

AGRICULTURAL
ECONOMICS
RESEARCH
INSTITUTE

Finland

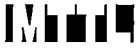
Research reports

LANTBRUKS-
EKONOMISKA
FORSKNINGS-
ANSTALTEN

Undersökningar

Hormonilihariita EU:n ja USA:n välillä – SPS-sopimuksen merkitys vapautuvassa maailmankaupassa

Meri Virolainen



TUTKIMUKSIA 233

Hormonilihariita EU:n ja USA:n välillä - SPS-sopimuksen merkitys vapautuvassa maailmankaupassa

Meri Virolainen

MAATALOUDEN TALOUDELLINEN TUTKIMUSLAITOS
AGRICULTURAL ECONOMICS RESEARCH INSTITUTE, FINLAND
RESEARCH REPORTS 233

ISBN 951-687-042-2
ISSN 1239-8799

Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 1999

Esipuhe

Elintarviketurvallisuus on nousemassa elintarvikemarkkinoilla entistä tärkeämmäksi tekijäksi. Yksi selitys on, että elintason nousu teollistuneissa maissa on tehnyt mahdolliseksi panostaa aiempaa enemmän laatuun ja puhtauteen pelkän määrällisen riittävyden sijasta. Toisaalta jalostusketjun pidentyessä ja kustannusten alennuspaineiden takia riskit elintarvikkeen laadun heikkenemiseen ovat kasvaneet. Tämä koskee tuotteen objektiivista laatua, ihmisten ja eläinten terveyteen liittyviä riskejä, tuotteen elinkaarisia ympäristövaikutuksia sekä bio- ja geeniteknologian hyödyntämistä.

Vuonna 1994 päättynyt GATT:in kahdeksas tullialennuskierros, ns. Uruguayn kierros, on vaikuttanut maataloustuotteiden kauppaan viime vuosina. Ennen tulleilla ja kiintiöillä suojattu maataloussektori on joutunut sopeutumaan aiempaa kovempaan kilpailuun. Uruguayn kierroksella ei keskitytty neuvottelemaan pelkästään tulleistä ja rajasuojista, vaan pohdittiin myös WTO:n jäsenmaiden elintarvikestandarden eroavaisuuksia ja niiden yhteensovittamista. Neuvotteluissa sovittiin kasvin- ja terveydensuojelusopimuksesta, jossa määritellään elintarvikkeiden kansainväliset laatustandardit, joiden perusteella elintarvikkeiden kauppaa säädellään ja tarpeen tullen voidaan estää.

EU:ssa niin hormonilihaan kuin geenimuunneltuihin elintarvikkeisiin suhtaudutaan kriittisesti. Sen sijaan esimerkiksi Yhdysvalloissa ei ole niinkään kyseenalaistettu hormoneilla tuetettujen ja geenimuunneltujen elintarvikkeiden turvallisuutta, vaan pikemminkin on painotettu uuden teknologian avulla saavutettavia säästöjä tuotantokustannuksissa. Erilaiset suhtautumistavat elintarvikkeiden turvallisuuteen voivat kärjistyä kauppariidoiksi, joista tässä tutkimuksessa käsitellään riitaa hormonilihasta. Riita on hyvä esimerkki erilaisten näkemysten yhteentörmäyksestä ja niistä ristiriidoista, joita kaupan vapauttaminen tuo tullessaan. Tutkimuksen tarkoituksena on valottaa kansainvälisen elintarviketurvallisuuden valvontajärjestelmää. Tutkimuksessa esitellään kasvin- ja terveydensuojelusopimus sekä pohditaan, miten järjestelmä sopii yhteen EU:n ja Suomen tiukkojen elintarvikestandarden kanssa.

Tutkimuksen on tehnyt valtiotieteiden maisteri Meri Virolainen, ja sen on ohjannut erikoistutkija Juha Marttila. Tutkija kiittää lämpimästi ulkoasiainministeriön eläkkeellä olevaa ulkoasiainneuvos Kari Bergholmia sekä maa- ja metsätalousministeriön apulaisosastopäällikkö Matti Ahoa heidän merkittävästä avustaan. Lisäksi tutkija kiittää hyödyllisistä keskusteluista linjanjohtaja Kim Luotosta ja ulkoasiainsihteri Hannele Tikkasta ulkoasiainministeriöstä, ylitarkastaja Mikko Ryökästä maa- ja metsätalousministeriöstä sekä tutkija Jussi Lankoskea MTTL:sta.

MTTL:ssa jatkuu tutkimus kauppasopimusten vaikutuksista maatalouspolitiikkaan ja Suomen elintarviketalouteen. Päätaivoitteena on tuottaa tietoa piakkoin käynnistyvän WTO-kierroksen tarpeisiin.

Helsingissä toukokuussa 1999

Jouko Sirén
Ylijohtaja

Iikka P. Laurila
Vt. tutkimusjohtaja

Hormonilihariita EU:n ja USA:n välillä - SPS-sopimuksen merkitys vapautuvassa maailmankaupassa

Meri Virolainen

Beef Hormone Dispute between the U.S and the EU – the Importance of the SPS-Agreement in the Liberalised World Economy

Abstract. The Uruguay Round Agreement on agriculture included a commitment to reduce domestic support and export subsidies, and to open up markets. In addition, there was an agreement on sanitary and phytosanitary (SPS) measures to ensure that food is safe for consumers, and to prevent the spread of diseases among animals and plants. The aim of this agreement is to permit WTO-members to take sanitary and phytosanitary measures necessary to protect human, animal or plant life or health, and, on the other hand, to prevent misappropriation of this agreement. The sanitary and phytosanitary measures taken must be based on international standards, but stricter measures may be maintained if there is a scientific justification based on a risk assessment. Members should, however, minimise the negative effects of such measures on trade.

The objective of this study is to analyse whether the EU and Finland can uphold their rigid protection standards in the future and to evaluate the importance of the SPS-agreement in general. The study examines the economic background and the effects of setting quality standards. The application of the SPS-agreement is analysed by using the beef hormone dispute between the U.S and the EU as an example. The EU has prohibited beef hormone production and import since 1981. There has been disagreements between the U.S and the EU on whether the SPS restrictions by the EU were being employed to ensure that food is safe or to prohibit international trade. The U.S fought vigorously for years to remove the ban, but no apparent progress was made. Finally, the WTO dispute settlement body established a panel in 1996 to solve the dispute. After two years of consideration, the EU lost the case, and it was given a 15 month period to bring its measures into conformity with its obligation under the SPS-agreement.

This study shows that the SPS-agreement does not prevent WTO-members from upholding high protection standards which are based on scientific evidence and a risk assessment. The SPS-agreement does not necessarily require the EU or any other WTO-member to harmonise their measures with international standards. With respect to beef hormone dispute, the EU import prohibition was not based on a risk assessment and therefore it was inconsistent with the SPS-agreement. The agreement is based on clearly-defined standards. However, the risk assessment has become a major problem in the application of the agreement because the methods of showing a risk are unfamiliar for most countries. Therefore, the agreement still leaves scope for interpretation in each individual case.

Index words: WTO, Sanitary and Phytosanitary Agreement, Beef Hormone Dispute

Sisällysluettelo

| | |
|--|----|
| 1. Johdanto | 7 |
| 2. Gatt-järjestelmä | 8 |
| 2.1. Uruguanyn kierros | 10 |
| 2.2. Sopimuksen vaikutukset | 13 |
| 3. Teoreettiset kysymykset | 13 |
| 3.1. Miksi laatustandardeja tarvitaan? | 13 |
| 3.2. Julkisia ja yksityisiä standardeja | 15 |
| 3.3. Terveystensuojelu ja ulkomaankauppa | 18 |
| 4. Kasvin- ja terveystensuojelusopimus | 21 |
| 4.1. Sopimuksen kattavuus ja tausta | 21 |
| 4.2. Sopimuksen pääasiallinen sisältö | 22 |
| 4.3. Riskinarviointi | 25 |
| 4.4. Codex Alimentarius | 26 |
| 5. WTO:n riitojen ratkaisu | 27 |
| 5.1. Menettely ja vaikutukset | 27 |
| 5.2. SPS-sopimukseen liittyviä riitoja | 30 |
| 6. Case: kasvuhormonien käyttö naudanlihan tuotannossa | 31 |
| 6.1. Taustaa hormonilihariidalle | 32 |
| 6.2. Hormonilihariidan syntyminen | 32 |
| 6.3. Riidan käsittely paneelissa | 33 |
| 6.4. Riita etenee valituselimeen | 40 |
| 6.5. Valituselimen käsittelemät valitukset | 41 |
| 6.6. Johtopäätökset valituselimen raportista | 48 |
| 7. Arvioita hormonilihakiistasta | 49 |
| 8. Arvioita SPS-sopimuksesta ja Suomen elintarvikesuojelusta | 51 |
| 8.1. SPS-sopimus WTO:n kannalta | 51 |
| 8.2. SPS-sopimus ja EU | 53 |
| 8.3. SPS-sopimus ja Suomi | 54 |
| Kirjallisuus | 56 |
| Liite | 58 |

1. Johdanto

Kansainvälistä maatalouskauppaa vapauttava GATT:n kahdeksas tullinalennuskierros, ns. Uruguayn kierros, avasi markkinoita tuontituotteille ja paransi kilpailukykyisten tuottajien vientimahdollisuuksia. Maataloustukien alentaminen ja kaupan esteiden asteittainen purkaminen ovat edistäneet kilpailua, mutta samalla on syntynyt uusi ongelma: miten laatustandardeja voidaan ylläpitää vapautuneilla maailmanmarkkinoilla?

Tuotteiden laatuun liittyvien ongelmien vuoksi Uruguayn kierroksen maataloussopimukseen lisättiin ns. kasvin- ja terveydensuojelusopimus (SPS-sopimus¹), jonka tarkoitus on suojella ihmisten, eläinten ja kasvien terveyttä. Sopimus turvaa jäsenmaiden oikeuden kaupan rajoittamiseen terveydellisin perustein, ja se estää terveysterveystieteiden väärinkäytön eli kaupan estämisen asiattomin terveydellisin perustein. Kasvin- ja terveydensuojelusopimus merkitsee käytännössä sitä, että suojelutoimiin voidaan ryhtyä, jos pelätään esimerkiksi tuholaisten, taudinkantajien, myrkkujen tai saastuneen ruokaerän pääsevän maahan. Sopimuksessa on määritelty kansainväliset standardit, joiden mukaan suojelutasoista voidaan päättää. Mikäli standardin suoma suojelun taso kuitenkin katsotaan jäsenmaassa riittämättömäksi, voidaan suojelutasoa nostaa osoittamalla tieteellisellä riskianalyysillä elintarvikkeen mahdolliset vaikutukset ihmisten, eläinten tai kasvien terveyteen. Sopimuksessa kuitenkin korostetaan, että kasvin- ja terveydensuojelutoimilla ei saa verhotusti estää kansainvälistä kauppaa.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää, millaiset mahdollisuudet SPS-sopimus antaa Suomelle säilyttää elintarvikkeiden tiukat puhtausstandardit myös tulevaisuudessa. Tutkimuksessa selvitetään kasvin- ja terveydensuojelusopimuksen keskeinen sisältö ja käytännön soveltaminen. Teoreettisesti aihetta tarkastellaan tutkimalla elintarvikkeiden laatuominaisuuksien ja kuluttajien valinnan välistä yhteyttä. Tässä keskitytään erityisesti siihen, miten säätelemättömät laatumarkkinat toimisivat kuluttajan, yrityksen ja koko kansantalouden kannalta. Lisäksi pohditaan, miten tuotantoa voidaan ohjata ja valvoa, jotta elintarvikkeiden laatu pysyisi korkeana.

SPS-sopimus on aiheuttanut erimielisyyksiä siitä, onko jokin maa todella harjoittanut kasvin- ja terveydensuojelua vai onko se mahdollisesti estänyt kansainvälistä kauppaa. WTO:n riitojenratkaisuelin on joutunut ratkomaan näitä riitoja. Merkittävin ja hankalin tapaus tähän mennessä on ollut ns. hormonilihariita, jossa EU ja Yhdysvallat ajautuivat eri linjoille siitä, saako naudanlihan tuotannossa käyttää hormoneja kasvunestämistarkoituksessa. Yhdysvallat on omaksunut asiassa myönteisen kannan, kun taas EU on kieltänyt hormonien

¹ Sopimuksesta käytetään myös lyhennystä SPS-sopimus. Alkuperäinen nimi on Agreement on the Applications of Sanitary and Phytosanitary Measures.

käytön. Riitaa puitiin WTO:n riitojenratkaisujärjestelmässä, ja prosessi päättyi reilun kahden vuoden pohdinnan jälkeen EU:n tappioksi. Tätä riitaa käytetään tässä tutkimuksessa esimerkkitapauksena SPS-sopimuksen soveltamisesta. Lisäksi arvioidaan tämän riidan merkitystä ennakkotapauksena.

Tutkimuksen toisessa luvussa perehdytään GATT-järjestelmään ja Uruguayn kierroksen maataloussopimukseen. Kolmannessa luvussa tarkastellaan laatu-standardien merkitystä talouden kannalta, jotta laatumittareiden merkitys nähtäisiin myös laajemmassa kuin vain terveystaloudellisissa. Neljännessä luvussa esitellään SPS-sopimus ja sen kattavuus. Viidennessä luvussa käsitellään WTO:n riitojenratkaisujärjestelmää sekä tarkastellaan muutamia SPS-sopimukseen liittyviä riitoja. Kuudennessä luvussa selvitetään hormonilihariidan taustaa ja riidan kulkua. Seitsemännessä luvussa arvioidaan hormoniriidan lopputulosta, ja kahdeksannessa luvussa analysoidaan SPS-sopimuksen merkitys niin WTO:n, EU:n kuin Suomenkin kannalta.

2. GATT-järjestelmä

Ulkomaankauppaa ja taloutta säädeltiin vahvasti erityisesti ennen toista maailmansotaa. Sääntelyä perusteltiin taloustieteellisillä teorioilla, vaikka vapaakaupan puolustajiakin oli. Toisen maailmansodan jälkeen kaupan vapauttamisen ajatus sai enemmän kannatusta, ja ennen kaikkea Yhdysvallat toimi liberaalimman ulkomaankaupan moottorina. Se ehdotti kansainvälisen kauppajärjestön ITO:n (International Trade Organisation) perustamista, ja vuonna 1948 yli viisikymmentä valtiota allekirjoitti ns. Havannan peruskirjan säätelemään kansainvälistä kauppaa ja taloudellisia suhteita. Koska ITO:a koskeva hanke näytti epävarmalta, 30.10.1947 perustettiin kansainvälistä tullitariffia ja kauppaa koskeva yleis-sopimus GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), joka oli lähes täydellinen kopio ITO:n peruskirjaluonnoksen IV:stä luvusta. Aavistelut ITO:n kaatumisesta eivät olleet turhia, sillä GATT-sopimusta huomattavasti laajempi ITO-sopimus kaatui lopullisesti Yhdysvaltojen senaatin kielteiseen kantaan. GATT-sopimuksessa oli jo turvattu maailmankaupan liberalisointi, joten ITO-hanketta ei nähty enää välttämättömänä toteuttaa (Joutsamo 1984).

GATT-sopimus oli vain monenkeskinen puitesopimus. Koska varsinainen ITO-organisaatio kuitenkin kaatui, käytännössä GATT:ista alkoi hiljalleen kehittyä hallitustenvälinen järjestö. GATT-sopimus ei syntynyt valmiina pakettina, vaan siihen on tehty vuosien mittaan erilaisia muutoksia ja lisäyksiä (Joutsamo 1984).

GATT-sopimuksen ydin on kaupan vapauttaminen ja uusien kaupan esteiden muodostumisen estäminen. Sopimuksessa sovitaan tullien asteittaisesta alentamisesta. Tällä tarkoitetaan sopimusneuvotteluja, joilla tähdätään pitkällä aikavälillä tullien merkittävään alentamiseen ja lopulta poistamiseen. Muut kaupan

esteet kuin tullit nähtiin tarpeellisiksi kieltää, koska nämä ovat luonteeltaan valikoivampia ja epätasapuolisempia kuin tullit. Tähän ratkaisuun päädyttiin, koska kaupan vapauttamisneuvotteluiden ajateltiin olevan huomattavasti helpommat, jos jatkossa voitaisiin neuvotella vain tullien alentamisesta.

Sopimusosapuolten on noudatettava suosituimmuusperiaatetta, ns. MNF-kohdeltua (Most-favoured-nation treatment), jolla tarkoitetaan jollekin maalle myönnettyjen etuuksien automaattista välittymistä muillekin sopimuspuolille. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kaikille GATT:in jäsenmaille on annettava samat tullien alennukset. Vastavuoroisuusperiaatteen mukaan yhdelle sopimusmaalle tehdyt myönnytykset vaativat sopimuspuolelta vastaavaa käyttäytymistä. Toisin sanoen yhdenkään GATT-maan ei tarvitse tehdä yksipuolisia myönnytyksiä, vaan sopimukset ovat aina kaikkia koskevia. Diskriminointikiellon mukaan rajoitustoimenpiteitä on sovellettava kaikkiin maihin samalla tavalla. Tämä periaate estää sopimusosapuolta rajoittamasta kauppaa vain yhtä maata tai vain joitakin maita kohtaan. Kansallisen kohtelun vaatimuksen mukaan kotimaisia tuotteita ei saa suosia muiden sopimuspuolten hyödykkeiden kustannuksella. Nämä ovat pääperiaatteet, joiden mukaan toimitaan, mutta käytännössä poikkeuksia on runsaasti. Erityisesti kehitysmaita oli yritetty suosia järjestelmän puitteissa luomalla ns. GSP²-järjestelmä, joka antaa kehitysmaille yksipuolisia myönnytyksiä (Joutsamo 1984).

Yritykset alentaa tulleva ovat edenneet melko hyvin, ja tähän mennessä GATT:n piirissä on tehty jo kahdeksan tullialennuskierrosta, joista viimeisin oli 1994 päättyneen Uruguay'n kierros. Ensimmäinen tullialennuskierros pidettiin Genevessä 1947. Siihen osallistui 23 maata ja sen tärkein käsittelemä asia oli tullien alentaminen. Taulukossa 2.1 on esitetty kaikki tullialennuskierrokset ja niiden tärkeimmät käsitellyt asiat. Tullialennuskierrokset voidaan jakaa periaatteessa kahteen osaan niiden sisällön perusteella. Ensimmäiseen osaan kuuluvat viisi ensimmäistä tullialennuskierrosta, joissa keskityttiin tariffeista neuvottelemiseen. Toisen osan voidaan katsoa alkaneen Kennedyn kierroksesta, jonka jälkeen tullialennusneuvotteluihin alkoi kertyä muita asioita. Etenkin Uruguay'n kierroksella käsiteltiin monia asioita, kuten maataloutta, palveluja, immateriaalioikeutta ja riitojenratka isua sekä perustettiin WTO (World Trade Organisation 1998a).

Uruguay'n kierros oli merkittävä, koska ensimmäisen kerran GATT:n historiassa päästiin konkreettisiin tuloksiin maatalouden tukemisen pelisäännöistä. Ennen Uruguay'n kierrostakin maatalouden tullitariffeja oli alennettu, mutta käytännössä näillä toimenpiteillä ei ollut merkitystä, koska sopimusosapuolilla oli oikeus ”soveltaa ulkomaankaupassaan *välttämättömiä* määrällisiä tuontirajoituksia”, mikä johti käytännössä protektionistiseen maatalouspolitiikkaan, koska

² Generalised System of Preferences

Taulukko 2.1. GATT:in tullinalennuskierrokset.

| Vuosi | Paikka | Käsiteltävät asiat | Osallistuneet maat |
|-----------|-------------------------------|---|--------------------|
| 1947 | Geneve | Tariffit | 23 |
| 1949 | Annecy | Tariffit | 13 |
| 1951 | Torquay | Tariffit | 38 |
| 1956 | Geneve | Tariffit | 26 |
| 1960-1961 | Geneve (Dillonin kierros) | Tariffit | 62 |
| 1964-1967 | Geneve (Kennedyn kierros) | Tariffit ja polkumyynnin estämisen toimenpiteet | 62 |
| 1973-1979 | Geneve (Tokion kierros) | Tariffit ja puitteet muiden kaupan esteiden sopimuksille | 102 |
| 1986-1994 | Geneve (Uruguayin kierros) | Tariffit, muut kaupan esteet, WTO:n perustaminen, palvelut, riitojenratkaisu, tekstiilit, maatalous jne. | 123 |

Lähde: WTO 1998a.

mm. vientitukien käyttö tiettyyn rajaan asti oli täysin sallittua (Joutsamo 1984). Maatalouden kauppaa ei pystytty kansainvälisesti koordinoimaan kovinkaan tehokkaasti. Tullien merkitys maatalouskaupassa oli vähäinen, koska muut kaupan esteet olivat vallitsevia. Tämän vuoksi maataloustuotteiden tullit olivat huomattavasti pienempiä kuin teollisuustuotteissa (Tangermann 1996). Uruguayn kierroksella maatalouden osalta tavoitteeksi otettiinkin tasapuolisuuteen ja markkinatalouteen perustuvan maatalouskauppajärjestelmän luominen, joka tulisi toteuttaa oikeudenmukaisesti kaikkien sopimuspuolten kesken (Hallituksen esitys eduskunnalle 1994).

2.1. Uruguayn kierros

Kahdeksas tullinalennusneuvottelukierros alkoi vuonna 1986 Punta del Estessä Uruguayssa. Neuvottelut saatiin päätökseen joulukuussa 1993. Virallisesti päätösasiakirja allekirjoitettiin Marokossa Marrakeshissa 12-15.4.1994.³ Tässä päätösasiakirjassa sovittiin Maailman kauppajärjestön, WTO:n perustamisesta ja allekirjoitettiin sen liitteenä olevat tavara- ja palvelujen kauppaa ja

³ Tätä sopimusta kutsutaan myös Marrakeshin sopimukseksi.

tekijäin- ja teollisoikeuksien kauppavaikutuksia koskevat sopimukset. Uruguayn kierroksella vaikeimpia asioita maatalouden lisäksi olivat palvelujen kauppa, teollis- ja tekijänoikeuksien kauppavaikutuksia ja tekstiilituotteita koskevat sopimukset. Laajassa sopimuksessa maatalous on siten vain pieni osa suuresta kokonaisuudesta. Lisäksi on hyvä muistaa, että GATT:in vanhat sopimukset ja periaatteet pysyivät voimassa, vaikka sopimusta uudistettiin (Hallituksen esitys eduskunnalle 1994).

Ennen Uruguayn kierroksen sopimusta kansainvälinen maatalouskauppa oli erittäin säänneltyä. Maataloustuotteiden ylituotanto johti aleneviin maailmanmarkkinahintoihin ja edellytti yhä suurempia tukia tuottajille, jotta viljelijöiden tulotaso olisi saatu turvattua. Koska tämä noidankehä alkoi koitua kaikille osapuolille hankalaksi, perusteet rationaalisemman järjestelmän luomiseksi olivat hyvät (Hallituksen esitys eduskunnalle, 1994). Esimerkiksi EU:n ja Yhdysvaltojen piirissä maatalouden tukeminen oli muodostunut niin kalliiksi, että sisäiset uudistukset muodostuivat välttämättömiksi. Tämän johdosta kansainvälinen sopimuskin alkoi houkuttaa entistä enemmän (Luotonen 1998). Toisaalta Uruguayn kierroksen pitkittyminen ja siitä aiheutuvat haitat kauppasodan uhka mukaan lukien osaltaan pakottivat EU:n maatalouspolitiikan uudistuksiin. Edellisillä tullinalennuskierroksilla maatalouden säännöistä oli tehty erinäisiä poikkeuksia GATT:n muihin sääntöihin nähden, mutta nyt linja oli tiukentunut. Itse asiassa maatalouden erityisasema alkoi horjuttaa koko sopimusta (Ritson 1997).

