detta syftar nästkommande kapitel till att ge en inblick i vilka risker som kan finnas med importerade fisk- och skaldjursprodukter och vidare redogöra för behovet av produktstandarder.

3

Varför behövs produktstandarder?

Ett ökat utbud av importerade livsmedel innebär inte enbart nöjet att avnjuta smaker från världens alla hörn utan medför också en risk att den importerade maten bär på smittoämnen eller andra hälsovådliga substanser. I detta kapitel behandlas först möjliga risker förenade med mat och därefter följer en genomgång av behovet av lagstiftning och produktstandarder för att minimera dessa risker.

3.1 Risker med mat

Det finns vissa hälsorisker förenade med livsmedel som beror på att dessa kan innehålla sjukdomsalstrande mikroorganismer som bakterier, svampar, virus och parasiter; rester av bekämpningsmedel och läkemedel; miljögifter och olika typer av potentiellt skadliga tillsatser som exempelvis färgämnen eller hormoner. Ibland är det tillräckligt med ett litet intag av ett ämne för ett insjuknande medan det för andra ämnen krävs högre doser. I vissa fall, som vid matförgiftning, tar insjuknandet kort tid medan sjukdom i andra fall uppkommer först efter ett långvarigt intag; exempelvis vid förtäring av cancerogena ämnen. De senaste årens uppmärksammade fall med galna ko-sjukan, förekomsten av PCB i djurfoder samt debatten kring hormonbehandlat kött och insikten om riskerna med antibiotikatillsatser i djurfoder, är exempel på händelser som ökat medvetenheten om potentiella faror med livsmedel. Hälsoriskerna ser dock olika ut för olika produkter och beror på faktorer som ingående råvaror, hantering, beredningsprocess, förpackning, lagring etc. Då fokus för denna studie ligger på handeln med fisk- och skaldjursprodukter behandlar nästföljande avsnitt de vanligaste hälsoriskerna förenade med dessa livsmedel.

3.2 Sjukdomar orsakade av fisk och skaldjur

Detta avsnitt grundar sig på en sammanställning och bearbetning av statistik från FAO (FAO, 1998), där en genomgång görs av livsmedelsburna sjukdomar orsakade av fisk- och skaldjurskonsumtion och som inrapporterats till myndigheter i EU, USA, Japan och Canada. Det är emellertid inte alltid möjligt att spåra den exakta källan till en uppkommen

sjukdom. Alla som insjuknar till följd av en livsmedelsburen smitta uppsöker heller inte vård och ingår således inte i statistiken. Mörkertalet kan därför vara stort.¹³ Följaktligen går det inte att med exakthet säga i vilken utsträckning livsmedelsburen smitta hos fisk och skaldjur förekommer. Däremot kan den officiella statistiken ge en tämligen god bild av de vanligast förekommande sjukdomarna och källan till dessa.¹⁴

Sjukdomsalstrande mikroorganismer som bakterier, svampar och parasiter finns naturligt i hav, sjöar och vattendrag. Även om de flesta är helt ofarliga, kan vissa orsaka mycket allvarliga sjukdomar hos människan. Oftast förekommer de i så låg koncentration att de inte utgör någon risk men vid gynnsamma förhållanden, som vid varm temperatur, kan de föröka sig i snabb takt. Under den långa vägen från fångst till anrättning är det därför viktigt att fisk och skaldjur håller en låg temperatur. Eftersom exporten sker i många steg och passerar många händer är det dessutom viktigt med god hygien under hela exportkedjan. Utöver skadliga mikroorganismer kan fisk och skaldjur även innehålla kritiska halter av tungmetaller och odlad fisk och skaldjur har visat sig kunna innehålla höga halter av antibiotika. Koncentrationen är emellertid oftast sådan att ämnet blir skadligt först efter ett långvarigt intag och därför inte går att koppla till något specifikt varuparti. Inte heller ingår dessa hälsotillbud i statistiken för sjukdomar orsakade av livsmedelsburen smitta men i jämförelse med dessa är hälsotillbud som härrör från tungmetaller och antibiotika ändå få.

Risken att bli sjuk av fisk- och skaldjursprodukter beror till största delen på hur livsmedlet hanterats och kontrollerats. De smittoämnen som kan finnas i fisk- och skaldjursprodukter är inte synliga för blotta ögat och det är därför svårt för en konsument att avgöra tjänligheten hos produkten. Förekomsten av livsmedelsburen smitta från fisk och skaldjur relativt andra livsmedel är dock mycket låg, endast några få procent i både

¹³ Enligt Livsmedelsverkets officiella statistik inträffar i Sverige ca 100 utbrott av livsmedelsburen smitta och 3000 sjukdomsfall årligen. Detta är en mycket låg siffra, men i en studie Livsmedelsverket genomfört beräknas att 338 000 personer matförgiftas varje år till en kostnad av 731 miljoner kronor. Detta innebär alltså att endast en bråkdel av sjukdomsfallen rapporteras och att mörkertalet således är mycket stort.

¹⁴ Sjukdomsbeskrivningarna är baserade på information från Smittskyddsinstitutet, Livsmedelsverket och webbplatsen www.livsmedelssverige.org.

Japan och USA och något högre inom EU trots stora skillnader i konsumtionsvanor. Fisk och skaldjur, ofta råa, är en viktig del i den japanska matkulturen och därför finns även en utbredd kunskap om hur dessa livsmedel ska hanteras. I USA konsumeras jämförelsevis små mängder fisk och skaldjur vilket förklarar den låga förekomsten av sjukdomstillbud från fisk- och skaldjurskonsumtion. I Europa är andelen livsmedelsburen smitta från fisk och skaldjur något högre men så konsumeras också mer fisk inom EU än i USA.

Bakteriesjukdomar

Den största hälsorisken med konsumtion av fisk- och skaldjursprodukter är att drabbas av *matförgiftning*. Matförgiftning är samlingsnamn för en grupp sjukdomar med likartade symptom som alla orsakas av mikroorganismer i livsmedel, framförallt bakterier. Besvären vid matförgiftning är vanligen diarréer, kräkningar och magont och uppkommer i regel inom ett dygn efter att det otjänliga livsmedlet intagits. De allra flesta matförgiftningar går över inom tjugofyra timmar medan vissa typer kan hålla i sig betydligt längre. Matförgiftning är oftast helt ofarlig, men för mycket små barn och äldre kan sjukdomstillståndet utgöra en dödlig påfrestning, eftersom de är särskilt känsliga för vätskebrist.

Vidare finns två grupper av matförgiftning: *infektion* och *förgiftning*. Infektion uppkommer genom att bakterier tränger in i tarmväggen och orsakar inflammation. *Salmonella* är den bakterie som är allra vanligast men även två former av bakteriearten vibrio: *vibrio parahaemolyticus* och *vibrio cholerae*, förekommer i stor utsträckning. Dessa bakterier trivs i salta, varma vatten och finns i rå/halvrå fisk och skaldjur. *Vibrio parahaemolyticus* ger vanliga matförgiftningssymptom och håller i sig upp till fem dygn medan *vibrio cholerae* orsakar den allvarliga tarminfektionen kolera. *Shigella*, *e-koli* och *campylobakter* är andra typer av bakterier som förekommer hos fisk och skaldjur, om än i mindre utsträckning.

Förgiftning orsakas av toxinbildande bakterier i maten. *Stafylokokker* är den vanligaste bakterien och har sitt ursprung i ohygienisk hantering av livsmedel. *Clostridium perfringens* och *bacillus cereus* är två andra tämligen vanliga bakterier som normalt förekommer i naturen och som orsakar

matförgiftning av snabbt övergående natur. *Clostridium botulinum* är en annan bakterie som relativt ofta finns på ytan av rå fisk och i fiskens tarmkanal. Denna bakterie bildar ett nervgift som orsakar den allvarliga sjukdomen *botulism*. Botulism har helt andra symptom än vanlig matförgiftning och kan leda till livshotande andningsförlamning.

Sjukdomar orsakade av naturligt förekommande gifter

Histaminförgiftning är ett sjukdomstillbud som orsakas av ämnet *histidin*, som finns naturligt i makrill och tonfisk. Vid felaktig hantering bryts ämnet ner av bakterier och bildar giftet histamin. Symptomen kan liknas vid vissa allergiska reaktioner som rodnad i ansiktet och på halsen, klåda, kraftig huvudvärk, hjärtklappning och en allmän oroskänsla i kroppen. Ibland orsakar förgiftningen även diarréer, ont i magen och andningsbesvär. Hela sjukdomsförloppet är dock över inom några timmar. Fisk med hög histaminhalt kan kännas igen på att den ger en brännande pepparbitter smak i munnen.

Marina algtoxiner är en grupp gifter som produceras av algplankton vilka utgör föda för många olika sorters fisk och skaldjur. Toxinerna förekommer huvudsakligen hos musslor och ostron men även makrill, hummer och krabba kan innehålla gifterna. Dessa gifter kan orsaka olika typer av förgiftningar varav PSP (*Paralytic Shellfish Poisoning*) och DSP (*Diarrhetic Shellfish Poisoning*) är de vanligast förekommande. PSP yttrar sig inom en halvtimme som tillfällig ansiktsförlamning och stickningar i fingrar och tår. Oftast går symptomen tillbaka inom några timmar men det föreligger liksom vid botulism en viss risk för livshotande andningsförlamning. DSP ger samma symptom som matförgiftning; diarré, illamående, kräkningar och magsmärtor, vilka brukar försvinna efter ett par dagar.

Hepatit A

Hepatit A, eller *smittsam gulsot*, är relativt vanligt förekommande och orsakas av ett tarmvirus som sprids med människoavföring via vatten. Virus angriper levern som då blir inflammerad, vilket leder till att hud och ögonvitor får en gulaktig ton. Bristfällig hygien vid hanteringen av fisk och skaldjursprodukter innebär därför en risk att virus överförs till

livsmedlet. Ostron och musslor kan också bära på virus eftersom de kan ta upp detta från vattnet. Symptomen på hepatit uppkommer efter 2-5 veckor och yttrar sig som feber, diarré, trötthet, illamående och minskad matlust. Normalt försvinner gulsoten inom några veckor men tröttheten kan bestå i månader.

Sammantaget ger genomgången vid handen att det är av avgörande vikt med en korrekt livsmedelshantering på samtliga stadier i livsmedelskedjan för att skydda konsumenter från att drabbas av matförgiftning. Livsmedelsproducenter och återförsäljare i livsmedelskedjan har starka naturliga incitament att leverera säkra produkter. Ibland brister emellertid dessa incitament vilket innebär att lagstiftning och internationella standarder är nödvändiga för att garantera konsumenten bästa möjliga skydd.

3.3 Behovet av lagstiftning och produktstandarder

Det ligger i både fiskesektorns och livsmedelsproducenternas intresse att leverera säkra produkter. Att tvingas återkalla varor eller betala skadestånd är förenat med stora kostnader, och ett skadat rykte kan orsaka ännu större förluster. Emellertid är det kostsamt att garantera säkra produkter. Om det är svårt för konsumenterna att bedöma produktsäkerheten eller identifiera källan till en uppkommen sjukdom, finns ett incitament för företagen att frånga säkerhetskraven. Detta innebär ett marknadsmisslyckande som kräver att staten träder in. Staten har dels uppgiften att skydda de egna medborgarna, och dels ett intresse i att minimera riskerna för livsmedelsburen smitta. Sjukdom är nämligen inte ekonomisk kännbart enbart för den drabbade individen i form av inkomstbortfall, utan innebär även en samhällsekonomisk kostnad då staten både går miste om skatteintäkter och står som finansiär för sjukvården. För att garantera konsumenterna ett visst grundskydd och information beträffande livsmedelssäkerheten måste staten därför vidta vissa åtgärder.¹⁵ Behovet av åtgärder ser olika ut för olika livsmedel och är större för varor där konsumenten inte själv kan antas bedöma livsmedelssä-

¹⁵ För en fördjupning i de ekonomiska drivkrafter och det marknadsmisslyckande som skapar ett behov av livsmedelssäkerhetslagstiftning se exempelvis Unnevehr och Jensen (1998); Segerson (1999) eller Antle (2001)

kerheten. När det gäller kvalitetsbedömning, i detta sammanhang livsmedelssäkerhet, kan varor delas in i tre kategorier:¹⁶

- *Sökvaror*. Konsumenten kan själv avgöra livsmedelssäkerheten hos varan innan köp.
- *Erfarenhetsvaror*. Livsmedelssäkerheten manifesteras först efter det att livsmedlet intagits.
- *Förtroendevor*. Konsumenten har ingen möjlighet att fastställa livsmedelssäkerheten vare sig före eller efter konsumtion av det aktuella livsmedlet.

De fisk- och skaldjursprodukter som saluförs på marknaden räknas till övervägande del in i de två sistnämnda kategorierna: erfarenhets- och förtroendevor. När konsumenten själv i förväg inte kan bedöma livsmedelssäkerheten, finns därmed ett behov av livsmedelslagstiftning.

Genom livsmedelslagstiftning regleras de olika stadierna i livsmedelskedjan vilket ska garantera konsumenterna ett visst skydd och tillgång till produktinformation. Denna lagstiftning kan enbart tillämpas på de delar av livsmedelskedjan som sker inom det egna landets gränser. Då samma krav ställs på importerade livsmedel som på inhemskt producerad mat, måste de steg i livsmedelskedjan som äger rum innan varan kommer in i landet regleras på annat sätt än genom lagstiftning. Den vanligaste åtgärden som staten då vidtar är *tekniska specificeringar*, som innefattar krav på tillverkningsprocesser, slutprodukter och förpackningar. Vidare kan krav ställas på *information* genom reglering av hur produkter ska märkas och innehållsdeklarationer utformas. I vissa fall krävs emellertid ett än mer kraftfullt agerande genom införande av *importförbud* för varor som kan medföra allvarliga hälsorisker. Importförbud införs främst då det föreligger en risk för spridning av epidemier

¹⁶ En kort introduktion till varuteori ges i SLI:s skrift 2006:1; *Geografiska Ursprungs-beteckningar och landsbygdsutveckling i EU*. För en djupare diskussion kring dessa varugrupper och behovet av livsmedelslagstiftning hänvisas istället till SLI:s skrift 2004:3; *Spårbarhet i livsmedelskedjan*.

som mul- och klövsjuka eller fågelinfluensa, eftersom sådana epidemier slår mycket hårt mot de producenter som drabbas. Importförbud kan också införas när ett flertal varupartier från ett land eller en region visat sig innehålla ämnen som kan antas finnas i samtliga likartade livsmedel från området. Förbudet kan gälla ett helt land eller vara regionaliserat; alltså tillåta import från bevisat smittfria regioner inom ett land.

Förutom dessa åtgärder som vidtas nationellt kan livsmedelskedjor ställa egna krav på sina utländska leverantörer, så kallade *privata standarder*. Ofta är dessa striktare än de nationella åtgärderna och handlar om både kvalitet och livsmedelssäkerhet. I takt med att konsumenter blir såväl rikare som allt mer medvetna om livsmedelsburna hälsorisker ökar också kraven på livsmedelssäkerhet. Kvalitet och livsmedelssäkerhet blir då viktiga konkurrensmedel inom matvaruhandeln.¹⁷ För att u-länderna ska kunna hävda sig i denna konkurrens krävs därför att de kan leverera produkter av hög standard. Vidare måste importländerna kunna försäkra sig om att importerade livsmedel håller minst samma standard som inhemska varor, vilket kan ske på olika sätt. Nästa kapitel behandlar därför hur de stora fisk- och skaldjursimportörerna EU, USA och Japan går tillväga för att säkerställa att importerade fisk- och skaldjursprodukter uppfyller rådande standarder.

¹⁷ Krissoff et al, red. (2002) behandlar mer ingående temat internationell handel med livsmedel och konsumenternas efterfrågan på kvalitet, se speciellt kapitel 1 av Bureau et al.

4

Hur garanteras säkra livsmedel inom fisk- och skaldjurssektorn?

Myndigheter i EU, USA och Japan gör ingen skillnad mellan importerade och inhemskt producerade livsmedel när det gäller livsmedelssäkerhet. Regleringar och kontrollmetoder varierar emellertid länderna emellan och i detta kapitel ges en översikt av de olika ländernas regelverk och kontrollmetoder. Vid utformningen av krav på livsmedelssäkerhet måste länderna hålla sig inom vissa ramar. Detta ramverk utgörs av *Avtalet om sanitära och fytosanitära åtgärder* (SPS-avtalet) och behandlas i slutet av detta kapitel.

4.1 EU

EU:s kontroll av importerade fisk- och skaldjursprodukter bygger på principen om likvärdighet. Genom *certifiering av en lokal kontrollmyndighet* delegerar EU tillsynen av livsmedelshantering och produktion till det exporterande landet. Denna myndighet har till uppgift att garantera att produkter avsedda för export till EU hanteras på ett sätt som uppfyller kraven i EU:s egen livsmedelslagstiftning, vilket sker genom kontroll och övervakning av alla steg i livsmedels- och exportkedjan. Den lokala myndigheten utför kontroller av alla företag som vill exportera till EU. Om de motsvarar EU:s krav listas de i en nationell förteckning över godkända exportörer och tilldelas ett certifieringsnummer. De länder som har en godkänd kontrollmyndighet hamnar på en särskild lista över länder som tillåts exportera livsmedel till EU (Lista I). Länder som är på god väg att uppfylla EU:s krav på kontrollmyndighet men ännu inte uppfyller samtliga krav och vars produkter därför antas vara säkra, tas upp i en annan lista (Lista II). All livsmedelsexport från Lista II-länder kontrolleras vid införsel till EU, jämfört med en viss procent av livsmedel från länder på Lista I. De länder som inte alls är i närheten av att uppfylla EU:s krav på kontrollmyndighet tillåts inte exportera livsmedel till EU. Saknar landet certifierad kontrollmyndighet kan inte heller en enskild anläggning som motsvarar EU:s krav exportera sina varor eftersom ingen myndighet kan intyga dess standard. En certifierad kontroll-

myndighet är således nyckeln till ett lands export till den europeiska marknaden för fisk- och skaldjursprodukter.

Gränskontroller utförs regelmässigt på importerade livsmedel. Vid gränsen till EU kontrolleras att medföljande dokument; veterinärprotokoll och hälsointyg, är korrekt ifyllda.¹⁸ Vidare kontrolleras att varupartiet överensstämmer med det som är angivet i dokumentationen. Även innehållet kontrolleras genom provtagning. I vilken utsträckning provtagning sker beror på ursprungsland, typ av livsmedel och hur varorna förpackats och förvarats under transporten. För länder som har en av EU godkänd kontrollmyndighet (Lista I-länder) kontrolleras bara en liten del av importen medan prov tas på samtliga partier av livsmedel från länder som saknar certifierad kontrollmyndighet (Lista II-länder).

EU:s lagar och regler kring livsmedelssäkerhet har ett *helhetsperspektiv* och omfattar hela livsmedelskedjan från producent till konsument.¹⁹ I förordning EG/178/2002 fastställs de allmänna principer och krav som ska gälla inom livsmedelslagstiftningen; inrättandet av den *Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet* (EFSA); samt hur EU ska handla i frågor som rör livsmedelssäkerhet. Framför allt ska hög livsmedelssäkerhet på alla stadier i livsmedelskedjan garanteras, riskbedömningar ske på vetenskaplig grund och produkter kunna spåras bakåt i livsmedelskedjan. En viktig del i detta utgörs av EFSA vars huvuduppdrag är att ge vetenskapliga yttranden och underlag för beslut och lagstiftning.

God livsmedelshygien är A och O i framställningen och hanteringen av livsmedel och regleras också inom EU. Tidigare fanns en mängd olika bestämmelser för olika produkter men dessa har nu harmoniserats och samlats i tre förordningar; 852/2004/EC, 853/2004/EC och 854/2004/EC, som tillsammans benämns "hygienpaketet". Dessa förordningar började gälla 1 januari 2006. Förordning 852/2004/EC handlar om livsmedelshygien. Syftet med förordningen är att säkra god livs-

¹⁸ Bestämmelserna för gränskontroll av importerade livsmedel från tredje land finns angivna i Direktiv 97/78/EG.

¹⁹ Se SLI:s rapport 2005:2; *Vem ska reglera maten? - EU:s livsmedelslagstiftning och subsidiaritetsprincipen*, för en grundlig översikt av EU:s livsmedelslagstiftning.

medelshygien på alla stadier i livsmedelskedjan från primärproduktion till konsument. En viktig del i detta är att tillämpa ett system för riskanalys och kritiska styrpunkter kallat *Hazard Analysis and Critical Control Point* (HACCP). Systemet utvecklades på 1960-talet för NASA som förberedde den första månfärden och därför var i behov av att försäkra sig om att innehållet i astronauternas mat inte kunde äventyra projektet. Systemet har sedan vidareutvecklats internationellt av FN-organet *Food and Agricultural Organization* (FAO) och *Codex Alimentarius Commission* (Codex).²⁰ Det går ut på att hela produktionsprocessen av livsmedel går igenom för att identifiera de kritiska styrpunkter där kontroller måste göras för att kunna garantera livsmedelssäkerheten (tabell 1). Förordning 853/2004/EC utgör ett komplement till förordning 852/2004/EC och anger produktspecifika bestämmelser för livsmedel av animaliskt ursprung. Där ställs särskilda, höga krav på hygien vid hantering och beredning av fisk och skaldjur. Kraven gäller allt från fiskebåtarnas utrustning och hygien ombord, till hygien under och efter landning av fångsten samt vid beredning, förpackning, lagring och transport. Förordning 854/2004/EC anger i sin tur föreskrifter för importkontroll av livsmedel av animaliskt ursprung.

Tabell 1. HACCP

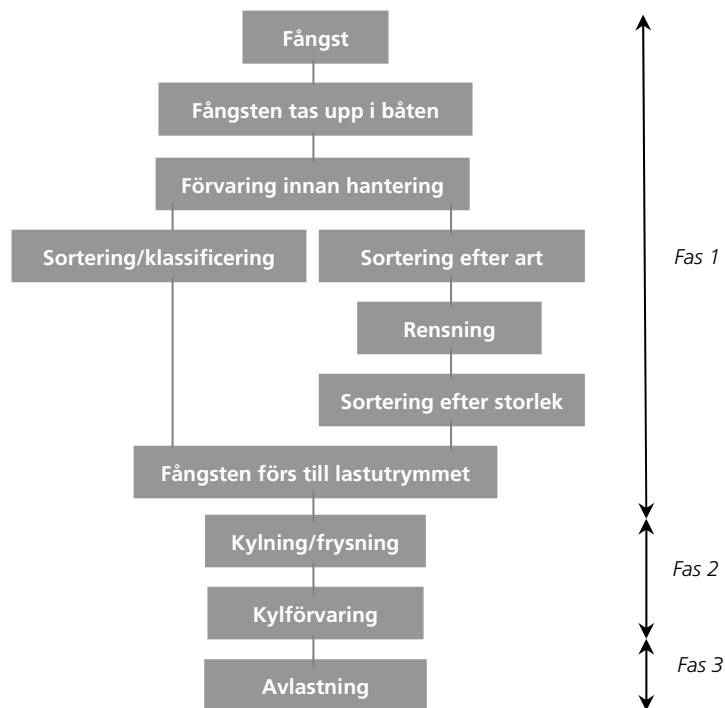
En egenkontroll i enlighet med HACCP sker i sju steg av varje aktör inom beredningsindustrin:

- 1) Genomförande av en riskanalys för att identifiera de faror som finns i livsmedelshanteringen.
- 2) Bestämning av de hanteringssteg som är kritiska för livsmedelssäkerheten.
- 3) Fastställande av gränsvärden för varje kritiskt hanteringssteg.
- 4) Inrättande av övervakningsmetoder för de kritiska styrpunkterna.
- 5) Bestämning av de åtgärder som ska vidtas om gränsvärden överskrids.
- 6) Verifiering av att riskanalysen i HACCP-planen är såväl vetenskapligt som tekniskt hållbar och effektivt kan kontrollera riskerna i livsmedelskedjan.
- 7) Upprättande av rutiner och dokumentation.