Perusongelmana Uruguayn kierroksen neuvotteluissa oli se, että ns. Cairns-ryhmä⁴ oli valmis hyvin pitkälle menevään maatalouden kaupan vapauttamiseen, kun taas esimerkiksi Euroopan unioni ja Japani halusivat säilyttää oikeuden kaupan rajoittamiseen. Cairns-ryhmä perustettiin juuri ennen Uruguayn kierroksen neuvotteluja. Sen jäsenet olivat hyvin erilaisia taustoiltaan, mutta niitä yhdisti maatalouskaupan vapauttamisen vaatimus. Nämä maat katsoivat, että heillä ei ollut riittäviä resursseja kilpailla suurempien maiden kanssa kotimaisen tuen ja vientituen maksamisesta, jolloin kansainvälinen sopimus palvelisi parhaiten heidän tarpeitaan. Yhdysvallat tuki Cairns-ryhmää, ja perusasetelmaksi muodostuikin nopeasti edelliset maat vastaan EU (WTO 1998a). Yhdysvallat toivoi uutta järjestelmää, jossa kotimaiset tuet minimoitaisiin. EU sitä vastoin pyrki oman kotimaisen tukijärjestelmänsä säilyttämiseen (Ritson 1997).

Myös Suomessa maataloustuotteiden kauppa oli vahvasti suojeltua ennen EU-jäsenyyttä, ja Suomen politiikka myötäili melko tarkasti eurooppalaisten yhteistyökumppanien politiikkaa. EU:lla oli yhteinen maatalouspolitiikkansa ja muilla EU:n ulkopuolisilla mailla oma kansallinen politiikkansa, joilla säädeltiin markkinoita.

⁴ Ns. Cairns-ryhmään kuuluvat mm. Argentiina, Australia, Kanada, Brasilia, Chile, Uusi Seelanti ja Thaimaa.

Maatalous sopimuksen neuvottelua Uruguay'n kierroksella hiersi EU:n maatalousjärjestelmän ilmiselvä epäsovinnaisuus GATT:n periaatteiden kanssa. EU:lla oli käytössään järjestelmä, joka perustui tuonnin rajoittamiselle, suurten vientitukien maksamiselle ja interventio-ostoille. Maataloustuotteiden tuontia rajoitettiin tuonnin minimihintajärjestelmän avulla, jossa tuotujen elintarvikkeiden hintoja nostettiin muuttuvilla tuontimaksuilla hallinnollisesti asetetulle tasolle (esimerkiksi kynnyks- ja sulkuhinnat), joka oli alin tuontihinta (Kola ym. 1991). Vientitukien käyttö oli myös merkittävä osa tätä järjestelmää, jolla ylitarjontaa myytiin oman harkinnan mukaan maailmanmarkkinoille hintatuen turvin. Interventiojärjestelmän avulla valtio osti markkinoiden ylitarjonnan varastoon tiettyyn interventiohintaan. Tämä järjestelmä oli luotu ylläpitämään EU:n markkinahinnat vakaina.

EU:n yhteisen maatalouspolitiikan (Common Agricultural Policy, CAP) uudistaminen kytkeytyi GATT-kierrokseen, jossa Yhdysvallat halusi alun perin mm. poistaa kokonaan vientituet, vähentää kotimaista tukea ja siirtää kokonaan tullijärjestelmään. EU ei suostunut näin radikaaleihin toimenpiteisiin, etenkin vientituesta ei haluttu luopua. Neuvotteluja käytiin kauan ilman sanottavaa edistystä. Lopulta CAP-reformista saatiin aikaan kompromissi irlantilaisen komissaari MacSharryn ehdotusten pohjalta vuonna 1992. Reformiin nojaten Yhdysvallat ja EU onnistuivat sopimaan mm. vientitukien ja kotimaisten tukien alentamisesta. Tämä muodostui merkittäväksi avaukseksi GATT:in Uruguay'n kierrokselle. Uudessa CAP-järjestelmässä maataloustuotteiden hintoja alennettiin huomattavasti, ja näitä hinnanalennuksia korvattiin peltoala- ja eläinperusteisella tuella. Hintatukijärjestelmästä siirryttiin siten osittaiseen tulotukijärjestelmään. Tämän lisäksi tuontantoa ohjattiin asettamalla tuotannon tekijöitä koskevia rajoitteita. Käytännössä tämä tarkoitti tukitaakan siirtämistä osittain kuluttajilta veronmaksajille (Ukkonen ja Kola 1998).

Uruguay'n kierroksen tuloksena osapuolet sitoutuivat maataloustuen alentamiseen, ulkomaisten tuotteiden markkinoillepääsyn parantamiseen ja kaikkien maataloustuotteiden rajasuojan muuttamiseen tulleiksi. Vientitukien alentaminen tuotti eniten ongelmia neuvottelujen aikana. Käytännössä sopimus tarkoitti mm. sitä, että vuoden 1995 alusta kaikki rajasuojamekanismit muutettiin tulleiksi. Maatalouden kokonaistukea sitouduttiin vähentämään 20 % verrattuna vuosien 1986-88 tasoon. Rajasuojaa sitouduttiin vähentämään keskimäärin 36 %:lla kuuden vuoden aikana, yksittäisen tuotteen minimialennukseksi määrättiin 15 %. Vientituesta sovittiin, että valtion budjettimenoja alennettaisiin 36 %:lla verrattuna vuosiin 1986-90. Tuetun viennin määrää sitouduttiin vastaavasti vähentämään 21 %. Kotimaisten markkinoiden avaamisesta sovittiin 5 prosentin kiintiö ulkomaisille tuotteille (Hallituksen esitys eduskunnalle 1994). Markkinoillepääsyn, kotimaisten tukien ja vientitukien lisäksi neuvoteltiin ns. SPS-sopimus

jonka tarkoitus on suojata ihmisten, eläinten ja kasvien terveyttä.⁵ Tämä sopimus tehtiin siksi, että muiden rajoitustoimien vähentyessä pelättiin asiattomien SPS-toimien lisääntyvän.

2.2. Sopimuksen vaikutukset

GATT:n Uruguayn kierroksen mataloussopimus sisältää useita keinoja, joilla tähdätään kansainvälisen kaupan vapauttamiseen. Ensimmäinen toimenpidekokonaisuus koskee hintojen ja kaupan vääristymien määräyksiä. Toinen toimenpidekokonaisuus koskee kaupan laadullisia esteitä, joita tässä sopimuksessa edustaa kasvin- ja terveydensuojelusopimus. Kolmas toimenpidekokonaisuus liittyy kaupan teknisten esteiden poistamiseen. Tämän asetelman on epäilty kasvattavan riitoja standardien ja säännösten osalta, koska perinteisten kaupan esteiden käyttäminen vaikeutui (Mahé 1997). Tätä epäilystä tukee myös se, että kauppa on muuttumassa yhä pidemmälle jalostettujen tavaroiden kaupaksi, jossa raaka-aineita liikkuu suhteessa yhä vähemmän. Samalla on helppo ennustaa, että kauppariidoista tulee yhä monisäikeisempiä, koska standardeista ja määräyksistä kiistelemine on huomattavasti hankalampaa kuin esimerkiksi hinnoista kiistely.

Maataloussopimusta on arvioitu toistaiseksi melko maltilliseksi, esimerkiksi rajasuojan alentamisella keskimäärin 36 %:lla on käytännössä melko vähän merkitystä. Jotkut maat pitivät sopimusta pettymyksenä, koska kotimaisen tuen maksamista ei rajoitettu enempää. Esimerkiksi maataloustuotteiden viejämaat eivät olleet sopimukseen kovin tyytyväisiä, koska vienti ei noussut heidän toivomalleen tasolle. Edelleen sopimuksen ongelmaksi on luonnehdittu sitä, että tulleva laskettaessa valittiin viitearvoiksi sellaisia ajanjaksoja, jolloin tullit olivat korkeimmillaan. Joissakin tuotteissa tullit saattoivat nousta jopa vanhojen tullien yläpuolelle. Tätä tullien keinotekoista nostamista korkeiden viitearvojen avulla kutsutaan ”dirty tarifficationiksi” (Luotonen 1998).

3. Teoreettiset kysymykset

3.1. Miksi laatustandardeja tarvitaan?

Uruguayn kierroksella neuvoteltiin kasvin- ja terveydensuojelusopimus, jonka tarkoitus on ylläpitää ruuan laatustandardeja ja mm. suojella kuluttajia vaarallisilta tai epäterveellisiltä tuotteilta. Laatustandardeja koskevalla sopimuksella ei

⁵ Kasvin- ja terveydensuojelusopimusta käsitellään tarkemmin luvussa 4.

ole pelkästään terveydellistä merkitystä, vaan se vaikuttaa myös laajempiin taloudellisiin ratkaisuihin. Tässä tarkastelussa laadun ja standardin käsitteet ovat huomattavasti laajemmat kuin mitä kasvin- ja terveydensuojelusopimuksen piirissä laadulla ja standardilla ymmärretään. Tarkoituksena on pohtia laatu-standardien merkitystä sekä kuluttajien valinnoissa että taloudessa yleisesti.

Kasvin- ja terveydensuojelusopimus toimii tavallaan paternalistisena tahona, joka valvoo kuluttajien etuja ja terveyttä. Miksi sitten tarvitaan standardeja ja sopimuksia, eikö kuluttaja voisi ottaa itse selvää tuotteista ja niiden laadusta? Periaatteessa tämä olisi kyllä mahdollista, mutta ei välttämättä kuluttajan edun mukaista. Täydellisen kilpailun markkinoilla vallitsee täydellinen informaatio. Tämä tarkoittaa sitä, että kuluttaja saa täydellisen informaation, esimerkiksi tuotteen laadusta ja hinnasta tai markkinoista ylipäättään, ilman mitään kustannuksia. Täydelliset markkinat ovat kuitenkin vain teoreettinen viitekehys ja todellisilla markkinoilla informaatio on epätäydellistä, eli informaation hankkiminen aiheuttaa kuluttajalle kustannuksia (Phlips 1988). Epätäydellinen informaatio voi johtaa yleisen laadun heikkenemisen markkinoilla. Esimerkiksi Akerlof (1970) osoittaa, että epäsymmetrinen informaatio voi eliminoida korkealaatuiset hyödykkeet markkinoilta.

Akerlofin mallia on arvosteltu, ja sille on esitetty vastateorioita. Klein ja Leffler (1981) ovat tutkineet toistuvia kauppoja ja tulleet siihen tulokseen, että laatu ei välttämättä alene toistuvissa transaktioissa. Pitkällä ajanjaksolla yrityksillä ei ole kannustinta huijata ostajaa, koska kauppoja pitäisi tehdä myös tulevaisuudessa. Toisaalta, mikäli markkinoilla riskit ovat suuria, informaatio hyvin epätäydellistä, hyödyke on luonteeltaan tavanomainen ja tuotantorakenne on hyvin kilpailullinen, niin houkutus laadulla keinotteluun kasvaa. Eli lyhyen ajan hyödyt huijaamisesta ovat pitkän ajan hyötyjä suurempia.

Jos kuluttaja haluaa saada selville esimerkiksi tuotteen laadun paremmin, niin hänen on etsittävä tietoa kyseisestä tuotteesta. Joissakin tapauksissa tiedon saaminen voi olla helppoa ja edullista, mutta on mahdollista, että informaation saaminen muodostuu kuluttajalle erittäin kalliiksi ja vaikeaksi. Ennen varsinaista kauppaa kuluttajan pitäisi tehdä valmistelemaa työtä transaktion eli vaihdon aikaansaamiseksi. Näitä kustannuksia kutsutaan etsintäkustannuksiksi. Mikäli kuluttajan kustannukset informaation saamiseksi ovat korkeat, itse transaktiokustannukset nousevat ja transaktio vaikeutuu. Toisaalta jos kuluttaja ei etsi hyödykkeestä tietoa, aiheuttaa hän itselleen riskin ostaessaan informaatioltaan epätäydellisen hyödykkeen (Mahé 1997).

Voidaan myös ajatella, että vapaat markkinat eivät olisi välttämättä kovin edullisia ympäristölle, vaan aiheuttaisivat ulkoisvaikutuksena saastumista (Mahé 1997). Paikallisia ulkoisvaikutuksia ovat mm. maan eroosio, maaseudun hoitamisen laiminlyönti, vesivarojen väärinkäyttö sekä vesien saastuminen.

Edellä mainitut seikat, epätäydellinen informaatio, transaktiokustannukset, riski ja ulkoisvaikutukset ovat merkkejä markkinoiden toimimattomuudesta,

jota esiintyy laatu­perusteisilla markkinoilla. Standardien ja luokitusten avulla on mahdollista vähentää markkinoiden häiriöitä, mutta millaisia standardeja oikeastaan tarvittaisiin?

3.2. Julkisia ja yksityisiä standardeja

Ruuan laatua voidaan valvoa periaatteessa kahdella tavalla: joko yksityisillä tai julkisilla standardeilla. Julkiset standardit tarkoittavat esimerkiksi valtion hallinnoimien standardien ylläpitoa. Yksityisiä standardeja on kahdenlaisia. Markkinoilla on joko säädellyt standardit elintarvike­yrityksille tai markkinoilla on itsesää­te­lyä, joka käytännössä pakottaa yritykset tuottamaan tiettyjen standardien mukaisia tuotteita (ku­vio 3.1).

Jul­kiset ja yksityiset standardit eroavat periaatteessa kolmella tavalla toisistaan. Ensiksikin niiden tarkoitus­perä on erilainen; kun julkiset standardit kum­puavat yleisestä edusta, yksityiset standardit perustuvat yksityiseen kiin­nos­tu­kseen. Toiseksi vastuu julkisista standardeista on suoraan julkisen sektorin hallinnolla, mutta yksityisellä puolella markkinat tai vain tietyt toimijat vastaa­vat markkinoiden standardeista. Kolmanneksi yritykset voidaan pakottaa käyttä­mään julkisia standardeja, mutta yksityisellä puolella käyttö on periaatteessa vapaaehtois­ta. Käytännössä yksityistenkin standardien tapauksessa yritysten on usein pakko omaksua jonkinlaiset standardit kilpailun paineessa (Henson 1997).

Julkinen interventio voi olla monen­muotoinen. Yleensä julkisen sää­te­lyn tarkoituksena on korjata markkinoiden häiriöitä, etenkin informaatio­vajetta ja ulkois­vaikutuksia (ku­vio 3.2). Matalinta julkisen intervention astetta kuvaa in­for­maation antaminen, jolla tarkoitetaan esimerkiksi vaatimusta ravintoarvon merkitsemistä pakkaukseen. Seuraavassa tasolla ollaan standardoinnissa, jonka ensimmäisessä asteessa ei vaadita standardeja yksittäisille tuotteille. Yleiset standardit määräävät esimerkiksi, että myynnissä oleva elintarvike ei saa olla terveydelle vaarallinen. Toisessa asteessa siirrytään tuotekohtaisiin standardeihin, jolloin esimerkiksi elintarvike on säilytettävä tietyssä lämpötilassa. Kolmannessa asteessa vaaditaan tuotestandardien lisäksi tuotantostandardit, esimerkiksi elintarvike on tuotettava hygieenisissä oloissa. Voimakkainta julkista inter-

| INSTITUTIONAALISET MAHDOLLISUUDET | | |
|-----------------------------------|----------------------|-----------------------|
| JULKINEN | YKSITYINEN | |
| SUORA VALTION SÄÄTELY | MARKKINOIDEN SÄÄTELY | YRITYSTEN ITSESÄÄTELY |

Kuvio 3.1. Elintarvikkeiden laadun sää­te­lyn mekanismit.

| VALTION INTERVENTION ASTE | | | | |
|---------------------------|------------|---------|---------|---------------|
| INFORMAATIO | STANDARDIT | | | KONTROLLOINTI |
| | 1. ASTE | 2. ASTE | 3. ASTE | |

Kuvio 3.2. Julkisen sektorin intervention eri tasot.

ventiota on puuttuminen elintarvikkeiden standardeihin ennen kuin ne tulevat myyntiin. Tällaista ennaltaehkäisevää toimintaa on esimerkiksi lisäaineiden käytön kontrollointi ja säätely ihmisten terveyden turvaamiseksi (Henson 1997).

Yksityiset standardit jakautuivat siis joko markkinoiden omiin standardeihin tai yritysten itsesääteilyyn. Kolmannen osapuolen asettamat sertifikaatit kuuluvat itsesääteilyyn, joihin kuuluu mm. ISO 9000-sertifikaatti, joka on kansainvälisen standardiorganisaation (The International Standards Organisation) luoma standardi. Markkinoiden luomiin omiin standardeihin kuuluvat mm. vähittäiskaupan luomat standardit (Henson 1997).

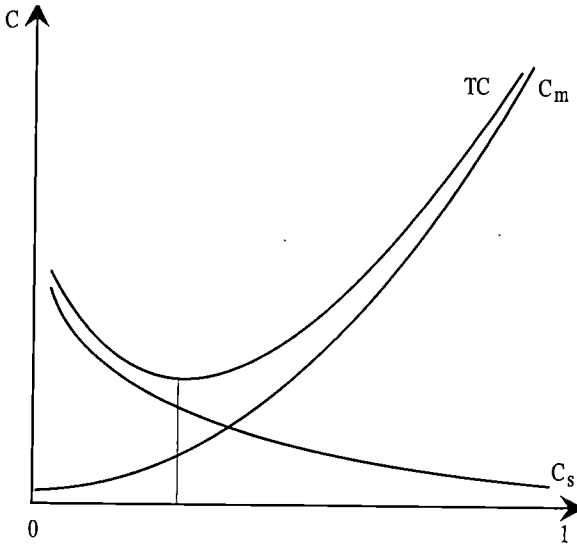
Yrityksillä saattaa olla erityistä kiinnostusta yksityisiin standardeihin, joilla se erilaistaa tuotteensa muihin tuotteisiin nähden. ”Oma” standardi saattaa toimia tehokkaana kaupan esteenä muille kilpailijoille ja saattaa johtaa monopolistiseen kilpailuun ja markkinoiden keskittymiseen. Toisaalta tuotteen erilaistaminen tai sertifikaatin luominen voi olla kannattamatonta, mikäli merkki ei ole riittävän tunnettu, ja kustannukset sen tekemiseen ovat korkeat. Ongelmia voi myös muodostua kilpailevista sertifikaateista, jotka kilpailevat asiakkaista (yritykset), jolloin sertifikaatin sisältö saattaa jäädä toisarvoiseksi (Kuhl 1997). Sertifikaattien lisäksi yhteiset tuotemerkit voivat olla yritykselle ongelmallisia. Tuotemerkillä pyritään yleensä saamaan tuotteelle heti huomioarvoa, ja se toimii ajan myötä myös tuotteen erilaistajana. Yhteisen tuotemerkin maine säilyy, mikäli kaikki yritykset tuottavat tasalaatuisia tuotteita. Jos jokin yritys kuitenkin tuottaa laadultaan heikompaa tuotetta, koko tuotemerkin maine on vaakalaudalla. Yritysten ja tuotteiden valinta yhteisiin tuotemerkkeihin ja sertifikaatteihin voi myös olla vaikeaa, ja laadun arviointi joissain tapauksissa (esimerkiksi viinit) hyvin hankalaa (Carbone 1997).

Epätäydellinen informaatio aiheuttaa transaktiokustannuksia paitsi kuluttajalle myös yritykselle. Ennen kuin yritys voi markkinoida korkealaatuisia tuotteita, on sen mm. kyettävä valvomaan alihankkijoiden toimintaa ja standardeja. Alihankkijoiden lisäksi täytyy selvittää tuotteet myyvien vähittäiskauppiaiden standardit. Näiden tahojen kanssa on tehtävä sopimukset, joiden tekeminen, tarkistaminen ja toimeenpano vaativat resursseja. Mitä enemmän sopimustahoja on sitä vaikeammaksi ja kalliimmaksi yrityksen kontrollointitoimet muuttuvat (Bredahl 1997). Julkiset (luotettavat) laatustandardit auttavat tässä tapauksessa myös yrityksiä ja vähentävät niiden transaktiokustannuksia.

Julkisen sektorin intervention kasvaessa myös sen kustannukset nousevat. Näitä kustannuksia voidaan kutsua valvontakustannuksiksi (kuvio 3.2). Toisaalta myös kuluttajan transaktiokustannukset saattavat olla merkittävät, mikäli tuotteesta ei ole saatavissa riittävästi informaatiota. Näitä molempia kustannuksia, kuluttajan transaktiokustannuksia ja valtion valvontakustannuksia, havainnollistetaan kuviossa 3.3.

Pystyakseli kuvaa kustannuksia. Vaaka-akseli kuvaa kontrolloinnin tasoa, joka voi vaihdella säätelemättömistä markkinoista (piste 0) täydelliseen informaatioon (piste 1). Pisteessä 1 kuluttajalla on täydellinen informaatio. Säätelemättömillä markkinoilla valtiolla ei ole valvontakustannuksia. Mikäli valtio haluaa säädellä markkinoita tuottamalla parempaa informaatiota tai ehkäistä haitallisten tuotteiden pääsyä markkinoille, kasvavat valtion valvontakustannukset (C_m). Mitä täydellisempää kuluttajan informaatiota halutaan, sitä suuremmaksi nämä kustannukset kasvavat.

Kuluttajan etsintäkustannuskäyrä (C_s) kaartuu päinvastoin kuin valtion valvontakustannukset. Säätelemättömien markkinoiden vallitessa kuluttajan etsintäkustannukset ovat erittäin korkeat, sillä tuotteisiin sisältyy suuri riski ja kaikki tieto on hankittava itse. Valtion valvontakustannusten noustessa kuluttajan etsintäkustannukset pienenevät. Jos informaatio on täydellistä, kuluttajalle ei aiheudu etsintäkustannuksia. Kokonaiskustannukset (TC) saadaan yhdistämällä julkiset valvontakustannukset ja kuluttajan etsintäkustannukset. Kokonaiskustannusten minimi määrittää yhteiskunnallisen optimin valvonnan tasolle. Täydelliseen kuluttajan informaatioon ei ole välttämätöntä pyrkiä.



Kuvio 3.3. Yhteiskunnan kokonaiskustannukset informaation saamiseksi.

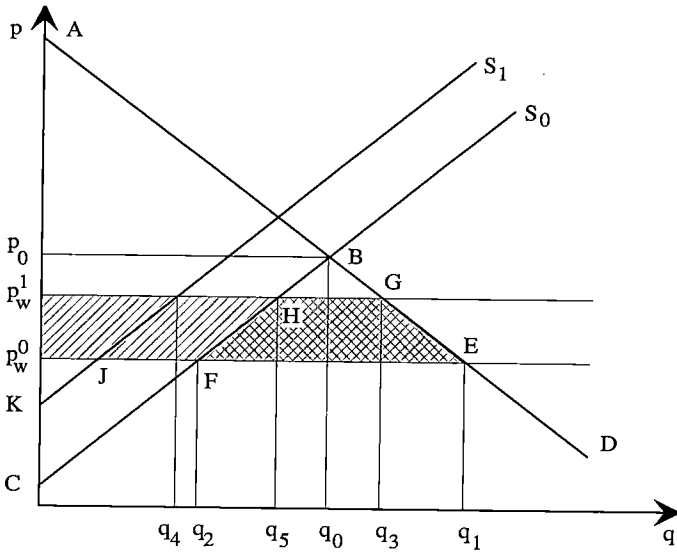
Julkisia ja yksityisiä standardeja ei tarvitse nähdä toistensa kilpailijoina, vaan toisiaan täydentävinä vaihtoehtoina. Tällä hetkellä julkinen sääntely asettaa minimistandardit, ja yksityiset standardit ovat tiukempia (Henson 1997). Julkista interventiota voitaisiin tarvita siten myös yksityisiin laatustandardeihin perustuvilla markkinoilla. Etenkin jos terveydelliset riskit ovat suuria ja informaatio kallista tai vaikeasti saatavaa, valtion interventio on kuluttajaystävällistä. Toisaalta, jos riskit ovat pienet ja informaatio hyvin saatavissa, niin valtion intervention tarve vähenee (Mahé 1997).

3.3. Terveydensuojelu ja ulkomaankauppa

Laatustandardien luominen ja niiden valvonta hyödyttää koko kansantaloutta monella tavalla. Standardijärjestelmän puutteet voivat aiheuttaa esimerkiksi ruokamyrkytys epidemian. Tästä aiheutuu yhteiskunnalle monenlaisia kustannuksia. Ruokaperäiset epidemiat aiheuttavat kuluttajilla mm. tulon ja tuottavuuden menetyksiä, vapaa-ajan menetyksen, matkakustannuksia, lastenhoitokustannuksia, sairaudenhoitokustannuksia jne. Teollisuudelle aiheutuu kysynnän vähenemistä, puhdistus- ja saneerauskustannuksia sekä muita ylimääräisiä tuotantokustannuksia. Myös julkiselle terveydenhoidolle aiheutuu kuluja. Edellä mainitut seikat ovat aineellisesti mitattavia, mutta on myös paljon kustannuksia, joiden arvoa ei voida mitata kuten ihmishenki, kipu ja särky (Early 1997).

Suomessa tehdyssä salmonellan kustannus-hyötyanalyysissä laskettiin salmonellavalvontaohjelman kustannukset ja arvioitiin salmonellasta aiheutuvat kustannukset yhteiskunnalle, jos valvontaa ei olisi. Tulosten mukaan salmonellavalvontaohjelman kustannukset ovat 5,3 milj. mk. vuodessa. Mikäli kontrollia ei olisi, salmonellasta aiheutuvat kustannukset olisivat 28,8 milj. mk vuodessa, ja jos tähän lukuun lisätään salmonellan aiheuttamat markkinavaikutukset, nousee luku 1,4 miljardiin markkaan vuodessa (Maijala 1998). Jotta ruokaperäisiä epidemioita pystyttäisiin tehokkaasti ehkäisemään, vaatii se julkisen sektorin tehokasta osallistumista prosessiin. Millä keinoilla tuotantoa ohjattaisiin siten, että riski saastuneiden elintarvikkeiden markkinoilletulosta minimoituisi. Saastuneet elintarvikkeet liikkuvat usein maasta toiseen. Tämän vuoksi melkein kaikki valtiot tarkastavat jollakin tavalla maahan saapuvien elintarvikkeidensa turvallisuuden. Helppo tapa saastuneiden elintarvikkeiden siirtymisen estämiseksi olisi rajoittaa ulkomaankauppaa. Sinänsä tämä yksinkertainen keino olisi kuitenkin kaikkea muuta kuin taloudellista.

Seuraavaksi tarkastellaan ulkomaankaupan hyötyjä yksinkertaisen hyvinvointianalyysin avulla, jossa verrataan hyvinvointia omavaraistaloudessa ja avoimessa taloudessa. Hyvinvointia mitataan kuluttajan ja tuottajan ylijäämien avulla. Oletuksena näissä malleissa on pieni kansantalous, jossa elintarvikkeista aiheutuvia negatiivisia ulkoisvaikutuksia esimerkiksi ruokamyrkytyksiä on vähän tai ei ollenkaan. Kaupan mukana riski negatiivisesta ulkoisvaikutuksesta kuitenkin kasvaa.



Kuvio 3.4. Kuluttajan ja tuottajan ylijäämät vapailla ja säädellyillä markkinoilla.

Kuviossa 3.4 kuvataan hyödykkeen X kysyntää ja tarjontaa pienessä kansantaloudessa. Oletetaan, että hyödykettä X tuotetaan sekä kotimaassa että ulkomailla, ja taloudessa oletetaan vallitsevan täydellinen kilpailu. Mikäli kansantalous ei käy ulkomaankauppaa, kysyntä ja tarjonta kohtaavat pisteessä (p_0, q_0) . Kuluttajan ylijäämä omavaraistaloudessa muodostuu pisteiden ABp_0 väliseksi kolmioksi, ja tuottajan ylijäämä on puolestaan kolmion pisteiden BCp_0 välinen alue. Kokonaisyhyvinvoinniksi muodostuu siten alue ABC .

Tilanteessa, jossa omavaraistalous avaa markkinansa kansainväliselle kaupalle, hyödykkeen X hinta laskee maailmanmarkkinoiden hintatasolle p_w^0 . Hyödykkeen X kysyntä lisääntyy ja kokonaiskulutus siirtyy q_0 :sta q_1 :een. Tästä kokonaiskulutuksesta kotimaista tuotantoa on q_2 . Kuluttajan ylijäämä lisääntyy vapaakauppaan siirryttäessä, ja tätä ylijäämää kuvaa alue AEp_w^0 . Tuottajan ylijäämä sen sijaan pienenee alueeksi FCp_w^0 . Kokonaisyhyvinvoinnin muutos omavaraistalouteen verrattuna on $CFEBA - ABC$, eli hyvinvointi kasvaa.

Edellisessä vapaakauppaa käsittelevässä tilanteessa oletettiin, että tuonnin liberalisointi ei aiheuta riskiä negatiivisista ulkoisvaikutuksista, eli tuontielintarvikkeista aiheutuvia terveydellisiä riskejä. Jotta negatiivisen ulkoisvaikutuksen omaavat elintarvikkeet voitaisiin eliminoida markkinoilta, valtio vaatii tuottajia testaamaan hyödykkeiden X turvallisuuden. Tästä kontrolloinnista aiheutuu kuluja yrityksille, ja nämä kustannukset aiheuttavat tuonnin tarjontakäyrän siirtymisen tasolle p_w^1 . Kotimainen tarjontakäyrä siirtyy vastaavasti S_0 :sta S_1 :een,

sillä myös kotimaisten tuottajien on testattava tuotteiden turvallisuus. Tuotteen X hinnan nousu aiheuttaa kokonaiskysynnän alenemisen q_1 :stä q_3 :een. Myös kotimainen tarjonta vähenee myös q_2 :sta q_4 :een. Sen sijaan ulkomainen kokonaistarjonta pysyy suurin piirtein ennallaan, mikäli hinnan muutos ja tarjontakäyrän siirtyminen ovat tasoltaan samansuuruisia. Kuluttajan ylijäämäksi tässä tilanteessa muodostuu alue AGp_w^1 ja tuottajan ylijäämäksi JKp_w^0 . Testauksesta aiheutuvat kustannukset voidaan tulkita alueeksi $p_w^1 GEP_w^0$. Käytännössä mikään osapuoli ei suoranaisesti rahallisesti hyödy tästä testauksesta, jolloin tätä aluetta voidaan kutsua deadweight loss -alueeksi.

Miksi sitten tähän toimenpiteeseen ryhdytään, jos kukaan ei suoranaisesti näytä hyötyvän siitä? Vastaus liittyy elintarvikkeiden negatiivisen ulkoisvaikutuksen riskiin ja sen kustannuksiin. Mikäli ulkoisvaikutuksen esimerkiksi ruokamyrkytys epidemian kustannukset tai vaihtoehtoisesti kuluttajien etsintäkustannukset arvioidaan kalliimmiksi kuin kontrolloinnista aiheutuvat kustannukset, niin tämä toimenpide on kannattava.

Kokonaishyvinvointi rajoittamattomaan vapaakauppaan verrattuna on pienentynyt testauksen aiheuttamien kulujen, eli alueen $p_w^1 GEP_w^0$ verran. Käytännössä tuottajat ovat tässä esimerkissä kyenneet siirtämään heille koituneen veron kuluttajien maksettavaksi. Tuottajat saavat tässä esimerkissä saman hinnan kuin aikaisemminkin, mutta kuluttajat maksavat korkeamman hinnan.

Seuraavaksi muutetaan edellistä tilannetta siten, että oletetaan kotimaisten tuotteiden olevan niin puhtaita, että niitä ei tarvitse testata lainkaan. Sen sijaan tuontitavaroilta vaaditaan testausta edelleen, koska niillä epäillään olevan negatiivisia ulkoisvaikutuksia. Tämän toimenpiteen seurauksena kotimainen tarjontakäytä palaa S_1 :sta S_0 :aan. Hintataso sekä kokonaistarjonnan määrä pysyvät ennallaan, mutta kotimaisen tuotannon osuus tarjonnasta nousee q_4 :stä q_5 :een, vähentäen ulkomaista tarjontaa. Kuluttajan ylijäämä pysyy edelliseen esimerkkiin verrattuna ennallaan, eli on alue AGp_w^1 . Tuottajan ylijäämä sen sijaan kasvaa alueeksi HCP_w^1 , ja veron osuus on alue $HGEF$. Edelliseen tapaukseen verrattuna kokonaishyvinvointi lisääntyi alueen $p_w^1 HFP_w^0$ verran.

Ulkomaisten tuotteiden markkinaosuus vähentyi tässä esimerkissä. Tämä voi aiheuttaa sen, että ulkomaisen hyödykkeen X tuottaja haluaa saada entisen markkina-asemansa parantamalla tuotteensa laatua. Jos laatu paranee riittävästi, testauksesta voitaisiin luopua ja kuluttajan asema paranisi. Toisaalta tätä esimerkkiä voidaan pitää jossain määrin epärealistisena, koska yksipuolinen kontrollimaksu vain tuoduille tuotteille on periaatteessa vapaakaupan vastainen.

Vapaakauppa ilman riskiä negatiivisista ulkoisvaikutuksista toi suurimman hyvinvoinnin. Heikoimman kokonaishyvinvoinnin toi omavaraistalous. Vaikka kuluttajan ylijäämä pieneni testausmaksuesimerkeissä, tästä ei pidä kuitenkaan vetää suoraan sellaista johtopäätöstä, että testaus olisi kuluttajan kannalta haitallinen. Tämä "harha" johtuu siitä, että edellisissä tarkasteluissa kuluttajan

oletettiin hyödykettä X valittaessa ottavan huomioon ainoastaan hinta-laatusuhteen. Kuluttajan etsintäkustannukset voivat muodostua korkeiksi, mikäli kuluttajalla ei ole riittävää informaatiota tuotteen laadusta (kuvio 3.3). Etsintäkustannusten puutteellisuus kuviosta 3.4 vääristää siten tulosta kuluttajan tappiosta. Negatiivisen ulkoisvaikutuksen riskin kasvaessa kuluttajan etsintäkustannukset nousevat, ja valtion kontrollimaksu itse asiassa alentaa kuluttajan kokonaiskustannuksia. Valtion interventio voi siten olla kuluttajan kannalta hyödyllinen.

4. Kasvin- ja terveydensuojelusopimus

4.1. Sopimuksen kattavuus ja tausta

Maatalous- ja elintarviketuotannolle on asetettu laatu- ja turvallisuusstandardeja koskevia kansainvälisiä sopimuksia. Nämä kaksi sopimusta ovat kaupan tekniisiä esteitä koskeva TBT-sopimus⁶ ja terveys- ja kasvinsuojelutoimia koskeva SPS-sopimus. TBT-sopimuksen alaisiin asioihin kuuluvat standardiasioiden lisäksi mm. kuluttajan informointi, harhaanjohtavat kauppatavat, laatuluokitukset sekä eettiset näkökohdat. Näihin asioihin voidaan vedota, jos toimenpiteellä on hyväksyttävä tarkoitus, mutta se ei rajoita kauppaa enemmän kuin on tarpeen. SPS-sopimuksen tarkoitus puolestaan on suojella ihmisten, eläinten ja kasvien terveyttä. Oleellinen ero SPS-sopimuksen ja TBT-sopimuksen välillä on se, että TBT-sopimus ei vaadi tieteellistä todistusta tai riskinarviointia⁷ kuten SPS-sopimus. TBT-sopimus on myös ylipäättään väljempi kuin SPS-sopimus, ja sen tulkitseminen on hankalampaa kuin SPS-sopimuksen. Toisaalta TBT-sopimus ei salli kaupan diskriminointia kuten SPS-sopimus, jossa diskriminointi hyväksytään esimerkiksi olosuhteiden nojalla.⁸ Käytännössä TBT-sopimuksen soveltaminen on riitakohtaista. Joskus näiden kahden sopimuksen erottelu voi olla vaikeaa. Esimerkiksi eläintensuojelua on käsitelty sekä TBT- että SPS-sopimuksessa. Käytännössä erottelu tapahtuu siten, että SPS-sopimus käsittelee eläinten terveyttä ja TBT-sopimus eläinten hyvinvointia.

Terveydensuojelukysymykset eivät periaatteessa olleet uusia Uruguayn kierroksella, vaan niistä oli jo vuosia aikaisemmin tehty tavoite-esityksiä. Varsinaisen tarve jonkilaisen terveys sopimuksen tekemiseen ilmeni, kun huomattiin TBT-sopimuksen vajavuus kattaa kaikkia terveyteen liittyviä asioita. Tämän

⁶ TBT-sopimuksen alkuperäinen nimi on Agreement on Technical Barriers of Trade.

⁷ Riskinarviointia käsitellään tarkemmin luvussa 4.3.

⁸ Salmonellan tuontikielto Suomeen on juuri tällainen diskriminoiva toimi, joka on oikeutettu. Tämä oikeus ei ole kuitenkaan välttämättä pysyvä.

vuoksi piti saada aikaan johdonmukainen ja oikeudenmukainen säännös siitä, miten terveystarkastuksia WTO:n piirissä käsitellään. Taka-ajatuksena oli, että maataloussopimuksen markkinoiden avaus ei vesittyisi terveydellisiin perusteisiin, joilla tuontia voitaisiin rajoittaa (Luotonen 1998). Neuvotteluissa alkuun pääseminen oli erittäin työlästä, koska koko SPS-käsite oli käytännössä melko uusi. Perusasetelma neuvotteluissa oli, että Cairns-maat ajoivat vapaata kauppaa, mutta etenkin Australia ja Uusi Seelanti halusivat kuitenkin pitää suojelunormit melko korkeina. Aluksi myös EU ja USA tukivat Cairns-maiden tavoin varauksetta Codexin standardeja. Japani ja Pohjoismaat puolestaan katsoivat, että tiukempien standardien käyttö pitäisi sallia. Suomi toimi näissä neuvotteluissa Pohjoismaiden virallisena johtajana.⁹ Neuvottelutilanne kuitenkin muuttui oleellisesti, kun amerikkalaiset kuluttajajärjestöt huomasivat Codexin standardien olevan löyempiä kuin Yhdysvaltojen omat standardit. Yhdysvallat teki tämän havainnon jälkeen täydellisen suunnanmuutoksen ja siitä tuli Pohjoismaisen blokin paras liittolainen, kun se aikaisemmin oli ollut sen pahin vastustaja. Tämän myötä myös EU:n kanta lieventyi, vaikka se loppuun asti piti kiinni Codexin standardeista (Bergholm 1998).

Vaikeinta neuvotteluprosessissa oli se, millä ehdoin ja miten kansainvälisistä standardeista saisi poiketa kansallisten standardien hyväksi. Lopputulos oli kompromissi, johon kaikki osapuolet olivat melko tyytyväisiä, ja kokonaisuutena sopimusta voidaan pitää tasapainoisena (Bergholm 1998).

4.2. Sopimuksen pääasiallinen sisältö

Terveys- ja kasvinsuojelusopimuksen keskeinen ajatus on se, että jokaisella jäsenellä on oikeus ”ryhtyä sellaisiin terveys- ja kasvinsuojelutoimiin, jotka ovat tarpeellisia ihmisten, eläinten ja kasvien elämän ja terveyden suojelemiseksi” (WTO 1996). Käytännössä tämä tarkoittaa tuonnin rajoittamista, esimerkiksi saastuneen ruokaerän tuonnin eväämistä, mikäli sillä katsotaan olevan haitallisia vaikutuksia ihmisten, eläinten tai kasvien terveyteen. Sopimuksessa suositellaan käytettäväksi kansainvälisiä standardeja, joihin nämä päätökset voisivat perustua. Mikäli jäsenmaa katsoo kansainvälisen suojelutason liian matalaksi, saa omaa kansallista suojelutasoa ylläpitää, jos nämä suojelupäätökset perustuvat tieteelliseen näyttöön sekä riskinarviointiin. Sopimuksessa kuitenkin korostetaan, että nämä toimet eivät saa olla diskriminoivia, jolloin niillä pyrittäisiin verhotusti estämään tuontia¹⁰ (HE/94).

⁹ Neuvotteluiden aikana Suomi ei vielä ollut EU:n jäsen.

¹⁰ Kasvien ja eläinten sekä kasvi- ja eläintuotteiden osalta diskriminointi on sallittua, jos se on perusteluta tuonti- ja vientimaiden erilaisen tauti- ja tulolaistilanteen vuoksi.

Sopimus terveys- ja kasvinsuojelutoimista on melko yksityiskohtainen selvitys sopimusmaiden oikeuksista ja velvoitteista. Seuraavassa esitellään artiklojen ja liitteiden tärkeimmät kohdat.

a) Perusoikeudet ja -velvoitteet, ”pelisäännöt”

SPS-sopimus kattaa vain tarkoin määritellyt terveys- ja kasvinsuojeluun liittyvät tilanteet, jotka suoraan tai epäsuorasti vaikuttavat kansainväliseen kauppaan. Täsmällisesti ottaen SPS-sopimuksen tarkoitus on suojella ihmisiä, eläimiä ja kasveja lisäaineilta, kontaminanteilta (jäämiltä), toksineilta ja sairautta aiheuttavilta organismeilta. Perusoikeuksista ja -velvoitteista todetaan, että suojelutoimiin voidaan ryhtyä, mikäli ne perustuvat tieteelliseen näyttöön. Samalla huomautetaan, että näitä suojelutoimia ei saa ylimitoitaa, eikä käyttää verhoittuna kaupan esteenä. Myös harmonisointia käsitellään ja siinä jäsenet veloitetaan käyttämään kansainvälisiä standardeja suojelutoimien perusteena, mikäli niitä on käytettävissä. Poikkeuksia tehdään, mikäli standardin suoma suojelun taso ei ole riittävä. Lisäksi jäsenmaat veloitetaan osallistumaan standardien kehittämiseen. Sopimuksessa mainitaan myös YK:n ja WHO:n Codex Alimentarius -komissio, jota pidetään sopivana standardien tuottajana elintarviketurvallisuuden alalla.¹¹ Samanarvoisuusperiaatteen mukaan toisten maiden kasvinsuojelutoimet kehoitetaan hyväksymään samanarvoisina, vaikka ne eroaisivat jäsenmaan omista toimista. Jäseniä kehoitetaan myös neuvotteluihin, joiden tarkoituksena olisi suojelutoimien samanarvoistaminen.

b) Suojelutason määrittäminen

Sopimuksessa pohditaan suojelutason yleisiä määrittelyjä, erityisiä suoja-alueita, riskiä ja asianmukaisia kasvin- ja terveydensuojelutasoja. Jäsenet veloitetaan käyttämään riskinarvioinnissa tieteellisiä todistuksia ja menetelmiä sekä arvioimaan mahdollisia kustannuksia vahingon tapahtuessa ja vertaamaan niitä riskiä vähentävien menetelmien kanssa. Samalla jäseniä kuitenkin kehoitetaan minimoimaan kauppaan kohdistuvat haitalliset vaikutukset. Suojelutoimiin on myös mahdollista alkaa riittämättömällä tieteellisellä todistuksella ns. varovaisuusperiaatteeseen vedoten.¹² Lisätietojen hankintaan täytyy kuitenkin ryhtyä kohtuullisessa ajassa, ja suojelutoiminnan on oltava avointa. Edelleen sopimuksessa selvitetään tauti- ja tuholaisvapaita alueita, joilla tarkoitetaan alueita, joissa

¹¹ Codex Alimentarius Commission (”Codex”) on FAO:n ja WHO:n kansainvälinen elin, joka perustaa standardinsa kansainvälisiin suosituksiin.

¹² Esimerkkinä varovaisuusperiaatteesta mm. säteilletyt elintarvikkeet, josta tieteellinen tieto on puutteellista ja ristiriitaista.

tauteja ja tuholaisia on vähän tai ei ollenkaan, ja joihin tuontia voidaan erityisesti rajoittaa.¹³ Näiden alueiden määrittämisessä käytetään apuna mm. maantieteellisiä ja ekosysteemiin liittyviä tekijöitä. Muilla jäsenille on mahdollisuus tarkastaa näitä tauti- ja tuholaisvapaita alueita.

c) Tiedotus ja valvonta

Tarkastus- ja valvontamenettelyjä sekä tiedotustoimintaa koskevassa osiossa käsitellään suojelutoimien ”läpinäkyvyyttä”, jolla tarkoitetaan suojelutoimien nopeaa julkaisemista, jotta kaikilla on mahdollisuus tutustua uusiin määräyksiin. Häätätapauksissa annetaan kohtuullinen lisäaika määräysten julkaisemiseen. Lisäksi annetaan tarkat ohjeet tiedotuskeskuksen vastuusta mm. asiakirjojen toimittamisesta ja ilmoittamismenettelystä, mikäli uusi määräys ei ole täysin kansainvälisen standardin mukainen tai sillä voi olla merkittävä vaikutus kauppaan. Myös tuotteiden valvontaa, tarkastusta ja hyväksymismenettelyjä käsitellään. Käytännössä näillä tarkoitetaan mm. näytteenotto-, testaus- ja sertifiointimenettelyjä. Jäsenmaat veloitetaan panemaan suojelutoimet täytäntöön ilman viivyttelyä ja ilmoittamaan siitä tämän sopimuksen mukaisten säännösten mukaan. Lisäksi annetaan yksityiskohtaisia määräyksiä koko prosessin läpikäyntiä varten.

d) Kehitysmaat

Kehitysmaiden teknisestä avusta määrätään, että apua voidaan antaa mm. tutkimukseen, infrastruktuurin kehittämiseen, lainoihin ja apurahoihin sekä koulutukseen. Tarkoituksena on saattaa maan kasvin- ja terveydensuojelu asianmukaiselle tasolle vientiä silmällä pitäen. Kehittyneitä maita kehoitetaan myös harkitsemaan sellaisen teknisen avun antamista, jolla kehitysmaa voi ylläpitää tai lisätä markkinoita tuojamaassa. Lisäksi käsitellään erityisalueisiin (kehitysmaihin) liittyviä määräyksiä. Kehitysmaille annetaan pidempiä siirtymäaikoja ja poikkeuksia säännöistä, jotta niiden vientiä voitaisiin edistää tai käyntiinlähtöä helpottaa. Ylipäätään jäseniä rohkaistaan auttamaan kehitysmaita niiden kaupan edistämistyössä. Lisäksi todetaan kehitysmaiden mahdollisuus lykätä sopimuksen soveltamista viidellä vuodella. Lisäaikaa on mahdollisuus saada kaksi vuotta, mikäli tekninen osaaminen, voimavarojen puute yms. estää sopimuksen soveltamisen. Tähän lisäaikaan on tosin tehty muutama poikkeus.