²⁰ Codex Alimentarius Commission är en organisation som bildades i samarbete mellan FAO och WHO i början av 1960-talet. Codex har sedan dess arbetat med att ta fram livsmedelsnormer som kan utgöra en grund för harmonisering av standarder internationellt.

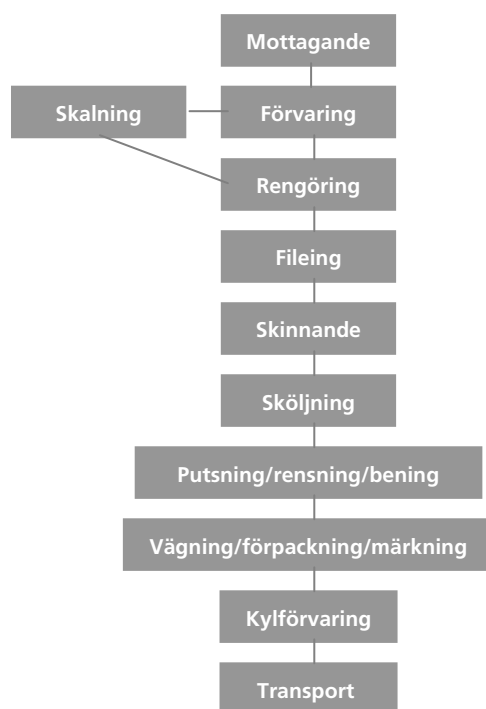
Kritiska styrpunkter finns i samtliga led i livsmedelskedjan från hav till beredningsindustri. Manuell hantering innebär alltid ett visst mått av risk. Tiden från fångst till nedkylning är också kritisk eftersom förhöjd temperatur kan leda till bakterietillväxt. Det är också avgörande för livsmedelssäkerheten att kylanläggningar håller rätt temperatur. Många bestämmelser gäller således de anställdas personliga hygien och skötsel av utrustning och lokaler. *Uppförandekoder* är därför en annan viktig del för att garantera livsmedelssäkerhet och utarbetas nationellt för att passa landets specifika förutsättningar. Dessa ska ge vägledning kring hur de allmänna hygienkraven ska följas och hur riktlinjerna för HACCP ska tillämpas inom olika steg i beredningsindustrin. Exempel på hur olika led i livsmedelskedjan kan se ut ges i figurerna 2 och 3.

Figur 2. Fiskens väg från hav till beredningsindustri



Källa: Huss (1995)

Figur 3. Livsmedelskedjan inom beredningsindustrin



Beredning av fisk- och skaldjursprodukter kräver ofta manuell hantering vilket innebär en exponering för risk. Det är därför viktigt att utarbeta riktlinjer för personlig hygien och rengöringsrutiner, liksom att identifiera de steg i processen där eventuell förekomst av bakterier, virus, parasiter och gifter ska kontrolleras. Var i kedjan detta sker beror på utformningen av produktionsprocessen.

Källa: American Institute of Marine Underwriters, <http://www.aimu.org/images/flowchart.jpg>

Rigorösa regleringar till trots, föreligger ändå en liten risk att livsmedel som inte borde saluföras på den europeiska marknaden ändå når dit. För att då snabbt kunna nå ut med information om potentiellt farliga livsmedel finns inom EU *Systemet för snabb varning* (Rapid Alert System, RAS); ett nätverk bestående av medlemsstaterna, Kommissionen och EFSA.²¹ Om det i ett land exempelvis upptäckts salmonellasmitta hos

²¹ Ursprungligen fastställt under Artikel 8 i Direktiv 92/59/EEG om allmän produktsäkerhet vilket sedermera ersatts av Direktiv 2001/95.

importerade räkor från Indien underrättas Kommissionen som i sin tur varnar andra medlemsstater. På så vis kan åtgärder snabbt vidtas för att undvika smittspridning. Av avgörande betydelse för RAS är *spårbarhet* i livsmedelskedjan. Den praktiska innebörden av kravet på spårbarhet är enkel och innebär att en konsument ska förse med information om en varas ursprung och innehåll. Genom att ställa krav på att förpackningar ska innehålla viss information och vara märkta på ett standardiserat sätt, blir det alltså möjligt att nå ut med information om en varas skadliga innehåll till berörda konsumenter och att återkalla varor.²²

4.2 USA

I USA sköts kontrollen av livsmedelssäkerhet av den federala myndigheten *Food and Drug Administration* (FDA). *The Federal Food, Drug and Cosmetic Act* antogs redan 1938 och är tillämplig på fisk- och skaldjursprodukter. 1995 kom ytterligare en lag, *the Federally Mandated Seafood Rule*, som utgör basen för sanitetskontroll av importerade fiskeriprodukter och inkluderar såväl HACCP som uppförandekoder. För att processen ska gå smidigt krävs att exportörerna är väl förtrogna med de produkt-specifika och administrativa krav som ställs på importerade livsmedel, eftersom en produkt som inte uppfyller kraven följaktligen nekas tillträde till den amerikanska marknaden.

Företag som ämnar exportera livsmedel till USA är skyldiga att meddela FDA om sina varusändningar i förväg. Vid ankomst till landet kontrolleras medföljande dokument och om det anses nödvändigt tas även prover på innehållet. Kommer varorna från ett riskområde där smitta tidigare konstaterats kan de direkt nekas tillträde utan kontroll om faran fortfarande bedöms som överhängande. Varje år utarbetas nya riktlinjer för provtagning och kontroll av livsmedelsimporten baserade på tidigare erfarenheter och med hänsyn till rådande förhållanden. All information om sändningarna lagras i en databas vilket innebär att samtliga gränskontrollpunkter snabbt nås av information om exempelvis påträffad

²² Se SLI:s skrift 2004:3; *Spårbarhet i livsmedelskedjan*, för ytterligare information om spårbarhet inom EU:s livsmedelslagstiftning. För en mer övergripande genomgång av EU:s livsmedelslagstiftning hänvisas till SLI:s rapport 2005:2; *Vem ska reglera maten? – EU:s livsmedelslagstiftning och subsidiaritetsprincipen*.

smitta, liknande EU:s system för snabb varning. Det datoriserade systemet möjliggör även spårbarhet i livsmedelskedjan vilket också i USA är en viktig del i arbetet med livsmedelssäkerhet. Förutom livsmedelssäkerheten kontrollerar FDA även varornas synbara kvalitet för att upptäcka förruttnelse, smuts och mögel. Dessutom kontrolleras också att märkningen är korrekt.

Ett viktigt tillägg i USA:s livsmedelslagstiftning är *The Public Health Security and Bioterrorism Act of 2002*. Denna tillkom sedan mjältbrandsbakteriesporer spridits via brev, varvid flera personer avled eller skadades, medvetandegjort farorna med biologiska stridsmedel och aktualiserat behovet att förebygga och hindra denna typ av attacker. För livsmedelsimporten innebär tillägget en förändring av meddelandeplikten till FDA, som numera måste ske elektroniskt via ett särskilt system. Vidare har informationskraven på dokumentationen skärpts. Många utlandsexportörer har befarat att de skärpta införselreglerna kan försvåra deras export till USA.²³

4.3 Japan

All livsmedelsimport till Japan kontrolleras av *Myndigheten för hälsa, arbete och välfärd*. Liksom i EU och USA görs inledningsvis en kontroll av dokumentationen och därefter tas slumpvisa prover på lasten. I de fall då smitta eller andra sanitetsproblem upptäckts för en viss produkt vid minst tre tidigare tillfällen görs grundligare kontroller enligt myndighetens anvisningar. Samtliga ankommande varupartier kontrolleras. Om det exporterande landet har en egen kontrollmyndighet som kan garantera produktsäkerheten i enlighet med Japans lagstiftning, är oftast kontroll av enbart dokumentationen tillräcklig. Utöver gränskontrollerna som genomförs av den centrala statliga myndigheten gör även lokala myndigheter inspektioner hos grossister och i detaljhandeln. Privata importörer och handlare kontrollerar också regelbundet de livsmedel de saluför. Det är också mycket vanligt att handlare besöker sina leverantörer för att med egna ögon se att kraven på livsmedelssäkerhet efterlevs.

²³ Ababouch et al. (2005)

Spårbarhet är liksom i EU och USA mycket viktigt och jämfört med dessa två länder har Japan kommit väldigt långt i arbetet med tillgänglighet till information. Genom att ange ett nummer som finns på förpackningen kan en konsument få uppgift om en varas ursprung via Internet.

4.4 Jämförelse av de olika marknadernas krav

De stora importörerna EU, USA och Japan ställer alla liknande krav på importerade fisk- och skaldjursprodukter. Vidare ställs samma krav på importerade som inhemskt producerade livsmedel. De tre länderna har alltså likartade krav på livsmedelssäkerhet men däremot något olika tillvägagångssätt för att kontrollera livsmedelssäkerheten. Gemensamt för EU och Japan gäller att i de fall där det exporterande landet har en tillförlitlig kontrollmyndighet, kontrolleras enbart den medföljande dokumentationen och att denna överensstämmer med innehållet. Även i USA kan enbart kontroll av dokument vara tillräcklig i vissa fall, vilket bestäms av FDA och anges i riktlinjerna för kontroll av livsmedelsimport. USA har dock skärpt sin lagstiftning på senare tid i syfte att skydda landet från biologiska stridsmedel.

En viktig skillnad mellan EU och USA å ena sidan och Japan å andra sidan är hur handeln med fisk och skaldjur bedrivs. I EU och USA sker handeln med fisk och skaldjur i stor utsträckning via grossister, vilket innebär att exportörer och de näringsidkare som slutligen saluför varorna inte har någon direktkontakt. Detta medför att det blir mycket viktigt att kravet på spårbarhet kan uppfyllas. I Japan är det däremot vanligare med direktimport och de japanska importörerna föredrar att hålla sig till väl inarbetade kontakter med företrädesvis stora och moderna företag, som de med egna ögon förvissat sig om håller god kvalitet. Denna importstruktur underlättar spårbarheten i livsmedelskedjan men gör det samtidigt svårt för nya leverantörer att slå sig in på den japanska marknaden. Särskilt svårt är det för u-landsexportörer som verkar i liten skala.

Gemensamt för de tre marknaderna gäller slutligen att kraven skärpts över tid; dels i avseende att mängden krav ökat och dels i att kraven numera anger mer detaljerade bestämmelser för produktionsprocesser och kontroll. Ökade krav från konsumenterna i takt med stigande väl-

stånd och 1990-talets uppmärksammade livsmedelskriser har tillsammans bidragit till detta. Det finns dock vissa ramar som måste respekteras vid införandet av standarder, vilka redovisas i nästföljande avsnitt.

4.5 Ramen för de krav importländerna kan ställa

När liberaliseringen av handeln med livsmedel i och med Uruguayavtalet blev en prioriterad fråga inom WTO, fanns en rädsla att de positiva effekterna av sänkningar av traditionella handelshinder som tullar skulle gå förlorade till följd av att tekniska handelshinder istället skulle öka. För att hindra krav på livsmedelssäkerhet från att användas i protektionistiskt syfte och således snedvrida den internationella handeln med livsmedel finns sedan bildandet av WTO 1995 *Avtalet om sanitära och fytosanitära åtgärder* (SPS-avtalet), vilket anger ramarna för hur medlemsländerna får vidta skyddsåtgärder beträffande import av livsmedel och djurfoder.

Grundprincipen i avtalet är att varje medlemsland har rätt att själv bestämma vilka regleringar det vill instifta i syfte att värna människors, djurs och växters liv och hälsa. Kravet är dock att vidtagna åtgärder ska ha så liten handelsstörande effekt som möjligt och vila på vetenskaplig grund. För att undvika godtycklig uttolkning av begreppet ställs vissa krav på utformningen av riskbedömning. I vissa fall som vid uppkomsten av tidigare okända hälsorisker kan kravet på vetenskaplig grund vara svårt att uppfylla. Det kan då frångås till dess att vetenskaplig bevisning om hälsoriskerna framkommit.

Självbestämmanderätten medför att kraven på livsmedelssäkerhet kan variera mellan länder och också snabbt förändras. Olika högt ställda krav för olika marknader gör kraven svåra att överblicka och innebär dessutom att det blir svårt att hålla sig à jour med de förändringar som sker. En annan viktig del i avtalet är därför strävan mot internationell harmonisering av kraven på livsmedelssäkerhet i enlighet med det standardiseringsarbete som sker inom de tre fristående organen *Codex Alimentarius Commission* (livsmedel), *Office National des Epizooties* (djurhälsa) och *Internationella växtskyddskonventionen* (växtskydd). Vidare finns inom WTO en SPS-kommitté vars uppgift är att se över implementeringen av avtalet, bistå med hjälp kring hur avtalet ska tolkas samt utarbeta förslag

till förändringar. Alla WTO:s medlemsländer har rätt att medverka i detta harmoniserings- och standardiseringsarbete. U-länderna har dock begränsade möjligheter att påverka arbetet eftersom de ofta saknar nödvändiga resurser för att delta fullt ut.²⁴

Integrerat inom WTO:s avtal finns också bestämmelsen om särskild och differentierad behandling (*special and differential treatment*, SDT) som innebär positiv särbehandling av u-länder. Vad gäller SPS-avtalet har dock SDT begränsad effekt eftersom inga länder tillämpar lägre krav på importerade än inhemska livsmedel. För u-länderna är istället tekniskt bistånd av betydande vikt liksom hjälp att delta i standardiseringsorganens arbete. I SPS-avtalet finns fastslaget att det är önskvärt att i-länderna hjälper sina handelspartners att anpassa sig till de krav som ställs på dem, men inga bindande åtaganden för i-länderna finns.²⁵ U-länderna har därför framfört önskemål om mer bindande åtaganden för i-länderna inom ramen för SPS-avtalet, men ännu har inte några förändringar skett i denna riktning. En avgörande anledning till detta är att u-länderna i dagsläget själva bestämmer sin u-landsstatus och i-länderna motsätter sig att tvingas ge tekniskt bistånd mer utvecklade u-länder. Därför kräver i-länderna nu en uppdelning av u-länder som tydligare än idag speglar u-ländernas olika förutsättningar. Först därefter anser de sig kunna avgöra vilka länder som ska få obligatoriskt tekniskt bistånd och vilka som bedöms klara sig på egen hand.²⁶ Anpassningen till i-ländernas krav på livsmedelssäkerhet är därför än så länge en fråga u-länderna i mångt och mycket måste klara av själva. Emellertid kan privata i-landsaktörer som exempelvis stora livsmedelskedjor ha intresse av att investera i sina handelspartners. På så vis säkrar de handelsrelationen med sina leverantörer och kan dessutom försäkra sig om att livsmedlen motsvarar de krav som ställs. Privata standarder som till exempel ekologiskt producerade eller rättvisemärkta varor kan även särskilja de egna varorna från konkurrenternas och därmed bidra till en positiv image av det marknadsförande företaget, vilket genererar högre intäkter.

²⁴ Se exempelvis Michalopoulos (1998); Page (2001) och FAO/WHO (2004)

²⁵ Artikel 9 och 10 i SPS-avtalet handlar om tekniskt bistånd respektive speciell och differentierad behandling av u-länder.

²⁶ För en fördjupning se Jordbruksverket (2004)

Sammanfattningsvis kan sägas att i-länderna har omfattande krav på livsmedelssäkerhet, vilket kan innebära en stor utmaning för många u-länder. SPS-avtalet utgör dock ett visst skydd för att kraven inte ska verka som förtäckta handelshinder eller ge upphov till handelsstörande effekter. U-ländernas begränsade deltagande i det internationella standardiseringsarbetet liksom bristen på tekniskt bistånd till anpassning riskerar ändå att hindra u-länderna från att delta i den internationella handeln med livsmedel.

Utformningen av standarder och u-ländernas olika förutsättningar att anpassa sin livsmedelsproduktion till dessa gör att u-länder kan påverkas olika av standarder. Nästkommande kapitel ägnas därför åt möjliga effekter av standarder på u-länder.

5

Hur påverkas u-länderna?

I-ländernas produktstandards har länge betraktats enbart som ett hinder för u-ländernas livsmedelsexport. Under de senaste åren har emellertid synen förändrats något då det uppmärksammats att en anpassning till i-ländernas krav kan ha positiva effekter.²⁷ De ekonomiska, tekniska och administrativa förutsättningarna att motsvara i-ländernas produktstandards är viktiga faktorer för om ett land kan anpassa sig till dessa eller inte. Utöver detta är också det egna agerandet inför i-ländernas ökande krav på sina handelspartners av avgörande betydelse för huruvida produktstandards utgör ett hinder eller en möjlighet för ett specifikt lands livsmedelsexport. I detta kapitel görs därför inledningsvis en kort genomgång av de två huvudhypoteser som finns för hur standards kan hindra respektive främja u-ländernas livsmedelsexport. Därefter följer en översikt av de olika strategier u-länderna kan använda sig av för att bemöta i-ländernas krav på livsmedelssäkerhet.

5.1 Standards som hinder

Efter Uruguayrundan och de överenskommelser om sänkningar av tariffära handelshinder denna resulterade i, har betydelsen av icke-tariffära handelshinder hamnat i fokus. Med detta har SPS-kravens handelshindrande effekter uppmärksammats i flertalet studier.²⁸ Många av de metoder som diskuterats för att undersöka SPS-kravens påverkan på u-ländernas export har också sin utgångspunkt i modeller för att mäta icke-tariffära handelshinder.²⁹ Med tiden har detta perspektiv på standards kommit att allmänt refereras till som *standards-as-barrier*.³⁰ Utifrån denna hypotes kan standards utgöra ett hinder för export på i huvudsak två olika sätt; dels genom protektionism och dels genom höga anpassningskostnader.

²⁷ Världsbanken (2005), tabell 1.2, ger en översikt av i vilken utsträckning de olika perspektiven behandlats i både litteraturen och den internationella debatten.

²⁸ Se exempelvis Laird och Yeats (1990); Petrey och Johnson (1993); Ndayisenga och Kinsey (1994); Vogel (1995); Sykes (1995); National Research Council (1995) och Thilmany och Barrett (1997)

²⁹ Exempel på detta återfinns i exempelvis Beghin och Bureau (2001) eller Maskus och Wilson (2001)

³⁰ Jaffee och Henson (2005), Världsbanken (2005)

Vad gäller protektionism som drivkraft för standarder, hävdade många u-länder under Uruguayrundan att krav på livsmedelssäkerhet redan då förekom i protektionistiskt syfte och befarade att detta skulle komma att öka till följd av sänkningar av tariffära handelshinder. Incitamentet att genom standarder hindra u-ländernas tillträde till viktiga i-landsmarknader är särskilt högt inom de områden där i-länderna har en stor egen produktion. För fisk- och skaldjursprodukter, av vilka de stora i-länderna generellt är nettoimportörer, är det således mindre troligt att standarder används i protektionistiskt syfte. En serie fallstudier på temat skydd eller protektionism (red. Jha, 2005) finner heller inga tydliga tecken på protektionism för fisk och skaldjur, men poängterar att många exportörer upplever kraven på livsmedelssäkerhet som just protektionistiska.³¹ Att kraven upplevs som hårda behöver dock inte vara synonymt med protektionism utan kan istället vara ett uttryck för de andra sätt på vilka standarder kan utgöra ett hinder för u-ländernas livsmedelsexport. För om än inte protektionistiska, kan standarder likväl utgöra ett handelshinder.

De handelshindrande skäl som förs fram under detta argument gäller först och främst de fasta kostnader som är förenade med anpassning, eftersom höga anpassningskostnader riskerar att undergräva konkurrensfördelar för de länder som saknar finansiella resurser till nödvändiga investeringar. Vidare gör bristen på gemensamma standarder för fisk- och skaldjursprodukter att exportörerna möter olika standarder på olika marknader, vilket kan innebära ytterligare anpassningskostnader. Det är dessutom mer tidskrävande att sätta sig in i många olika standarder och hålla sig uppdaterad om förändringar på de olika marknaderna. För många u-länder gäller även att de saknar såväl en fungerande administration som tekniskt kunnande för att klara av en anpassning till nya och hårdare krav. Höga anpassningskostnader, tidskrävande informationsökning och dåligt fungerande institutioner minskar givetvis lönsamheten. Risker är då att svagare ekonomiska aktörer marginaliseras, inklusive små länder, företag och yrkesverksamma fiskare och vattenbrukare.

³¹ Fallstudierna från södra Asien, Centralamerika samt östra och södra Afrika täcker tillsammans in ett flertal livsmedel inom kategorierna fisk, fågel samt frukt och grönt.

5.2 Standarder som katalysator

Uppfattningen om standarder som ett hinder för u-ländernas livsmedelsexport har på senare tid fått en motvikt i en mer positiv hypotes för hur kraven på livsmedelssäkerhet påverkar u-ländernas export. Visserligen kan de fasta kostnader som är förenade med en anpassning till i-ländernas krav på livsmedelssäkerhet vara höga initialt, och således utgöra ett hinder för export. På lite sikt kan de ändå vara låga i förhållande till det exportvärde som generas av fortsatt tillträde till de mest lönsamma exportmarknaderna. Det senare är vad som utgör kärnan inom det positiva perspektivet, där standarder anses ha en exportfrämjande *katalysatoreffekt*, därav benämningen *standards-as-catalyst*.

Enligt denna hypotes anses katalysatoreffekten verka i två steg. I förstörne fungerar standarder som ett incitament för u-länderna att modernisera sin livsmedelsexportindustri, eftersom deras produkter annars inte skulle få tillträde till de mest lönsamma i-landsmarknaderna. Anpassningen till standarder inger således det förtroende hos såväl handelspartners som slutkonsumenter som är nödvändigt för att en exportör ska få avsättning för sina produkter på en krävande men lönsam i-landsmarknad. Detta främjar i sin tur exporten; dels genom att livsmedel av hög kvalitet betingar ett högre pris, dels genom att ett gott rykte bidrar till att upprätthålla handelsrelationer med gamla handelspartners men också kan öppna dörrar till nya marknader.

En annan viktig aspekt av standarder är att de förtydligar det ansvar staten enligt teorin måste ha för att garantera att standarder efterföljs. Eftersom säkra livsmedel har karaktären av erfarenhets- och förtroendevärde är statens ansvar för livsmedelssäkerheten centralt, och därmed av avgörande betydelse för bedömningen av ett lands kontrollmyndighet. Inom EU:s och delvis Japans livsmedelslagstiftning är statens roll som tidigare nämnts central, då den genom sin kontrollmyndighet står som garant för att exporterade livsmedel håller den standard som krävs.

Vidare kan anpassningen till standarder gynna såväl den inhemska industrin som den egna befolkningen, enligt argumentet att standarder underlättar kunskaps- och teknologispredning. Genom att även inom

den inhemska livsmedelsindustrin rätta sig efter vedertagna riktlinjer för livsmedelshantering (uppförandekoder) uppnås en säkrare hantering av livsmedel över lag. Detta kan sedan bidra till att minska förekomsten av livsmedelsburen smitta, vilket är ett stort hälsoproblem i många u-länder. Standarder som reglerar produktionsmetoder och användningen av företrädesvis bekämpningsmedel kan också bidra positivt till att minska miljöpåverkan.