¹³ Suomi on nautatuberkuloosista vapaa maa, jolloin me saamme rajoittaa tuontia tiukemmin kuin muut maat. Näin ollen diskriminointimme on perusteltua.

e) Riitojen ratkaisu

Riitojenratkaisumenettelyä ja neuvotteluja käsittelevät määräykset perustuvat GATT:in 1994-sopimuksen riitojenratkaisumenettelyyn. Näissä artikloissa XXII ja XXIII pyydetään sopimuspuolia (jäseniä) suhtautumaan rakentavasti neuvotteluihin. Mikäli tuloksiin ei päästä, asia siirtyy riitojenratkaisuelimelle. Artiklassa todetaan, että tieteellisissä tai teknisissä kysymyksissä riitojenratkaisuelimen muodostama paneeli voi kuulla asiantuntijoita tai asettaa teknisen asiantuntijaryhmän avukseen. Myös muita kansainvälisiä riitojenratkaisujärjestelmiä saa käyttää.

f) Hallinto ja täytäntöönpano

Hallinnosta todetaan, että ns. SPS-komitea hallinnoi sopimusta ja sen tärkein tehtävä on kauppaoongelmien käsittely. Komitea yrittää selvittää kauppariitoja etukäteen, jotta varsinaisilta riidoilta vältyttäisiin. Lisäksi komitean tehtäviin kuuluu menettelyohjeiden tekeminen SPS-sopimuksesta poikkeamisen varalle. Komitea ohjaa myös kansainvälistä standardisointia, jotta standardit olisivat selkeämpiä ja ajanmukaisempia.¹⁴ Komitean tehtävänä on myös eri tuotteiden suojelutasojen johdonmukaisuuden tarkkailu. Jäsenten on huolehdittava, että myös muut hallinnon tasot kuin keskushallinto, yksityiset tahot ja alueelliset elimet, noudattavat tätä sopimusta.

4.3. Riskinarviointi

SPS-sopimuksen kansainvälisistä standardeista voidaan poiketa, mikäli siitä on tieteellinen näyttö ja riskinarviointi. Tieteellistä todistusta tarvitaan, mikäli jäsenmaa haluaa korkeamman suojelutason kuin sopimuksessa edellytetään, tai kun halutaan määritellä tuholaisvapaita alueita (Lopian 1998). Riskinarviointi ei tarvitse olla kvantitatiivista, vaan myös kvalitatiiviset tutkimukset kelpaavat. Edelleen suojelutason ylläpidossa vaaditaan johdonmukaisuutta, esimerkiksi hedelmien väliset suojeluerot eivät saa olla perusteettoman suuria siten että omenoille vaaditaan korkeat standardit ja päärynöille ei mitään standardeja. Tätä kutsutaan konsistenssikysymykseksi. Riskinarvioinnissa suositellaan käytettäväksi kansainvälisten järjestöjen vahvistamia menettelyjä, mutta muitakin menettelyjä saa käyttää, mikäli niiden tulokset voidaan osoittaa yhtä luotettaviksi kuin

¹⁴ Tämä komitean tehtävä on tärkeä, koska kaikkia jäsenmaita kehoitetaan käyttämään kansainvälisten järjestöjen standardeja, joiden tuottajina mainitaan Codex Alimentarius -komissio, kansainvälinen eläintautitoimisto ja kansainvälinen kasvinsuojelusopimuksen sihteeristö. Vuonna 1998 tehdyn päätöksen mukaan näiden kaikkien kansainvälisten elimien tekstit ovat SPS-sopimuksen mukaan sitovia.

kansainvälisten menetelmien. Eli varsinaisia menettelytapavaatimuksia riskinarvioinnin suorittamiselle ei ole. Riskinarvioinnin periaatteesta voidaan kuitenkin tinkiä, mikäli määräys noudattaa kansainvälistä standardia, jos määräyksellä ei ole merkitystä kansainväliseen kauppaan tai jos väliaikainen määräys perustuu varovaisuusperiaatteeeseen (Bergholm 1998).

SPS-sopimus ei ole ongelmaton riskinarvioinnin kannalta. Bergholmin (1998) mukaan riskinarvioinnin perusproblematiikka on siinä, että se on tehty tulevaisuutta ajatellen, eikä senhetkisen tilanteen perusteella. Sopimuksessa sanotaan, että tieteellisen todistamisen terveydelle vaarallisista elintarvikkeista täytyy perustua riskinarviointimenetelmään, mutta tällaista menetelmää ei kuitenkaan silloin vielä missään maassa käytetty suojelustandardina. Tämän vuoksi riitosten nostaminen on tällä hetkellä melko helppoa, koska riskinarviointia ei systemaattisesti kaikkialla käytetä. Tämän seurauksena sekä kansainväliset järjestöt (mm. Codex) että kansalliset hallitukset ovat yhdessä kehittäneet riskinarviontia, jotta tilanne paranisi.

4.4. Codex Alimentarius

Codex Alimentarius -komissio (Codex) on YK:n terveysjärjestön WHO:n ja YK:n elintarvikejärjestön FAO:n yhteishanke, jonka tehtävänä on laatia kansainvälisiä standardeja elintarvikealalle. Codexin työtapana on mutkikas ja sillä on monia alakomiteita, jotka valmistelevat sen päätöksiä. Ennen kuin päätös tehdään Codexissa, se käy läpi kahdeksan eri vaihetta, joissa kysytään eri tahojen mielipidettä. Tämän vuoksi uuden aloitteen läpimenoon menee vähintään viisi vuotta. Codex on perustaltaan hallitusten välinen yhteistyöelin ja uusista standardeista päätetään poliittisella tasolla, tieteellisen todistuksen pohjalta (Aho 1998).

Elintarvikkeiden standardien teossa käytetään apuna riskianalyysiä, johon kuuluvat riskinarviointi, riskinhallinta ja riskiviestintä (Aho 1998). Riskinarviointi on tieteellisesti tehtävää työtä, jossa arvioidaan esimerkiksi jonkin elintarvikkeen lisäaineiden vaarallisuutta ihmisten, eläinten tai kasvien terveyteen. Näitä arvioita tekee WHO/FAO:n Joint Expert Committee on Food Additives (JECFA) -komitea. Tämä komitea on puhtaasti tieteellinen ja antaa suosituksia ja neuvoja standardikysymyksissä. Riskinhallinta on puolestaan poliittista työtä, jota tehdään tieteellisten todisteiden perusteella. JECFA tutkii esimerkiksi eläinlääkkeiden ja rehujen lisäainesten jäämiä ja antaa suosituksen maksimaalisen päivännsaannoksen ns. ADI (Acceptable Daily Intake) suuruudesta. Vastaava työ tehdään kasvinsuojeluaineiden jäämien osalta WHO:n ja FAO:n Joint Expert Pesticides Residues -komiteassa. Tämän jälkeen Codex käsittelee asiaa, jolloin ollaan siirretty riskinarvioinnista riskinhallintaan. Codex tutkii JECFA:n suositusta ja päättää tehdäänkö tästä standardiehdotus, jolloin sille määritellään jäämien maksimaalinen yläraja MRL (Maximum Residue Limits). Codex Committee on

Residues of Veterinary Drugs in Foods -komitea päättää näistä MRL arvoista. Tämän jälkeen hallitukset päättävät MRL-arvojen perusteella asian kahdeksannessa käsittelyvaiheessa, tehdäänkö tästä ehdotuksesta standardi. Riskiviestintä tarkoittaa suojelutoimista viestittämistä, mutta tällä hetkellä siitä ei ole olemassa selkeää menettelyohjetta.

Codexin standardien ongelma on se, että ne ovat osittain vanhanaikaisia. Itse asiassa kaikkia standardeja ei ole edes tarkoitettu teollisuusmaiden noudatettaviksi, vaan ne on tarkoitettu kehitysmaille tuotannon kehittämiseen perustandeiksi. Useimmissa tapauksissa teollisuusmaat eivät ole edes ajatelleet käyttävänsä niitä, vaan niillä on ollut omat korkeammat standardinsa. Vanhimmat Codexin standardit ovat 1960-luvun alusta, jolloin osa niistä on auttamattomasti vanhanaikaisia. Vasta SPS-sopimuksen myötä nämä standardit saivat uutta merkitystä, jolloin tähän ongelmaan herättiin. Vanhanaikaisia standardeja on yritetty kehittää viime vuosina, jotta kaikki standardit olisivat yhtä korkeatasoisia (Luotonen 1998).

Toinen ongelma Codexin standardeissa on se, että näistä standardeista päätetään määränemmistöllä, kun WTO:ssa päätökset tehdään yksimielisesti (Luotonen 1998). Esimerkiksi hormonien standardeista päätettäessä äänestyksen tulos oli ollut hyvin tiukka (33 - 29), ja vain pienen äänenemmistön turvin hormonien (kolme luonnollista hormonia, kaksi synteettistä hormonia, mutta ei melengestoroli-hormoni) käyttöä kasvunestämistarkoitukseen naudanlihan tuotannossa ei kielletty. Bergholm (1998) näkee määränemmistöjärjestelmän pidemmän päälle ongelmalliseksi.

5. WTO:n riitojen ratkaisu

5.1. Menettely ja vaikutukset

Uruguayn kierroksen seurauksena syntyneessä Maailman kauppajärjestön (WTO) perustamissopimuksessa ja etenkin sen liitesopimuksissa on annettu säännöt ja menettelyt riitojen ratkaisua varten. Ensisijaisesti niissä korostetaan riitojen ratkaisua neuvottelujen avulla. Tämä toive on toteutunut melko hyvin, sillä yli puolet jutuista ratkeavat neuvotteluiden avulla, loput päätyvät WTO:n riitojenratkaisujärjestelmän tarkempaan käsittelyyn (WTO 1998a). Hyvä onnistumisprosentti on paljolti sen tulosta, että WTO:n riitojenratkaisujärjestelmä kannustaa jatkuvasti neuvottelujen osapuolia sopimaan riitansa. Toisaalta varsinainen riitelykin on kallista, koska jäsenmaat maksavat itse riitansa, jolloin jäsenmailla on hyvät kannustimet saada riita sovittua. Tikkasen (1998) mielestä riitojenratkaisujärjestelmä onkin toiminut hyvin, ja sen on katsottu olevan parhaimpia saavutuksia, mitä Uruguayn kierroksella on saatu aikaan.

Uusi riitojenratkaisujärjestelmä on pitkälti vanhan GATT-järjestelmän peruja, mutta vanhassa järjestelmässä ei ollut juuri lainkaan aikarajoituksia, mikä johti monessa tapauksessa pitkiin riitoihin. Edelleen ongelmaksi koettiin, että järjestelmä ei ollut kovin sitova ja päätöksiä saatiin toimeenpantua hyvin huonosti. Uuden järjestelmän avulla riitojen ratkaisua yhtenäistettiin ja prosessiin käytettävää aikaa rajoitettiin. Riidat saadaan nykyään puitua noin vuodessa tai viidessätoista kuukaudessa, mikäli asiasta on valitettu. Erityisen kiireellisissä tapauksissa riita pitäisi saada päätökseen kolmea kuukautta lyhyemmässä ajassa (WTO 1998a). Hyvänä puolena uudessa järjestelmässä on myös se, että päätökset saadaan nykyään heti täytäntöön, elleivät kaikki jäsenet sitä vastusta (Tikkanen 1998).

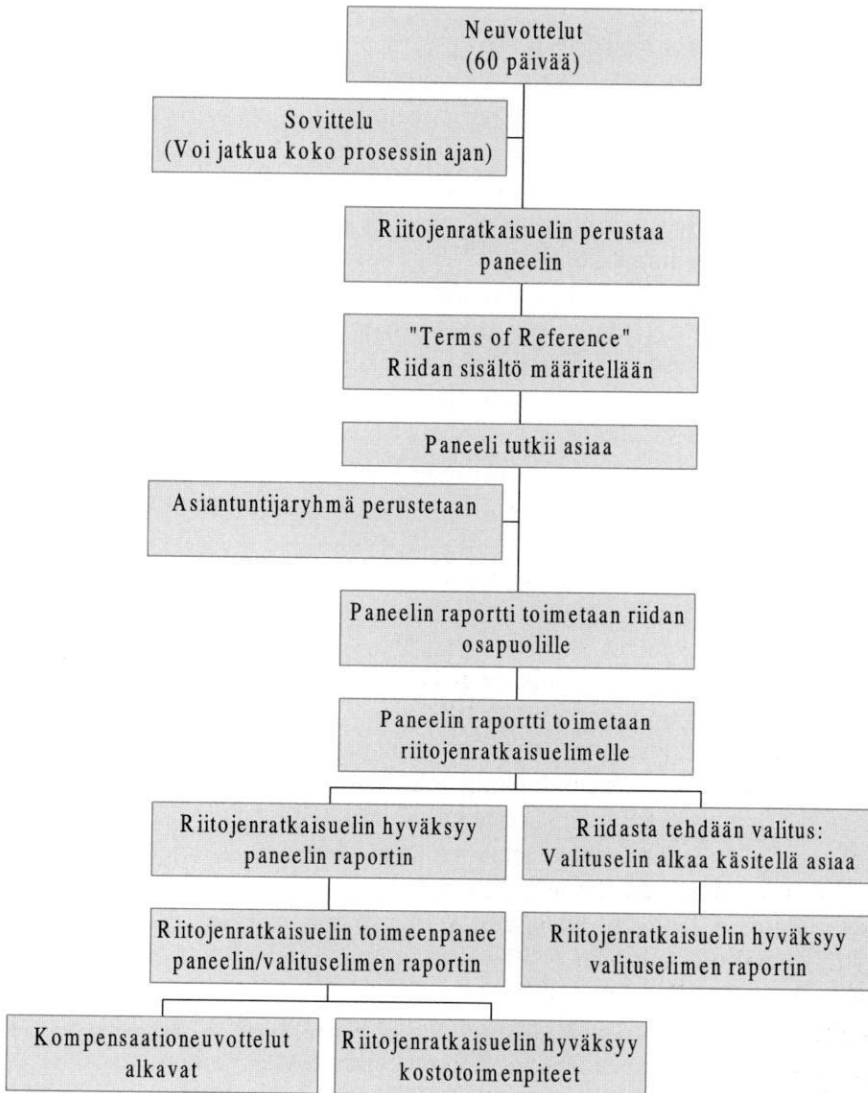
Mikäli riitaa ei saada sovittua hallitusten kahdenvälisillä neuvotteluilla, joutuu riitojenratkaisuelin perustamaan ns. paneelin. Paneeli muodostuu yleensä kolmesta asiantuntijasta, jotka eivät saa olla riidan osapuolien kansalaisia ja joiden on oltava molempien osapuolten hyväksymiä TBT- ja SPS-asioissa. Paneeli voi halutessaan myös perustaa myös ns. teknisen ryhmän, joka auttaa paneelia esimerkiksi tieteellisissä ongelmissa. Kuusi kuukautta paneelin perustamisen jälkeen paneeli antaa raportin kyseisestä riidasta riitojenratkaisuelimelle. Riitojenratkaisuelin joko hyväksyy paneelin raportin tai hylkää sen. Hylkäämisen on tapahduttava yksimielisesti.¹⁵

Paneelin menettelyt on periaatteessa ennalta määrättyjä, mutta riidoista riippuen proseduurit voivat hieman vaihdella. Yleensä jompikumpi riidan osapuoli valittaa paneelin ratkaisusta valituselimeen, joka alkaa tutkia riitaa juridiselta pohjalta, sillä valituselimen jäsenet ovat yleensä lain ja kansainvälisen kaupan asiantuntijoita.¹⁶ Valituselin käsittelee asiaa 60 - 90 päivää, jonka jälkeen se antaa lopullisen päätöksen, josta ei voi valittaa (Morris 1998). Tämän jälkeen riitojenratkaisuelin hyväksyy valituselimen päätöksen, ja riidan hävinnyt osapuoli alkaa toteuttaa valituselimen päätösta, tai jos asiasta ei ole valitettu niin paneelin päätöstä. Toimeenpanolle on varattu 15 kuukautta. Käytännössä toimeenpano ei ole aina helppoa, mutta toistaiseksi SPS-asioita koskevat päätökset on aina saatu pantua toimeen. Mikäli päätöksen toimeenpano ei etene, niin riidan voittaja voi vaatia kompensatiotoimia, tullien alentamista voittajalle tärkeille vientituotteille. Mikäli nämä toimet eivät onnistu, riitojenratkaisuelin voi myös vaatia sanktio toimentpiteitä häviäjää vastaan, esimerkiksi korotettuja

¹⁵ Teoriassa riitojenratkaisuelin voi hylätä paneelin raportin, mutta käytännössä näin ei ole koskaan käynyt. Tämä pykälä on siis ainakin toistaiseksi ollut kuollut kirjain.

¹⁶ Valituselintä johtaa tällä hetkellä uruguaylainen kauppaan erikoistunut diplomaatti Julio Lacarte. Muut jäsenet ovat amerikkalainen James Bacchus, Claus-Dieter Ehlermann (EU), japanilainen Matsushita, filippiiniläinen Florentino Feliciano, uusiseelantilainen Beebe ja egyptiläinen Said El-Nagger.

tulleja häviäjän vientituotteille (WTO 1998a). Riidan selvittely vie yleensä aikaa reilun vuoden ja kun siihen lisätään toimeenpanolle varattu 15 kuukautta, koko prosessi kestää noin 2 - 3 vuotta. Riitojenratkaisuelin käsittelee vuodessa keskimäärin noin 50 riitaa, joista SPS-sopimukseen liittyviä riitoja on ollut keskimäärin yksi. Kehittyneet maat ovat valittaneet keskimäärin enemmän kuin kehitysmaat, ja etenkin Yhdysvallat ja EU ovat olleet aktiivisia kauppapoliittisten etujensa valvomisessa (Morris 1998).



Kuvio 5.1. WTO:n riitojenratkaisujärjestelmä.

Riitojenratkaisujärjestelmällä on suurempaakin merkitystä, kuin vain itse riitojen ratkaiseminen (Bergholm 1998). Paneelien ja valituselinten ratkaisut luovat aina tulkintoja sopimuksista ja vaikuttavat luonnollisesti seuraavien riitojen ratkaisuun. Paneelien ja valituselinten ratkaisut toimivat myös pohjana sopimusten tarkistamiselle, mikäli siihen on aihetta.

On hyvä huomata, että mikäli riita syntyisi EU-maiden kesken, niin sitä ei suinkaan käsitellä WTO:n riidanratkaisujärjestelmässä, vaan Euroopan tuomioistuimessa (Bergholm 1998).

5.2. SPS-sopimukseen liittyviä riitoja

SPS-sopimukseen liittyvät riidat liittyvät suojelun toimeenpanoon, ei itse suojelutasoon, koska jokainen jäsenmaa saa tietyin ehdoin ylläpitää sellaista suojelutasoa kuin haluaa. SPS-sopimukseen liittyviä riitoja on puitu riitojenratkaisuelimessä tähän mennessä kolme, ja näistä yhtä ei ole vielä saatu päätökseen. Riitojen vähäisyys johtuu siitä, että SPS-sopimus on melko selväpiirteinen, eikä tulkinnanvaraa yleensä jää. Tärkein ja merkittävin riita toistaiseksi on ollut ns. hormonilihariita, jossa EU ja Yhdysvallat kiistelivät hormonien käytöstä naudanlihantuotannossa kasvunestämistarkoitukseen. Tähän riitaan palataan tarkemmin luvussa kuusi. Seuraavassa esitellään muutama muu SPS-riita.

Kanada valitti 1995 alkaneessa kiistassa lohen tuontikiellosta Australiaan, mitä Australia perusteli karanteenimääräyksillään. Kanada vetosi tässä kiistassa GATT:in artikloihin XI ja XIII sekä SPS-sopimukseen. Paneelin päätös riidasta oli, että Australia oli toiminut vastoin SPS-sopimusta ja loukannut Kanadan etuja. Australia valitti päätöksestä valituselimeen, joka hieman muutti paneelin päätöstä. Valituselin tuli samaan lopputulokseen kuin paneeli, mutta perusteli sen toisin. Ratkaisevaa oli se, ettei Australia ollut suorittanut asianmukaista riskinarviointia, ja että se oli poikennut konsistenssista siten, että seurauksena oli perusteeton diskriminointi (WTO 1998a).

Vuonna 1996 Yhdysvallat valitti Japaniin vietävien hedelmien karanteenimääräyksistä. USA:n mukaan Japanin jokaiselle tuotteelle erikseen määrätty testausmenettely estää kauppaa, koska kukin lajike oli testattava erikseen, vaikka menetelmä olisi todettu tehokkaaksi saman tuotteen toiselle lajikkeelle. Paneeli katsoi Japanin toimineen ilman riittävää tieteellistä näyttöä, ja että sen vaatimukset rajoittivat kauppaa enemmän kuin Japanin vahvistama suojelun taso edellytti. Japani on valittanut päätöksestä, mutta valituselin ei ole vielä tehnyt ratkaisua riidasta (WTO 1998a).

Edellämainittujen riitojen lisäksi on vielä joitakin muita riitoja, joissa ei ole edetty edes paneelin ratkaisuun asti. Kaiken kaikkiaan SPS-riitoja on ollut hyvin vähän. Toisaalta on muistettava, että SPS-asioihin liittyviä riitoja on käsitelty aikaisemminkin, mutta ei SPS-sopimuksen alla. Näistä riidoista ei siis voida

vetää johtopäätöksiä SPS-sopimuksen toimivuudesta. Seuraavaksi esitellään lyhyesti kaksi ”vanhaa” SPS-riitaa.

1990-luvun taitteessa Yhdysvallat kielsi Meksikoa tuomasta tiettyjä tonnikaloja Yhdysvaltoihin, koska tonnikaloja pyydystettäessä kalastajien verkkoon tarttui myös delfiinejä. Yhdysvallat perusteli tuontikieltonsa sillä, että se halusi suojella delfiinien elämää ja terveyttä, eikä sillä ollut muita vaihtoehtoisia toimia suojella delfiinejä. Meksiko oli asiasta eri mieltä, ja koska kiistaa ei saatu ratkaistua, päätyi se GATT:n riidanratkaisujärjestelmän käsiteltäväksi. Riita päättyi Meksikon voittoon, ja Yhdysvalloilla katsottiin olevan vaihtoehtoisia tapoja suojella delfiinejä kuin tuontikielto. Lisäksi päätöksessä huomautettiin, että Meksikon tehtävä ei ollut seurata Yhdysvaltojen delfiinien suojelustandardeja. Lopputuloksesta huolimatta Yhdysvallat ei ole vielä pannut toimeen tätä riitojenratkaisuelimen päätöstä (WTO 1998a).

Savukkeiden tuonnista nousi riita GATT:n piirissä 1980-luvun lopulla, kun Thaimaa kielsi Yhdysvalloista tulevien savukkeiden tuonnin Thaimaaseen. Tuontikieltoa perusteltiin sillä, että muissa maissa, joissa savukkeiden kauppa oli vapautettu, Yhdysvaltojen savuketeollisuus oli painostanut hallituksia hyväksymään ehtoja, jotka heikensivät viranomaisten mahdollisuuksia terveyspolitiikan hoitamiseen. Ihmisten terveyttä vaaliakseen Thaimaa päätyi tuontikiellon asettamiseen. USA:n mielestä thaimaalaisten tapa suojella kansanterveyttä oli vapaan kaupan vastainen. Paneeli tutki asiaa ja päätyi samalle kannalle Yhdysvaltojen kanssa. Paneeli katsoi, että kansanterveyden suojelemiseksi tuonnin estäminen ei ollut välttämätöntä, vaan kansanterveyden ylläpitämiseen oli muitakin keinoja (WTO 1998a).

6. Case: kasvuhormonien käyttö naudanlihantuotannossa

Euroopassa alueella ja Yhdysvalloissa on perinteisesti suhtauduttu eri tavalla hormonien käyttöön naudanlihantuotannossa. Yhdysvalloissa sitä on pidetty vaarattomana ja hyvänä keinona tehostaa nautojen kasvua. Euroopassa suhtautuminen on ollut varauksellisempaa ja 1980-luvun lopulla EU:ssa säädettiin direktiivi, jonka mukaan hormoneilla tehostettu lihantuotanto on kiellettyä. Tämä koski sekä kotimaista tuotantoa että tuontilihaa. Mieliipide-ero kärjistyi vuoden 1996 alkupuolella riidaksi, ja Yhdysvallat nosti EU:ta unionia vastaan riidan, jonka perusteena oli EU:n toiminnan ristiriitaisuus WTO:n kauppasopimuksen kanssa. Yhdysvaltojen pääargumentti oli, että EU esti perusteettomasti lihantuontia ja syrji Yhdysvaltoja Euroopan lihamarkkinoilla. EU vetosi siihen, että hormoniliha on terveydelle vaarallista. Koska asiaa ei saatu sovittua neuvotteluteitse, niin asia eteni WTO:n riitojenratkaisujärjestelmän puitavaksi.

6.1. Taustaa hormonilihariidalle

EU:ssa hormonilihan käytöstä säädettiin 1980-luvulla direktiivit, joiden mukaan hormonien käyttö naudan kasvunedistämistarkoituksessa kiellettiin. Ensimmäinen direktiivi 81/602/EEC kielsi hormonien käytön kotimarkkinoilla, ja tällaista lihaa ei myöskään saanut toimittaa ulkomailta. Tähän direktiiviin tehtiin kaksi poikkeusta. Ensimmäisen poikkeuksen mukaan estrageeniset, androgeeniset ja gestageeniset aineet voitaisiin hyväksyä, mikäli näitä aineita käytettiin eläinten hoitoon tai terapeuttisiin tarkoituksiin eli eläinten lääkitykseen eläinlääkärin valvonnassa. Toisen poikkeuksen mukaan kolme luonnollista hormonia (estrogeni, progesteroni ja testosteroni) ja kolme synteettistä hormonia (zeranoli, melengestrol ja tremboloni) voitiin käyttää nautojen kasvunedistämistarkoitukseen niin kauan, kunnes hormonien vaikutuksesta saataisiin riittävästi tietoa ja EEC päätti kantansa tähän asiaan. Seitsemän vuotta myöhemmin kantaa tarkistettiin siten, että direktiivin 88/146/EEC mukaan sekä luonnollisten että synteettisten hormonien käyttö kiellettiin naudan kasvunedistämiseen. Kolmen luonnollisen hormonin käyttö terapeuttiseen käyttöön sallittiin edelleen. Direktiivissä kiellettiin hormonilihan kauppa silloisen EEC:n alueella sekä kiellettiin myös sen tuonti ulkomailta. Hormoneista kieltolistalla olivat estrogeeniset, androgeeniset, gestageenit ja tyrostaattiset aineet. Direktiivissä 88/299/EEC määriteltiin tarkemmin hormonien käytön sallittavuutta eläinten hoitoon tietyissä olosuhteissa (WTO 1997a).

Vuonna 1996 nämä kaikki kolme direktiiviä korvattiin yhdellä direktiivillä 96/22/EC, jossa edelleen kiellettiin hormonien käyttö naudan kasvun edistämistarkoitukseen. Muutenkin tämän direktiivin sisältö on suurin piirtein sama kuin edeltävien direktiivien. Hormonilihan tuonti kiellettiin (kuusi mainittua hormonia) ja käyttö eläinten hoitoon sallittiin edelleen. Tämä direktiivi tuli voimaan vuoden 1997 alusta. (WTO 1997a).

EU joutui pian näiden päätösten jälkeen riitaan Yhdysvaltojen kanssa hormonilihan tuonnista. Tässä yhteydessä EU vetosi hormonilihan kieltävään direktiiviin ja SPS-sopimukseen. Luvussa 7 esitellään muita sopimuksia, joihin EU olisi voinut vedota tässä riidassa.

6.2. Hormonilihariidan syntyminen

Tammikuussa 1996, jolloin Yhdysvallat ehdotti neuvotteluja EU:n kanssa hormonilihan tuonnista Eurooppaan. Helmikuussa 1996 myös Kanada, Uusi Seelanti ja Australia tulivat mukaan neuvotteluihin, ja niiden kannat olivat pitkälti yhtenevät Yhdysvaltojen kanssa. Maaliskuussa samana vuonna kaikki osapuolet neuvottelivat tilanteesta, mutta ne eivät päässeet yhteisymmärrykseen. Huhtikuussa 1996 Yhdysvallat pyysi riitojenratkaisuelintä perustamaan paneelin ratkaisemaan ongelmaa. Yhdysvallat perusteli päätöstään sillä, että EU

oli rikkonut GATT:n 1994 sopimuksen artikloja III ja XI, kasvin- ja terveydensuojelusopimuksen artikloja 2, 3 ja 5, kaupan teknisten ehtojen sopimuksen artiklaa 2 ja maataloussopimuksen artiklaa 4. Toukokuussa riidanratkaisuelin päätti perustaa paneelin selvittämään riitaa, ja Australia, Uusi-Seelanti, Kanada ja Norja pyysivät päästä mukaan kolmansina osapuolina paneeliin. Heinäkuussa paneeli aloitti puheenjohtajanaan sveitsiläinen Thomas Cottier, ja jäseninä japanilainen Jun Yokota ja tsekkiläinen Peter Palecka (WTO 1997a).

Paneeli tutki Yhdysvaltojen perusteluja ja tuli siihen tulokseen, että vain GATT:ia koskevat ja SPS-sopimusta koskevat kohdat tulevat käsitellyksi paneelissa. Paneeli päätti pyytää myös alan asiantuntijoilta apua tieteellisissä ja teknisissä kysymyksissä. Varsinaista teknistä ryhmää paneeli ei kuitenkaan halunnut perustaa, vaan pyysi asiantuntijoiden mielipiteitä. Riidan käsittely päätettiin aloittaa SPS-sopimuksesta (WTO 1997b).

Yhdysvallat väitti, että hormonilihan tuontikielto rikkoi SPS-sopimuksen artikloja 2, 3 ja 5. Toinen artikla käsittelee jäsenten perusoikeuksia ja velvollisuuksia, kolmas artikla kansainvälisiä standardeja ja viides artikla riskinarviointia ja suojelun ”sopivaa” tasoa. Riidan aluksi paneeli selvitti sitä, kummalla osapuolella on todistamisvelvollisuus (burden of proof). Yhdysvaltojen mukaan vastuu kuului EU:lle, koska se oli ilman riittävää tieteellistä näyttöä ja riskinarviointia estänyt tuontia, kun taas EU:n mielestä USA:n piti osoittaa, että hormonilihan tuotanto on riskitöntä ja turvallista. Paneeli päätyi siihen tulokseen, että vastaajan, eli tässä tapauksessa EU:n, olisi kyettävä näyttämään toteen, että sen määräykset eivät olleet SPS-sopimuksen vastaisia. Hormonilihariidan käsittelyä paneelissa käydään läpi luvuissa 6.3. Tarkastelu perustuu paneelin raporttiin (WTO 1997b).

6.3. Riidan käsittely paneelissa

Artiklan 3.1 käsittely: Olivatko EU:n toimenpiteet kansainvälisten standardien mukaisia?

USA:n ensimmäinen valitus koski artiklaa 3.1, jonka mukaan suojelutoimien täytyi perustua kansainväliseen standardiin. Kokonaisuudessaan artikla 3.1 kuuluu näin:

”Kasvin- tai terveydensuojelutoimien harmonisoimiseksi mahdollisimman laajasti jäsenten on pidettävä terveys- ja kasvinsuojelutoimiensa perustana kansainvälisiä standardeja, ohjeita tai suosituksia, sikäli kuin näitä on olemassa, ellei tässä sopimuksessa ja erityisesti 3 kohdassa toisin säädetä.

Paneeli päätti tutkia, millaiset standardit Codex oli luonut näille hormoneille. Codexin standardit perustuvat ns. MRL-arvoihin (Maximum Residue Limits, MRL), joilla mitataan jäämien sallittuja ylärajoja ja samalla hormonien haitallisuutta. Viisi kuudesta kiistellyistä hormonista oli Codex:in listoilta. Codexin arvion mukaan mukaan luonnolliset hormonit eivät tarvitse MRL-arvoa, koska ihmisen terveyteen vaikuttavat jäämät ovat erittäin epätodennäköisiä, mikäli hormoneja käytetään hyvän eläinlääkintätavan mukaisesti.¹⁷ Kahdelle synteettiselle hormonille (zeranoli ja trenboloni) Codex asetti MRL-rajan.¹⁸ Kolmas synteettinen hormoni melengestoroli arvioitiin vasta myöhemmin, koska Codex ei ollut tutkinut tätä hormonia. EU:n mielestä kyseiset mittaukset eivät olleet relevantteja tähän riitaan, koska niillä mitattiin vain jäämiä, eikä hormonien käyttöä kasvunestäjinä. Edelleen EU vetosi siihen, että Codex:in päätös hormoneista oli hyvin ristiriitainen, eikä asiasta vallinnut yksimielisyyttä edes Codex:in sisällä. Yhdysvallat vastasi tähän siten, että EU sivuuttaa Codex:in standardit ja estää kauppaa edes tutkimatta jäämiä lihasta.

Paneelin näkemyksen mukaan Codexin ohjenuorat, ADI, sallittu päiväannos (Acceptable Daily Intake) ja MRL, eivät edellyttäneet, että riskitaso pitäisi olla nolla. Sen sijaan paneelin mielestä EU pyrki eräänlaiseen nollariskitasoon, joka ei ollut Codex:in standardin mukainen ajatus. Näihin perusteisiin vedoten paneeli katsoi, että EU:n toimenpiteet eivät perustuneet kansainvälisiin standardeihin.

Artiklan 3.3 käsittely: Oliko EU:lla perusteita poiketa kansainvälisistä standardeista?

Vaikka EU:n toimenpiteet eivät perustuneet kansainvälisiin standardeihin, paneelin mielestä niiden ei silti tarvinnut olla SPS-sopimuksen vastaisia. Tämän asian selvittämiseksi paneeli tutki artiklaa 3.3:

”Jäsenet voivat ottaa käytäntöön tai ylläpitää sellaisia terveys- ja kasvinsuojelutoimia, joilla saavutetaan korkeampi terveys- ja kasvinsuojelutaso kuin sellaisilla toimenpiteillä, jotka perustuvat asianomaisiin kansainvälisiin standardeihin, ohjeisiin tai suosituksiin, mikäli se on tieteellisesti perusteltua, tai sen suojatason seurauksena, jota jäsen pitää asianmukaisena 5 artikla 1-8 kohtien asianomaisten määräysten mukaan. Yllä olevasta huolimatta kaikkia

¹⁷ Hyvä eläinlääkintätapa tarkoittaa eläinlääkärin säädösten mukaista työtä, johon kuuluu mm. vastuullinen työskentely ja toiminnan perustaminen diagnoosiin.

¹⁸ Codex siis tunnusti, että synteettiset hormonit voivat olla terveydelle vaarallisia, jos niiden jäämät ylittävät MRL-arvon.

toimia, joilla saavutetaan terveys- tai kasvinsuojelun taso, joka on erilainen kuin mitä saavutettaisiin kansainvälisiin standardeihin, ohjeisiin tai suosituksiin perustuvilla toimilla, ei saa olla ristiriidassa tämän sopimuksen minkään muun määräyksen kanssa”.

Paneelin näkemyksen mukaan artikla 3.3 voi antaa oikeutuksen hormoni-lihan tuontikiellolle, mutta tämä edellyttää joko tieteellistä perustelua tai yhdenmukaisuutta artiklan 5 kanssa, jossa käsitellään riskinarviointia.

Artiklan 5 käsittely: Oliko EU suorittanut riskinarvioinnin ja oliko EU:n suojelutaso sopiva?

Seuraavaksi paneeli käsitteli artiklaa 5, jossa pohditaan riskinarviointia ja terveys- ja kasvinsuojelutason määrittämistä. Paneeli katsoi, että riskinarvioinnin ja riskinhallinnan kannalta oleellisia asioita on määrittää ensiksikin *millaista suojelua ihmisille, eläimille ja kasveille SPS-sopimus edellyttää*, ja toisaalta *mikä on sopiva suojelutaso*. Tässä kohdassa paneeli huomautti, että tämä ei ollut puhtaasti tieteellinen kysymys, vaan tähän liittyy myös sosiaalisia näkemyksiä.

Artiklat 5.1 ja 5.3: Riskinarviointi

Riskin määrittelyssä paneeli halusi erityisesti tutkia kahta asiaa. Ensiksikin identifioida hormoneista johtuvat vaikutukset ihmisiin naudanlihatuotteista, ja toiseksi arvioida kuinka todennäköisiä tällaiset vaikutukset olisivat. SPS-sopimuksessa ei ole tarkkaa menettelyohjetta siitä, millainen riskinarviointi pitäisi menettelyiltään olla. Paneeli tulkitsi artiklaa 5 siten, että riskinarvioinnin täytyy täyttää minimimenettelyvaatimukset artiklan 5.1 mukaisesti. Kyseiset artiklat, joissa riskiä määritellään, kuuluvat näin:

5.1 ”Jäsenet varmistavat, että niiden käyttämät terveys- tai kasvinsuojelutoimet perustuvat olosuhteisiin nähden asianmukaiseen arviointiin ihmisten, eläinten ja kasvien elämään tai terveyteen kohdistuvista riskeistä, joiden arvioinnissa on käytetty asianomaisten kansainvälisten järjestöjen kehittämää riskinarviointimenetelmiä”

5.3 ”Arvioidessaan eläinten tai kasvien elämään tai terveyteen kohdistuvia riskejä ja määritellessään, mitä toimia olisi sovellettava, jotta saavutettaisiin asianmukainen terveys- tai kasvinsuojelun suojataso tällaiselta riskiltä, jäsenten on otettava huomioon asiaan kuuluvina taloudellisina tekijöinä seuraavaa: mahdollinen vahinko menetetyt tuotannon tai myynnin muodossa, mikäli tuholainen tai tauti pääsee maahan, kotiutuu sinne tai leviää, torjunta- tai

hävittämiskustannukset tuojajäsenen alueella sekä riskien vähentämiseen tähtäävien vaihtoehtoisten menettelyjen suhteellinen kustannustehokkuus”.

Paneeli tutki EU:n tieteellisiä raportteja, joilla EU perusteli tuontikieltoaan.¹⁹ Eli EU yritti näiden raporttien avulla osoittaa tehneensä tieteellisen riskinarvioinnin. Artiklan 5.1 mukaisia riskinarviointimenetelmiä niissä ei kuitenkaan löydetty, eikä EU:n tarjoamia uusia todisteita hyväksyty arvioitavaksi, koska uusien todisteiden käyttö käsittelyvaiheessa ei ole sallitua. EU:n tieteelliset raportit tutkittuaan paneeli tuli siihen tulokseen, että EU:n riskinarviointimenetelmät olivat ristiriidassa artiklan 5.1 vaatimusten kanssa.

Seuraavaksi paneeli halusi tutkia, olivatko EU:n toimenpiteet johdonmukaisia niiden omien tutkimusten kanssa, vaikka itse riskinarviointi olikin epäonnistunut. Käytännössä EU:n käyttämät tieteelliset raportit käytiin erittäin tarkasti läpi. Paneeli halusi selvittää EU:n mainitsemien tieteellisten raporttien johtopäätökset hormonien vaikutuksista kasvunedistämistarkoituksessa. Näiden kaikkien tutkimusten tulos oli paneelin tulkinnan mukaan jokseenkin samanlainen: hyvän eläinhoitotavan mukaan käytettynä nämä hormonit eivät aiheuttaneet ihmiselle vaaraa. Tämän perusteella paneeli katsoi, että EU ei ollut onnistunut todistamaan identifioitavissa olevan riskin olemassaoloa näillä tutkimuksilla.

Paneeli halusi perehtyä myös muihin EU:n viittaamiin tutkimuksiin, joissa käsiteltiin muita kuin kyseessä olevia hormoneja ja niiden vaikutuksia.²⁰ Näissä artikkeleissa käsiteltiin mm. hormonien aiheuttamaa karsinogeenisuutta, hormonien genotoksisuutta eli geenimuuntautumista²¹ ja kritisoitiin muiden tutkimusten tieteellistä metodologiaa ja johtopäätöksiä. Paneeli ei kuitenkaan katsonut näitä todisteita kovinkaan tärkeiksi. Ensiksikin paneelin mielestä ne käsittelivät hormoneja yleensä, eivätkä nimenomaan kasvunedistämistarkoituksessa. Toiseksi paneelin käsityksen mukaan nämä tutkimukset oli jo otettu huomioon aiemmin käsitellyissä raporteissa. Lopuksi paneelin asettamat tieteelliset asiantuntijat olivat sitä mieltä, että näistä hormoneista ei ole havaittavaa riskiä ihmiselle.

Lisäksi paneeli katsoi, että EU:n ylläpitämä ns. nollariskitaso oli epätarkoituksenmukainen, koska jopa hyvän eläinten hoitotavan mukaan käytettynä hormoneihin liittyi aina identifioitava riski. Edelleen paneeli oli sitä mieltä, että

¹⁹ EU:n tutkimukset, joihin se vetosi olivat: ns. Lamming raportin, 1983 OIE Symposium -raportin, 1988 JEFCA:n raportin, ns. The Veterinary Record -raportin ja 1995 EU:n tieteellisen konferenssin ns. Steering komitean raportit.

²⁰ Näitä tutkimuksia olivat ns. ”1987 IARC Monographs” -tutkimus ja yksittäisten tiedemiesten artikkelit ja näkemykset.

²¹ Geenimuuntautumisella tarkoitetaan aineen kykyä muuttaa geneettistä koodia.

EU:n johtopäätökset eivät olleet johdonmukaisia tieteellisten raporttien kanssa. Paneeli halusi kuitenkin vielä selvittää erilaisia riskikategorioita, joilla EU oli perustellut tuontikieltoa. Näissä tuotiin esiin mm. eri hormonien kombinaatioiden riskit, hormonien muuntaumisen riskit, tutkimukseen ja kontrolliin liittyvät riskit ja tieteen rajallisen tiedon riskit. Näitä riskejä paneeli ei kuitenkaan katsonut merkittäviksi. Paneelin mielestä EU ei ollut edelleenkään osoittanut ensimmäistäkään tutkimusta, jossa olisi kyetty toteamaan hormonien vaarat. Lopulta paneeli totesi, että osa EU:n esittämistä raporteista kuului riskinhallintaan eikä riskinarviointiin. Myös näillä perusteilla EU:n toimenpiteiden ei katsottu perustuvan riskinarviointiin, vaan kaupan estämiseen. Näihin perusteisiin vedoten paneeli katsoi EU:n toimenpiteiden olevan ristiriidassa myös artiklojen 3.1, 3.3. ja 5.1 kanssa.

Artiklat 5.4, 5.5 ja 5.6: Riskinhallinta

Kun riskin arviointi oli saatu käsiteltyä, paneeli siirtyi miettimään riskinhallintaa. Paneeli siis pohti EU:n suojelutason asettamisen kriteerejä. Riskinhallintaa käsitellään sopimuksessa artikloissa 5.4, 5.5 ja 5.6:

5.4 ”Määritellesään asianmukaista terveys- tai kasvinsuojelun suojatasoa, jäsenten tulisi pyrkiä kauppaan kohdistuvien kielteisten vaikutusten minimoimiseen.”

5.5 ”Jotta päästäisiin yhdenmukaisuuteen sen käsitteen soveltamisessa, jonka mukaan terveys- ja kasvinsuojelun suojatason on oltava asianmukainen ihmisten elämään tai terveyteen tai eläinten ja kasvien elämään ja terveyteen kohdistuvilta riskeiltä suojautumiseksi, kunkin jäsenen on vältettävä tekemästä mielivaltaisia tai perusteettomia eroja niiden tasojen välillä, joita se pitää asianmukaisina eri tilanteissa, jos tällaiset erot johtavat syrjintään tai verhottuun kansainvälisen kaupan rajoittamiseen...”

5.6 ”Ellei 3 artiklan 2 kohdassa toisin säädetä, jäsenet varmistavat, ryhtyessään toimiin tai ylläpitäessään toimia asianmukaisen terveys- tai kasvinsuojelun suojatason saavuttamiseksi, että tällaiset toimet eivät rajoita kauppaa enempää kuin on tarpeen asianmukaisen suojatason saavuttamiseksi, ottaen huomioon tekninen ja taloudellinen toteutettavuus.”

Paneeli kiinnitti erityisesti huomiota artiklan seuraaviin sanavalintoihin ”mielivaltaisia tai perusteettomia eroja” (”arbitrary or unjustifiable”), ”eri tilanteissa” (”in different situations”) ja ”syrjintään tai verhottuun kansainvälisen kau-

pan rajoittamiseen” (“discrimination or a disguised restriction on international trade”). Paneeli totesi, että vaikka nämä käsitteet liittyivät toisiinsa, niin niitä piti kuitenkin käsitellä erikseen. Näin ollen paneeli halusi tutkia, miten hormonien käyttö kasvunedistämistarkoitukseen erosi hormonien endogeenisestä ilmeneemisestä naudassa²² tai terapeuttisesta käytöstä, miten synteettiset hormonit eroavat luonnollisista hormoneista kasvunedistämistarkoituksessa, ja miten riidanalaiset hormonit erosivat karbadoksista.²³

Ensimmäiseksi paneeli halusi siis selvittää, miten hormonien endogeeninen ilmeneminen tai terapeuttinen käyttö eroaa hormonien käytöstä eläinhoidossa kasvun edistäjänä. Paneelin mielestä tilanteita voitiin ylipäättään vertailla, koska hormoneilla on näissä kaikissa samat terveysvaikutukset. Vertailun tuloksena paneeli totesi EU:n soveltaneen erilaista suojelutasoa eri tilanteissa. Paneeli totesi myös, että EU oli perusteettomasti estänyt tuontia, koska se ei ollut pystynyt perustelevaan suojelutasojen eroavaisuutta. Eli EU ei pystynyt todistamaan, että hormonilihan jäämissä ja hormonien endogeenisessä ilmenemisessä lihassa olisi eroa. Hormonien terapeuttisesta käytöstä paneeli huomautti, että siinä ei toteutunut EU:n edellyttämä nollariskitaso. Eri asiantuntijoiden mukaan jopa huolellinen synteettisten hormonien käyttö terapeuttisiin tarkoituksiin jättää jäämiä eläimeen. Koska EU käytti eri suojelutasoja eri tilanteissa ilman perusteita, paneeli katsoi EU:n rikkoneen artiklaa 5.5.

Toiseksi paneeli pohti synteettisten ja luonnollisten hormonien eroja kasvunedistämistarkoituksessa. Paneeli totesi aluksi, että näitä eri hormoneja voitiin verrata, koska niillä oli samat (karsinogeeniset) terveysvaikutukset. Koska EU ei ollut pystynyt osoittamaan, että synteettiset hormonit olisivat vaarallisempia kuin luonnolliset hormonit, katsoi paneeli EU:n toimineen perusteettomasti erotellessaan eri suojelutoimia. Edellisestä perustelusta johtuen paneeli katsoi EU:n syyllistyneen siten myös verhottuun kansainvälisen kaupan estämiseen ja rikkomiseen artiklaa 5.5.