Om än inte i ett direkt motsatsförhållande, står det klart att de båda uppfattningarna går isär på fler än en punkt. Tabell 2 redovisar en uppställning av de viktigaste argumenten för varje hypotes.

Tabell 2. Översikt av huvudargumenten för respektive hypotes

Standarder som hinder	Standarder som katalysator
▪ Protektionism ▪ Höga/oöverstigliga tekniska och administrativa nivåer ▪ Höga anpassningskostnader undergräver komparativa fördelar ▪ Marginalisering av små länder och företag ▪ Nedgång i exporten	▪ Harmonisering av regler och produktionsmetoder inger förtroende ▪ Främjar investeringar, modernisering och offentligt/privat samarbete ▪ Stimulerar förbättrade produktionsmetoder och ökat tekniskt stöd ▪ Främjar nya former av komparativa fördelar ▪ Bibehållen/ökad export

Källa: Jaffee (2004)

5.3 Hur kan u-länderna bemöta standarder?

Standarder kan således både hindra och främja export. Vilken effekt standarder i praktiken har på ett visst land, industri eller enskild aktör – som hinder eller katalysator – är avhängigt en rad faktorer. Det är dock viktigt att poängtera att verkligheten inte nödvändigtvis är antingen svart eller vit, utan att det finns en glidande skala för huruvida standarder utgör ett hinder eller verkar främjande för exporten. Klart är emellertid att det krävs såväl teknisk kompetens som finansiella resurser och

fungerande institutioner för att en anpassning ska vara möjlig. Därför finns anledning att tro att fattigare u-länder med dåligt utbyggd infrastruktur och låg utbildningsnivå klarar anpassningsarbetet sämre än mer avancerade u-länder, men även möjligheten att frigöra resurser för investeringar har betydelse. Detta innebär att u-ländernas svar på i-ländernas livsmedelssäkerhetskrav kan skilja sig avsevärt åt. Världsbanken som gjort en omfattande serie studier kring livsmedelssäkerhet och produktstandarder har identifierat tre huvudstrategier för u-länderna att följa när de ställs inför i-ländernas krav för livsmedelssäkerhet:³²

- *Utträde.* Denna strategi innebär att en marknad med höga krav på livsmedelssäkerhet överges, vilket kan ske av två skäl. För det första kan det vara ett medvetet val av en aktör som efter att ha gjort en kostnads-nyttoanalys funnit det mer fördelaktigt att omorientera sin export till marknader med lägre krav på livsmedelssäkerhet än att anpassa produktionen till de högre kraven. För det andra kan det vara en konsekvens av att en exportör helt enkelt inte har möjlighet att klara av en anpassning pga. bristande kompetens och/eller finansiella resurser. Att tvingas överge en marknad med höga krav på livsmedelssäkerhet behöver inte vara synonymt med konkurs utan kan också innebära att ett företag, i den mån en alternativ marknad med lägre krav existerar, vänder sig dit; exempelvis till andra u-länder.
- *Påverkan.* Genom att delta i Codex standardiseringsarbete och WTO-paneler samt genom dialog med importländerna har u-länderna möjlighet att påverka utformningen av såväl internationella standarder som SPS-avtalet. Att aktivt påverka standarder kan dock vara svårt för de många u-länder som inte har de resurser som krävs för att delta i de internationella fora där standarder fastställs. Vidare kan enskilda exportörer eller exportorganisationer ge uttryck för sina åsikter kring privata standarder genom att i den mån deras handelspartners är öppna för det, föra en dialog med de livsmedelskedjor de handlar med.

³² Världsbanken (2005)

- *Anpassning.* Denna strategi innebär helt enkelt att uppställda krav uppfylls genom att erforderliga juridiska, administrativa, tekniska och organisatoriska åtgärder vidtas. Viktigt att poängtera är att olika drivkrafter kan ligga till grund för det här valet av strategi. För det första kan en anpassning ske *aktivt* genom ett förebyggande arbete som syftar till att förutse och förekomma nya regleringar och krav. För det andra kan anpassningsarbetet ske *reaktivt* och inleds då först när regleringar skapar kännbara problem eller rentav en kris inträffar; exempelvis att en viktig handelspartner inför importförbud från ett visst land eller region. Mot bakgrund av resonemanget om de troliga konkurrensfördelar som följer på en anpassning till standarder, ter sig en aktiv anpassningsstrategi mer fördelaktig än ett reaktivt strategival.

Med anledning av u-ländernas varierande förutsättningar att harmonisera sin livsmedellexport med i-ländernas krav, liksom skillnader i strategiska val är det som inledningsvis redan nämnts komplicerat att skapa en generell modell över hur u-länder påverkas av i-ländernas krav på livsmedelssäkerhet. Därför blir istället samlade fallstudier centrala för att avgöra hur i-ländernas krav på livsmedelssäkerhet i praktiken påverkar u-ländernas livsmedellexport; dvs. huruvida krav på livsmedelssäkerhet är ett stort problem eller inte och vilka faktorer som bestämmer det. De två nästkommande kapitlen ägnas därför åt en presentation av en egen fältstudie av Marockos fiskeexport, respektive en genomgång av andra fallstudier inom detta område från företrädesvis Östafrika och Sydostasien.

6

Fallstudie: Marocko

Det aktuella kapitlet bygger på en fältstudie som genomfördes i Marocko under våren 2005, som ett samarbete mellan SLI och Lunds Universitet inom ramen för SIDA:s MFS-program.³³ En betydande fiskesektor och vikten av EU som handelspartner var avgörande faktorer för valet av Marocko som land för genomförandet av studien, liksom landets utvecklingssituation.

Med en BNI per capita på 1520 USD (2004) vilket motsvarar ca 4 USD om dagen, tillhör Marocko den grupp länder som av Världsbanken definieras som lägre medelinkomstländer.³⁴ Marocko placerar sig i den lägre halvan inom denna grupp, vilket är att jämföra med länder som Swaziland och Turkmenistan. Landets BNI per capita är även lägre än för övriga nordafrikanska länder undantaget Egypten som ligger något under Marocko. Detta innebär således att



Källa: FAO

landet är att betrakta som relativt fattigt och följaktligen finns anledning att tro att en anpassning till i-ländernas ökande krav på livsmedelssäkerhet innebär en stor utmaning för Marocko. Syftet med studien är således att undersöka hur standarder påverkar Marockos export; som hinder eller katalysator. Som tidigare nämnts är det egna strategiska agerandet avgörande för hur ett land påverkas av standarder. Fokus för studien ligger därför på hur Marocko agerat strategiskt på uppstram-

³³ MFS står för *Minor Field Study*. Genom stipendier ger SIDA möjligheten för studerande vid svenska universitet att genomföra en mindre fältstudie i något utvecklingsland som sedan ska ingå i en kandidat- eller magisteruppsats. Fältstudien i Marocko resulterade i magisteruppsatsen *Food Safety Standards and Seafood Exports from Morocco – Catalyst or Barrier?* tillsammans med medförfattare Hanna Wendel.

³⁴ Statistik från Världsbanken. Enligt Världsbankens definition av ett lägre medelinkomstland ligger dess BNI per capita i intervallet 826-3255 USD (2004).

ningen av främst EU:s regelverk med avseende på *utträde, påverkan och anpassning*; samt för det sistnämnda om en eventuell anpassning skett *aktivt* genom förebyggande arbete eller *reaktivt* som respons på en krissituation. För att undersöka utfallet av valda strategier har även exportutvecklingen studerats genom bearbetning av exportstatistik.

6.1 Studiens uppbyggnad

Studien består av två delar; en kvalitativ och en kvantitativ del. Den kvalitativa delen utgörs av ett femtontal djupintervjuer med dels aktiva exportörer i Agadir och dels med tjänstemän inom Fiskeministeriet (*Ministère des Pêches Maritimes*, MPM) i Rabat, Nationella Fiskekontoret (*Office National des Pêches*, ONP) i Casablanca samt tjänstemän och veterinärer inom kontrollmyndigheten EACCE (*Etablissement Autonome de Contrôle et de Coordination des Exportations*) i Agadir. Studiens kvantitativa del består i sin tur av bearbetning av exportstatistik från Fiskeministeriet avseende perioden 1993-2003.³⁵ Det främsta intresset har varit att undersöka huruvida skärpningen av EU:s, Japans och USA:s krav på livsmedelssäkerhet sedan 1990-talet resulterat i någon handelsomfördelning från marknader med höga krav till marknader med lägre krav, vilket då skulle kunna tolkas som att i-ländernas krav på livsmedelssäkerhet hindrar Marockos export av fisk- och skaldjursprodukter. Med tanke på Marockos utvecklingssituation torde detta vara ett möjligt utfall. Det finns dock en möjlighet att Marockos handelsrelationer med framförallt EU motiverat en harmonisering till rådande standarder, vilket då skulle visa sig genom bibehållen eller till och med ökad export till främst den europeiska marknaden men möjligen även till andra i-landsmarknader. Detta då förmågan att uppfylla krav på en marknad kan öppna upp för tillträde till andra marknader.

Förutom exportvolymen och geografisk fördelning är även prisutvecklingen av exporterade fisk- och skaldjursprodukter intressant. Under antagandet att enhetsvärdet (värde/ton) är lika med priset och att en varas pris i sin tur avspeglar dess kvalitet, kan prisutvecklingen ge en finger-

³⁵ Värdejämförelser av exporten har möjliggjorts genom att räkna om samtliga värden till 2003-års priser baserat på ett prisindex från *Ministère du Commerce Extérieur*.

visning om hur kvaliteten på exporten utvecklats över tid.³⁶ Det är dock viktigt att beakta att en varas pris bestäms i samverkan mellan många olika faktorer där kvalitet enbart utgör en komponent. Inte minst måste prisutvecklingen alltid ses i ljuset av de traditionella marknadskrafterna tillgång och efterfrågan. Eftersom såväl krav som förmågan att bemöta standarder kan variera mellan sektorer och då priset på olika fisk- och skaldjursprodukter skiljer sig väsentligt åt, har det varit nödvändigt att i den kvantitativa analysen studera statistik på sektorsnivå.

6.2 En exportorienterad fiskesektor

Marockos exportindustri av fisk- och skaldjursprodukter startade för ungefär åttio år sedan med export av sardiner. Tack vare en 350 mil lång kuststräcka som sträcker sig utmed både Atlanten och Medelhavet har Marocko tillgång till ett stort och artrikt fiskevatten och med tiden har exporten kommit att utökas från sardiner till att innefatta en mängd andra arter. Fiskesektorn i landet är betydande och sysselsätter direkt ca 120 000 personer. Därutöver är 280 000 personer indirekt beroende av fiskesektorn för sina inkomster.³⁷ Marockanerna konsumerar själva en liten mängd fisk och sektorn är således nästintill uteslutande inriktad på export. 55 procent av den samlade exporten av livsmedel utgörs av fisk och skaldjur och sektorn bidrar till 15 procent av BNP. Det kustnära fisket står för 85 procent av den totala landade fångsten och sker främst från små, enkla båtar och mindre fiskebåtar. Den kustnära fiskeflottan består totalt av ca 17 000 enkla fiskebåtar för småskaligt fiske och 1700 större fiskebåtar. 80 procent av fångsten från det kustnära fisket går till beredningsindustrin och resterande säljs på den inhemska marknaden. För att gå längre ut på havet krävs större och modernt utrustade båtar och Marockos högsjöflotta uppgår till 356 modernt utrustade båtar som främst fiskar efter räkor och bläckfisk avsedda för export.³⁸

³⁶ Hine et al (1999)

³⁷ FAO Fishery Country Profiles (1998)

³⁸ MPM/DIP (2002)

6.3 Fiskeministeriets arbete

Statens stora betydelse för livsmedelssäkerheten hos exporterade livsmedel har betonats tidigare i denna rapport, liksom de svårigheter rörande institutioner som är vanliga i u-länder. I syfte att ringa in de marockanska myndigheternas agerande inför utvecklingen av i-ländernas krav på livsmedelssäkerhet, beskrivs och analyseras i detta avsnitt det marockanska myndighetsarbetet med livsmedelssäkerhet.

Fiskeministeriet är den administrativa enhet som ansvarar för implementeringen av fiskepolitiken och utvecklingen av fiskesektorn. Inom ministeriet finns en speciell avdelning, *Direction des industries de la Pêche* (DIP), vars huvuduppgift är att utveckla fiskeindustrin. DIP har för detta ändamål tagit fram tre strategier som tillsammans ska stärka fiskesektorns internationella konkurrenskraft (tabell 3).

Tabell 3. Utvecklingsstrategier för Marockos fiskesektor

Kvalitetskontroll	Diversifiering av produkter och marknader	Kontroll av råvaran inom industrin
▪ Implementering av system för egenkontroll baserade på HACCP ▪ Utveckling av åtgärdsprogram för kvalitetssäkring i alla produktionsenheter ▪ Uppförande av centra som kan bistå med teknisk kompetens och ge råd och assistans till yrkesverksamma inom sektorn ▪ Normalisering och reglering av tillverkningsprocesser, upprättande av uppförandekoder och protokoll för företagsadministration samt villkor för marknadstillträde för fisk och skaldjur	▪ Forskning och utveckling av nya produkter ▪ Främjande av investeringar inom kategorin av produkter med högt förädlingsvärde ▪ Skapande av projektbanker ▪ Marknadsföring och handelsfrämjande åtgärder ▪ Införande av den officiella kvalitetsmärkningen <i>Label Maroc</i>	▪ Modernisering av den kustnära flottan ▪ Kontroll av råvara och bibehållande av fångstens kvalitet ombord ▪ Reglering av ansträngningar inom sektorn och implementering av specifika strategiska planer för olika typer av fiske ▪ Utveckling av vertikal integration inom fiskeindustrin

Källa: MPM/DIP (2002)

Även om det inte är något uttalat mål genomsyras de tre utvecklingsstrategierna av harmonisering med internationella produktstandarder. En strategi är speciellt utvecklad för kvalitetskontroll och där omnämns såväl HACCP som ett omfattande standardiseringsarbete. Den formulerade strategin för diversifiering av produkter och marknader visar också på en tydlig ambition att hävda sig i den internationella konkurrensen. De två hittills omnämnda strategierna är huvudsakligen tillämpbara på beredningsindustrin men då ingen kedja är starkare än dess svagaste länk, är det även avgörande för exportsektorns framtidsutsikter att också de första stegen i livsmedelskedjan motsvarar internationella standarder. Detta behov täcks in av strategin för råvarukontroll. Modernisering av den kustnära flottan och riktlinjer för hantering av råvara ombord är av stor vikt för att garantera en god hantering under vägen från fångst till beredningsindustri. Vidare bidrar vertikal integration positivt till ett helhetsperspektiv på livsmedelskedjan.

Efter djupintervjuer med ett tiotal anställda inom administrationen förstärks bilden av en tydlig ambition att anpassa fiskesektorn till internationella standarder. Mot bakgrund av exportsektorns betydelse för landets ekonomi och dess handelsrelationer med EU och i viss mån även med Japan och USA, har behovet av att anpassa sektorn till internationella standarder manifesterats redan på ett tidigt stadium. Då dessa marknader är de mest lönsamma, har det aldrig betraktats som något alternativ att överge dessa för marknader med lägre krav på livsmedelssäkerhet. Inte heller betraktas kraven från Fiskeministeriets sida som diskriminerande eller på annat sätt illegitima. Istället tycks det finnas en stor förståelse för de krav som ställs. Vad gäller utvecklingen av standarder finns en medvetenhet om att dessa tenderar att öka och att förmågan att snabbt anpassa sig till nya standarder därmed är avgörande för att hävda sig i den internationella konkurrensen. Stor vikt läggs därför vid förebyggande anpassningsåtgärder. Marocko är även medlem i WTO sedan 1995 och har en aktiv representation i Genève som inte bara

värnar Marockos intressen, utan även sörjer för u-länderna som grupp i allmänhet och de nordafrikanska länderna i synnerhet.³⁹

6.4 Standardisering inom beredningsindustrin

Myndigheternas anpassningsarbete och stödinsatser till fiskesektorn spelar roll för exportindustrins förmåga att anpassa sig till standarder, men sektorn måste också göra egna ansträngningar. Detta avsnitt redogör därför för beredningsindustrins anpassningsarbete och hur detta i sin tur påverkat exporten.

Egna ansträngningar viktiga

Fiskeministeriets strategier handlar till största delen om administrativa åtgärder och till viss del teknisk assistans, vilket har medfört att mycket av standardiseringsarbetet och då främst finansieringen varit upp till företagen själva. För att kunna fortsätta att bedriva export till de lukrativa i-landsmarknaderna EU, USA och Japan har företagen således sett sig tvungna att uppgradera sin kvalitetskontroll och analysteknik, vilket skett genom standardiseringsprocesser, upprättande av system för egenkontroll och utvecklande av nya kvalitetssäkrande åtgärder.

Koncentration av stora och medelstora företag

Då standardiseringsarbetet oftast kräver stora investeringar och hög teknisk kompetens inom företaget riskerar mindre aktörer att marginaliseras. Dock finns ingen statistik över hur många företag inom beredningsindustrin som av olika skäl slagits ut från exportmarknaden till följd av de skärpta internationella kraven på livsmedelssäkerhet. Exportörer och tjänstemän inom administrationen ger olika bud. Det förefaller emellertid som om det skett ett visst utträde av mindre företag som haft svårigheter med att klara sig i den internationella konkurrensen och trenden i sektorn pekar på en koncentration av stora och medelstora företag. En anställd vid DIP hävdar också att det uppkommer nya företag i sektorn vilka redan initialt investerat i modern teknik och anpassat sig till internationella standarder.

³⁹ Ministère du Commerce Extérieur

Positiv syn på standarder

Bland de intervjuade företagsrepresentanterna upplevs de internationella standarderna generellt som rimliga. Några anser dock att EU inte tar tillräcklig hänsyn till enskilda produkter och möjligen gått lite väl långt när det gäller att lägga sig i beredningsprocessen, vilket kan vara ett hinder för utveckling av nya produkter. På det hela taget uppfattas emellertid att arbetet med anpassning till internationella standarder, och då framförallt EU:s regelverk, inte har orsakat några oöverstigliga problem. Liksom på Fiskeministeriet är de verksamma exportörerna väl medvetna om de konkurrensfördelar som det innebär att vara tidigt ute och agera förebyggande när det gäller anpassningen till nya standarder.

På grund av de långvariga handelsrelationerna med europeiska marknader är det möjligt att utlandsägda företag eller företag med utländsk ledning bidragit positivt till harmoniseringsarbetet genom teknik- och kunskapsöverföring till inhemska aktörer. Det finns dock ingen statistik för ägandeförhållandena inom branschen varför den förmodade positiva effekten av utländska direktinvesteringar stannar vid en spekulaton.⁴⁰

Visst problem med de anställdas kunskap om hygien

Ett problem som nämns i relation till anpassning gäller de anställdas kunskap kring livsmedelshygien, eftersom det bland icke läs- och skrivkunnig personal kan vara problematiskt att nå ut med information. En av exportörerna hade emellertid löst detta problem genom att istället för skriftliga instruktioner sätta upp bilder som informerar om de säkerhetsåtgärder som ska vidtas vid olika led i livsmedelskedjan. Många företag hade även anställda som kontrollerade personalens hygien. Ofta hade dessa också ett övergripande ansvar för hygienförhållanden inom hela produktionsenheten.

Standardisering främjar även den inhemska marknaden

På det hela taget ger de marockanska exportörerna uttryck för en positiv inställning till harmoniseringen med internationella standarder. Dessut-

⁴⁰ För en orientering kring effekten av direktinvesteringar i utvecklingsländer se exempelvis de Mello (1997); Borensztein et al (1998); Bora (2002) samt Saggi (2002)

om nämner många exportörer den positiva spridningseffekten som uppstår genom att standardiseringsarbetet leder till en allmän kvalitetshöjning, vilken kommer den inhemska befolkningen till del då producenter inte gör någon skillnad på livsmedel avsedda för export kontra den egna marknaden.

6.5 Modernisering av fiskeflottan

Medan anpassningen inom beredningsindustrin ger intryck av att ha avlöpt väl, återstår en hel del arbete med att modernisera de kustnära fiskebåtarna som tillsammans tar upp ungefär 85 procent av den totala fångsten. I och med EU:s helhetsperspektiv på livsmedelskedjan och kravet på spårbarhet ställs också vissa krav på hantering under vägen från fångst till beredningsindustri. Moderniseringen av fiskeflottan är därför avgörande för att minska det spill som förekommer inom industrin till följd av brister i råvaran. Den stora stötestenen i det arbetet är dock bristen på finansiering.

Eftersom fiskebåtarna oftast inte utgör tillräcklig säkerhet för ett banklån måste fiskarena istället belåna hus och hem vilket medför en stor risk för hela fiskarens familj. Sedan 1997 har Fiskeministeriet gjort ett par försök att få igång ett moderniseringsprogram men båda gångerna har försöken misslyckats. Först gavs direktsubventioner till fiskarena men detta program lades snabbt ner då pengarna inte alltid användes i avsett syfte; exempelvis kunde de användas till en bröllopsfest istället för till en ny båt. Programmet fick sedan ett nytt koncept där en garantifond skulle upprättas som säkerhet för krediter till fiskarena; krediter som skulle vara länkade till kvalitetsförbättring av fångsten och förbättring av arbetsvillkoren. Detta fallerade dock eftersom inga banker var villiga att bidra till fonden och en bank dessutom inte kan stå som garant för sin egen utlåning. *Nationella fiskekontoret* (ONP), ett statligt företag under uppsyn av Fiskeministeriet, har emellertid påbörjat en insamling till en garantifond för ett liknande moderniseringsprogram men har hittills inte hittat tillräckligt med privata finansiärer för att kunna sjösätta pro-

grammet.⁴¹ I väntan på upprättandet av garantifonden koncentrerar sig ONP på mindre stödåtgärder som att subventionera godkända behållare för förvaring av fångsten. Vidare håller ONP på att certifiera alla grossisthallar enligt både ISO och HACCP vilket leder till att den manuella hanteringen av fisk och skaldjur nästan helt försvinner.

Det fiskeavtal som Marocko efter långdragna förhandlingar ingick med EU sommaren 2005 kan dock komma att spela en viktig roll för moderniseringen av den kustnära flottan. Avtalet löper på fyra år och av den årliga ersättningen på 36 miljoner euro är en stor del öronmärkt för utvecklingen av den marockanska fiskeflottan. Från Kommissionens sida finns även förhoppningar om att avtalet ska främja investeringar och andra former av handelssamarbete.⁴²

6.6 Utvecklingen av Marockos fiskeexport

För att få en indikation på vilka resultat Fiskeministeriets och beredningsindustrins satsningar på standardiseringsarbetet gett, har bearbetningen av statistik för Marockos fisk- och skaldjursexport sedan början av 1990-talet utgjort en viktig del av studien. Om standardiseringsarbetet och ansträngningarna för att förbättra kvaliteten fallit väl ut torde detta avspeglas i bibehållen eller ökad exportvolym till i-lands-marknaderna samt i ett högre enhetsvärde (värde/ton) för exportvaror.

Marockos fiskeriavtal med EU

En viktig faktor att ta hänsyn till i analysen av exportstatistik är det fiskeavtal som Marocko ingick med EU 1988 och som löpte fram till 1999. Den första utformningen av avtalet som gav EU rätt att mot ersättning fiska i marockanskt vatten undertecknades 1988 och var då det dittills största som EU ingått med tredje land. Avtalet med EU förnyades sedan 1992 för att sedan omförhandlas 1995. I avtalet som löpte från 1995 till 1999 tilläts initialt 629 europeiska fiskebåtar i marockanska vatten vilket sedan successivt reducerades till 516 stycken 1999, att jämföra med det

⁴¹ ONP uppskattar att garantifonden måste uppgå till 200 miljoner dirham, vilket i runda tal motsvarar 18 miljoner euro. Själva bidrar ONP med 30 miljoner dirham (2,7 miljoner euro).

⁴² EU:s pressmeddelande (2005a)

nuvarande avtalet som omfattar 119 båtar. Som kompensation för avtalet 1995-1999 mottog Marocko 500 miljoner euro att fördela enligt följande:

- 355 miljoner i finansiell ersättning;
- 121 miljoner för samarbete inom fiskesektorn;
- 16 miljoner till forskning om marint levande arter;
- 8 miljoner till utbildning

Vid intervjuer med tjänstemän på Fiskeministeriet visade det sig emellertid att det inte funnits någon kontroll som säkerställt att ersättningen använts på avsett sätt. Det troliga var snarare att denna istället hade finansierat annan av staten prioriterad verksamhet. 1999 valde Marocko att inte förnya avtalet med EU. Detta berodde delvis på att parterna inte kunde enas om ersättningen för avtalet, men rädslan för utfiske av kommersiellt viktiga arter som bläckfisk och räkor var det som fällde avgörandet. I avtalet från 2005 är både bläckfisk och räkor exkluderade från de arter som europeiska båtar har tillåtelse att fiska.⁴³ Ersättningen för det nuvarande avtalet, 144 miljoner euro att utbetala under fyra år, är också mycket mindre än det tidigare avtalet.

Utveckling av den samlade fiskeexporten

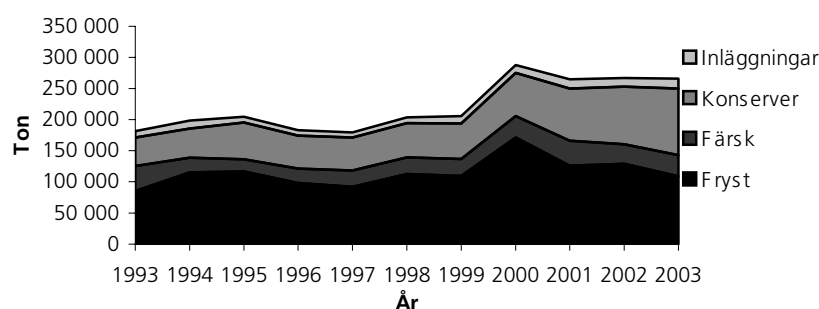
Sett till den totala exportvolymen för konserver, inläggningar, färsk och fryst fisk var denna förhållandevis konstant fram till 1999, med en viss nedgång under perioden för det senaste fiskeavtalet 1995-1999 (figur 4). Då Marocko 1999 valde att inte förnya det fiskeavtal landet ingått med EU 1989, ökade exporten markant för att sedan 2001 gå tillbaka en aning. Detta skulle kunna vara ett tecken på skärpta säkerhetskrav på exportmarknaderna, eventuellt som ett sätt för EU att utöva påtryckning på Marocko för att få till stånd ett nytt fiskeriavtal. Både administrationen och beredningsindustrin tillbakavisar dock detta och förklarar istället de senaste årens nedgång med en överexploatering av marina resurser. För att återupprätta hållbara fiskebestånd har staten därför infört fiskeförbud för utsatta arter under vissa perioder och skärpt begränsningar i fiskekvoterna. Bläckfisken har på grund av sitt höga exportvärde varit sär-

⁴³ EU:s pressmedelände (2005b)

skilt hårt utsatt och fiskekvoterna för bläckfisk har nu kraftigt begränsats för att möjliggöra en återhämtning av artbeståndet.

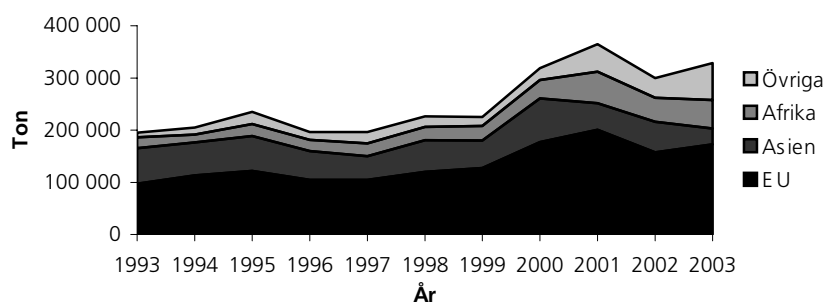
Som framgår av figur 4 är det exporten av konserver som uppvisar den största ökningen. Även exporten av fryst fisk har stigit märkbart medan exporten av både inläggningar och färsk fisk endast uppvisar små förändringar. Det är emellertid svårt att i det här sammanhanget se förändringar för så pass små volymer som för inläggningar och färsk fisk. Dessa blir dock desto tydligare då statistiken studeras på sektorsnivå.

Figur 4. Utveckling av exportvolym 1993-2003 (Ton)



Utvecklingen av exportvolymen måste också länkas till den geografiska fördelningen av exporten. Som framgår av figur 5 är EU, Afrika och Asien de viktigaste exportmarknaderna sett till exportvolym. Vissa förändringar har dock skett sedan slutet av 1990-talet. Exporten till både EU och Afrika har ökat medan den minskat till Asien. En skärpning av kraven på den asiatiska marknaden skulle kunna vara en trolig orsak, men inte heller i detta fall beror den minskade exporten till denna marknad på höga livsmedelssäkerhetskrav. Nedgången i exporten till Asien beror istället på de kraftigt reducerade fiskekvoterna för bläckfisk, då efterfrågan på den japanska marknaden dominerats av fryst bläckfisk.

Figur 5. Utveckling av exportvolym till de största marknaderna 1993-2003 (Ton)



Värt att observera är också att exporten till övriga marknader ökat markant mellan 2002 och 2003, en utveckling som blir extra tydlig i jämförelsen av exportandelar för olika regioner. Av tabell 4 framgår att nämnda ökning består av ökad export till Mellanöstern och Europa utanför EU. Vid en närmare anblick visar det sig att det är inom gruppen konserver som ökningen skett. Framförallt exporten till Europa utanför EU ökade markant mellan 2002 och 2003 men det är än så länge för tidigt att säga huruvida den ökningen markerar början på en ny uppåtgående trend eller utgör en isolerad händelse.

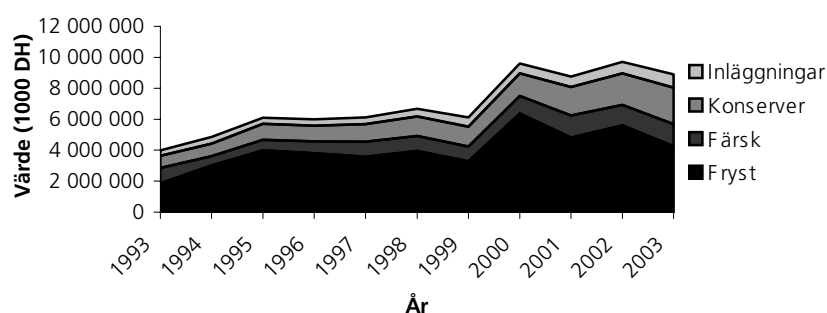
Tabell 4. Procentandelar av exportvolym 1995-2003

Region	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
EU	52	53	53	53	57	55	55	53	52
Asien	28	28	23	27	23	26	14	19	9
Afrika	10	11	13	11	12	11	17	15	17
Mellanöstern	3	3	4	4	3	3	6	7	7
Europa utanför EU	3	1	4	3	2	1	6	3	10
Nord- och Sydamerika, Oceanien	4	4	3	3	3	3	3	3	5
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Av exportutvecklingen att döma tycks Marocko alltså ha varit framgångsrikt i arbetet med att anpassa fiskesektorn till internationella standarder. Beträffande det totala värdet på exporten har det ökat med exportvolymen och har mer än fördubblats under perioden 1993-2003 (figur 6). Eftersom både pris och geografisk distribution liksom förmågan

att anpassa sig till rådande standarder kan variera stort mellan olika produktkategorier och sektorer, är det emellertid nödvändigt att studera exportstatistiken på sektorsnivå för att få en mer nyanserad bild av utvecklingen inom exportindustrin.

Figur 6. Totalt exportvärde (1000 dirham i 2003 års priser)⁴⁴



Export av konserver

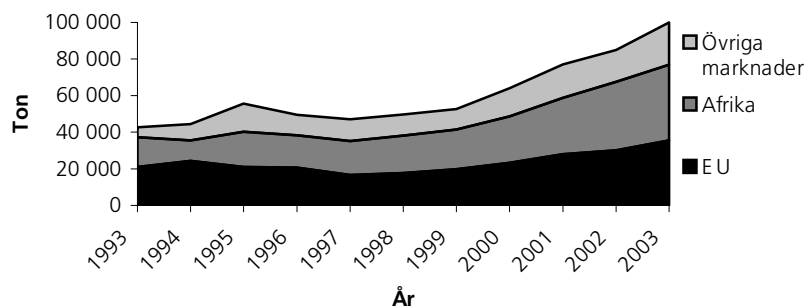
Beredningsprocessen för konserver sker i flera steg och till stor del manuellt. Detta medför att det inom beredningsindustrin för konserver finns många kritiska styrpunkter, vilket torde innebära att ett omfattande anpassningsarbete krävs för att kunna efterleva internationella standarder. En möjlig reaktion på internationella standarder inom beredningsindustrin för konserver skulle således vara att exportörerna omdirigerar sin export från marknader med höga krav på livsmedelssäkerhet till marknader med lägre krav.

Lejonparten av Marockos export av fiskkonserver utgörs av konserverade sardiner med Europa och Afrika som främsta marknader. Sett till exportvolym har denna mer än fördubblats sedan 1993 och i slutet av 1990-talet gick Afrika om EU som främsta exportmarknad för sardinkonserver (figur 7). Denna utveckling skulle kunna tyda på en preferens för de afrikanska marknaderna där det ställs lägre krav på produkten, men motsägs av att exportvolymen ökat även till EU. I det här fallet är det således inte troligt med någon handelsomfördelning inducerad av produktstan-

⁴⁴ 1000 DH motsvarar drygt 800 SEK eller 90 euro.

darder. DIP förklarar istället exportökningen med ökad efterfrågan på de afrikanska marknaderna samtidigt som den europeiska marknaden är mättad, vilket också skulle kunna förklara exportökningen till Mellanöstern och Europa utanför EU. Vidare gav även en av de intervjuade exportörerna uttryck för att de afrikanska marknaderna blivit både lättare och säkrare att handla med, vilket också kan vara en bidragande orsak till ökningen. Denne exportör var även den ende av dem som intervjuats som skiftat sin export från EU till Afrika. Samma företag exporterade även i liten skala till Mellanöstern och Europa utanför EU. Han ansåg emellertid att EU:s lagstiftning var rimlig och även bidrog starkt till en nödvändig modernisering av en gammalmodig industri. I takt med att handelsvillkoren med de afrikanska marknaderna förbättrats hade han dock gjort bedömningen att det för honom var mer fördelaktigt att exportera till dessa marknader än att anpassa produktionen i enlighet med EU:s krav för att således kunna fortsätta med exporten till EU.

Figur 7. Export av sardinkonserver 1993-2003 (ton)

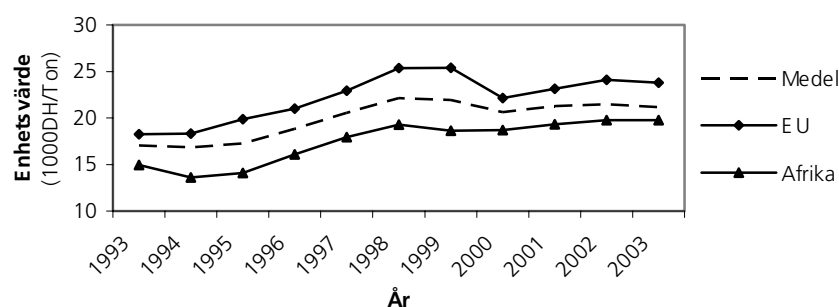


Utvecklingen av exportvolymen tyder alltså på att Marockos konserveringsindustri generellt sett klarat av anpassningen till internationella standarder väl och då främst med avseende på kraven inom EU. Samtidigt tycks det finnas exportörer som satsat på export till de afrikanska marknaderna framför export till EU, men då av strategiska skäl snarare än att de tvingats till en omorientering av exporten på grund av standarder.

Utöver utvecklingen av exportvolymen är det även viktigt att se till hur enhetsvärdet utvecklats. Figur 8 visar tydligt att enhetsvärdet på sardin-

konserver stigit samtidigt som exportvolymen ökat, vilket tyder på att kvaliteten på produkterna förbättrats. Sardinkonserver betingar dock fortfarande ett högre pris i Europa än i Afrika. Branschen lämnar ingen tydlig förklaring till prisskillnaderna men starkare köpkraft inom EU än i Afrika kan vara en förklaring. Dessutom är det möjligt att de konserver som exporteras till EU håller generellt högre kvalitet än de konserver som exporteras till Afrika eftersom konsumenter i takt med ökat välstånd tenderar att efterfråga produkter av högre kvalitet.

Figur 8. Enhetsvärde för sardinkonserver 1993-2003 (DH/Ton i 2003 års priser)



Avslutningsvis kan det även nämnas att det är inom den här sektorn som kvalitetsmärkningen *Label Maroc* som omnämns i tabell 3 har införts. Fiskeministeriet framhåller gärna denna produktcertifiering och tror att den ska stärka förtroendet för marockanska produkter på exportmarknaderna och därigenom bidra till ökad efterfrågan. *Label Maroc* har dock fått ett svalt mottagande av branschen och endast tolv produkter och sju företag av totalt ett fyrtiotal inom sektorn har hittills certifierats enligt kvalitetsmärkningen.⁴⁵ Exportörerna är mycket skeptiska till konceptet och ser inte att en sådan märkning skulle kunna få något egentligt genomslag hos utländska konsumenter. Istället är de av uppfattningen att konsumenter hellre litar till ett känt varumärke än ett brett koncept.

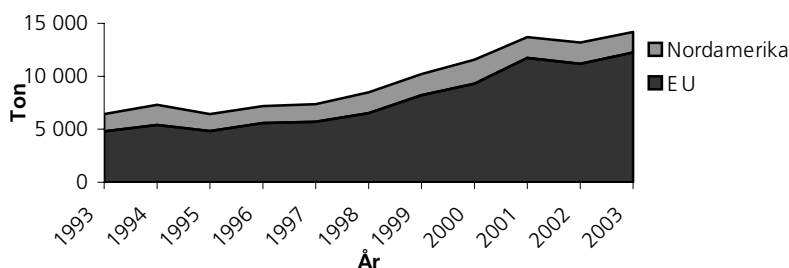
⁴⁵ Intervju MPM, juni 2005

Export av inlagd fisk

I likhet med beredningen av konserver innebär produktionen av inlagd fisk en betydande manuell råvaruhantering, vilket således ställer höga krav på de företag som exporterar till marknader med krävande standarder för produktionsprocesser och slutprodukter.

Beredningsindustrin för inlagd fisk är nästintill uteslutande inriktad på ansjovisinläggningar. Sektorn är helt exportorienterad med EU och Nordamerika som främsta marknader. Under perioden 1993-2003 har exportvolymen fördubblats och det är på den europeiska marknaden som ökningen skett (figur 9). Exporten till Nordamerika (USA) har däremot varit relativt konstant och även om volymen är låg jämfört med exporten till EU, har Marocko ändå halva den amerikanska marknaden för inlagd ansjovis.⁴⁶

Figur 9. Export av inlagd ansjovis till de viktigaste marknaderna 1993-2003 (Ton)

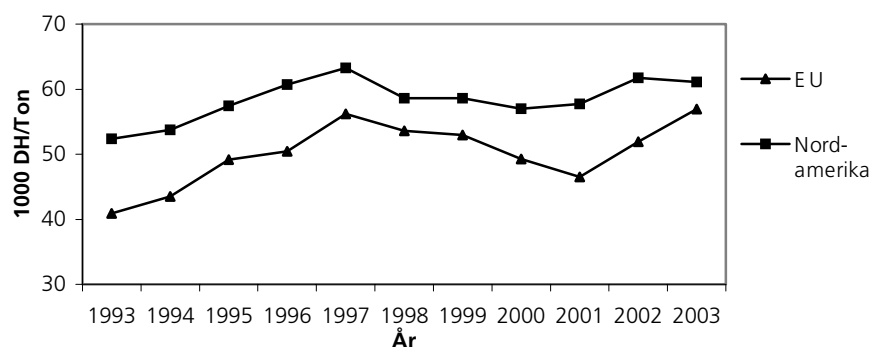


Exportutvecklingen tyder alltså på en framgångsrik sektor där det finns en stark efterfrågan på marockanska ansjovisinläggningar på de stora inlandsmarknaderna; ett intryck som förstärks av den positiva prisutvecklingen på de båda marknaderna (figur 10). Utbud och efterfrågan liksom transportkostnader skiljer sig naturligtvis åt mellan de olika marknaderna vilket påverkar priset. Priserna följs åt även om enhetsvärdet i Europa fortfarande är något lägre än i Nordamerika. Utvecklingen pekar emellertid på konvergerande priser.

⁴⁶ MPM/DIP (2002)

Även inom beredningsindustrin för ansjovisinläggningar har exportörerna en positiv inställning till EU:s krav i den mån att de bidragit till modernisering av industrin. Vidare finns en tydlig uppfattning om att det innebär en klar konkurrensfördel att vara tidigt ute i anpassningsarbetet. Däremot anser exportörerna emellertid att EU:s krav i viss mån går nog så långt vad gäller inblandningen i produktionsprocessen och att de heller inte tar tillräcklig hänsyn till enskilda produkter, vilket kan utgöra ett hinder för framtagandet av nya produkter.

Figur 10. Enhetsvärde för inlagd ansjovis 1993-2003 (1000DH/ton, 2003 års priser)



Det förefaller alltså som om även beredningsindustrin för inlagd fisk anpassat sig väl till internationella krav. Exportörerna upplever en stark efterfrågan på sina produkter men begränsas i nuläget av att det råder brist på råvara till följd av överfiske.

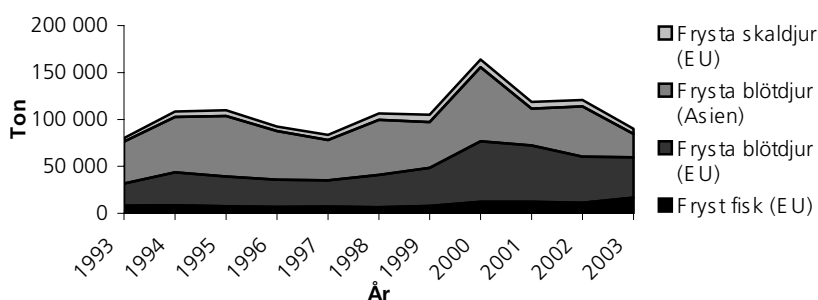
Export av frysta fisk- och skaldjursprodukter

Till skillnad från beredningen av konserver och inläggningar är förädlingsvärdet för fryst fisk jämförelsevis lågt och livsmedelskedjan består i regel av betydligt färre steg. Efter att fisken fångats och sorterats fryses den normalt in redan ombord på fartyget, vilket då ställer krav på väl fungerande frysanläggningar för att livsmedelssäkerheten ska kunna garanteras. Sådan utrustning är emellertid dyr och därför kan det tänkas att exporten av fryst fisk minskat om de marockanska exportörerna haft svårigheter med att investera i modern teknologi.

Exporten av frysta varor innefattar främst vitfisk och blötdjur men även en mindre mängd skaldjur.⁴⁷ EU är den viktigaste marknaden men även Asien (Japan) är en stor marknad och då främst för fryst bläckfisk. Som framgår av figur 11 har exporten av fryst vitfisk till EU mer än fördubblats sedan 1999 medan exporten av frysta skaldjur till samma marknad varit relativt konstant. Totalt sett är exporten av fryst fisk och skaldjur nu tillbaka på 1993-års nivå vilket till största delen förklaras av den tidigare nämnda variationen i export av blötdjur, där bläckfisk är den viktigaste arten som exporteras.

Efter utgången av fiskeavtalet med EU 1999 sköt exporten av blötdjur i höjden år 2000 men redan året därefter inleddes en skarpt nedåtgående trend. Anledningen till att exportmönstret för blötdjur ser ut som det gör, förklarar sektorn med att de lider brist på råvara (främst bläckfisk) och avfärdar helt att exportnedgången skulle bero på höga livsmedelssäkerhetskrav. De anser istället att deras produkter har ett gott rykte om att hålla hög kvalitet och upplever en stor efterfrågan på både den europeiska och den japanska marknaden, ett behov som de nu inte kan täcka upp.

Figur 11. Export av fryst fisk till de viktigaste exportmarknaderna 1993-2003 (Ton)

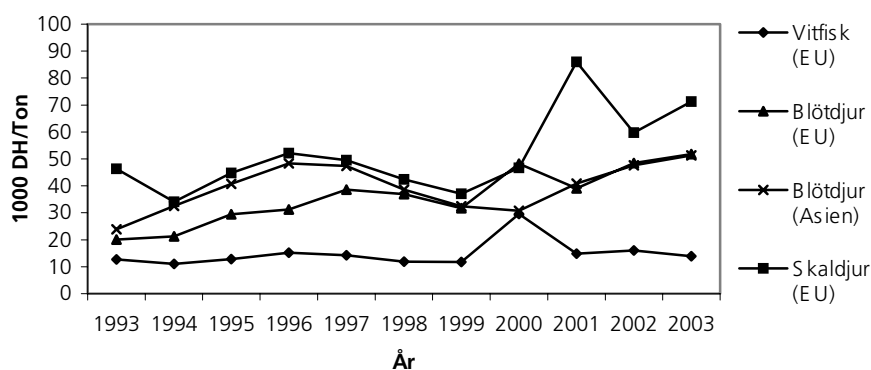


Sett till prisutvecklingen betingade export till Asien (Japan) fram till slutet av 1990-talet ett högre pris än till EU men sedan år 2001 finns det ingen skillnad i enhetsvärde mellan de två marknaderna (figur 12). Med

⁴⁷ Vitfisk är en sammanfattande benämning på vissa karpfiskar. Exporten av blötdjur (mollusker) består främst av olika bläckfiskar men till viss del även musslor.

begränsad tillgång på råvara verkar det emellertid som om de marockanska exportörerna av bläckfisk nu föredrar att exportera sina produkter till EU och sedan år 2001 exporteras mer bläckfisk till EU än som tidigare till Japan. Aktörer på exportsidan hävdar att de japanska konsumenternas betalningsvilja för högkvalitativa produkter är sämre än på den europeiska marknaden, vilket också kan tänkas spela in. Vidare är transport till Japan av geografiska skäl mer kostsam och därför måste även priset i Japan vara högre än i EU för att exporten dit ska vara mer lönsam. Bristen på bläckfisk har också drivit upp priset till en kritiskt hög nivå där konsumenterna istället föredrar billigare substitutvaror, en utveckling som på sikt kan få en prissänkande effekt på bläckfisk. För att slutligen säga något om prisutvecklingen för fryst vitfisk och skaldjur, framgår av figur 12 att enhetsvärdet för skaldjur liksom volymen varit mer eller mindre konstant under perioden, med undantag för år 2000 då priset ökade markant och exportvolymen kulminerade. Enhetspriset för vitfisk har trots den stadiga uppgången varierat en del men visar trots allt på en uppåtgående trend.