Kolmanneksi paneeli halusi vielä verrata riidanalaisia hormoneja karbadoksiin. Aluksi paneeli totesi, että karbadoksin suojelutason vertailu muiden hormonien suojelutasoihin oli ongelmallista, koska EU ei ollut määritellyt minkäänlaista ylärajaa karbadoksin käytölle sianlihantuotannossa. Koska karbadoksin käytössä ei ollut ylärajaa, katsoi paneeli ettei ns. nolajäämätasoa saavutettu karbadoksin käytössä. Paneeli oli myös sitä mieltä, että EU oli väärässä väittämällä karbadoksia

²² Hormonien endogeeninen ilmeneminen naudassa tarkoittaa naudassa olevia luonnollisia omia hormoneja.

²³ Karbadoksi on rehun lisäaine, jota myös Euroopassa käytetään. Se ei ole hormoni, mutta sen turvallisuus oli jonkin verran kiistanalainen asia. Yhdysvaltojen mielestä EU harjoitti kaksinaismoraalia sallimalla karbadoksin käytön mutta kieltämällä hormonien käytön. Sittemmin aine on todettu karsinogeeniseksi, ja EU on kieltänyt sen käytön. Tämä päätös pannaan toimeen 30.6.99 mennessä.

ja hormoneja perusteeltaan erilaisiksi aineiksi, ja että karbadoksi oli terveydelle vaaraton. Paneeli rinnasti nämä aineet jossain määrin, ja totesi EU:n soveltaneen erilaista suojelutasoa hormoneille ja karbadoksille. Lopulta paneeli katsoi myös, että edelliset perusteet riittivät todistamaan EU:n syylliseksi kaupan diskriminointiin.

Ylläoleviin perusteisiin vedoten paneeli katsoi, että EU:n toimenpiteet rikkoivat myös artiklaa 5.5, 3.1 ja 3.3. Lisäksi paneeli totesi, ettei EU:n toimenpiteitä voitu soveltaa varovaisuusperiaateelle, koska EU ei ollut vedonnut tähän pykälään direktiivissään.

Melengestoroli-hormonin käsittely

Paneeli käsitteli erikseen melengestoroli-hormonia, jolle ei oltu määritelty kansainvälistä standardia. Paneeli totesi, että ilman kansainvälistä standardiakin melengestorolia pitäisi käsitellä SPS-sopimuksen mukaisesti, ja että EU:lla oli todistamisvelvollisuus. Kuten muidenkin hormonien tapauksessa, niin tässäkin paneeli katsoi, että EU ei pystynyt tieteellisesti todistamaan melengestorolin jäämien olevan terveydelle vaarallisia. Melengestoroli hormonia käsiteltäessä käytiin läpi samat riskinhallintamenetelmät kuin muissakin hormoneissa ja tulos oli samankaltainen edellisten hormonien kanssa: EU ei kyennyt todistamaan melengestorolin vaarallisuutta. EU ei myöskään pystynyt osoittamaan eroa melengestorolin ja endogeenisesti ilmenevien hormonien jäämissä eroja. Koska EU ei pystynyt osoittamaan pätevää riskinarviointia, katsoi paneeli EU:n rikkoen artiklaa 5.1.

Johtopäätökset paneelin raportista

Elokussa 1997 paneeli sai valmiiksi raportin, jonka riitojenratkaisuelin hyväksyi. Paneeli suositteli riitojenratkaisuelimelle, että EU:n tulisi muuttaa toimenpiteensä SPS-sopimuksen vaatimusten mukaisiksi, ja katsoi EU:n toimenpiteiden olleen kolmessa suhteessa SPS-sopimuksen vastaisia. Ensiksikin EU:n suojelutoimet eivät perustuneet riskinarviontiin ja olivat artiklan 5.1 vastaisia. Toiseksi EU oli erotellut perusteettomasti eri suojelutoimia (luonnolliset vs. lisätyt hormonit ja hormonit vs. karbadoksi), jonka vuoksi se oli verhotusti estänyt kansainvälistä kauppaa, ja täten toiminut artiklan 5.5 vastaisesti. Kolmanneksi EU ylläpiti suojelutoimenpiteitä, jotka eivät perustuneet kansainvälisiin standardeihin, ja joista poikkeamista ei voitu perustella artiklan 3.3 mukaisesti. Täten EU rikkoi artiklaa 3.1.

6.4. Riita etenee valituselimeen

Paneelin raportti ei tyydyttänyt EU:ta, ja se valitti päätöksestä syyskuussa 1997 valituselimelle. Myöhemmin lokakuussa 1997 myös USA ja Kanada valittivat raportista. Valitusta käsitteli kolmihenkinen ryhmä johtajanaan Florentino Feliciano sekä Claus-Dieter Ehlermann ja Mitsuo Matsushita jäseninä. EU oli ilmeisen tyytymätön paneelin raporttiin ja valituselin sai pitkän perustelun siitä, kuinka paneeli oli kohdellut väärin EU:ta lähes jokaisessa tärkeässä päätöksessään. Kymmenkohtainen valituslista on kattava katsaus koko riidasta. USA ja Kanada puolustautuivat, ja heillä oli itselläänkin valitettavaa, joskin paljon vähemmän kuin EU:lla. Riidan kolmannet osapuolet eli Australia, Uusi Seelanti ja Norja ilmaisivat myös lyhyesti kantansa asiasta.

EU aloitti pitkän valituslistansa EU:n todistusvelvollisuudesta (burden of proof) tässä riidassa. Paneeli oli EU:n mukaan erehtynyt SPS-sopimuksen tulkinnasta yleensä ja erityisesti artiklojen 3.3, 5.1 ja 3.3 tulkintoista, ja asettanut virheellisesti EU:lle todistamisvelvoitteen. Samoin paneelin tarkastelunäkökulma ylipäätään oli EU:n mielestä virheellinen. EU:n mielestä paneeli oli toiminut väärin, kun se oli tuominnut EU:n korkeamman suojelutason kuin Codexin standardi. Paneeli oli myös käsittänyt väärin hormonien riskinhallinnan ja riskinarvioinnin sekä varovaisuusperiaatteen, jonka paneeli oli EU:n mielestä käsittänyt relevantiksi vain tilapäisissä tilanteissa. EU jatkoi paneelin arvostelua sillä, että paneeli ei ollut objektiivinen tieteellisten tosiasioiden arvioinnissa, vaan se oli vähätelty ja aliarvioinut sellaisia tieteellisiä raportteja, jotka olivat hormoni-lihan suhteen kriittisiä. EU oli tyytymätön paneelin tulkintaan myös siitä, että riidan SPS-asioihin liittyvien määräyksien, jotka olivat syntyneet ennen SPS-sopimusta, oli oltava SPS-sopimuksen mukaisia. Unionin mielestä artikloissa 5.1 ja 5.5 viitattiin joustavuuteen vanhojen määräyksien soveltamisessa (WTO 1998b).

Edelleen EU arvosteli paneelin tulkintaa artiklasta 3, jonka mukaan termit ”based on” ja ”conform to” voitiin rinnastaa toisiinsa. Myös artiklasta 3.3 oli EU:lla erilainen käsitys kuin paneelilla. Paneeli katsoi, että artiklan 3.3 on oltava sopusoinnussa artiklan 5 kanssa, kun unionin mielestä asia ei yksiselitteisesti ollut näin. Artiklan 5.1 osalta EU valitti jopa kuudesta eri asiasta. Lähinnä valitukset liittyivät toimintamenetelmiin, riskin määrittämiseen ja kiistoihin tieteellistä raporteista, joita on jo käsitelty edellä. Myös artiklan 5.5 käsittelyä EU arvosteli siitä, että ns. kolmen kohdan arviontimenettely oli epäonnistunut ja epätarkoituksenmukainen kyseisen artiklan käsittelyyn. Lopuksi EU ilmaisi vielä tyytymättömyytensä käytännön järjestelyihin kuten mm. paneelin kokoonpanoon ja yleensä paneelin työskentelytapaan, joka EU:n mielestä oli suosinut USA:ta ja Kanadaa (WTO 1998b).

Yhdysvallat ja Kanada vastasivat EU:n esittämiin valituksiin, ja niiden molempien mielipiteet olivat luonnollisesti pitkälti paneelin näkemysten mukaisia.

Ainoastaan jossain yksittäisissä asioissa Yhdysvallat ja Kanada arvostelivat paneelin työskentelyä, mutta tärkeissä asioissa yksimielisyys paneelin kanssa oli ilmeistä. Yhdysvallat valitti vain kahden kohdan käsittelystä, artiklojen 2.2 ja 5.6 tulkinnasta, ja Kanada valitti vain artiklan 5.6 tulkinnasta. Yhdysvaltojen mukaan paneeli oli toiminut liian monimutkaisesti yrittäessään tutkia EU:n toimia, ja pelkäänsä artiklan 2.2 perusteella vientikielto olisi voitu kumota. Artiklan 5.6 tulkinnasta Yhdysvallat oli tyytymätön siihen, että paneeli ei katsonut artiklan 5.5 rikkomisen olevan riittävä EU:n toimenpiteiden tuomitsemiseen. Yhdysvaltojen mukaan artiklaa 5.6 ei olisi tarvinnut tarkastella lainkaan. Kanada oli samoilla linjoilla valituksessaan artiklasta 5.6 kuin Yhdysvallat (WTO 1998b).

Australia piti paneelin raporttia ylipäättään hyvänä ja oikeana, vaikka se arvosteli paneelia mm. riskinarvioinnin ja artiklan 3.3 käsittelystä. Uusi Seelanti oli myös paneelin näkemysten kannalta, ainoastaan artikloja 2.2 ja 5.6 se pyysi valituselintä tutkimaan paremmin. Norja sen sijaan myötäili EU:n kantoja ja korosti jäsenien oikeutta päättää sopivaksi katsomastaan suojatasausta. Hormonilihariidan käsittelyä valituselimestä käydään läpi seuraavissa luvussa 6.5, ja se perustuu valituselimen raporttiin (WTO 1998b).

6.5. Valituselimen käsittelemät valitukset

Edellisten valitusten perusteella valituselin päätti tutkia kymmenen eri kohtaa paneelin raportista ja tutkia paneelin käsitysten oikeellisuutta. Valituselin käsiteli seuraavat asiat:

- 1) Toimiko paneeli oikein allokoidessaan todistusvelvollisuutta?
- 2) Oliko paneelin tarkastelunäkökulma SPS-sopimuksesta oikea?
- 3) Missä määrin varovaisuusperiaate on oleellinen SPS-sopimusta tulkittaessa?
- 4) Voitiinko niitä SPS-sopimusta koskevia määräyksiä, jotka olivat syntyneet ennen WTO:n sopimusta pitää voimassa edelleen (vuoden 1995 jälkeen)?
- 5) Tekikö paneeli objektiivisen arvion DSU:n artiklan mukaan?
- 6) Toimiko paneeli oikeudenmukaisesti valitessaan asiantuntijoita, antaessaan kolmansille osapuolille sekä Yhdysvalloille ja Kanadalle lisäoikeuksia ja tekemällä johtopäätöksiä sellaisilla argumenteilla, joita mikään osapuoli ei ollut esittänyt?
- 7) Tulkitsiko paneeli oikein artikloja 3.1 ja 3.3 SPS-sopimuksesta?
- 8) Perustuivatko EU:n toimenpiteet riskinarvioinnille SPS-sopimuksen artiklan 5.1 mukaisesti?
- 9) Tulkitsiko paneeli oikein SPS-sopimuksen artiklaa 5.5?

- 10) Harjoittiko paneeli oikein ”juridista ekonomiaa”, kun se ei tuominut EU:ta suoraan artiklan 2.2 pohjalta ja käsittelikö paneeli artiklaa 5.6 ”turhaan”?

Todistamisvelvollisuus SPS-sopimuksen mukaan

Valituselin tutki paneelin työskentelyä ja totesi siinä virheitä todistamisvelvollisuuden suhteen. Valituselimen mielestä asian tutkiminen olisi pitänyt aloittaa tutkimalla olivatko Yhdysvaltojen ja Kanadan esittämät todisteet ja argumentit riittäviä osoittamaan, että EU:n toimenpiteet saatoivat olla SPS-sopimuksen vastaisia. Tämän jälkeen todistamisvelvollisuus olisi siirtynyt EU:lle. Näin paneeli ei kuitenkaan toiminut vaan tulkitse valituselimen mielestä omape räisesti väärin artikloja 3.1, 3.2 ja 3.3. Valituselin tuli siihen johtopäätökseen, että artiklan 3.3 mukaan jäsenellä on oikeus tiukempiin suojelutoimiin kuin kansainväliset standardit edellyttävät, jolloin valittajalla on todistamisvelvollisuus.

Paneelin tarkastelunäkökulman arviointi

EU valitti paneelin tarkastelunäkökulman olleen monessa suhteessa virheellinen. Valituselin tutki asiaa ja havaitsi, että itse SPS-sopimuksessa ei käsitellä lainkaan sitä, mikä olisi oikea tarkastelustandardi riitojen käsittelyyn. Valituselimen mielestä WTO:n perustamissopimuksen riitojen ratkaisusta annettuja sääntöjä ja menettelyjä koskevaa sopimusta voitaisi kuitenkin soveltaa tähän ja erityisesti sen artiklaa 11:

”Paneelin tehtävänä on auttaa DSB:tä täyttämään velvollisuutensa tämän sopimuksen sekä liitesopimusten nojalla. Sen mukaisesti paneelin tulisi tehdä puolueeton arvio sen käsiteltäväksi annettusta asiasta, mukaan lukien tapausta koskevien tosiasioiden puolueeton esittely sekä asianomaisten liitesopimusten noudattaminen tai yhdenmukaisuus niiden kanssa sekä tehdä muita sellaisia päätöksiä, jotka auttavat DSB:tä liitesopimusten mukaisten suositusten tai päätösten tekemisessä. Paneelien tulisi keskustella säännöllisesti riidan osapuolien kanssa sekä antaa niille riittävä mahdollisuus saada aikaan keskinäisesti tyydyttävä ratkaisu”.

Valituselin katsoi, että paneeli oli toiminut tämän artiklan mukaisesti, ja ettei paneelin toiminta ollut virheellistä.

Varovaisuusperiaatteen arviointi

EU katsoi, että ennaltavarautumisperiaate on ”yleinen kansainvälinen sääntö”,

jolloin se pitäisi ottaa myös SPS-sopimusta tulkittaessa huomioon, vaikkei siihen olisi nimenomaan viitattukaan. Näin paneeli ei ollut kuitenkaan tehnyt. Valituselin piti tätä asiaa vähintäänkin ongelmallisena, koska kansainvälisen lain asiantuntijatkaan eivät olleet osanneet ottaa tarkkaa kantaa tähän. Näkemykset varovaisuusperiaatteesta vaihtelivat ”periaatteesta” (principle) jonkinlaiseen ”ratkaisumalliin” (approach). Valituselin totesi kuitenkin, että SPS-sopimuksessa ei mainita tätä periaatetta yleisenä sääntönä, vaikka artiklassa siihen 5.7 viitataankin. Edelleen valituselin oli sitä mieltä, että SPS-sopimusta sovelletaan yleensä sellaisissa tapauksissa, joissa riski on todella kouriintuntuva. Lopuksi valituselin vielä huomautti, että varovaisuusperiaatetta pitää käsitellä samoin kuin SPS-sopimuksen muita kohtia. Näitä asioita punnitessaan valituselin tuli siihen tulokseen, että paneeli ei ollut tehnyt virhettä arvioidessaan varovaisuusperiaatetta artiklojen 5.1 ja 5.2 valossa.

Ennen vuotta 1995 säädetyt SPS-määräykset

EU oli sitä mieltä, että sen 1980-luvulla säätämät direktiivit pystyivät tavallaan estämään SPS-sopimuksen soveltamisen, koska artikloissa 5.1 ja 5.5 viitattiin tällaiseen mahdollisuuteen. EU:n mielestä paneelin näkemys tästä asiasta oli liian ”yleistävä”. Valituselin yhtyi paneelin näkemykseen, koska WTO:n sopimuksessakin artiklassa XVI.4 vaaditaan jäseniä huolehtimaan, että niiden lait ja säännökset ovat WTO:n sopimuksen mukaisia.

Objektiivisen arvioinnin vaatimus

EU valitti myös paneelin epäobjektiivisesta arvioinnista, koskien EU:n toimittamia tieteellisiä raportteja ja asiantuntijoiden näkemyksiä. Näin paneeli oli EU:n mielestä toiminut vastoin DSU:n artiklaa numero 11. Valituselimen mielestä asiaa oli vaikea ratkaista suoraan, koska muutama ”lipsahdus” ei vielä riittänyt tuomitsemaan koko prosessia virheelliseksi. Tämän vuoksi se päätti tutkia tarkemmin niitä kiistanalaisia tutkimuksia, joita paneeli ei ollut pitänyt relevantteina tutkimuksen kannalta. Tutkimus aloitettiin melengestoroni-hormonista. Paneelin arvio kyseistä hormonista perustui ainoastaan FDA:n (Food and Drug Administration)²⁴ arvioon, jonka tulokset ovat tietävästi salaisia. EU:n mielestä yhden tutkimuksen perusteella tehtävät johtopäätökset saattoivat olla epäluotettavia. Valituselimen mielestä paneeli oli todellakin vähätellyt EU:n omaa informaatiota koskien tätä hormonia. Valituselimen mielestä tämä ei kuitenkaan ollut EU:n tietojen ”aliarviointia”, vaan paremminkin niiden relevanttiuden epäile-

²⁴ FDA on amerikkalaisten elintarvikesuojeluun erikoistunut viranomainen, joka arvioi sille lähetetyt tieteelliset tutkimukset. Sekä arviot että tutkimukset ovat tietävästi salaisia.

mistä. Muiden viiden hormonin käsittelystä unioni oli myös valittanut kattavasti. Valituselin tuli siihen tulokseen, ettei paneelin työskentelyssä ollut virheitä. Paneeli oli kyllä tulkinnut väärin joidenkin asiantuntijoiden kriittisiä mielipiteitä hormoneista, mutta se ei ollut kuitenkaan tulkinnut niitä tahallisesti väärin. Valituselimen mielestä melengestoroli-hormonista ei ollut olemassa luotettavaa riskinarviointia, joten EU:kaan ei pystynyt sellaista osoittamaan. Näin valituselin tuli lopulta samaan johtopäätökseen paneelin kanssa.

Tämän jälkeen valituselin tutki EU:n väitettä, että paneeli ei ollut ottanut huomioon unionin näkemyksiä yleisistä kontrollikysymyksistä. Paneelin käsityksen mukaan riskinarviointiin eivät sisälly yleiseen kontrolliin liittyvät asiat, joilla EU tarkoitti hormoneiden käytön yleistä sallimista USA:ssa verrattuna EU:n säädeltyyn käytäntöön. EU:n mielestä Yhdysvaltojen salliva linja saattoi johtaa kontrolloimattomaan hormonien käyttöön. Valituselin tuki jossain määrin tätä EU:n mielipidettä. Paneeli oli kyllä käsitellyt näitä todisteita, mutta se oli erehtynyt pitämään niitä epäoleellisina. Tätäkään valituselin ei kuitenkaan pitänyt paneelin piittaamattomuutena. Valituselin katsoi, että paneeli oli ottanut huomioon kaikki todisteet, mutta sen toiminta ei silti ollut kaikin puolin moitteetonta.

Paneelin toimintamenettelyjen käsittely

Valituselin tutki seuraavaksi EU:n valitusta menettelytavoista koskien asiantuntijoiden valintaa, kolmansien osapuolien oikeuksia ja artiklan 5.5 käsittelyä, joka perustui väitteeseen, jota mikään osapuoli ei ollut tuonut esiin. EU:n mukaan keinotekoisien ja luonnollisten hormonien välisestä vertailusta kasvun- edistämistarkoituksiin ei valitettu.

Valituselin käsitteli ensin asiantuntijoiden valintaa ja tuli siihen johtopäätökseen, että SPS-sopimuksen artikla 11 ja riitojen ratkaisua koskevan sopimuksen artiklat 11 ja 13.2 antavat paneelille vapaat kädet valita asiantuntijat, jotka se katsoo sopivaksi tehtävään. Valituselin tuki paneelin päätöstä ja katsoi, ettei paneeli ollut toiminut vastoin edellä mainittuja artikloita. Edelleen valituselin tutki EU:n valitusta siitä, että paneeli oli antanut ns. kolmannen osapuolen oikeudet sekä Kanadalle ja Yhdysvalloille, mikä ei ollut riitojen ratkaisusta koskevan sopimuksen mukainen. Käytännössä EU oli närkästynyt siitä, että Kanadan ja Yhdysvaltojen valituksia oli käsitelty yhdessä, ja nämä maat olivat muutenkin toimineet yhteistyössä. Paneeli puolusti näitä seikkoja toteamalla, että koko asian käsittelyn kannalta oli ainoastaan käytännöllistä, että Kanadan ja Yhdysvaltojen asioita käsiteltiin yhtä aikaa. Näin säästettiin aikaa ja mikä tärkeintä, asiat olivat kuitenkin samoja. Valituselin puolsi paneelin näkemystä, että paneeli oli toiminut käytännöllisesti ja säästänyt aikaa ja katsoi hieman liian laajat oikeudet kolmansille osapuolille oikeutetuiksi.

Lopuksi valituselin katsoi, että EU:n valitus paneelin keinotekkoisten ja luonnollisten hormonien käsittelystä oli oikeutettu. Vaikka paneelille on periaattessa annettu melko vapaat kädet tehdä johtopäätöksiä, keinotekkoisten ja luonnollisten hormonien vertailu kasvunestämistarkoituksessa oli valituselimen mielestä perusteeton.

Artiklojen 3.1 ja 3.3 tulkinta

Valituksissa artikloista 3.1 ja 3.3 päästiin jo lähemmäksi tärkeimpiä paneelin päätöksiä. EU oli valittanut, että paneeli oli tulkinut väärin nämä edellä mainitut artiklat koskien kansainvälisiä standardeja ja niiden soveltamisesta. Tämän selvittämiseksi valituselin joutui tutkimaan artiklan 3.1 sanamuotoa ”perustua” (”based on”) tarkemmin, artiklojen 3.1, 3.2 ja 3.3 yhteyttä toisiinsa sekä artiklan 3.3 vaatimuksia sopivasta suojelutasosta. Artiklassa 3 oli siis hieman epäselvästi kirjoitettu siitä, pitääkö suojelutoimenpiteiden ”perustua kansainvälisiin standardeihin” vai ”olla niiden mukaisia”. Paneelin tulkinta oli, että nämä käsitteet voitiin rinnastaa toisiinsa, ja että suojelutoimien piti perustua standardeihin. Valituselin tuli siihen johtopäätökseen, että paneeli oli väärässä siinä, että se oli katsonut näiden kahden käsitteen tarkoittavan samaa asiaa. Mitä taas tuli artiklan 3 eri osiin, paneeli oli katsonut, että artikla 3.3 tarkoitti poikkeusta artiklan 3.1 yleissäännöstä. Valituselimen tulkinta taas oli se, että artiklan 3.3 mukaan tiukempiin suojelutoimenpiteisiin on kaikilla automaattinen oikeus, eikä se ole poikkeus artiklasta 3.1. Artiklaa 3.3 valituselin käsitteli vielä tutkiakseen, kuinka vapaasti jäsenmaa saa valita suojelutasonsa. Paneelin mielestä EU oli ylläpitänyt ”liian” korkeaa suojelutasoa, kun taas EU:n mielestä se on suvereeni ”oikeus”. Valituselimen mukaan tämä oikeus ei ole absoluuttinen ja rajoittamaton, vaan se täytyy sitoa artiklan 5.1 vaatimukseen. Toisin sanoen valituselimen mielestä EU ei ollut rikkonut artiklaa 3.1, koska korkeampaan suojelutasoon jäsenmaalla on oikeus. Artiklan 3.3 kohtalosta voitiin päättää vasta, kun oli tutkittu EU:n riskinarviointia.