Figur 12. Enhetsvärde för fryst fisk 1993-2003 (1000 DH/ton, 2003 års priser)



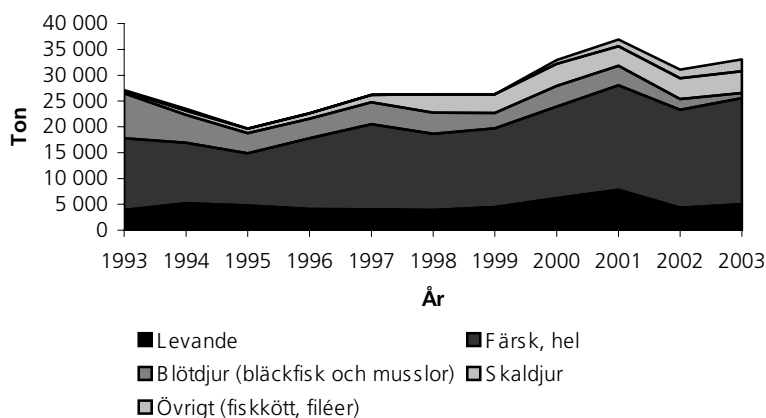
Sektorn uppvisar således inga tydliga tecken på att ha påverkats negativt av produktstandarder men inte heller indikerar utvecklingen på att sektorn på något sätt skulle ha förvärvat konkurrensfördelar genom att tidigt anpassa sig till importländernas krav. Enligt information från DIP har beredningsindustrin för fryst fisk dock utvecklats starkt sedan andra hälften av 1990-talet och DIP bedömer nu att sektorn har toppmodern

utrustning som motsvarar de mest strikta internationella standarder. Att ökningen i exportvolym uteblivit den tekniska utvecklingen till trots, förklaras av exportörerna med att de helt enkelt lider brist på råvara till följd av överfiske av främst bläckfisk.

Export av färsk fisk

Exporten av färsk fisk från Marocko sker av geografiska skäl uteslutande till EU. Den största andelen utgörs av hel, färsk fisk men även levande fisk, bläckfisk och musslor samt skaldjur, filéer och övrigt fiskkött exporteras om än i jämförelsevis liten volym. Totalt sett utgör exporten av färsk fisk en mycket liten volym relativt konserver och fryst fisk, men utvecklingen för exporten av färsk fisk är icke desto mindre positiv och efterfrågan ökar också ständigt (figur 13). Undantaget är export av bläckfisk som av tidigare omnämnda skäl minskat.

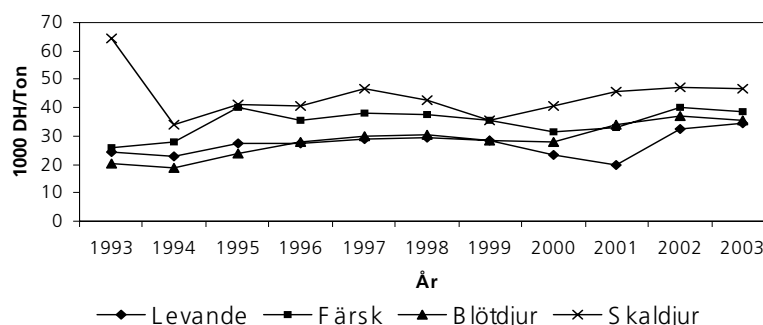
Figur 13. Export av färsk fisk till EU 1993-2003 (Ton)



Värdet för färskvaror varierar beroende på produktkategori men även om priserna stigit något har prisvariationerna inte varit särskilt stora över lag (figur 14). En del av förklaringen kan ligga i att förädlingsvärdet för färsk fisk är lågt och att fångsten av den fisk som exporteras i färskt tillstånd sker kustnära från små båtar som ännu inte moderniserats. Att priset på blötdjur (bläckfisk) stigit på senare tid beror därför snarare på ett minskat utbud än på en kvalitetshöjning. För de andra varugrupperna kan den ökade efterfrågan i Europa ha inverkat positivt på prisut-

vecklingen. En kvalitetshöjande åtgärd som dock är möjlig kan vara att fiskarna utvecklat sina fångstmetoder och på så vis minskat upptaget av små fiskar och även minskat spillet, vilket kan ha påverkat såväl exportvolym som pris i positiv riktning. Detta stannar dock vid spekulationer då varken sektorn eller administrationen lämnar någon förklaring till utvecklingen.

Figur 14. Enhetsvärde för färsk fisk 1993-2003 (1000 DH/Ton, 2003 års priser)



Klart är i alla fall att det är inom den här delen av fiskeexportsektorn som minst standardiserings- och kvalitetshöjande åtgärder vidtagits och även om det från administrativt håll är en uttalad ambition att modernisera den kustnära flottan, återstår problemet med hur denna modernisering ska finansieras. Med de ökade kraven på ett helhetsperspektiv inom livsmedelskedjan har dock behovet av att modernisera den kustnära flottan intensifierats och det är därför av intresse att se vilken riktning moderniseringsarbetet kommer att ta och vad det får för konsekvenser för exporten av färsk fisk.

6.7 Avslutande kommentarer

Med EU, USA och Japan som främsta marknader för de produktkategorier som betingar högst värde, ställs krav på Marocko att leverera säkra livsmedel av hög kvalitet. Trots dessa marknaders omfattande produktions- och produktkrav har landets beredningsindustri aldrig betraktat utträde, i betydelsen av omdirigering av exporten till marknader med lägre krav, som ett alternativ till anpassning. Denna uppfattning framförs emellertid av nu verksamma exportörer och deras positiva uppfattning om standarder till trots, tycks ändå ett visst utträde av mindre aktö-

rer ha skett. Trenden för strukturen inom exportsektorn pekar även på koncentration av stora och medelstora företag. Huruvida standarder har någon del i denna utveckling eller inte är dock oklart. Undantaget detta har en del exportörer inom beredningsindustrin för konserver av strategiska skäl valt utträde framför anpassning. Den bakomliggande orsaken är dock inte att anpassningen till EU:s standarder i sig utgör ett hinder, utan istället att handelsvillkoren på de afrikanska marknaderna förbättrats.

Sammanfattningsvis är Marocko ett tydligt exempel på ett land som snabbt reagerat på utvecklingen av i-ländernas produktstandarder och tidigt inlett ett förebyggande arbete för att anpassa sig till exportmarknadernas ökande krav. Med facit i hand är det entydiga resultatet att sektorn som helhet på ett smidigt sätt klarat av anpassningen till i-ländernas krav på livsmedelssäkerhet. Genom modernisering och standardiseringsarbete har fiskesektorn höjt kvaliteten på sina produkter samt skapat sig en stor konkurrensfördel gentemot länder som reagerat långsammare på nya krav. I Marockos fall står det därmed klart att internationella produktstandarder haft en tydlig katalysatoreffekt på fiskesektorns utveckling och export, trots att landets utvecklingssituation innebar anledning att tro att standarder istället utgjort ett hinder för exporten. Exportutvecklingen för landet ser således fortsatt positiv ut, även om exporten ännu på lite sikt kommer att begränsas av att viktiga artbestånd måste få återhämta sig innan exporten kan återgå till full kapacitet. Dessutom återstår det viktiga arbetet med att modernisera den kustnära flottan så att en säker hantering av råvara under vägen från fångst till beredningsindustri kan garanteras.

Marocko är emellertid enbart ett av många fiskeexporterande u-länder. Eftersom u-ländernas förutsättningar att anpassa sig till i-ländernas krav skiljer sig avsevärt åt går det inte att dra några generella slutsatser om effekterna av i-ländernas krav för livsmedelssäkerhet på u-ländernas export enbart utifrån Marockos specifika fall. I nästa kapitel följer därför exempel från andra fallstudier för att visa på andra möjliga utfall av i-ländernas krav på kvalitet och livsmedelssäkerhet.

7

Erfarenheter från andra fallstudier

Marockos positiva erfarenhet från anpassningen till i-landsmarknadernas krav på livsmedelssäkerhet delas inte nödvändigtvis av samtliga fiskeexporterande u-länder. Detta kapitel syftar därför till att visa på andra möjliga effekter av hur i-ländernas krav på livsmedelssäkerhet kan påverka u-ländernas export och komplettera aspekter som till följd av brist på data inte kunde undersökas under fältstudien i Marocko. Till grund för kapitlet ligger en genomgång av ett flertal fallstudier av hur krav på livsmedelssäkerhet påverkar u-länders export av fisk- och skaldjursprodukter. En uppställning av dessa studier redovisas i Appendix.

Inledningsvis berörs effekterna av en reaktiv anpassningsstrategi. Detta avsnitt åtföljs av en redogörelse för anpassningskostnader i förhållande till exportintäkter, vilket är viktigt för att se hur stora de direkta investeringskostnaderna är jämfört med det exportvärde som genereras av anpassning. Direkt därefter följer ett avsnitt om direktinvesteringar, vilka kan antas ha en positiv effekt på grund av överföring av teknologi och kompetens. Standarder kan också ha positiva konsekvenser på andra områden än exporten och dessa positiva spridningseffekter behandlas kort innan kapitlet avslutas med en diskussion om rimligheten i EU:s krav på livsmedelssäkerhet.

7.1 Konsekvenser av reaktiv anpassning

Marockos långa exporttradition var en bidragande orsak till att landets fiskesektor tidigt började arbeta med anpassningen till handelspartnernas och företrädesvis EU:s krav på livsmedelssäkerhet. Marocko har sedan fortsatt sina ansträngningar att förekomma förändringar av standarder. Därigenom har Marocko hela tiden varit i nivå med gällande krav. För länder som inte kan efterleva de standarder som krävs för att exportera till i-landsmarknaderna, kan det dock bli aktuellt för en handelspartner att förbjuda tillträdet till den egna marknaden av rädsla för att de importerade produkterna utgör en hälsorisk. Detta sker genom utfärdande av *importförbud*. När en viktig exportmarknad stängs får detta

naturligtvis konsekvenser. Som tidigare nämnts under redogörelsen för strategiska val (kapitel 5.3) kan detta leda till att ett anpassningsarbete påbörjas *reaktivt*, men kan också innebära att företag söker sig till nya marknader eller avvecklar sin verksamhet, s.k. *utträde*. Detta avsnitt syftar därför till att visa på möjliga effekter av ett harmoniseringsarbete som sker först när tillträdet till en viktig exportmarknad stoppas.

Importförbud

Importförbud är den allvarligaste formen av handelsrestriktion med avseende på livsmedelssäkerhet. Marocko har inte haft problem med detta, men det finns många andra utvecklingsländer som har erfarenhet av denna skyddsåtgärd. De tre länderna som omger Victoriasjön; Kenya, Uganda och Tanzania, har exempelvis två gånger kollektivt drabbats av importförbud utfärdade av EU. Därutöver har förbud för enskilda länder runt sjön gällt för perioder av varierande längd. Sydostasiatiska exportörer av fisk och skaldjur är ytterligare ett exempel.

Anledningar till importförbud

Anledningarna till ett importförbud kan variera. I fallet med Victoriasjön, där det sedan 1980-talet existerar en exportindustri av nilaborre med EU som huvudmarknad, införde EU i slutet av 1990-talet med mindre än ett års mellanrum två kollektiva importförbud för fisk från sjön.⁴⁸ Det första importförbudet föranleddes av en koleraepidemi i östra Afrika som EU befarade kunde spridas till unionen via importerad fisk. I januari 1998 utfärdades därför ett importförbud för



Källa: Bearbetning av karta från <http://www.globalis.se>

⁴⁸ Nilaborren inplanterades i Victoriasjön under 1960-talet där den kan bli uppemot två meter lång och väga närmare 200 kg. Sedan den inplanterades har den totalt ändrat artsammansättningen i sjön genom att utrota en mängd mindre arter och dess ekologiska och socioekonomiska effekter är omdebatterade. För ytterligare information kring de ekologiska aspekterna av inplanteringen av nilaborre i Victoriasjön hänvisas till exempelvis Kitchell et al (1997); *The Nile Perch in Lake Victoria: Interactions between predation and fisheries*, eller Megapesca; *Nile Perch – marketing success or ecological disaster?* För en översikt av nilaborrens socio-ekonomiska effekter hänvisas till Reynolds och Greboval (1989). Det finns även en dokumentär; *Darwin's Nightmare*, i regi av Hubert Sauper (2004) som handlar om de skador som nilaborren orsakat i Victoriasjön.

färsk fisk från området medan import av frysta och beredda produkter tilläts med restriktionen att de skulle genomgå tester för *salmonella*, *vibrio cholerae* och *vibrio parahaemolyticus*.⁴⁹ Efter att WHO genomfört en riskanalys utan att finna stöd för EU:s oro, hävdades beslutet i slutet av juni 1998 med förbehållet att alla personer som hanterade fiskeriprodukter skulle vara bevisat fria från kolerasmitta.⁵⁰ Det andra importförbudet infördes i april 1999 med anledning av att Kommissionen nåtts av rapporter om att fisk från den ugandiska delen av sjön förgiftats av kemikalier.⁵¹ Uganda stoppade då på eget initiativ sin export fram till dess att livsmedelssäkerheten kunde garanteras. Detta gjorde emellertid inte Kenya och Tanzania varför EU beslutade att införa ett importförbud för all fisk från dessa två länder och som fångats i Victoriasjön, eftersom dessa länder inte bedömdes kunna garantera livsmedelssäkerheten i sina fiskeprodukter.⁵² Detta förbud varade betydligt längre än det föregående och hävdades inte förrän efter drygt ett och ett halvt år i december år 2000.⁵³

Beträffande restriktioner och importförbud för fisk- och skaldjursprodukter från Sydostasien, har dessa dels berott på att hantering, egenkontroll och analys inte varit i nivå med EU:s krav; och dels på att mikroorganismer som salmonellabakterier eller förbjudna substanser likt antibiotika påträffats vid kontroll av sändningar från dessa länder.⁵⁴ När det

⁴⁹ Kommissionens beslut 97/878/EC, vilket sedermera ersattes av beslut 98/84/EC.

⁵⁰ Kommissionens beslut 98/418/EC. I och med detta uppgraderades Tanzania från Lista II till Lista I medan Kenya och Uganda kvarstod på Lista II.

⁵¹ Kommissionens beslut 1999/253/EC. Två orsaker antogs ligga bakom förgiftningen: dels förekomst av bekämpningsmedel i sjön och dels brukande av kontroversiella fångstmetoder där kemikalier användes för att döda fisk som sedan såldes på marknaden.

⁵² Kommissionens beslut 1999/253/EC. Tanzanias uppvisade brister beträffande adekvata analysmetoder medan kritiken mot Kenya var betydligt allvarligare och gällde ett brett spektra av grundläggande säkerhetskrav för hantering, egenkontroll, analyser och kontrollmyndigheter.

⁵³ Kommissionens beslut 2000/759/EC. Tanzania placerades i samband med detta återigen på Lista I medan Uganda och Kenya fortsatt stod kvar på Lista II enligt Kommissionens beslut 2001/40/EC. Uganda uppgraderades från Lista II till Lista I i augusti 2001 (Kommissionens beslut 2001/633/EC). För Kenyas del var dock missförhållandena så pass allvarliga att det dröjde ända till 2004 innan landet placerades på Lista I (Kommissionens beslut 2004/36/EC).

⁵⁴ Antibiotika som nitrofurantoin och kloramfenikol verkar dödande på mikroorganismer som bakterier och virus. De är dock cancerogena och numera förbjudna inom EU. Livsmedel som saluförs på den europeiska marknaden får således inte innehålla rester av dessa ämnen. Detta regleras av Rådets Direktiv 96/22/EC som behandlar förekomsten av särskilda substanser som antibiotika i livsmedel. Direktiv 96/23/EC slår fast hur dessa ska kontrolleras. Tillägg till Direktiv 96/22/EC finns angivna i Direktiv 2003/74/EC.

gäller förekomsten av antibiotika har EU:s vidtagna skyddsåtgärder främst berört de sydostasiatiska exportörerna av odlade räkor (Figur 15).

Även om nämnda importförbud beror på skilda orsaker, har grundproblematiken i samtliga fall varit densamma: EU har bedömt att de berörda länderna inte kunnat garantera livsmedelssäkerheten i sin export av fisk och skaldjur, vilken därmed utgjort en hälsorisk för europeiska konsumenter. I och med förbuden har länderna således uppmärksammats på allvarliga brister; företrädesvis beträffande den egna lagstiftningen, med kontrollmyndigheter och i fråga om laboratoriekapacitet, men även med avseende på produktionsmetoder.⁵⁵

Figur 15. Sydostasiatiska exportörer av odlade räkor



Källa: Bearbetning av karta från <http://www.globalis.se>

Konsekvenser av importförbud

Ett importförbud innebär för en exportör att en exportmarknad stängs på obestämd tid och inte öppnas igen förrän livsmedelssäkerheten i de exporterade varorna kan garanteras. Att nekas tillträde till en stor och viktig marknad som exempelvis EU får därför omgående märkbara konsekvenser. Just EU är den viktigaste exportmarknaden för fisk från Vic-

⁵⁵ EU Kommissionen har med anledning av förbuden genomfört ett flertal inspektioner till de berörda länderna för att kontrollera huruvida de kan anses uppfylla EU:s krav på säker hantering och beredning av fisk och skaldjur. Samtliga rapporter finns tillgängliga på hemsidan för GD Hälsa och konsumentskydd, Kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor; http://europa.eu.int/comm/food/fvo/ir_search_en.cfm

toriasjön och detsamma gäller även för flertalet Sydostasiatiska exportörer. I de fall där EU inte är den största exportmarknaden får EU:s restriktioner ändå stor betydelse eftersom EU är tongivande när det gäller bestämmelser kring livsmedelssäkerhet och många i-länder följer EU:s importrestriktioner. Ett exempel på detta är Thailand. Trots att ca tre fjärdedelar av landets export av räkor går till Japan och USA, jämfört med 3 procent till EU, har sektorn för att undvika dåligt renommé ändå reaktivt anpassat sin produktion till EU:s regleringar för användandet av antibiotika vid livsmedelsproduktion.⁵⁶

På kort sikt innebär ett importförbud ett påtvingat utträde för det land som berörs, varvid två möjligheter finns: omdirigering av exporten eller avveckling av hela eller delar av verksamheten. En trolig effekt av importförbud är även att det sätter igång en reaktiv harmoniseringsprocess. Effekterna av detta manifesteras emellertid först på lite sikt. En möjlig effekt av att nekas tillträde till en marknad som EU är således att det omgående sker en *handelsomfördelning* av exporten till marknader som är öppna för import av varor från landet. En sådan effekt har kunnat skönjas i de flesta fall som studerats. EU:s förbud av import av fisk från Victoriasjön ledde exempelvis till ökad export av nilabborre till alternativa marknader som Israel, Australien och Förenade Arabemiraten. Ett importförbud av räkor från Indien mellan maj och december 1997 fick exempelvis till följd att exporten till Japan och USA ökade, samtidigt som en handelsomfördelning även skedde till marknader med lägre krav som Kina, Singapore och Mellanöstern.⁵⁷ I de allra flesta fall har den handelsomfördelningseffekten dock på långt när inte kunnat kompensera för den förlust som uppkommit ur den nekade åtkomsten till den europeiska marknaden. Att många importländer påverkas av EU:s restriktioner är dessutom en faktor som ytterligare begränsar tillträdet till värdefulla i-landsmarknader. Henson et al (2005) finner emellertid att Indien utgör ett undantag där exporten till alternativa marknader till följd av förbudet 1997, uppvägde förlusten av marknadstillträdet till EU.

⁵⁶ Manarungsan et al (2005)

⁵⁷ Henson et al (2005)

En nedgång i den totala exporten innebär ofrånkomligen minskade intäkter för såväl enskilda aktörer som statskassan och inverkar följaktligen *negativt på ekonomin som helhet*. De uppskattningar som gjorts av de ekonomiska förlusterna av förbudet för fisk från Victoriasjön uppgår till tiotals miljoner dollar. I och med importförbudet som varade från januari till och med juni 1998 minskade Kenyas totala fiskeexport med 25 procent jämfört med 1996 och exporten till EU minskade med hela 69 procent, medan värdeminskningen beräknades uppgå till 32 procent.⁵⁸ Kenyas totala export för hela 1998 var vidare 14,6 miljoner USD lägre än året innan.⁵⁹ Uganda beräknades gå miste om exportintäkter i storleksordningen 3,1 miljoner USD till följd av förbudet.⁶⁰ Tanzania uppskattade sin förlust till betydligt större 46,9 miljoner USD.⁶¹ Ett importförbud som varade i Bangladesh under fem månader 1997 beräknades till en nettoförlust på 14,1 miljoner USD. Detta var emellertid endast den kortsiktiga förlusten eftersom exporten till EU under åren därefter inte alls nådde upp till samma nivåer som innan förbudet.⁶² 1997 uppgick exporten från Bangladesh till EU till 128,9 USD, men minskade därefter till 48,2 miljoner året efter för att sedan öka till 89,3 miljoner 1999 och därefter till 124,9 miljoner år 2000.

Betydande förluster till följd av brist på alternativa exportmarknader innebär att företag tvingas till helt eller partiellt utträde i form av nedläggningar eller nedskärningar av verksamheten. Därmed förlorar ett stort antal människor sin inkomstkälla, något som indirekt påverkar betydligt fler. Är dessutom möjligheten till alternativ försörjning från andra aktiviteter begränsad, försvåras ytterligare situationen för de människor som tidigare varit beroende av fisket för sin sysselsättning och sitt uppehälle. EU:s senaste importförbud av fisk från Victoriasjön innebar exempelvis att 35 000 människor blev arbetslösa i Uganda.⁶³ I Tanzania, där fiskesektorns direkt sysselsätter ca 26 000 människor, förlorade 4 000

⁵⁸ Henson et al (2000) och Noor (2005)

⁵⁹ COMTRADE. 1997 uppgick Kenyas totala export till 52,5 miljoner USD jämfört med 37,9 miljoner USD år 1998.

⁶⁰ Balagadde (2003)

⁶¹ Agritrade (2004)

⁶² Khatun (2004)

⁶³ Balagadde (2003)

människor sina arbeten, och då undantaget de småskaliga fiskare som inte kunde finna avsättning för sin fångst på marknaden.⁶⁴ I jämförelse sysselsätter marin fångst av räkor i Indien närmare en miljon människor medan räkodlingar i Bangladesh direkt och indirekt genererar inkomst för två miljoner. För båda länderna är EU en viktig exportmarknad och står för ungefär hälften av importen av räkor från Bangladesh medan Indien, som har en mer diversifierad exportbas, exporterar ungefär en fjärdedel av sin fisk- och skaldjursproduktion till EU. I Indiens fall är istället Japan den största marknaden, medan USA är en något större marknad än EU.⁶⁵

Förutom rent ekonomiska förluster, får ett importförbud få även sociala konsekvenser. Khatun (2004) har studerat möjliga sociala effekter som kan följa på att exporten utsätts för en chock. Genom att titta närmare på livsmedelskedjan för export av odlade räkor i Bangladesh har hon gjort en rad iakttagelser. För det första startar en chock en kedjereaktion av prisnedgångar som slår hårdast mot de småskaliga odlarna i de inledande stegen i livsmedelskedjan, vilka också är de fattigaste. På grund av att det även sker en koncentration av beredningsindustrin till tätorter, kan ett importförbud medföra att familjer splittras då någon part måste söka sig från landsbygden till staden för att finna en utkomst. Detta i sin tur innebär ökade levnadsomkostnader om en familj måste hålla sig med dubbelt boende.

Till följd av EU:s importförbud och de stora ekonomiska och sociala konsekvenser som uppkommer därav, har berörda exportörer och regeringar sett sig tvungna att vidta mer eller mindre akuta anpassningsåtgärder för att undvika en permanent tillbakagång i exporten. Utöver förändringar av den egna lagstiftningen och kontrollmyndigheter har behov av utökad laboratoriekapacitet funnits. Investeringar i ny teknisk utrustning och förändringar av produktionsprocesser har också varit nödvändiga, liksom utbildning om vikten av att respektera rådande lagstiftning och standarder inom de olika leden i livsmedelskedjan. En viktig

⁶⁴ Musonda och Mbowe (2001)

⁶⁵ Khatun (2004) respektive Henson et al (2005)

aspekt av ett importförbud är således att det kan mana fram en harmonisering med handelspartnernas standarder. Anpassningen sker då som tidigare redogjorts för *reaktivt*, motiverad av att undvika en permanent nedgång i exporten och inte som i Marockos fall då anpassningen skett *förebyggande* just för att stimulera den egna exporten och undgå att hamna i en krissituation.

Segmentering av marknaden är ytterligare en effekt som kan följa på ett importförbud. Företag inom samma sektor har olika förutsättningar och förmåga att harmonisera sin produktion till handelspartnernas standarder. Därför är det naturligt att det inom en bransch i ett och samma land finns företag som arbetar förebyggande samtidigt som det också finns aktörer som inte ligger lika långt framme. Företag som agerar förebyggande får då konkurrensfördelar gentemot konkurrenter som istället agerar reaktivt. Detta medför att de företag som harmoniserat sin produktion till rådande standarder kan exportera sina produkter till de värdefulla i-landsmarknaderna, medan de företag som inte är anpassade till dessa försörjer den inhemska marknaden där varorna i regel betingar ett lägre pris. Är efterfrågan på den inhemska marknaden begränsad riskerar företag att slås ut helt. På grund av de fasta kostnader som vanligen är förknippade med harmonisering, är det lättare för större företag att få lönsamhet i verksamheten efter en anpassning då dessa kan åtnjuta stordriftsfördelar. Bland marockanska exportörer och tjänstemän på Fiskeministeriet fanns en uppfattning om att det skett en koncentration av stora och medelstora företag i branschen, men inget underlag fanns som kunde styrka detta. Henson et al (2005) finner emellertid belägg för en sådan utveckling i Indien och i Thailand gör Manarungsan et al (2005) samma observation. De företag som där klarat sig bäst är stora och medelstora företag som kan exportera till i-landsmarknaderna medan mindre aktörer är hänvisade till den inhemska marknaden, alternativt till exportmarknader med lägre krav. Många mindre företag har också helt eller delvis lämnat branschen; antingen för att satsa på annan verksamhet eller avveckla helt. I Indien kämpar många mindre exportörer med lönsamhetsproblem och är av den uppfattningen att de med facit i hand borde ha satsat på någon annan form av företagande.

Lärdomar av importförbud

En naturlig insikt i kölvattnet av importförbud är *vikten av ett förebyggande anpassningsarbete*. Därvidlag avses såväl ansträngningar för att bibehålla den uppnådda nivån, liksom ett långsiktigt strategiskt arbete i syfte att rusta fiskesektorn för snabba anpassningar till utvecklingen av såväl offentliga som privata standarder och därigenom undvika ytterligare importförbud.

En viktig erfarenhet Kenya, Uganda och Tanzania gjort utifrån sitt anpassningsarbete är *betydelsen av att samarbeta*. Dels i betydelsen av att involvera alla delar av livsmedelskedjan och få dessa att sträva åt samma håll, och dels i vikten av att samarbeta över nationsgränserna. När det gällde att komma till rätta med kemikalieförgiftningen av fisk i Uganda visade det sig vara framgångsrikt att engagera fiskesamhällena i arbetet, vilka i sin tur svarade med att ta fram gemensamma policys för fiske. Vidare stödde ett brett spektra av privata aktörer förbättringen av Ugandas livsmedelskontrollsystem i syfte att stärka landets förmåga att delta i den globala handeln med beredda livsmedel och dessutom minska det utbredda problemet med livsmedelsburna sjukdomar bland den inhemska befolkningen.⁶⁶ Att kunna involvera samtliga steg och aktörer i livsmedelskedjan i arbetet är även avhängigt politiska ambitioner och åtgärder från högsta till lägsta instans, liksom tillgång till resurser.⁶⁷ Kenya, Uganda och Tanzania har till exempel alla fått tekniskt bistånd för att utveckla olika delar av fisket men det stöd som getts har inte varit specifikt inriktat på att uppgradera sektorn till att motsvara internationella livsmedelsstandarder.⁶⁸ De erfarenheter som länderna nu gjort visar emellertid på ett behov av mer riktade insatser för detta ändamål.

Utöver vertikalt och horisontellt samarbete inom det egna landets gränser, belyste de kollektiva importförbuden även det faktum att Victoriasjön är en delad resurs och därmed också ett delat ansvar. Inom organisationen *Lake Victoria Fisheries Organization (LVFO)*, arbetar nu en speciell kommitté; *Fisheries Management Committee*, med att harmonisera de

⁶⁶ Zaramba (2002)

⁶⁷ Zaramba (2002); Moshia och Magoma (2002)

⁶⁸ FAO Fishery Country Profiles

tre ländernas fiskerelaterade lagstiftning. Regeringarna i Kenya, Uganda och Tanzania verkar även inom samma organisation med att aktivt förvalta sjön.⁶⁹ Ett liknande samarbete sker i Sydostasien inom *ASEAN Fishery Federation* (AFF), där en viktig del av samarbetet rör handels- och exportrelaterade frågor; däribland importförbuden med anledning av brukande av antibiotika vid odling av räkor.⁷⁰

7.2 Anpassningskostnader i förhållande till exportintäkter

En viktig fråga som väcks med anledning av harmonisering med livsmedelsstandarder är storleksordningen för nödvändiga anpassningskostnader och dess relation till exportintäkter. De nödvändiga investeringarna kan givetvis vara höga initialt och därmed hindra en harmonisering av mindre bemedlade aktörer, medan de på sikt kan generera ökade exportintäkter. Under fältstudien i Marocko var det inte möjligt att göra någon uppskattning av anpassningskostnader och deras relation till exportintäkter. Detta har dock undersökts i andra fallstudier.

Manarungsan et al (2005) uppskattar att EU:s skärpning av restriktioner för användning av antibiotika nitrofurantoin och kloramfenikol innebär harmoniseringskostnader för thailändska vattenbrukare på 1,8 miljoner USD, vilket motsvarar ungefär 1,6 procent av det totala exportvärdet till EU på 111 miljoner USD (2002). Cato och Lima dos Santos (2000) som gjort en stor kartläggning av kostnader för att uppgradera Bangladesh beredningsindustri av frysta räkor, uppskattar den totala kostnaden för att uppgradera sektorn till en miniminivå på 9,4 procent av exportintäkten för ett år. Den årliga kostnaden för att bibehålla ett tillfredsställande HACCP-program beräknas sedan till 1,26 procent av exportintäkten. Även Världsbankens fallstudie i Indien av Henson et al (2005) innehåller detaljerade uppgifter om anpassningskostnader inom beredningsindustrin. För de anläggningar som granskats, varierade anpassningskostnaderna beroende på storlek mellan 51 400 och 514 300 USD med ett viktat medelvärde kring 265 000 USD. I förhållande till exportinkomster motsvarar dessa kostnader allt mellan 2,5 och 22,5 procent, med ett viktat

⁶⁹ Henson och Mitullah (2004)

⁷⁰ FAO/ASEAN (2003). ASEAN står för *Association of South East Asian Nations* och består av Filippinerna, Indonesien, Malaysia, Singapore, Thailand, Brunei, Laos, Burma och Vietnam.

medelvärde på 7,6 procent. Till detta måste emellertid påföras kostnaden för det intäktsbortfall som uppkom då anläggningarna var stängda för uppgraderingsarbete. För sektorn som helhet uppskattades kostnaderna för harmonisering i den viktigaste räkexporterande regionen Kerala till 13,5 miljoner USD, vilket endast motsvarar 1,7 procent av den sammanlagda exportintäkten för regionen under perioden 1994-1997, det år då EU utfärdade importförbud för indiska räkor. Anpassningskostnaderna för Kenyas beredningsindustri ligger även de i denna storleksordning. Henson och Mitullah (2004) uppskattar den totala anpassningskostnaden för beredningsindustrin till 557 000 USD, motsvarande 39 785 USD per anläggning och 1,7 procent av exportvärdet för år 2002. Vid tidpunkten för studien var emellertid endast åtta av fjorton anläggningar i bruk, varför betydande investeringar inte gett någon utdelning i sex av fjorton fall. För de åtta anläggningar som var i bruk varierade verksamhetsgraden mellan 25 och 60 procent av full kapacitet.

Anpassningskostnaden för en enskild anläggning kan alltså uppgå till hundratusentals dollar och i förhållande till intäkten kan investeringskostnaderna för uppgradering variera avsevärt från endast ett par procent till drygt en femtedel av intäkten. Detta belyser således den fördel större företag har över mindre aktörer då de tidigare kan åtnjuta stor-driftsfördelar genom att sprida sina fasta kostnader över ett större antal produktionsenheter. Kostnaderna blir alltså relativt sett lägre för stora företag och högre för mindre företag. Utträde blir då en troligare utgång för små företag än för stora och medelstora anläggningar. Detta utträde kan vidare ske direkt om företaget inte har råd att initialt investera i en uppgradering, eller med viss fördröjning till följd av lönsamhetsproblem som härrör från att investeringskostnaderna överstiger intäkterna.

När det gäller härkomsten av investeringskapitalet, står det klart att det i samtliga fall utbetalats ett visst statligt stöd för uppgradering av beredningsindustrin. Hur stor del av kostnaderna som finansierats med hjälp av statliga medel framgår dock inte i detalj i de studier som granskats här men av den information som går att utläsa förefaller det som om företagen inom beredningsindustrin själva fått bekosta merparten av investeringarna. När det gäller finansiering via banklån, har större anläggningar en mycket viktig fördel över mindre industrier, då de förstnäm-

da utgör en större säkerhet. I Marocko var just brist på säkerhet den stora stötestenen för moderniseringen av den kustnära fiskeflottan, och det är därför rimligt att tro att detsamma gäller för mindre anläggningar inom beredningsindustrin. Henson et al (2004) finner emellertid att den indiska staten bekostat upp till 25 procent av anpassningskostnaderna för företag inom beredningsindustrin och bidragit med det dubbla till uppgradering av laboratorier. I Thailand har det statliga fiskeridepartementet avsatt 56 procent av sin årliga budget för räkodling till uppgradering under åren 1998 till 2002. Utöver detta avsattes speciella resurser till inköp av utrustning för test av förekomsten av antibiotika.⁷¹ Staten har dock i samtliga fall intagit en aktiv roll som kunskapsspridare genom att anordna utbildningar och seminarier om rådande processkrav och utarbeta uppförandekoder för hygien och användning av kemikalier. Kostnader för uppgradering av laboratorier har också övervägande åvilat staten.

7.3 Direktinvesteringar

Direktinvesteringar är en faktor som kan antas bidra positivt till ett lands harmonisering med viktiga handelspartners livsmedelsstandarder. Under fältstudien i Marocko gjorde bristen på statistik över direktinvesteringar och ägarförhållanden inom sektorn det omöjligt att undersöka omfattningen av dessa och den roll de sedan kan ha spelat för landets förmåga att efterleva EU:s krav på livsmedelssäkerhet. Cato et al (2005) har dock studerat anpassningen av exportsektorn för räkor i Nicaragua och där gjort vissa observationer angående betydelsen av direktinvesteringar och utländsk företagsledning.

Liksom i Marocko, har anpassningen av Nicaraguas fiskeexport till internationella livsmedelsstandarder inte inneburit några större problem för exportörer av räkor. En del av förklaringen anses ligga i direktinvesteringar från amerikanska aktörer. Två av de tre beredningsindustrierna för räkor i landet ägs och leds av amerikaner och det tredje får sin råvara från amerikanskägda båtar. Således får alltså Nicaragua tillgång till amerikanskt kapital, teknologi och kompetens och kan därigenom ex-

⁷¹ Manarungsan et al (2005)

portera högkvalitativa produkter till USA; den största marknaden för nicaraguansk räkexport. Vidare har Nicaragua precis som Marocko lagt stor vikt vid ett förebyggande harmoniseringsarbete, vilket mycket troligt inducerats dels av räkexportens stora betydelse för exporten som helhet, och dels av det starka beroendet av den amerikanska marknaden.

7.4 Positiva sidoeffekter

Utöver de direkta kostnader och vinster som är förenade med harmonisering finns det också sidoeffekter av en anpassning till internationella livsmedelsstandarder. Livsmedelsburna sjukdomar är ett stort problem i många u-länder och beror ofta på bristande hygien i hanteringen av livsmedel. En anpassning till krav på livsmedelssäkerhet kan ha en hämmande effekt på spridningen av livsmedelsburen smitta i exportlandet, vilket bland annat var fallet i Marocko. Den allmänna uppfattningen bland intervjuade exportörer och tjänstemän var där att anpassningen till EU:s krav generellt ökat kunskapen kring hygienisk livsmedelshantering och därmed förbättrat livsmedelssäkerheten även för den inhemska befolkningen. Även i Uganda angavs förbättrad livsmedelssäkerhet för den inhemska befolkningen som ett skäl att hjälpa fiskesektorn med harmonisering till EU:s krav. En annan sidoeffekt kan vara miljömässiga vinster, som i fallet med Victoriasjön där gemensamma krafttag minskat användningen av bekämpningsmedel och därmed trycket på det marina ekosystemet i sjön. I Thailand fick EU:s nolltolerans mot antibiotika i livsmedel till följd att odlingen av black tiger räkor övergavs till förmån för probiotisk odling av vannamei-räkor, vilket sänkte produktionskostnaderna med en tredjedel och trots det lägre marknadspriset ändå visade sig vara ännu mer lönsam.⁷²

7.5 Rimligheten i de krav som ställs

SPS-avtalet ger medlemsländerna i WTO rätt att själv besluta om vilka skyddsåtgärder som ska vidtas för att värna konsumenternas liv och hälsa. Genom kravet på vetenskaplig grund och ramar för utformningen av riskbedömning ämnar avtalet förhindra att åtgärder används i pro-

⁷² Manarungsan et al (2005). Probiotika är mjölksyrebakterier som kan användas istället för antibiotika vid räkodling. Mjölksyrebakterier är helt naturliga, medan antibiotika som nitrofurantoin och kloramfenikol är framställda på syntetisk väg. (Nationalencyklopedin).

tektionistiskt syfte. Kravet på vetenskaplig grund kan dock frångås när det befaras att importerade livsmedel utgör en hälsorisk men vetenskaplig bevisning saknas. När vetenskapligt underlag för riskbedömning framkommit måste emellertid skyddsåtgärden omprövas. Förfinade mätmetoder tillsammans med ökad medvetenhet om olika risker med livsmedel och därmed en ökad rädsla för dessa, kan emellertid resultera i en överdriven försiktighet; exempelvis nolltolerans, där lägre krav också skulle ge en acceptabel säkerhetsnivå. I detta avsnitt diskuteras därför tillämpningen av försiktighetsprincipen med avseende på vad som kan anses vara en rimlig skyddsnivå. Avslutningsvis berörs också kort protektionistiska aspekter.

Tillämpningen av försiktighetsprincipen

Att snabbt kunna vidta skyddsåtgärder för att skydda konsumenters hälsa utan att invänta vetenskaplig bevisning i de fall vetenskapligt underlag inte omedelbart är tillgängligt är mycket viktigt. Att avtalet inte preciserar några exakta krav utan endast anger ramar för utformning är därmed en styrka för den part som vill skydda sig mot en befarad risk. Samtidigt medför en restriktion i de allra flesta fall ett inkomstbortfall för berörda exportörer. Därmed uppstår en målkonflikt mellan i-ländernas krav på livsmedelssäkerhet å ena sidan, och u-ländernas export- och utvecklingsmöjligheter å andra sidan, vilken diskuteras utförligt i Svenska FAO Kommitténs skriftserie nr 2/05; *Krav på säker mat – självklarhet eller handelshinder?*

I fallen med kolerasmitta och kemikalier i fisk från Victoriasjön har EU hänvisat till denna del av avtalet när försiktighetsprincipen hävdats för att rättfärdiga importförbud. Försiktighetsprincipen finns inom många områden i EU:s lagstiftning och EU driver införandet av principen i internationell lagstiftning, företrädesvis inom WTO. Försiktighetsprincipen som den ser ut inom EU återfinns dock inte inom WTO:s avtal, men EU har valt att tolka SPS-avtalets del om undantagsregler från kravet på vetenskaplig grund i krissituationer som synonymt med principen. EU:s förbud möttes emellertid av skarp kritik från de drabbade länderna kring Victoriasjön som ansåg att EU agerade alltför kraftfullt, med tanke på att den kritiska infektionsdosen av den sjukdomsalstrande bakterien *vibrio cholerae* är mycket hög och kolera därför i första hand drab-

bar undernärda människor. Bakterien dör också under upphettning. I fallet med befarad spridning av kolera till EU via importerad fisk från sjön, kom även FAO och WHO med kritiska synpunkter på förbuden.⁷³ WHO genomförde på uppdrag av Tanzania en riskanalys och kunde därpå konstatera att det visserligen förelåg en liten risk för kolerasmitta förenad med internationell livsmedelshandel, men att det fanns andra sätt att bemästra problemet än genom importförbud.⁷⁴ Som alternativ framhöll WHO uppförandekoder kring livsmedelshygien vid hantering och beredning av fiskeriprodukter för att minimera riskerna för smittspridning. Detta accepterades sedermera av EU då Kommissionen genomfört sina inspektioner och länderna genomfört de åtgärder de blivit ålagda.⁷⁵ I det andra fallet, motiverat av att fisk som förgiftats av bekämpningsmedel påfunnits i den ugandiska delen av sjön, kunde inga tester ge något egentligt belägg för förbudet som ändå varade i långt över ett års tid.

Med facit i hand kan det således konstateras att EU inte hade fog för sina farhågor att kolera och kemikalieförgiftad fisk från länderna runt Victoriasjön skulle skada europeiska konsumenter. Detta visar dock på en viktig aspekt av riskbedömning, där uppfattningen om vad som anses vara en acceptabel risknivå varierar mellan olika länder. Bureau et al (2002) menar också att det är svårt att särskilja vetenskapliga bedömningar från ekonomiska och politiska överväganden, med hänvisning till lobbyintressen och interagerande mellan olika ekonomiområden. Buomanno et al (2001) diskuterar också den konflikt som uppstår mellan vetenskap och politik när det gäller riskbedömning och försiktighetsprincipen i ljuset av den europeiska livsmedelslagstiftningen; det vill säga vetenskapsmannens utgångspunkt i sannolikheter ställd mot samhällets krav på politikerna att garantera total riskfrihet. Den slutsats som dras är att hur pass väl dessa två mål är förenliga är avhängigt transparens, kommunikation och samarbete parterna emellan.

⁷³ FAO:s pressmeddelande 98/21

⁷⁴ Hänvisning i Henson och Mitullah (2004) till WTO (1998)

⁷⁵ Henson och Mitullah (2004)

Vad är en acceptabel risk?

På grund av de importförbud som utfärdats med stöd av försiktighetsprincipen och baserats på en oro som med tiden visat sig obefogad, har de drabbade länderna fått erfara betydande ekonomiska förluster. För att hårdra det hela, kan det ifrågasättas om det varit ett rimligt agerande att stoppa importen av fisk från Victoriasjön under sex månader av rädsla för spridning av en koleraepidemi; eller i ett och ett halvt år för att kemikalieförgiftad fisk påträffats i den ugandiska delen av sjön. Ett annat uppmärksammat exempel som ställer resonemanget om risk kontra kostnader på sin spets, är ett EU-förslag om skärpning av gränsvärdet för aflatoxin, ett cancerframkallande mögelgift som finns i vegetabiliska livsmedel som spannmål, nötter och torkad frukt. En skärpning av gränsvärdena från Codex Alimentarius rekommendation på 15 ppb till 4 ppb, beräknades rädda 1,4 statistiskt liv på en miljard dödsfall och samtidigt minska de afrikanska ländernas export till EU med 64 procent, motsvarande 670 miljoner USD.⁷⁶

I samband med de båda importförbuden av fisk från Victoriasjön framkom visserligen brister i livsmedelshanteringen och kontrollen, men den viktiga frågan inför framtiden är ändå huruvida ett importförbud är det bästa sättet komma till rätta med problemet. Frågan belyser också u-ländernas behov av hjälp i likartade situationer. Enligt SPS-avtalet är det önskvärt att i-länderna bistår sina handelspartners med hjälp att efterleva sina åtaganden inom ramen för SPS-avtalet och frågan är då på vilket sätt i-länderna bäst kan bistå sina handelspartners. Även om ett importförbud stimulerar en harmonisering till rådande standarder och på sikt gynnar exporten, är det tveksamt om ett importförbud i sig kan anses vara speciellt gynnsamt. Troligtvis finns det andra åtgärder som får en positiv effekt på handeln utan att inbegripa den kostnad som ett importförbud innebär. Det är därför önskvärt att i-länderna beaktar de fall där nyttjandet av möjligheten att i en krissituation frångå kravet på vetenskaplig grund har orsakat de berörda länderna kännbar skada.

⁷⁶ Otsuki et al (2001)

Protektionistiska motiv

Som redan nämnts är protektionistiska motiv bakom standarder för livsmedelssäkerhet för fisk- och skaldjursprodukter inte särskilt troliga då EU, USA och Japan samtliga är nettoimportörer av fisk och skaldjur. EU:s och USA:s skärpning av kontrollen för antibiotika- och kemikalierester i räkor från Asien hösten 2001 möttes dock av kritik från thailändska exportörer. Dessa hävdade att tester i både Thailand och Kina av importerade livsmedel från EU visat på förekomst av kloramfenikol och att EU därmed tillämpade olika standarder på importerade och inhemska produkter, vilket är förbjudet enligt SPS-avtalet och därmed skulle kunna tolkas som en form av protektionism.⁷⁷ Thailand förde dock inte fram något officiellt klagomål till WTO i frågan.

7.6 Avslutande kommentarer

Sammanfattningsvis kan konstateras att de importförbud som utfärdats för fisk och skaldjur under den tid de varat i många fall orsakat stora ekonomiska förluster för aktörer inom samtliga led i livsmedelskedjan, vilket även påverkat de berörda ländernas ekonomier. Indirekt har importförbuden även inverkat negativt på andra sektorer. Frågan är dock om dessa kostnader är rimliga i proportion till den påstådda risk som motiverat förbuden. De stora ekonomiska och sociala konsekvenserna av förbuden har emellertid motiverat länderna till modernisering och harmonisering med rådande standarder. Således återfinns den katalysator-effekt som EU:s krav haft på Marockos fiskesektor även i de fall där anpassning skett reaktivt och importförbud initialt utgjort ett hinder för export. Vidare står det klart att länder som reaktivt anpassat sin fiskesektor till främst EU:s krav har fått betala ett avsevärt högre pris för sin anpassning än Marocko som lyckats väl med sitt förebyggande arbete. Detta eftersom dessa länder till direkta anpassningskostnader får addera intäktsförluster för såväl exportörer som statskassa, liksom försämrade levnadsvillkor för de människor som direkt eller indirekt är beroende av fiskesektorn för sitt uppehälle. Även om anpassningskostnaderna för sektorn som helhet är mycket låga relativt exportintäkterna, finns det skillnader mellan små företag å ena sidan och stora och medelstora före-

⁷⁷ Manarungsan et al (2004)

tag å andra sidan beträffande möjligheten till finansiering av uppgradering. Därför kan en koncentration av stora och medelstora företag inom fiskesektorn skönjas, liksom en segmentering av marknaden där mindre företag opererar på den inhemska marknaden, alternativt exportmarknader med låga krav, och de större företagen är inriktade på export till i-ländernas marknader. Under anpassningsarbetets gång har dock länderna dragit värdefulla lärdomar som kan bidra positivt till att vidareutveckla fiskesektorn så att liknande situationer kan undvikas i framtiden. Anpassningen till i-ländernas krav på livsmedelssäkerhet har även medfört en del positiva spridningseffekter.