Artiklat 5.1 ja 5.2: Perustuvatko SPS-toimenpiteet riskinarviointiin

Seuraavaksi käsiteltiin SPS-sopimuksen artikloita 5.1 ja 5.2. Valituselin pohti, oliko paneeli oikeassa arvioidessaan, että EU:n toimenpiteet eivät perustuneet riskinarviointiin. Valituselin päätti aloittaa ongelman ratkaiseminen miettimällä ensin miten tulkita käsitettä *riskinarviointi* ja sen jälkeen käsitettä suojelutoimet *perustuvat* (”based on”) riskinarviointiin. Ensiksi valituselin totesi, että paneelin jako riskinarviointiin ja riskinhallintaan tuntuu epäluontevalta, koska ns. riskinhallinnan -käsitettä ei ole mainittu koko SPS-sopimuksessa. Valituselin tulikin siihen tulokseen, että koska riskinhallinta käsitettä ei voitu soveltaa, riskinarviointi oli tavallaan liian kapea ilmaisu asialle. Valituselin ihmetteli

myös paneelin sanavalintaa ”tieteellisesti identifioitavissa oleva riski”, eli voiko riski olla siten ”epävarma” ja kuinka sen voi todistaa? Riskin määrittämisessä valituselin totesikin paneelin erehtyneen. Valituselimen mielestä riskinarvioinnin ei tarvitse olla kvantitatiivista eikä sen tarvitse perustua minimiriskiin. Edelleen valituselin huomautti, että riskinarvioinnin ei tarvitse olla ”laboratoriotiedettä”, vaan se voidaan ymmärtää myös todelliseksi uhkaksi yhteiskunnassa.

Artikkelissa 5.1 ei varsinaisesti käsitellä riskinarviointiin liittyviä menettelytapoja. Paneelin käsityksen mukaan kuitenkin suojelutoimenpiteissä pitäisi *ottaa huomioon* (taking into account) riskinarviointi ja riskinarvioinnin menettelyissä pitäisi olla minimivaatimukset. Valituselimen käsitys tästä oli toinen, sen mielestä toimenpiteiden pitää perustua riskinarvionnille SPS-sopimuksen mukaan ”..terveys- ja kasvinsuojelutoimet perustuvat olosuhteisiin nähden asianmukaiseen arviointiin..”. Samoin valituselin vastusti paneelin näkemystä siitä, että riskinarvioinnin menettelyillä pitäisi olla ”minimivaatimukset”. Tämän jälkeen valituselin halusi tutkia EU:n listaamat tieteelliset raportit, miten niissä oli käsitelty riskinarviointia. Ylipäätään valituselin tuki paneelia siinä, että unionin raporteista puuttui riskinarviointi. Yhdestä tutkimuksesta, 1987 IARC -monografiasta, valituselin muotoili lievemmän kannan mutta päätyi samaan tulokseen kuin paneeli; kunnollista riskinarviointia siinä ei ollut. Valituselin totesi, että raportissa on kyllä yleisellä tasolla puhuttu riskistä, mutta mitään yksittäistä riskiä ei tuotu esiin. Lopuksi se totesi vielä, että vaikka tutkimus on sinänsä relevantti, se ei ole tarkoituksenmukainen juuri tähän tapaukseen.

Melengestoroli-hormonista valituselin totesi, että EU ja Yhdysvallat eivät pystyneet todistamaan hormonin vaarallisuutta tai vaarattomuutta, koska luotettavaa materiaalia ei ollut olemassa. Näin ollen EU:lla ei ollut mahdollisuutta näyttää riskinarviota toteen. EU oli tuonut esiin myös hyvän eläinlääkintätavan riskit, mikäli kontrolli ei ole riittävä ja hormonit joutuvat väärin käsiin. Paneeli kuitenkin katsoi, ettei tällaista riskiä voida arvioida. Tähän asiaan valituselin puuttui ja oli sitä mieltä, että paneeli oli käsittänyt artiklan 5.2 väärin ja sivuuttanut kontorollikysymykset perusteettomasti. Lopuksi valituselin kuitenkin totesi EU:n ottaneen esille sellaisia todisteita hormoneista, jotka eivät olleet täysin relevantteja kyseiseen ongelmaan. Näiden perusteluiden nojalla valituselin katsoi, että EU ei ollut perustanut suojelutoimenpiteitään artiklojen 5.1 ja 5.2 mukaan riskinarvionnille ja oli siten yhtä mieltä paneelin kanssa. Tämä tarkoitti myös sitä, että EU:n toiminta ei ollut ristiriidassa pelkästään artiklan 5.1 kanssa vaan myös artiklan 3.3 kanssa.

Artiklan 5.5 käsittely: Suojelutasot ja kaupan estäminen

Viimeinen EU:n valitus koski SPS-sopimuksen artiklaa 5.5. Paneelin näkemyksen mukaan EU oli rikkonut tätä artiklaa estämällä tuontia ja samalla syyllistynyt kaupan diskriminointiin. Valituselimen mielestä artiklaa 5.5 luettaessa on

havaittavissa kolme tärkeää elementtiä, joita täytyy tutkia erikseen. Ensiksi täytyy määritellä ne eri suojelutasot, joita jäsen on käyttänyt suojellakseen ihmisten terveyttä eri tilanteissa. Toiseksi tulisi tutkia, aiheuttavatko nämä eri suojelutasot mielivaltaisia tai perusteettomia eroja eri tilanteissa. Kolmanneksi tulisi selvittää aiheuttavatko suojelutoimien perusteettomat erot syrjintää tai verhotun kansainvälisen kaupan esteen. Erityisesti valituselin huomautti, että toinen elementti ja kolmas elementti täytyy tutkia erikseen, eivätkä ne ole välttämättä sidoksissa toisiinsa.

Aluksi valituselin tutki eri suojelutasoja, jotka paneeli oli jo lajitellut. Eli miten suojele vaihteli eri tilanteissa:

- a) Luonnollisten hormonien suojelutaso, kun niitä käytetään kasvun-edistämistarkoitukseen.
- b) Luonnollisten hormonien suojelutaso, kun niitä ilmenee endo-geenisesti lihassa ja muussa ruuassa.
- c) Luonnollisten hormonien suojelutaso, kun niitä käytetään eläin-ten hoitoon tai terapeuttisissa tarkoituksissa.
- d) Synteettisten hormonien (zeranoli, trenboloni) suojelutaso, kun niitä käytetään kasvunedistämistarkoitukseen.
- e) Karbadoksin ja hormonien vertailu.

Paneeli oli vertaillut vaihtoehtoja a) ja b) ja d). Paneelin johtopäätös oli, että EU ei ollut pystynyt osoittamaan että ns. lisätyt hormonit olisivat vaarallisempia kuin endogeeniset hormonit. EU ei ollut myöskään pystynyt todistamaan, että luonnolliset hormonit olisivat vaarallisempia kuin endogeeniset hormonit kasvun-edistämistarkoituksessa. Valituselin ei yhtynyt paneelin kantaan, vaan totesi lisättyjen ja endogeenisten hormonien olevan perusteeltaan erilaisia, eikä niitä voida verrata keskenään. Valituselin samalla kumosi paneelin väitteen, että EU olisi perusteettomasti erotellut suojelutoimenpiteitään. Lisäksi valituselin vertasi myös edellisiä käsiteltyjä vaihtoehtoja vaihtoehtoon c), eli hormonien käyttöä eläinten hoitoon ja terapeuttisiin tarkoituksiin. Valituselin tuki EU:n käsitystä, että hormonien käyttö eläinten hoitoon ja terapeuttisiin tarkoituksiin oli perus-teltua, ja että sitä ei voinut verrata hormonien käyttöön kasvunedistämis-tarkoitukseen. EU:n perustelut, että hormonien käyttö eläinten hoitoon koski ainoastaan yksittäisiä tapauksia ja että se oli tiukasti kontrolloitua, muutti valitus-elimen kannan EU:lle myönteiseksi. Lopuksi valituselin tutki karbadoksia ja erityisesti sitä, voitaisiinko sitä verrata synteettisiin tai luonnollisiin hormoneihin kasvunedistämistarkoituksessa. Paneelin asiantuntijoiden mielestä karbadoksi oli karsinogeeninen aine ja genotoksinen²⁵, jonka perusteella paneeli rinnasti

²⁵ Genotoksisuus tarkoittaa syöpää aiheuttavaa ominaisuutta.

karbadoksin hormoneihin. EU puolestaan katsoi, että karbadoksi ei ollut hormoni, ja että sen vaikutus kasvunedistämistarkoitukseen ei ollut merkittävä. Lisäksi EU totesi, ettei karbadoksin käyttö pieninä määrinä jättänyt jäämiä sianlihaan. Valituselin piti kuitenkin paneelin näkemyksen voimassa, että eri suojelutasot hormoneille (kasvunedistämistarkoituksessa) ja karbadoksille olivat artiklan 5.5 vastaisia.

Kun paneeli totesi EU:n harjoittaneen syrjintää ja verhottua kansainvälisen kaupan rajoittamista, se oli vedonnut USA:n bensiiniä sekä Japanin alkoholijuomia koskeviin kiistoihin.²⁶ Valituselin oli kuitenkin eri mieltä ja totesi, että nämä kiistat eivät liittyneen tähän riitaan ja siksi niitä ei voitu soveltaa tässä tapauksessa. Edelleen valituselin oli tyytymätön paneelin päättelyyn siitä, että koko riita perustui Euroopan lihamarkkinoiden ylituotantoon. Valituselin katsoi, että EU:n perimmäisenä motivaationa oli todella suojelutoimenpiteet eikä kaupan verhottu estäminen. Tätä väitettä tuki myös se, että EU oli kieltänyt omilta tuottajiltaan hormonilihan tuottamisen. Näin ollen valituselin katsoi, että paneelin johtopäätös EU:n toimimisesta mielivaltaisesti ja perusteettomasti oli virheellinen. Eli EU ei ollut estänyt verhotusti kansainvälistä kauppaa artiklan 5.5 mukaan.

Artiklojen 2.2 ja 5.6 käsittely: Yhdysvaltojen ja Kanadan valitukset

Lopuksi valituselin käsitteli USA:n ja Kanadan valitukset koskien artikloja 2.2 ja 5.6. USA ja Kanada olivat sitä mieltä, että paneelin olisi pitänyt pelkästään artiklan 2.2. perusteella todeta EU:n vientikielto laittomaksi. Artiklasta 5.5 USA ja Kanada totesivat, että sen rikkominen olisi riittänyt artiklan 5.6 käsittelyn hylkäämiseen. Valituselin mielestä paneelin toiminta artiklan 2.2 käsittelemättä jättämisestä ei ollut väärä, mutta valituselin ihmetteli, miksi paneeli ei ollut aloittanut asian käsittelyä tästä artiklasta. Valituselin ei myöskään ollut sitä mieltä, että artiklan 5.6 käsittely oli turhaa, vaan sen mielestä artiklan 5.6 sisältö suojelutoimenpiteiden taloudellisesta ja teknisestä toteutettavuudesta oli otettava huomioon. Valituselin piti siten myös tässä tapauksessa paneelin näkemykset voimassa.

6.6. Johtopäätökset valituselimen raportista

Valituselin piti kiinni paneelin kannasta, että EU:n tuontikielto oli SPS-sopimuksen vastainen, mutta valituselin kuitenkin oleellisesti muutti joitakin panee-

²⁶ Yhdysvaltojen bensiinikiista koski riitaa, jossa Yhdysvallat vaati tuodulta bensiiniltä korkeampia puhtausvaatimuksia kuin kotimaiselta bensiiniltä. Japanin alkoholikiista taas koski alkoholijuomien verotusta, jossa kotimaisia juomia verotettiin lievemmin kuin ulkomaisia juomia.

lin johtopäätöksiä. Tärkeimmät valituselimen johtopäätökset olivat seuraavat:

- Todistustaakka oli väärin asetettu: Yhdysvaltojen olisi pitänyt ensin näyttää EU:n rikkoneen sopimusta.
- Kansallisia standardeja saa käyttää, mikäli kansainvälisistä standardeista poikkeaminen perustuu riskinarviointiin.
- Tieteellisen todistuksen ei tarvitse perustua minimiriskiin ja tieteellinen todistus voi olla luonteeltaan kvalitatiivinen.
- Riskinarvioinnissa ei tarvitse noudattaa tiettyjä menettelytapoja.
- Tieteellisen todistuksen ei tarvitse perustua tieteen valtavrann näkemyksiin.
- EU ei ollut estänyt mielivaltaisesti tai epäoikeudenmukaisesti kansainvälistä kauppaa, vaikka karbadoksin ja hormonien erilaiset suojelutasot katsottiinkin epäoikeudenmukaisiksi.

7. Arvioita hormonilihakiistasta

Hormonilihariidan saama suuri julkisuus ja merkitys perustuu siihen, että se oli tärkeä ennakkotapaus SPS-sopimuksen täytäntöönpanossa. Valituselimen ratkaisua voidaan pitää EU:lle torjuntavoittona, ja EU onkin ollut raporttiin tyytyväinen, koska siinä muutettiin oleellisesti joitakin paneelin johtopäätöksiä. Tärkeimpänä asiana EU piti sitä, että valituselimen tulokinnan mukaan SPS-sopimus ei ehdottomasti vaadi EU:ta harmonisoimaan standardejaan kansainvälisten standardien mukaisiksi (Tikkanen 1998). Standardit ovat siis ohjeellisia eivät sitovia. Toiseksi valituselin kumosi paneelin näkemyksen, että riskinarviointi täytyy olla luonteeltaan kvantitatiivista, ja että sen täytyy perustua minimiriskiin. Kolmanneksi valituselin oli sitä mieltä, että riskinarvioinnin ei tarvitse perustua tietellisen valtavrann näkemyksiin. Neljänneksi valituselin katsoi EU:n osoittaman todistuksen mukaan, että hormoneilla saattaa olla karsinogeenisia vaikutuksia. Lopuksi EU oli tyytyväinen siihen valituselimen päätökseen, että sekä hyvässä eläinlääkintätävän hallinnossa että yleisessä kontrollissa on riskinsä, jotka täytyy ottaa huomioon riskinarvioinnissa. Ainoana takaiskuna EU piti sitä, että valituselin ei pitänyt hormonien karsinogeenisuutta ja genotoksisuutta nautojen kasvunestämistarkoituksessa riittävän merkittävänä, että olisi keskittynyt niihin paremmin.

Paneelin ja valituselinten ratkaisut erosivat melko suuresti toisistaan. Tämä mielipide-ero saattoi osaltaan johtua siitä, että paneeli koostui virkamiehistä, jotka olivat asiantuntijoita alallaan. Tämän lisäksi paneeli vielä kuuli erityisasiantuntijoita. Valituselin sen sijaan koostuu kansainvälisen lain asiantuntijoista, jotka olivat kyllä asiantuntijoita juridiikassa, mutta eivät itse kiistellyssä asiassa. He eivät perusta päätöstään alan asiantuntijoiden näkemyksiin, vaan

sopimuksen tekstiin. Tämä saattaa olla selitys sille, että tulkinnot poikkesivat toisistaan (Bergholm 1998).

Keväällä 1999 EU mietitään, miten hormonilihariidan tulosta olisi noudatettava. EU:lle on annettu normaali 15 kuukauden toimeenpanoaika, ja tämä aika päättyy 13.5.1999 (Tikkanen 1998). Käytännössä EU ei ole kuitenkaan luovuttanut, vaan välittömästi valituselimen päätöksen jälkeen annettiin rahoitus useille tieteellisille projekteille, joissa tutkitaan erityisesti hormonien genotoksisuutta. Näiden tutkimusten tarkoituksena on saada aikaan sellainen riskinarviointi kuin riitojenratkaisun puitteissa vaadittiin. Asia voidaan käsitellä uudestaan, mikäli unioni saa uusia todisteita riskinarvioinnista ja EU toteaisi tuontikiellon parhaaksi keinoksi tämän riskin hallitsemiseen. Useiden asiantuntijoiden mukaan on kuitenkin hyvin epätodennäköistä, että unioni pystyisi 15 kuukaudessa tekemään kunnollista riskinarviointia.

Jos uusia todisteita ei saada aikaan, niin 15 kuukauden takaraja ei kuitenkaan tarkoita sitä, että 13.5.1999 esimerkiksi Suomeen alettaisiin tuomaan hormonilihaa.²⁷ EU voi pyrkiä ratkaisemaan asian kirjoittamalla hormonilihaa koskevan direktiivin uudelleen. Tuontikieltoa perusteltaisiin esimerkiksi eettisillä näemyksillä tai kuluttajan informoinnilla, jolloin direktiivi siirtyisikin TBT-sopimuksen alaiseksi. Toiseksi on mahdollista, että EU aloittaa kompensationeuvottelut Yhdysvaltojen kanssa, jolloin Yhdysvalloille neuvotellaan edullisemmat tullit joillekin sille tärkeille vientituotteille. Kompensatiot on periaatteessa tarkoitettu väliaikaiseksi ratkaisuksi, mutta ne voivat myös jäädä pysyviksi. Mikäli kompensationeuvottelut epäonnistuvat, unionia uhkasi Yhdysvaltojen sanktitoimenpiteet (Bergholm 1998).

Jotta hormonilihakiistan tulos hahmottuisi paremmin, on pohdittava sitä, millaisen taktiikan EU valitsi tähän riitaan. Koska EU vetosi terveyskysymyksiin, asia käsiteltiin SPS-sopimuksen mukaan. Mikäli unioni olisi vedonnut teknisiin esteisiin, esimerkiksi kuluttajien informointiin, niin asia olisi kuulunut TBT-sopimuksen piiriin. Vetoaminen TBT-sopimukseen ei olisi kuitenkaan välttämättä muuttanut hormonilihariidan lopputulosta. Esimerkiksi tuontikielto kuluttajan informointiin vetoamalla on katsottu yleensä ylimitoitetuksi toimeksi, ja merkintämääräysten on katsottu riittävän. Toisaalta jos vedotaan eettisiin näkökohtiin, tuontikieltokin voidaan joissain tapauksissa katsoa oikeutetuksi toimeksi. Esimerkiksi sianlihan vienti islamilaisiin maihin on kiellettyä, koska yleinen kansalaismielipide on sianlihan vastainen. Yleiseen kansalaismielipiteeseen ei riitä muutama aktivistijoukko, vaan tuontikiellon perusteena täytyy olla vahva enemmistö kansasta. Hormonilihatapauksessa eettiset perusteet eivät olisi todennäköisesti kuitenkaan riittäneet tuontikiellon ylläpitoon (Bergholm 1998).

²⁷ Jos tuontikielto kaatuu, niin hormonilihaa voitaisiin periaatteessa tuoda myös Suomeen. Käytännössä tilanne on toinen, koska Suomeen tuotavan lihan on oltava salmonellavapaata, ja Yhdysvalloissa nautanliha on osittain salmonellan saastuttama.

EU olisi voinut valita myös kolmannen tien, jolloin se olisi vedonnut SPS-sopimuksessa mainittuun varovaisuusperiaatteeseen. Tämä olisi tietysti vaatinut sen, että myös EU:n direktiivissä olisi vedottu varovaisuusperiaatteeseen. Perusteet tähän olisivat olleet hyvät, koska tieteellinen tieto hormonilihasta oli ristiriitaista ja puutteellista (Bergholm 1998). EU:n valitsemaa linjaa voidaan kritisoida, mutta toisaalta EU:ssa vastustettiin hormonilihaa direktiivin kirjoittamisen aikaan juuri terveysvaikutusten vuoksi. Tämän takia muu perustelu olisi voinut tuntua epäluontevalta vaihtoehdolta.

EU:n toimintaa hormonilihakiistan hoitamisessa voidaan kuitenkin suomalaisen asiantuntijan mukaan kritisoida (Bergholm 1998). Kun hormonilihariita alkoi, EU:n riskinarvioinnin puutteellisuus oli päivänselvää. Aikaa riskinarvioinnin tekemiseen olisi ollut riittävästi, koska jo varhaisessa vaiheessa Uruguayn kierroksen aikana tiedettiin riskinarvioinnin periaatteen tulevan SPS-sopimukseen. Toiseksi EU:n tieteelliset todisteet eivät yleensäkään perustuneet riskinarviointiin, ja kolmanneksi hormonilihariita ei tullut EU:lle yllätyksenä, vaan se oli kytenyt pinnan alla monta vuotta. Edellisen perusteella voidaan väittää, että riskinarviointiin herättiin liian myöhään. Päätös hormonilihan tuontikiellosta ylipäätään oli EU:n kannalta ongelmallinen. Komissio ehdotti alunperin, että tuontikieltoa ei asetettaisi, vaan pelkät merkintämääräykset hormonilihoihin riittäisivät. Komissio oli hyvin tietoinen EU:n puutteellisesta riskinarvioinnista ja että tappio SPS-riidassa olisi todennäköinen. Ministerineuvosto kuitenkin päätyi tuontikiellon kannalle ja komission ehdotus kaadettiin. Vahvasti tuontikiellon kannalla oli myös Euroopan parlamentti yleisen mielipiteen painostuksesta.

Lyhyesti sanottuna unionin tappio tässä riidassa johtui riskinarvioinnin puutteesta. Hormonien karsinogeenisyyttä ja genotoksisuutta kasvunestämistarkoituksessa ei ole toistaiseksi pystytty osoittamaan, vaikka hormonien haitallisista vaikutuksista muissa yhteyksissä onkin todisteita. Paremman taktiikan valitsemalla EU olisi saattanut selvinnyt hormonilihajupakasta lievemmin seurauksin.

8. Arvioita SPS-sopimuksesta ja Suomen elintarvikesuojelusta

8.1. SPS-sopimus WTO:n kannalta

Ylipäätään SPS-sopimusta voidaan luonnehtia onnistuneeksi, ja WTO on onnistunut hyvin sen laadinnassa. Toistaiseksi kaikki riitojenratkaisuelinten päätökset on saatu pantua toimeen ja riitojakin on ollut melko vähän, mikä kertoo sopimuksen selkeydestä. Riitojen vähäisyys on tosin aiheuttanut sen, että sopi-

muksen tulkinta on toistaiseksi ollut hieman horjuvaa. Hormonilihariidan tulos oli eittämättä ennakkotapaus, ja hyvä saavutus EU:lle ja kansallisten standardien puolustajille, mutta mitään pysyvää linjaa hormonilihariidan ratkaisu ei välttämättä tuo. Näin ollen mitään varsin pitkälle meneviä päätelmiä sopimuksen soveltamisesta ei vielä voida sanoa.

Vaikka SPS-sopimus on toistaiseksi toiminut hyvin, parantamisenkin varaa vielä on. Riskinhallintaa ei käsitellä SPS-sopimuksessa lainkaan, vaikka se oleellisesti liittyy sopimukseen ja sen soveltamiseen. Myös riskinarvioinnin menetelmät ovat hieman ongelmallisia. Tällä hetkellä kvalitatiiviset tutkimukset riittävät riskinarviointiin, eikä kvantitatiivista todistusta tarvita. Kvantitatiivisuuden vaatimus tekisi tutkimuksista todennäköisesti eksaktimpia ja ehkä helpommin toisiinsa verrattavia. Toisaalta joihinkin tutkimuksiin kvantitatiivisuutta voi olla vaikea soveltaa. Johdomukaisuuden periaatetta ei ole täysin onnistuttu soveltamaan, mikä on näkynyt mm. siinä, että hyvin samantapaisille tuotteille on asetettu hyvin erilaisia suojeletusajaja.