8

Avslutande diskussion

Den stora frågan när det gäller den globala handeln med livsmedel och i-ländernas krav på livsmedelssäkerhet och som här sökt besvaras, är huruvida dessa krav hindrar eller främjar u-ländernas livsmedelsexport. På denna fråga finns inte något entydigt svar. Samtidigt som export av fisk- och skaldjursprodukter innebär en möjlighet för många u-länder att minska fattigdomen, innebär i-ländernas ständigt ökande krav på livsmedelssäkerhet också att u-länderna hela tiden ställs inför nya utmaningar. Hur myndigheter och aktörer inom fisk- och skaldjurssektorn bemöter dessa utmaningar med avseende på de strategiska valmöjligheter som finns; *utträde*, *påverkan* och *anpassning*, varierar stort såväl mellan som inom länder.

Det står emellertid klart att ett förebyggande anpassningsarbete är den strategi som leder till de största exportframgångarna. Detta gäller såväl på statlig nivå som för en enskild aktör. Genom att agera förebyggande, skapas ett övertag gentemot konkurrenter som inte är harmoniserade med importländernas krav. I takt med att allt fler länder och exportörer anpassar sig till i-ländernas krav på livsmedelssäkerhet, minskar emellertid marginalerna och lönsamheten. Ju tidigare det förebyggande arbetet inleds, desto större blir därför försprånget till konkurrenterna och desto längre kan aktören åtnjuta de vinster som genereras av erhållna konkurrensfördelar. För att lyckas med det förebyggande arbetet har emellertid en rad faktorer av avgörande betydelse kunnat identifieras.

För det första är *statens roll* mycket viktig. Ansvariga myndigheter måste därför besitta kunskap om rådande regelverk på importmarknaderna så att den inhemska lagstiftningen kan anpassas i enlighet med dessa regler. Vidare måste det finnas en administrativ organisationsstruktur som möjliggör att regelverket kan implementeras och respekteras, vilket också ställer krav på teknisk kompetens. Staten spelar också en viktig roll som spridare av information och ansvarar även för att kollektiva nyttigheter inom fiskesektorn så som landningsställen, grossisthallar, laborato-

rier och sanitär infrastruktur, utformas så att importländernas krav kan efterlevas.

För det andra är *tillgången till finansiellt kapital* en faktor av central betydelse. När det gäller statsfinanserna spelar de roll för det övergripande statliga ansvaret och för möjligheten att subventionera anpassningsinvesteringar för aktörer inom fisk- och skaldjurssektorn. Då eventuella subventioner och egna finansiella tillgångar inom företaget inte är tillräckliga för att bekosta nödvändiga investeringar, avgör möjligheten till extern finansiering om anpassning kan ske eller inte. Direktinvesteringar från utländska handelspartners eller ägare är en möjlig väg, banklån en annan. Problemet med banklån är dels dåligt fungerande kapitalmarknader i u-länderna, dels säkerheten. Stora och medelstora företag beviljas lättare krediter än mindre aktörer. Konsekvensen av detta blir en segmentering av marknaden, där stora och medelstora företag kan exportera till i-landsmarknaderna och de mindre aktörerna hänvisas till den inhemska marknaden eller till exportmarknader med lägre livsmedelssäkerhetskrav. En koncentration av stora och medelstora företag är en annan konsekvens, då mindre företag kan ha svårt att få lönsamhet i sina investeringar och därför direkt välja utträde, eller efter en tid tvingas till detta på grund av lönsamhetsproblem.

För det tredje är *kunskap om importländernas standarder* mycket viktig för konkurrenskraften på företagsnivå. Ett företag som håller sig uppdaterat om förändringar och trender på importmarknaderna har en god chans att kunna förekomma och snabbt svara på nya eller skärpta krav, och därmed komma i besittning av konkurrensfördelar gentemot mer senfärdiga konkurrenter.

Av de fall som studerats i denna rapport är det endast Marocko och Nicaragua som lyckats väl med en förebyggande anpassningsstrategi. De östafrikanska och sydostasiatiska exportsektorerna av fisk- och skaldjursprodukter har istället vidtagit anpassningsåtgärder reaktivt efter att de drabbats av importförbud. Den första slutsats som kan dras av denna reaktiva anpassningsstrategi, är att en reaktiv anpassning är betydligt dyrare än en förebyggande. Detta eftersom det till direkta anpassnings-

kostnader måste adderas förlorade exportintäkter. Förlusten kan dock helt eller delvis uppvägas av export till alternativa marknader. Av de länder som studerats var det dock endast Indien som genom att exportera till andra marknader helt lyckades uppväga förlusten av marknadstillträdet till EU. Övriga länder upplevde samtliga betydande förluster på grund av de utfärdade importförbuden. I kölvattnet av reaktiv anpassning var därför segmentering av marknaden och koncentration av stora och medelstora företag tydlig. Importförbuden har dock uppmärksammat de berörda länderna på två betydelsefulla aspekter; vikten av en förebyggande anpassningsstrategi samt fördelen med en diversifierad exportbas. Anpassning har vidare visat på positiva spridningseffekter som förbättrad livsmedelssäkerhet för den egna befolkningen och minskad miljöpåverkan. Exportframgångarna för fiskesektorn innebär också vinster för ekonomin som helhet.

I debatten om u-ländernas möjligheter till anpassning förekommer ofta två argument beträffande anpassningskostnaderna. Det första argumentet framhåller att den stora variationen på krav innebär höga anpassningskostnader. Genomgången av livsmedelslagstiftningen för fisk och skaldjur för de stora importländerna EU, USA och Japan, visar dock på små skillnader i ländernas krav. Visserligen förekommer en del olikheter i importförfarandet och vad gäller detaljrikedomen i processkraven, där EU är det land som ställer de mest långtgående kraven. I grund och botten är kraven på slutprodukten emellertid i stort desamma då de bottnar i samma ekonomiska resonemang och faror konsumenterna vill skydda sig emot. Det andra argumentet rör storleken på anpassningskostnaderna och det påpekas ofta att dessa skulle vara oöverstigliga för u-länderna. Detta argument stämmer till viss del då kostnaderna initialt kan vara höga, men långsiktigt är de ändå små i relation till vinsten av bibehållet eller utökat marknadstillträde. Återigen har större företag ett övertag över mindre konkurrenter då dessa kan sprida de fasta kostnaderna över en större mängd produktionsenheter. Därmed blir de fasta kostnaderna relativt sett högre för mindre industrier och de löper därför större risk att tvingas till utträde.

Den bild som kvarstår efter genomgången av de fallstudier som behandlats, är att standarder som hinder eller katalysator inte så mycket är en fråga på nationell nivå som på sektorsnivå. Visserligen är statens ansvar av avgörande betydelse i egenskap av kontrollmyndighet samt för att stödja och initiera exportsektorns anpassningsarbete, men därefter är det företagets eget agerande som faller avgörandet. Kunskap om rådande standarder och trender beträffande livsmedelssäkerhetskrav på importmarknaderna är en viktig del, men den begränsande faktorn är ändå tillgången till finansiellt kapital. Inom samma sektor i ett land kan därför både anpassning och utträde skönjas och även om standarder initialt kan utgöra ett hinder för export, kan de ändå verka som katalysator på lite sikt. Stora och medelstora företag lyckas i regel väl med att anpassa sig till de krav som ställs, vilket av naturliga skäl förenklas av att anpassningen sker förebyggande istället för reaktivt. Mindre företag har dock svårare att anpassa sig över lag beroende på att de inte kan nyttja stor-driftsfördelar och ofta upplever svårigheter med tillgång till finansiellt kapital. Den katalysatoreffekt som var tydlig i Marockos fall är därför mer trolig för stora och medelstora företag, medan kraven på livsmedelssäkerhet ställer mindre aktörer inför utmaningar som kan utgöra ett hinder för deras tillträde till i-landsmarknaderna.

För att underlätta anpassning för mindre aktörer är det därför viktigt att lösa problemet med finansiering. En möjlighet är att som i Marocko upprätta en garantifond som utgör säkerhet för bankkrediter, men i Marocko har det visat sig vara svårt att skaffa det kapital som krävs. Med anledning av finansieringsproblematiken efterfrågar u-länderna själva mer handelsrelaterat bistånd då de i dagsläget anser detta otillräckligt. I många fall har bistånd visserligen getts till fiskesektorn, men det finns ett stort behov av specifikt stöd till uppgradering för att anpassa exporten till i-ländernas krav. Att göra i-ländernas åtaganden inom SPS-avtalet mer bindande är därför önskvärt och en fråga som u-länderna driver inom WTO. Innan i-länderna kan tänkas tillmötesgå detta krav krävs emellertid en ny klassificering av u-länder så att de insatser som ges verkligen kommer de mest behövande till del.

En viktig fråga inför framtiden är tolkningen av avtalets del om att vid en krissituation kunna frångå kravet på vetenskaplig grund. Med tanke på de konsekvenser EU:s nyttjande av försiktighetsprincipen haft, där det med facit i hand kunnat konstateras att EU:s oro varit mer eller mindre obefogad, är en fråga som måste redas ut vad som kan anses vara ett rimligt agerande med tanke på den påstådda risken. En viktig fråga är därför om det finns någon gräns för vad som är rimliga krav, var denna i så fall går och vidare hur SPS-avtalet kan utformas så att gränsen inte överträds. En annan viktig fråga är också om det bör ställas krav på att den part som hävdar försiktighetsargument aktivt engagerar sig i att hjälpa sin handelspartner att komma till rätta med de problem som ligger till grund för försiktighetsåtgärden.

En annan stor fråga gäller den framtida utvecklingen av produktstandarder. Standarder styrs till stor del av konsumenternas oro och krav. Med förfinade mätmetoder och ökat välbefinnande, blir konsumenterna allt mer villiga att betala ett högre pris för garanterad riskfrihet och ställer i och med detta högre krav på utformningen av standarder. En möjlig effekt av denna utveckling är att kraven drivs så långt att de hälsovinster som uppnås endast är marginella medan kostnaderna är mycket stora. Det blir då viktigt att sätta både risk och kostnader i relation till hälso-risker i livet i övrigt, som exempelvis fetma och rökning. En annan utveckling som märks är att också privata standarder för livsmedelssäkerhet ökar. Även krav som ger uttryck för konsumentens sociala värderingar ökar, där ekologiskt odlade varor, miljöhänsyn, rättvisemärkning och avståndstagande från barnarbete blir allt viktigare konkurrensmedel för livsmedelsföretagen. Det som riskerar att bli ett problem för u-länderna i och med denna utveckling är att SPS-avtalet inte gäller för den typen av krav, utan enbart är tillämpligt på offentliga standarder. En möjlighet är emellertid att de privata livsmedelskedjorna i och med detta investerar i sina handelspartners. Samtidigt kan utvecklingen av privata standarder innebära en risk att u-landsexportörer marginaliseras.

9

Sammanfattning

Exporten av fisk- och skaldjursprodukter från u-länder till i-landsmarknaderna har ökat markant under den senaste trettioårsperioden. U-länderna svarar nu för femtio procent av världshandeln med fisk och skaldjur och EU, USA och Japan står tillsammans för åttio procent av importen. Exporten av fisk- och skaldjursprodukter är en viktig inkomstkälla för många u-länder. I-ländernas krav på livsmedelssäkerhet innebär dock en utmaning för de exporterande länderna. Livsmedelsexportörerna har visserligen naturliga incitament att leverera säkra livsmedel, men dessa incitament kan brista då livsmedelssäkerheten inte är synlig för blotta ögat. Därför måste staten reglera hantering, produktionsprocesser och kontroll av slutprodukterna. För u-länderna ställer anpassningen till i-ländernas livsmedelsregleringar krav på teknisk kompetens och investeringar som kräver tillgång till finansiellt kapital. Väl fungerande myndigheter är också avgörande för att harmonisera den egna lagstiftningen med importländernas krav samt för att kontrollera att kraven verkligen efterlevs.

Det senaste decenniet har i-ländernas krav på livsmedelssäkerhet ökat kraftigt vilket beror på två orsaker. Den ena är att exempelvis galna kojukan samt riskerna med hormon- och antibiotikabehandlade livsmedel uppmärksammas mycket. Den andra orsaken är att individer i takt med stigande välstånd ställer allt högre krav på att den mat de konsumerar inte ska utgöra någon hälsorisk. En fråga som väckts i anslutning till detta är om i-ländernas krav på livsmedelssäkerhet utgör ett hinder för u-ländernas livsmedelsexport. Detta eftersom anpassning till i-ländernas krav ofta kräver stora investeringar. Samtidigt finns också en oro att i-länderna använder sig av krav på säkra livsmedel för att skydda de egna livsmedelsproducenterna från internationell konkurrens. På senare tid har emellertid positiva effekter av krav på livsmedelssäkerhet uppmärksammas, där kraven ses som en katalysator för modernisering som i sin tur genererar ökade exportintäkter. Rapporten har därför undersökt huruvida standarder hindrar eller främjar u-ländernas export av fisk och skaldjur.

Beträffande de krav som ställs på fisk- och skaldjursprodukter, bottnar dessa i hälsorisker från bristfällig hantering med matförgiftning som den största faran. Kraven som ställs på importerade fisk- och skaldjursprodukter på de viktiga i-landsmarknaderna är i grunden desamma, även om EU, USA och Japan har något olika regelverk och importförfaranden.

Som medlemmar i WTO har EU, USA och Japan rätt att ställa de krav på livsmedel som de anser vara nödvändiga för att värna människors, djurs och växters liv och hälsa. Åtgärderna måste dock hålla sig inom det ramverk för utformning av krav på livsmedelssäkerhet som anges i *Avtalet om sanitära och fytosanitära åtgärder* (SPS-avtalet). För att förhindra att åtgärder orsakar omotiverade handelsstörningar, måste kraven vila på vetenskaplig grund. Detta krav kan dock frångås när det bedöms föreligga en hälsorisk med ett visst livsmedel, men tillräcklig vetenskaplig bevisning för riskbedömning ännu inte framkommit. I en sådan situation får landet vidta skyddsåtgärder utan vetenskapligt stöd.

Det finns tre huvudstrategier för u-länderna att följa när de ställs inför i-ländernas krav på livsmedelssäkerhet. Den första av dessa är *utträde*, vilken innebär att marknaden med de höga kraven på livsmedelssäkerhet överges. Denna strategi kan vara antingen ett medvetet val av en aktör som efter en kostnads-nyttoanalys funnit det mer lönsamt att exportera till marknader med lägre krav, eller vara en konsekvens av att en exportör inte har de medel som krävs för att harmonisera sin produktion med importländernas krav. Följden av utträde kan vara avveckling av verksamheten, men i den mån en alternativ marknad för livsmedlet existerar är det troligt att exporten omdirigeras till denna.

Den andra strategin som identifierats är *påverkan*. Genom att delta i det internationella standardiseringsarbetet och föra en dialog med sina handelspartners, har u-länderna en möjlighet att påverka utformningen av standarder. U-länderna har dock generellt svårt att utnyttja denna möjlighet eftersom de ofta saknar nödvändiga resurser.

Den tredje och sista strategin som identifierats är *anpassning*, vilken helt enkelt innebär att åtgärder vidtas för att harmonisera den egna lagstift-

ningen, produktionsprocesser och kontrollförfaranden med importlän- dernas livsmedelsregleringar. Anpassning kan ske *aktivt* genom ett före- byggande arbete, eller *reaktivt* som en reaktion på att exportsektorn be- finner sig i en krissituation där tillträdet till en viktig exportmarknad be- gränsats för att livsmedelssäkerheten inte kan garanteras. På grund av de kostnader som är förenade med anpassning, liksom de krav som ställs på teknisk kompetens och fungerande institutioner, är det troligt att fattigare länder med låg utbildningsnivå och dåligt fungerande insti- tutioner har svårare att klara av en anpassning än vad mer utvecklade u- länder har.

En egen fältstudie i Marocko utgör tillsammans med befintliga fallstudi- er från andra u-länder grunden i rapporten. Med avseende på de tre strategierna utträde, påverkan och anpassning, har rapporten ämnat identifiera om det går att dra några generella slutsatser angående hypo- teserna om standarder som hinder eller katalysator.

Fallstudien i Marocko gav en enhetlig bild av ett land där företrädesvis EU:s livsmedelsregleringar haft en tydlig *katalysatoreffekt* på landets ex- port av fisk- och skaldjursprodukter. Trots att Marocko är ett relativt fat- tigt land, har staten och exportsektorn tidigt anammat en *förebyggande* anpassningsstrategi. Därigenom har landet undgått handelsrestriktioner som till exempel importförbud. Genom att erbjuda säkra fisk- och skal- djursprodukter av hög kvalitet har landet haft en konkurrensfördel gentemot ej harmoniserade konkurrenter.

De övriga fallstudier som granskades behandlade export av nilabborre från Kenya, Uganda och Tanzania, samt export av räkor från Nicaragua och de sydostasiatiska länderna Indien, Bangladesh och Thailand. Av dessa länder var det enbart Nicaragua som likt Marocko agerat förebyg- gande med anpassning. En bidragande orsak till att Nicaraguas fram- gångsrika *aktiva* anpassningsstrategi var amerikanska direktinvestering- ar. När det gäller de afrikanska och sydostasiatiska länderna hade an- passningen till i-ländernas krav på livsmedelssäkerhet skett *reaktivt* efter att länderna drabbats av importförbud, i första hand av EU, vars han- delsrestriktioner ofta leder till att andra i-länder utfärdar liknande re-

striktioner. Jämfört med en förebyggande anpassningsstrategi, blev anpassningskostnaderna högre för de länder vars anpassningsarbete skett reaktivt. Detta eftersom de drabbade länderna till direkta kostnader fått addera de inkomstbortfall som uppkommit under den tid försiktighetsåtgärden varat. I den mån alternativa exportmarknader funnits, kunde förlusten till viss del uppvägas av en omdirigering till dessa. Undantaget Indien innebar ändå importförbudens betydande förluster för exportsektorn i samtliga länder, vilket inverkade negativt på både sysselsättning och statsfinanser. Importförbud utgör alltså ett *handelshinder* initialt, men då ett förbud motiverar till en reaktiv anpassning kan man ändå tala om en *katalysatoreffekt* av standarder vars positiva effekter uppkommer först på lite sikt.

Även om anpassningskostnaderna för ländernas exportsektorer som helhet låg strax över 1,5 procent av exportinkomsten, kunde en tydlig skillnad skönjas mellan stora och små företag. Stora och medelstora företag hade två stora fördelar gentemot sina mindre konkurrenter. Den ena gällde stordriftsfördelar i produktionen och den andra tillgången till finansiellt kapital. Konsekvensen av detta blev en strukturuomvandling med koncentration av stora och medelstora företag, samt en segmentering av marknaden där större företag exporterade till i-landsmarknaderna och mindre företag försörjde den inhemska marknaden eller exporterade till marknader med lägre krav; företrädesvis andra u-länder. Genomgången av fallstudierna visade även på positiva sidoeffekter av anpassning, där förbättrad livsmedelssäkerhet för den inhemska befolkningen och minskad miljöpåverkan var de mest framträdande.

En fråga som kvarstod efter genomgången av fallstudierna gällde rimligheten i de krav i-länderna ställer på sina handelspartners. Med anledning av de ekonomiska och sociala konsekvenser i u-länderna som orsakats av importförbud, och det faktum att oron som legat till grund för de utfärdade importrestriktionerna med facit i hand visat sig obefogad, kan det därför övervägas om möjligheten att vidta skyddsåtgärder bör begränsas. Alternativt kan det behöva ställas krav på de länder som utfärdar importförbud att hjälpa till med att korrigera de problem i u-länderna som ligger till grund för importrestriktionerna.

Appendix

Förteckning över studier som använts i rapporten

Land	Produkt	Studie
Bangladesh	Räkor	Cato, J.C. och C.A. Lima dos Santos (2000), "Costs to Upgrade the Bangladesh Frozen Shrimp Processing Sector to Adequate Technical and Sanitary Standards and to Maintain a HACCP Program.", publicerad i <i>The Economics of HACCP: New Studies of Costs and Benefits</i> , (red.) L. Unnevehr, St. Paul, Minnesota: Eagan Press, s. 385–402
Bangladesh	Räkor	Khatun, F. (2004), <i>Fish Trade Liberalization in Bangladesh: Implications of SPS Measures and Eco-Labeling for the Export-Oriented Shrimp Sector</i> , FAO Project PR 26109
Indien	Räkor	Henson, S., M. Saquib och D. Rajasenan (2005), <i>Impact of Sanitary Measures on Exports of Fishery Products from India: The Case of Kerala</i> , Världsbanken, Washington DC
Kenya	Fisk samt frukt & grönt	Noor, H. (2005), <i>The impact of sanitary and phyto-sanitary measures on Kenya</i> , http://cuts-international.org/halima.doc
Kenya	Nilaborre	Henson, S. och W. Mitullah (2004), <i>Kenyan Exports of Nile Perch: Impact of Food Safety Standards on an Export Oriented Supply Chain</i> , World Bank Policy Research Working Paper No. 3349. Washington, DC
Nicaragua	Räkor	Cato, J.C., S. Otwell och A. Saborio Coze (2005), <i>Nicaragua's Shrimp Subsector: Developing a Production Capacity and Export Market during Rapidly Changing Worldwide Safety and Quality Regulations</i> , Världsbanken
Tanzania	Nilaborre	Mosha, C.J.S. och R.N. Magoma (2002), "Reduction of food-borne hazards, including microbiological and others, with emphasis on emerging hazards", dokument presenterat vid "FAO/WHO Global Forum of Food Safety Regulators", Marrakesh, Marocko 28-30 januari 2002
Tanzania	Nilaborre	Musonda, F.M. och W. Mbowe (2001), <i>The Impact of Implementing SPS and TBT Agreements: The Case of Fish Exports to</i>

		<i>European Union by Tanzania.</i>
Thailand	Räkor	Manarungsan, S., J. Naewbanij och T. Rerngjakrabhet (2005), <i>Costs of Compliance to SPS Standards: Thailand Case Studies of Shrimp, Fresh Asparagus and Frozen Green Soybeans</i> , Agriculture and Rural Development Discussion Paper, Världsbanken
Uganda	Nilaborre	Balagadde, S. (2003), "Fish safety and quality assurance – Uganda's experience", presentation på CASCO/DEVCO:s Workshop: "Product and Management System Certification in Developing Countries and in Countries in Transition", 4 november 2003 i Genève, Schweiz
Uganda	Nilaborre	Zaramba, S. (2002), "Uganda Country Report on the Integration of Multiple Sources of Technical Assistance to Capacity Building on improving the Quality of Fish Export", dokument presenterat vid FAO/WHO Global Forum of Food Safety Regulators, Marrakesh, Marocko 28-30 januari 2002

Litteraturförteckning

Ababouch, L., G. Gandini och J. Ryder (2005), *Causes of detentions and rejections in international fish trade*. FAO Fisheries Technical Paper No. 473, FAO, Rom

Agritrade (2004), *The international context of EU-ACP trade in fishery products. Trends in the global trade of fishery products and EU-ACP fish trade*.
http://agritrade.cta.int/fisheries/market_access/executive_brief.htm

Aksoy, A. (2005), "The evolution of agricultural trade flows", *Global Agricultural Trade and Developing Countries*, s. 17-35, Världsbanken, Washington DC

Antle, J. (2001), "Economic Analysis of Food Safety", *Handbook of Agricultural Economics*, Vol. 1B, (red.) B. Gardner och G. Rausser, Elsevier, Amsterdam, Holland

Balagadde, S. (2003), "Fish safety and quality assurance – Uganda's experience", presentation på CASCO/DEVCO:s Workshop: "Product and Management System Certification in Developing Countries and in Countries in Transition", 4 november 2003 i Genève, Schweiz.
<http://www.iso.org/iso/en/commcentre/presentations/wkshps-seminars/casco/casdev2003/casdev2003SamuelBalagadde.pdf>

Beghin, J. och J-C. Bureau (2001), *Quantification of Sanitary, Phytosanitary, and Technical Barriers to Trade for Trade Policy Analysis*, Working Paper 01-WP 291, Iowa State University
<http://jcbureau.club.fr/card01wp291.pdf>

Bora, B. (2002), "Trade related investment measures", publicerad i *Development, Trade and the WTO – A Handbook*, s. 171-178, (red.) B. Hoekman, A. Mattoo och P. English, Världsbanken, Washington DC

Borensztein, E., J. De Gregorio och J-W. Lee (1998), "How does foreign direct investment affect economic growth?", *Journal of International Economics*, nr. 45 s. 115–135

Buoanno, L., S. Zablotney och R. Keefer (2001), "Politics versus Science in the Making of a New Regulatory Regime for Food in Europe", *European Integration online Papers*, Vol. 5 Nr. 12
<http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-012a.htm>

Bureau, J-C., W. Jones, E. Gozlan och S. Marette (2002), "Issues in demand for quality and trade", s. 3-32 i *Global Food Trade and Consumer Demand for Quality*, red. B. Krissoff, M. Bohman och J.A. Caswell, Kluwer Academic/Plenum Publishers, New York

Byerlee, D., X. Diao och C. Jackson (2005), *Agriculture, Rural Development, and Pro-poor Growth Country Experiences in the Post-Reform Era*, Världsbanken, Washington DC

Cato, J.C. (1998), *Seafood Safety - Economics of Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP) programmes*. *FAO Fisheries Technical Paper No. 381*, FAO, Rom

Cato, J.C. och C.A. Lima dos Santos (2000), "Costs to Upgrade the Bangladesh Frozen Shrimp Processing Sector to Adequate Technical and Sanitary Standards and to Maintain a HACCP Program.", publicerad i *The Economics of HACCP: New Studies of Costs and Benefits*, (red.) L. Unnevehr, St. Paul, Minnesota: Eagan Press, s. 385–402

Cato, J.C., S. Otwell och A. Saborio Coze (2005), *Nicaragua's Shrimp Sub-sector: Developing a Production Capacity and Export Market during Rapidly Changing Worldwide Safety and Quality Regulations*, Världsbanken, Washington DC

Delgado, C., J. Hopkins och V. Kelly (1998), *Agricultural Growth Linkages in Sub-Saharan Africa*, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington DC

de Mello, L.R. (1997), "Foreign Direct Investment in Developing Countries: A Selective Survey", *Journal of Development Studies*, nr. 34, s. 1-34

DFID (2005), *Growth and poverty reduction: the role of agriculture*, DFID policy paper, Department for International Development, Storbritannien
<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/growth-poverty-agriculture.pdf>

EU:s pressmeddelande (2005a) "Commissioner Borg welcomes a new fisheries partnership agreement with Morocco", 28 juli 2005
http://europa.eu.int/comm/fisheries/news_corner/press/inf05_38_en.htm

EU:s pressmeddelande (2005b) "EU/Morocco Fisheries Partnership Agreement: Past and Future", 28 juli 2005
http://europa.eu.int/comm/fisheries/news_corner/press/inf05_37_en.htm

FAO (1998), *Import ban on fish products from Africa "not the most appropriate answer"*, Pressmeddelande 98/21, Bryssel 25 mars 1998
http://www.fao.org/WAICENT/OIS/PRESS_NE/PRESSENG/1998/pren9821.htm

FAO (2000), *Agriculture, trade and food security: issues and options in the WTO negotiations on agriculture from the perspective of developing countries*, Vol. I and II, FAO, Rom

FAO (2001), *The Role of Agriculture in the Development of LDCs and their Integration into the World Economy*, FAO, Rom

FAO (2003), *Aquaculture: not just an export industry*, FAO, Rom
<http://www.fao.org/english/newsroom/focus/2003/aquaculture.htm>

FAO/ASEAN (2003), *Report of the FAO-ASEAN Strategic Planning Workshop on Harmonization of Standards for Shrimp Export-Import*, RAP Publication 2004/07, FAO Regional Office Asia and the Pacific, Bangkok, Thailand
http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/007/ad502e/ad502e00.htm

FAO (2004), *The state of world fisheries and aquaculture 2004*, FAO Fisheries Department, FAO, Rom

FAO/WHO (2004), "Practical Actions to Promote Food Safety", rapport från konferensen "FAO/WHO Regional Conference on Food Safety for Asia and the Pacific", Seremban, Malaysia, 24-27 november 2004, FAO, Rom

Ferrantino, M. (2006), *Quantifying the trade and economic effects of non-tariff measures*. OECD Trade Policy Working Paper No. 28

Fredriksson, L. och H. Wendel (2005), *Food Safety Standards and Seafood Exports from Morocco – Catalyst or Barrier?*, MFS Nr 168, 2005:10, Lunds Universitet

Henson, S., R. Loader, A. Swinbank, M. Bredahl och N. Lux (2000), *Impact of sanitary and phytosanitary measures on developing countries*, University of Reading
[http://www.apd.rdg.ac.uk/AgEcon/research/workingpapers/SPS%20FINAL%20REPORT%20\(2\).pdf](http://www.apd.rdg.ac.uk/AgEcon/research/workingpapers/SPS%20FINAL%20REPORT%20(2).pdf)

Henson, S., A. Brouder och W. Mitullah (2000), "Food Safety Requirements and Food Exports from Developing Countries: The Case of Fish Exports from Kenya to The European Union", *American Journal of Agricultural Economics*, 82 (5) 2000, s. 1159-1169

Henson, S. och W. Mitullah (2004), *Kenyan Exports of Nile Perch: Impact of Food Safety Standards on an Export Oriented Supply Chain*, World Bank Policy Research Working Paper # 3349. Washington, DC

Henson, S., M. Saquib och D. Rajasenan (2005), *Impact of Sanitary Measures on Exports of Fishery Products from India: The Case of Kerala*, Världsbanken

Hillman, J. (1997), "Non-Tariff Agricultural Trade Barriers Revisited", publicerad i *Understanding Technical Barriers to Agricultural Trade*, (red.)

D. Orden och D. Roberts, International Agricultural Trade Research Consortium, University of Minnesota

Hine, R. C., D. Greenaway och C. Milner (1999), "Vertical and Horizontal Intra-Industry Trade: An Analysis of Country and Industry Specific Determinants" publicerad i *Intra-industry trade and adjustment*, (red.) M. Brühlhart & R.C. Hine, Macmillan Press Ltd, London, s. 70-97

Huss, H.H. (1995), *Quality and Quality Changes in Fresh Fish*. FAO Fisheries Technical Paper No. 348, FAO, Rom

Jaffee, S. (2004), *Managing Standards for Developing Country Competitiveness in High-Value Food Trade*, presentation vid IAMA Congress, 12-15 juni 2004

<http://www.ifama.org/conferences/2004Conference/Forum/Jaffee.ppt>

Jaffee, S. och S. Henson (2004), *Standards and Agro-Food Exports from Developing Countries: Rebalancing the Debate*, World Bank Policy Research Working Paper No. 3348, juni 2004

Jaffee, S. och S. Henson (2005), "Agro-food exports from developing countries: The challenges posed by standards"; *Global Agricultural Trade and Developing Countries*, (red.) Aksoy, M.A., och Beghin, J.C., Världsbanken, Washington DC

Jha, V., red. (2005), *Environmental Regulation and Food Safety – Studies of Protection and Protectionism*, Edward Elgar/International Development Research Centre, Storbritannien

Jordbruksverket (2004), *Rapport 2004:14 - Differentiering mellan u-länder i WTO*

Josling, T., D. Roberts och D. Orden (2004), *Food Regulation and Trade: Toward a Safe and Open Global System*, Institute for International Economics, Washington DC

Khatun, F. (2004), *Fish Trade Liberalization in Bangladesh: Implications of SPS Measures and Eco-Labeling for the Export-Oriented Shrimp Sector*, FAO Project PR 26109

Kitchell, J.F., D.E. Schindler, R. Ogutu-Ohwayo och P.N. Reinthal (1997), "The Nile Perch in Lake Victoria: Interactions between predation and fisheries", *Ecological Applications*, 7(2), s. 653-664, Ecological Society of America

Kommerskollegium och Fiskeriverket (2000), *Fiskesektorn i ett WTO-perspektiv*

Krissoff, B., M. Bohman och J.A. Caswell, red. (2002), *Global Food Trade and Consumer Demand for Quality*, Kluwer Academic/ Plenum Publishers, New York

Lem, A. (2003), "The WTO Doha round and Fisheries: what is at stake", *Eurofish Magazine*, nr. 4/2003

Laird, S. och A. Yeats (1990), "Trends in Non-Tariff Barriers of Developed Countries", *Weltwirtschaftliches Archiv*, nr 126, s. 299-325

Manarungsan, S., J. Naewbanij och T. Rerngjakrabhet (2005), *Costs of Compliance to SPS Standards: Thailand Case Studies of Shrimp, Fresh Asparagus and Frozen Green Soybeans*, Agriculture and Rural Development Discussion Paper, Världsbanken

Markusen, J., J. Melvin, W. Kaempfer och K. Maskus (1995), *International trade theory and evidence*, McGraw-Hill International Editions, Singapore

Maskus, K. och J. Wilson (2001), *Quantifying the Impact of Technical Barriers to Trade – Can It Be Done?*, (red.) K. Maskus och J. Wilson, The University of Michigan Press

Megapesca (1997), "Nile Perch – marketing success or ecological disaster?" publicerad i *Seafood International*, maj 1997

<http://www.megapesca.com/nileperch.html>

Melchior, A. (2005), *The Fishy Story About Tariffs in World Seafood Trade*, skriven för FAO, 29 november 2005

http://www.globefish.org/files/Tariffs%20in%20World%20Seafood%20Trade%20Nov_286.pdf

Michalopoulos, C. (1998), *The participation of the developing countries in the WTO*, WB Policy Research Working Paper No. 1906, Världsbanken/WTO

Mosha, C.J.S. och R.N. Magoma (2002), "Reduction of foodborne hazards, including microbiological and others, with emphasis on emerging hazards", dokument presenterat vid "FAO/WHO Global Forum of Food Safety Regulators", Marrakesh, Marocko 28-30 januari 2002.

MPM/DIP (2002), *Les Industries de Valorisation des Produits de la Mer*

Musonda, F.M. och W. Mbowe (2001), *The Impact of Implementing SPS and TBT Agreements: The Case of Fish Exports to European Union by Tanzania*.
<http://www.tzonline.org/pdf/theimpactofimplementingspsandtbt.pdf>

National Research Council (1995), *Standards, Conformity Assessment and Trade*, National Research Council, Washington DC

Ndayisenga, F. och J. Kinsey (1994), "The structure of Non-Tariff Trade Measures on Agricultural Products in High Income Countries", *Agriculture*, Nr. 10 Vol. 4, s. 275-292

Noor, H. (2005), *The impact of sanitary and phyto-sanitary measures on Kenya*
<http://cuts-international.org/halima.doc>

Otsuki, T., J.S. Wilson och M. Sewadeh (2001), *A Race to the Top? A Case Study of Food Safety Standards and African Exports*, World Bank Policy Research Working Paper No. 2563, Världsbanken, Washington DC

Oyejide, A., O. Ogunkola och A. Bankole (2000), *Quantifying the Trade Impact of Sanitary and Phytosanitary Standards: What is Known and Issues of Importance for Sub-Saharan Africa*, artikel presenterad vid Världsbankens workshop "Quantifying the Trade Effect of Standards and Regulatory Barriers: Is It Possible?", Washington DC, 27 april 2000
<http://www.worldbank.org/research/trade/conference/oyejide1.pdf>

Page, S. (2002), *Developing Countries in GATT/WTO Negotiations*, Overseas Development Institute, London
http://www.odi.org.uk/iedg/participation_in_negotiations/gatt_wtonegotiationsfeb2002.pdf

Petrey, L.A. och R.W.M. Johnson (1993), "Agriculture in the Uruguay Round: Sanitary and Phytosanitary Measures", *Review of Marketing and Agricultural Economics*, nr 61, s. 433-442

Reynolds, J.E. och D.F. Greboval (1989), *Socio-economic effects of the evolution of Nile perch fisheries in Lake Victoria: a review*. CIFA Technical Paper 17. FAO, Rom.

Roberts, D., T. Josling och D. Orden, *A Framework for Analyzing Technical Trade Barriers in Agricultural Markets*, Technical Bulletin No. 1876, U.S. Department of Agriculture, Washington DC

Saggi, K. (2002), "International Technology Transfer and Economic Development", publicerad i *Development, Trade and the WTO – A Handbook*, s. 351-358, (red.) B. Hoekman, A. Mattoo och P. English, Världsbanken, Washington

Sauper, H. (2004), *Darwin's Nightmare*

Segerson, K. (1999), "Mandatory versus voluntary approaches to food safety", *Agribusiness*, Vol. 15 nr. 1, s. 53-70

Svenska FAO Kommittén (2005), *Krav på säker mat – självklarhet eller handelshinder?*, Svenska FAO Kommitténs skriftserie nr 2/05

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/04/76/03/cba6490b.pdf>

Sykes, A.O. (1995), *Product Standards for Internationally Integrated Goods Markets*. Brookings Institution, Washington DC

Thilmany, D.D och C.B. Barrett (1997), "Regulatory Barriers in an Integrating World Food Market", *Review of Agricultural Economics*, Nr. 19 Vol. 1, s. 91-107

Timmer, C.P. (2005), "Food Security and Economic Growth: an Asian perspective", *Asian-Pacific Economic Literature*, 19 (1), s.1-17

Human Development Report 2005, *International cooperation at a crossroads - Aid, trade and security in an unequal world*, Förenta Nationerna, New York

Unnevehr, L. och H. Jensen (1998), *The Economic Implications of Using HACCP as a Food Safety Regulatory Standard*
<http://www.card.iastate.edu/publications/DBS/PDFFiles/99wp228.pdf>

Unnevehr, L. (1999), "Food Safety Issues and Fresh Food Product Exports from LDC's", *Agricultural Economics*, 23 (3) 2000, s. 231-240

Unnevehr, L. och D. Roberts (2003), *Food Safety and Quality: Regulations, Trade, and the WTO*. Artikel presenterad vid konferensen *Agricultural policy reform and the WTO: where are we heading?*, Capri, 23-26 juni 2003
<http://www.ecostat.unical.it/2003agtradeconf/Invited%20papers/Unnevehr%20and%20Roberts.pdf>

Vannucini, S. (2004), *Overview of fish production, utilization, consumption and trade based on 2002 data*, FAO Fishery Information, Data and Statistics Unit, Rom

Vogel, D. (1995), *Trading Up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*, Harvard University Press, Cambridge MA.

Världsbanken (2005), *Report No. 31207: Food Safety and Agricultural Health Standards: Challenges and Opportunities for Developing Country Exports*, Världsbanken, Washington DC

WTO (1998), *Trade Restrictions in Response to Cholera*. Submission by the World Health Organization (G/SPS/GEN/53). World Trade Organization, Genève

WTO (2000), *Proposal for comprehensive long-term agricultural trade reform: submission from the United State*, G/AG/NG/W/15, 23 juni 2000, Genève

WTO (2001), *WTO Africa Group: joint proposal on the negotiations on agriculture*, G/AG/NG/W/142, 23 mars 2001, Genève

Zaramba, S. (2002), "Uganda Country Report on the Integration of Multiple Sources of Technical Assistance to Capacity Building on improving the Quality of Fish Export", dokument presenterat vid FAO/WHO Global Forum of Food Safety Regulators, Marrakesh, Marocko 28-30 januari 2002
<http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/004/AB535E.HTM>

Elektroniska källor

American Institute of Marine Underwriters
<http://www.aimu.org/images/flowchart.jpg>

COMTRADE, Förenta Nationernas databas över handelsstatistik
<http://unstats.un.org/unsd/comtrade/>

FAO Fishery Country Profiles
<http://www.fao.org/fi/fcp/fcp.asp>

Globalis.se
<http://www.globalis.se>

Kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor, Inspektionsrapporter
http://europa.eu.int/comm/food/fvo/ir_search_en.cfm

Livsmedelsverket
<http://livsmedelsverket.se>

LivsmedelsSverige
<http://www.livsmedelssverige.org>

Ministère du Commerce Extérieur
<http://www.mce.gov.ma/Home.asp>

Nationalencyklopedin
<http://www.nationalencyklopedin.se>

Smittskyddsinstitutet
<http://www.smittskyddsinstitutet.se>

Förteckning över EU-dokument

Direktiv 92/59/EEG
Direktiv 96/22/EC
Direktiv 96/23/EC
Direktiv 97/78/EG
Direktiv 2001/95/EG
Direktiv 2003/74/EC

Förordning EG/852/2004
Förordning EG/853/2004

Kommissionens beslut 97/878/EC
Kommissionens beslut 98/84/EC
Kommissionens beslut 98/418/EC
Kommissionens beslut 1999/253/EC
Kommissionens beslut 2000/759/EC

Kommissionens beslut 2001/40/EC
Kommissionens beslut 2001/633/EC
Kommissionens beslut 2004/36/EC

Reglering EG/178/2002

Tidigare utgivna publikationer från SLI

Rapporter

- | | |
|--------|---|
| 2000:1 | Varför bör CAP – EU:s gemensamma jordbrukspolitik – reformeras? |
| 2000:2 | Jordbruket och tullarna – en studie av tullstrukturer inför WTO:s millennierunda |
| 2001:1 | Prisbildning och efterfrågan på ekologiska livsmedel |
| 2001:2 | Utvärdering av ett investeringsstöd till livsmedelsindustrin |
| 2001:3 | Subsidiarity, the CAP and EU Enlargement |
| 2001:4 | Negotiating CAP reform in the European Union – Agenda 2000 |
| 2001:5 | Ryskt jordbruk – nuläge och framtidsutsikter |
| 2002:1 | EU Milk Policy after Enlargement – Competitiveness and Politics in Four Candidate Countries |
| 2002:2 | Märkning av genmodifierade livsmedel – en samhällsekonomisk analys |
| 2002:3 | Märkning av genmodifierade livsmedel – en företagsekonomisk analys |
| 2002:4 | Internationell handel – även för jordbruket? |
| 2002:5 | Mjölkproduktion utan gränser – Europas bönder på en avreglerad mjölkmarknad |
| 2003:1 | Landsbygdsutveckling i ett utvidgat EU – en fallstudie i Polen |
| 2003:2 | Samhällsekonomisk analys av ekologisk livsmedelsproduktion |
| 2004:1 | Svensk livsmedelsexport – analys av vilka som exporterar och vad |
| 2004:2 | EU:s och USA:s livsmedelsbistånd – effekter på lokal produktion och import |

2004:3	En levande landsbygd – vad kan politik åstadkomma?
2004:4	Regional inkomstutveckling och ekonomisk koncentration – med fokus på jordbruket
2004:5	Fiske i framtiden – hur förvalta en gemensam naturresurs?
2004:6	Effekter av EU:s avtal om fiske i u-länder
2004:7	Ekonomiska drivkrafter för djurtransporter
2004:8	Att bevara betesmarker – en analys av ekonomiska styrmedel
2004:9	Det svenska jordbrukets konkurrenskraft efter EU-inträdet
2005:1	Resursanvändning i svenskt fiske – en analys av kapacitet och effektivitet
2005:2	Vem ska reglera maten? – EU:s livsmedelslagstiftning och subsidiaritetsprincipen
2005:3	Vad kan staten göra åt fetma?
2005:4	Konkurrenskraft på fiskeriprodukter – Sverige i världen

Skrifter

2002:1	Analys av enhetliga arealstöd i EU
2003:1	Halvtidsöversyn av den gemensamma jordbrukspolitiken – en konsekvensanalys
2003:2	Arealstöd till jordbruket – Hur påverkas produktionen i Sverige?
2003:3	Är förhandlingsprocessen i EU ett hinder för jordbruksreformer?
2003:4	Gränseffekter på en gränslös marknad – prisskillnader på livsmedel inom EU
2003:5	Ekologiskt jordbruk – lönsamt för jordbrukaren?
2004:1	Landsbygdsutveckling – en analys av projekt för ökad sysselsättning
2004:2	Prisbildning och marknad för ekologiska livsmedel i fem EU-länder
2004:3	Spårbarhet i livsmedelskedjan

- 2005:1 Den svenska avregleringen 1990 – lärdomar för frikoppling av jordbruksstöd
- 2005:2 Frikopplade stöd - konsekvenser för svenskt jordbruk
- 2005:3 Ekonomisk integration och prisskillnader på livsmedel – EU-medlemskapets betydelse för prisutjämning
- 2006:1 Geografiska Ursprungsbeteckningar och landsbygdsutveckling i EU

Working Papers

- 2003:1 Decoupling: The case of Swedish crop production
- 2004:1 Decoupling: The concept and past experience
- 2005:1 The Swedish 1990 Agricultural Reform – Adjustments of the Use of Land
- 2005:2 Methodology for Assessing the Regional Environmental Impacts of Decoupling: A Focus on Landscape Values?
- 2005:3 Deeper Integration and Productivity – The Swedish Food and Beverage Industry
- 2005:4 Who Survives and Grows after EU Membership? The Case of Swedish Milk Farmers.

Årsrapport

Publiceras årligen fr.o.m. år 2000

Tidigare utgivna rapporter där SLI har medverkat

Analys av underlag för ekonomiska jämförelser mellan jordbruket i Sverige och andra länder. Statens jordbruksverk, SJV:s rapportserie 2000:10.

Inkomstmått och inkomstjämförelser inom jordbrukssektorn. Statens jordbruksverk, SJV:s rapportserie 2001:10.

Tullreduktioner – tänkbara metoder i WTO-förhandlingarna. Statens jordbruksverk, SJV:s rapportserie 2002:5.

Att bekämpa mul- och klövsjuka – en ESO-rapport om ett brännbart ämne. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Ds 2002:31.

”High Prices in Sweden – a Result of Poor Competition?” Konkurrensverkets A4-serie, 2003.

Konflikt eller samverkan mellan ekonomiska, sociala och miljömässiga mål, Jordbruksverket, SJV:s rapportserie 2005:4.

Krav på säker mat – självklarhet eller handelshinder?, Svenska FAO-kommitténs skriftserie, nr 2/05.