Vaikka SPS-sopimus on toiminut melko mallikkaasti ja riskinarviointien yleistyessä riitojen ratkaisu saattaa tulevaisuudessa helpottua, niin potentiaalisia vaikeuksiakin on näköpiirissä. Ongelmallisia ovat etenkin tilanteet, joissa kuluttaja kokee suurta epävarmuutta joistakin tuotteista, mutta tieteellistä todistusta tuotteiden vaarallisuudesta ei ole olemassa. Tällaisia tapauksia ovat mm. geenimuunnellut ja säteiletetyt elintarvikkeet. Käytännössä tämä tarkoittaa sellaisia tilanteita, joissa kansallisten hallitusten on yleisen mielipiteen pakosta asetettava rajoituksia, vaikka pätevää näyttöä ei ole olemassa (Bergholm 1998). Jossain määrin voidaan ajatella, että hormonilihariita oli luonteeltaan juuri tämäntyyppinen. SPS-sopimusta onkin moitittu liiasta tieteellisyydestä, koska kuluttajänäkökohtia ei ole otettu riittävästi huomioon. Toisaalta tieteellisyydestä luopuminen ja paluu ”mutu”-standardeihin veisi osittain pohjan sopimukselta ja johdomukaisuus päätöksissä todennäköisesti kärsisi.

On myös mahdollista, että ongelmia ilmenee tapauksissa, joissa riski on hyvin pieni mutta toteutuessaan sen vaikutukset voivat olla katastrofaaliset. Kotoinen esimerkki tästä on mäntyankeroinen, jota on havaittu Kanadasta tulleista puutavaralasteista. Mikäli ankeroinen pääsisi Suomeen ja leviäisi, niin se saattaisi tuhota täysin mäntymetsät. Tällä hetkellä puutavaran tuonti Kanadasta on kiellettyä, mutta on mahdollista, että Kanada riitauttaa tämän asian vetoamalla kaupan estämiseen. Tilanne on ongelmallinen, koska Kanada voi lämpökäsitellä puutavaran, jolloin mäntyankeroinen kuolee. Mikäli käsittely kuitenkin epäonnistuu tai suoritetaan huolimattomasti, riski on olemassa. Osoituksena tästä on, että kymmenen vuotta sitten Kanadasta Suomeen tuodusta, lämpökäsitellystä sahatavarasta löydettiin eläviä mäntyankeroisia (Bergholm 1998).

Suoraan SPS-sopimukseen liittyvien asioiden lisäksi on joukko avoimia kysymyksiä, jotka välillisesti liittyvät tähän sopimukseen. Tällaisia asioita ovat mm. eläintensuojelu, lapsityövoiman käyttö, tuotanto-olot ja ympäristönsuojelu.

Yleisesti ajatellaankin, että mm. eläintensuojelu pitäisi kattaa jonkin muun sopimuksen, esimerkiksi kansainvälisen eläintensuojeluohjelman kautta. Mikäli kansainväliset standardit saataisiin luotua muualla, silloin WTO:kin voisi omaksua ne. Näin WTO voisi keskittyä oleellisimpaan työhönsä eli kaupan vapauttamiseen (Luotonen 1998). Kaupankäynnin kasvaessa moraalisiin ja etiikkaan liittyvät erimielisyydet tulevat todennäköisesti lisääntymään. Globalisaation myötä valtiot linkittyvät yhä lähemmin toisiinsa ja kulttuuriset yhteentörmäykset ovat väistämättömiä. Esimerkiksi lapsityövoiman käyttö kehitysmaissa on ongelma, joka kasvavan kaupan kautta koskee myös läntistä maailmaa. WTO:n kautta näihin ongelmiin ei pystytä, eikä edes välttämättä haluta vaikuttaa, mutta niitä ei voida välttää.

8.2. SPS-sopimus ja EU

EU:lle SPS-sopimuksesta on toistaiseksi aiheutunut enimmäkseen murheita hormonilihariidan vuoksi. Suomalaisten asiantuntijoiden mielestä hormonilihariita on noussut liian keskeiseen asemaan EU:n politiikassa, ja riitaa on kohtuuttomasti paisuteltu. Riita on vaatinut unionilta niin paljon aikaa ja huomiota, että muut asiat ovat valitettavasti hautautuneet sen alle. Tämän takia unionin politiikka SPS-asioissa on ollut epä johdonmukaista, ja EU:n arvostus WTO:ssa on laskenut.

Vaikka hormonilihariita on ollut vaikea prosessi unionille, ei pidä unohtaa riidan myönteisiä puolia: kansallisten standardien käyttö on sallittua, jos tieteellinen todistus katsotaan päteväksi. On myös otettava huomioon, että unionin painoarvo WTO:ssa riidasta huolimatta on edelleen melko suuri. Hormonilihariidasta voitaisiin ottaa opiksi, jotta tulevissa SPS-sopimukseen liittyvissä riidoissa menestyttäisiin paremmin. Itse asiassa jo direktiivejä laadittaessa pitäisi miettiä mahdollista riitatilannetta ja punnita mahdollisuuksia siinä. Hormonilihariidassa esimerkiksi varovaisuusperiaatteen käyttäminen olisi voinut olla järkevää. Tulevissa sopimuksissa epävarmoissa tilanteissa tämän käyttöä kannattaisi harkita.

Kysymys SPS-sopimuksen muuttamisesta tulee ajankohtaiseksi seuraavalla WTO:n tullinalennuskierroksella, ns. Milleniumin kierroksella. EU:n lähtökoh- ta on saada aikaa laaja agenda nopeassa aikataulussa, kolmessa vuodessa, koska ns. peace clause päättyy vuoden 2003 lopussa.²⁸ Tärkeimmät EU:n ajamat asiat ovat maatalous, palvelut ja TRIPS-kysymykset,²⁹ jolloin maataloudesta tulee tälläkin kierrokselle edellisen tapaan hyvin ratkaiseva alue (Fagernäs 1998). On

²⁸ Peace Clause tarkoittaa sitä, että edellisellä kierroksella sovittiin maataloustukien sallimisesta Uruguayn kierroksen päätösten mukaisesti vuoden 2003 loppuun.

²⁹ TRIPS-sopimuksella (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) tarkoitetaan ns. alkuperäissääntöjä, joissa käsitellään tuotemerkkejä ja patenteja yms.

kuitenkin epätodennäköistä, että seuraavalla kierroksella käsiteltäisiin SPS-sopimusta tarkemmin, koska siihen ollaan oltu verraten tyytyväisiä. Korkeintaan tarkennuksia ja selvennyksiä voitaisiin tehdä (Bergholm 1998). Toki on mahdollista, että SPS-sopimukseen puututtaisiin taktisista syistä.

Sen sijaan muusta maatalouteen liittyvästä tultaneen neuvottelemaan vilkkasti. Ongelmallisimpia asioita tulevat todennäköisesti olemaan vientituki, sisäiset tuet ja rajasuojan neuvottelut. Koska vientituki on enemmän markkinoita vääristävä tuki kuin sisäinen tuki, joka on mahdollisimman pitkälle tuotannon määrästä irrotettu tuki, niin siihen tulee kohdistumaan kovimmat vaatimukset. Ongelmia on kuitenkin odotettavissa myös sisäisten tukien haussa, erityisesti EU:n hehtaari- ja eläintuissa (nykyinen sininen laatikko). Myös vihreän laatikon tuet tultaneen tutkimaan tarkemmin, eli ovatko nämä tuet todella tuotannosta irrotettuja (Luotonen 1998). Kotimaisen tuen leikkaaminen tulee myös olemaan vaikeaa. Siinä tullaan vetoamaan ympäristöasioihin ja maaseudun monimuotoisuuteen tukien ylläpitämiseksi tulevaisuudessakin. Etenkin rikkailla mailla, joissa maataloussektori on pieni, on suuri houkutus vedota näihin seikkoihin (Mahé 1997).

EU:n lähtökohdat neuvotteluihin eivät riipu yksinomaan sen oman maatalouspolitiikan reformista. Yhdysvallat muutti omaa tukijärjestelmäänsä 1996. Tavoitteena oli irrottaa tuki tuotannosta, mutta käytännössä tilanne ei ole niin selkeä. EU:n onnistuminen riippuukin paljon myös siitä, miten ”huonoksi” Yhdysvaltojen järjestelmä kyetään toteamaan. EU lähtee näihin neuvotteluihin jossain määrin altavastaajana (Luotonen 1998).

Ylipäätään voidaan sanoa, että Milleniumin kierroksesta tulisi lyhyt ja helppo, mikäli sovittaisiin vain tariffeihin liittyvistä kysymyksistä, jolloin EU:n kolmen vuoden tavoiteaika olisi mahdollinen. Koska seuraavalla kierroksella joudutaan kuitenkin neuvottelemaan mm. palveluista, ympäristöstä ja kaupasta, alkuperäsäännöistä, työelämän normikysymyksistä sekä investoinneista, voidaan olla varmoja neuvottelujen venymisestä. Todennäköisesti sopimuksista tulee väljiä, koska asioista pitää päättää konsensuksella, ja toisaalta niissä täytyy ottaa huomioon eri maiden erityisongelmat (Luotonen 1998).

8.3. SPS-sopimus ja Suomi

Suomalaiselle elintarviketeollisuudelle ja maataloudelle on ollut leimallista elintarvikkeiden puhtaus ja turvallisuus. Kaupan vapautuminen on saanut kuluttajat huolestumaan siitä, ovatko elintarvikkeemme yhtä puhtaita kuin aikaisemmin. EU:n jäsenenä Suomi on joutunut uudistamaan menetelmiään, joilla elintarvikkeiden tiukkoja standardeja pidetään yllä. Ennen unioniin liittymistä tulli saattoi tutkia kaikki Suomeen tuotavat elintarvikkeet. Nyt EU:sta tuotavat elintarvikkeet kuuluvat sisämarkkinatavaroihin, ja valvonta tapahtuu pääsääntöisesti valmistusmaissa. EU:sta tulevat tuotteet tutkitaan siten kotimaisten tuotteiden tapaan, ja tulli tutkii vain kolmansista maista tulevat elintarvikkeet.

Uusi järjestelmä ei ole toiminut kaikin puolin moitteettomasti. Sisämarkkina-alueella lähettäjäämaa tutkii elintarvikkeet, jolloin niiden pitäisi olla standardien mukaisia. Käytännössä esimerkiksi Suomi on joutunut tutkimaan sisämarkkinoilta tulevia elintarvikkeita, koska alkuperämaan kirjoittamat todisteet eivät ole aina pitäneet paikkaansa, ja esimerkiksi salmonellalla saastuneita elintarvikkeita on yritetty tuoda Suomeen. Erityisen ongelmallisia ovat siipikarjatuotteet, ja niitä joudutaankin tutkimaan jatkuvasti (Aho 1998). Tullin tutkimista eristä (kolmansista maista tulevista tavaroista) noin 6 % joudutaan hylkäämään. Sen sijaan muita pienempiä rikkeitä tehdään noin 15 %:ssa tuotteista. Esimerkiksi puuteellisten tuotemerkintöjen vuoksi joudutaan tekemään muutoksia merkintöihin, jonka jälkeen tavarat pääsevät myyntiin. Kolmansista maista tulevista elintarvikkeista ongelmia tuottavat lähinnä hedelmien ja vihannesten torjunta-aineet sekä lisäaineet ylipäättään. Edellä mainitut prosenttiluvut ovat kuitenkin vääristäviä, koska tulli pyrkii tutkimaan lähinnä sellaisia eriä, joissa epäillään olevan hylätyksi tulevia tuotteita. Näin ollen todellisuudessa hylättyjä eriä on huomattavasti vähemmän kuin tullin hylkäysprosentista voi päätellä (Rahkio 1998). Tuontielintarvikkeidemme laatuongelmaa ei pidä tämän vuoksi yliarvioida.

Ennen 1990-lukua Suomi ei avannut keskeisten maataloustuotteiden ulkomaankauppaa käytännössä lainkaan. Näin se toimi eurooppalaisten kauppakumppaniensa tavoin. EU:iin liittymisen jälkeen Suomen maatalous saatettiin täysin kilpailulliseen tilanteeseen. Seuraavassa WTO:n neuvotteluissa Suomi vaikuttaa EU:n kautta. Suomen edun mukaista olisi, että seuraavissa maatalousneuvotteluissa korostettaisiin tuotantotapoja ja ympäristönsuojeluun liittyviä tavoitteita. Vielä on epäselvää, millaisen kannatuksen nämä teemat saavat EU:n sisällä (vrt. Kola 1998).

Suomalaisen elintarviketurvallisuuden taso on tällä hetkellä erittäin hyvä. EU:n mahdollisuudet korkeiden elintarvikkestandardien ylläpitoon myös tulevaisuudessa vaikuttavat hyviltä SPS-sopimuksen valossa. SPS-sopimus antaa mahdollisuuden kansallisten standardien ylläpitoon, joka on EU:n kannalta tärkeä asia. Suomessa on pitkät perinteet elintarviketurvallisuuden tutkimuksessa. Resursseja ja voimavaroja mm. riskinarviointeihin on ollut riittävästi. Toisaalta Suomen tämänhetkinen hyvä tilanne ei ole pysyvä olotila, vaan sen ylläpito vaatii jatkuvaa asioiden seuranta ja nopeaa reagoimista. Elintarviketurvallisuuden ylläpitäminen vaatii erityisesti asiantuntijoiden panosta ja perehtyneisyyttä asiaan. Myös taloudellisia uhrauksia tarvitaan, koska hyvin laajojen kansallisten standardien käyttö vaatii mm. riskinarviointien tekoa. Rahojen suuntaaminen on kuitenkin ongelmallista, koska oikeiden kohteiden ennakoiminen ei ole helppoa.

Elintarviketurvallisuuden seuranta ja riskien tiedostaminen on tulevaisuudessa yhä tärkeämpää. Mikäli riitää näyttää syntyvän standardeista, ensiksi täytyy tehdä riskinarviointi. Suomen kannalta olisi tärkeää, että tällainen kallis riskinarviointi tehtäisiin EU:n puitteissa. Tieteellinen riskinarviointi helpottaa oleellisesti korkeamman suojelutason perustelua riitatilanteissa.

Kirjallisuus

- Aho, M. 1998. Maa- ja metsätalousministeriön eläinlääkintä- ja elintarvikeosaston apulaisosastopäällikkö Matti Ahon haastattelu 25.11.1998.
- Akerlof, G.A. 1970. The Market for 'lemons': Quality uncertainty and the market mechanism. *Quarterly Journal of Economics* 84: 488-500.
- Bergholm, K. 1998. Ulkoasiainministeriön kauppapoliittisen osaston eläkkeellä olevan ulkoasiainneuvoksen Kari Bergholmin haastattelu 28.10.1998.
- Bredahl, M. & Holleran, E. 1997. Quality Management and Process Improvement for Competitive Advantage in Agriculture and Food, Universität Bonn-ILB, Bonn, p. 51-69.
- Carbone, A. 1997. Quality Management and Process Improvement for Competitive Advantage in Agriculture and Food, Universität Bonn-ILB, Bonn, p. 329-339.
- Early, R. and Shepherd D. 1997. Quality Management and Process Improvement for Competitive Advantage in Agriculture and Food, Universität Bonn-ILB, Bonn, p. 391- 401.
- Fagnäs, L. 1998. Milleniumin kierroksen neuvottelut. WTO-asioita käsittelevä seminaari Ulkoasiainministeriössä Helsingissä 13.10.1998.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 1994. Saatavilla: <http://www.eduskunta.fi>, VEPS-tunnus HE 296/1994.
- Henson, S. & Northen, J. 1997. Quality Management and Process Improvement for Competitive Advantage in Agriculture and Food, Universität Bonn-ILB, Bonn, p. 85-105.
- Ingersent, K.A, Rayner, A.J. & Hine, R.C. 1995. Ex-Post Evaluation of the Uruguay Round Agriculture Agreement. Blackwell Publishers Ltd., Oxford, UK.
- Joutsamo, K. 1984. GATT-järjestelmä. Suomen lakimiesliiton kustannus, Vammala.
- Klein, B. & Leffler, K. 1981. The role of market forces in assuring contractual performance. *Journal of Political Economy* 89 (4): 615-641.
- Kola, J. 1998. Suomi – tehotuottaja vai EU:n pohjoinen pusikko? Maaseudun tulevaisuus 27. lokakuuta 1998.
- Kola J., Marttila J. & Niemi, J. 1991. EY:n ja Suomen maatalouden ja maatalouspolitiikan vertailua. Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 174. Helsinki.
- Kuhl, R. 1997. Quality Management and Process Improvement for Competitive Advantage in Agriculture and Food, Universität Bonn-ILB, Bonn, p. 29-35.
- Lopian, R 1998. Phytosanitary Considerations for the SPS-Agreement. Presentation made at the Seminar on SPS Issues held by the Finland Ministry of Agriculture and Forestry in Helsinki on 1 December 1998.
- Luotonen, K. 1998. Ulkoasiainministeriön kauppapoliittisen osaston linjanjohtajan Kim Luotosen haastattelu 16.10.1998.

- Mahé, L.-P. 1997. Environment and Quality Standards in the WTO: New Protectionism in Agricultural Trade? A European Perspective. *European Review of Agricultural Economics* 24-3/4: 480-504.
- Maijala, R. 1998. The cost, benefits and effects of the Salmonella control Programme in Finland. Workshop on "Analytical Methods in the Epidemiology of Zoonoses" 23-24th November 1998, Berlin.
- Morrison, P. 1998. The WTO Dispute Settlement Mechanism. Presentation made at the Seminar on WTO Issues held by the Finland Ministry of Foreign Affairs in Helsinki on 13 October 1998.
- Pilps, L. 1988. *The Economics of Imperfect Information*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Rahkio, M. 1998. Elintarvikeviraston ylitarkastaja Marjatta Rahkion haastattelu 23.11.1998.
- Ritson, C. & Harvey, D.R. 1997. *The Common Agricultural Policy*. Cab International.
- Tangermann, S. 1996. Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture: Issues and Prospects. *Journal of Agricultural Economics* 47 (3): 315-337.
- Tikkanen, H. 1998. Ulkoasiainministeriön kauppapoliittisen osaston ulkoasiainsihteeri Hannele Tikkasen haastattelu 20.10.1998.
- Ukkonen, R. & Kola, J. 1998. EU:n maitopolitiikka ja Agenda 2000. Helsingin yliopisto. Taloustieteen laitos. Selvityksiä nro 4. Helsinki.
- WTO 1996. Maailman kauppajärjestön perustamissopimus ja sen liitesopimukset.
- WTO 1997a. EU Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones). Dispute Settlement Body, Interim Report.
- WTO 1997b. EU Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones). Dispute Settlement Body.
- WTO 1998a. Available: <http://www.wto.org>.
- WTO 1998b. EU Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones). Report of the Appellate Body.

Liite.

Lähde: Maailman kauppajärjestön perustamissopimus ja sen liitesopimukset

SOPIMUS TERVEYS- JA KASVINSUOJELUTOIMISTA

Jäsenet, jotka

*vahvistavat, ettei mitään jäsentä tule estää ottamasta käyttöön tai pane-
masta täytäntöön tarvittavia toimia ihmisten, eläinten tai kasvien elämän tai
terveyden suojelemiseksi edellyttäen, ettei niitä sovelleta tavalla, joka muo-
dostaisi mielivaltaisen tai perusteettoman syrjinnän välineen sellaisten jäsen-
ten välillä, joissa vallitsee samat olosuhteet, tai kansainvälisen kaupan salatun
esteen;*

*haluavat parantaa ihmisten, eläinten ja kasvien terveydentilaa kaikissa
jäsenissä,*

*toteavat, että terveys- ja kasvinsuojelutoimia sovelletaan usein kahdenkes-
kisten sopimusten tai pöytäkirjojen perusteella,*

*haluavat luoda monenkeskiset, sääntöjen ja periaatteiden muodostamat
puitteet terveys- ja kasvinsuojelutoimien käyttöön ottamiselle, kehittämislle
ja täytäntöönpanolle niiden kauppaan kohdistuvien kielteisten vaikutusten
minimoimiseksi,*

*tunnustavat kansainvälisten standardien, ohjeiden ja suositusten merkityk-
sen tässä suhteessa,*

*haluavat lisätä terveys- ja kasvinsuojelua harmonisoivien toimien käyttöä
jäsenten välillä kansainvälisten standardien, ohjeiden ja suositusten pohjalta,
joita asianomaiset kansainväliset järjestöt, mukaan lukien Codex Alimentari-
us -komissio, Kansainvälinen eläintautitoimisto, (O.I.E) sekä asianomaiset,
kansainvälisen kasviensuojelusopimuksen puitteissa toimivat, kansainväliset
ja alueelliset järjestöt ovat kehittäneet, ilman, että jäsenten olisi muutettava
niille asianmukaista ihmisten, eläinten tai kasvien elämän tai terveyden
suojatasoa.*

*tunnustavat, että kehitysmaajäsenet saattavat kohdata erityisiä vaikeuksia
tuojajäsenten terveys- tai kasvinsuojelutoimien laatimisessa, ja näin ollen
markkinoillepääsyssä, sekä myös terveyteen ja kasvien terveyteen liittyvien
toimien muotoilemisessa ja soveltamisessa omilla alueillaan, ja haluavat
avustaa niitä tässä suhteessa,*

*haluavat tämän vuoksi laatia säännöt sellaisten GATT 1994-sopimuksen
erityisesti XX(b)¹ artiklan säännösten soveltamiselle, jotka koskevat terveys-
tai kasvinsuojelutoimien käyttöä,*

sopivat seuraavaa:

Artikla 1

Yleiset määräykset

1. Tätä sopimusta sovelletaan kaikkiin terveys- ja kasvinsuojelutoimiin,
jotka voivat suoraan tai epäsuorasti vaikuttaa kansainväliseen kauppaan.
Tällaisia toimia kehitetään ja sovelletaan tämän sopimuksen säännösten
mukaisesti.

2. Tässä sopimuksessa noudatetaan liitteessä A esitettyjä määritelmiä.

3. Liitteet ovat erottamaton osa tätä sopimusta.

4. Mikään tässä sopimuksessa ei vaikuta jäsenten kaupan teknisiä esteitä
koskevan sopimuksen mukaisiin oikeuksiin sellaisten toimenpiteiden osalta,

¹ Tässä sopimuksessa viittaus XX(b) artiklaan sisältää myös tuon artiklan johdannon.

jotka eivät kuulu tämän sopimuksen soveltamisalaan.

Artikla 2

Perusoikeudet ja -velvoitteet

1. Jäsenillä on oikeus ryhtyä sellaisiin terveys- ja kasvinsuojelutoimiin, jotka ovat tarpeellisia ihmisten, eläinten tai kasvien elämän tai terveyden suojelemiseksi edellyttäen, että nämä toimet eivät ole ristiriidassa tämän sopimuksen määräysten kanssa.

2. Jäsenten on varmistettava, että terveys- tai kasvinsuojelutoimia sovelletaan vain siinä laajuudessa kuin on tarpeen ihmisten, eläinten tai kasvien elämän tai terveyden suojelemiseksi, että toimi perustuu tieteellisiin periaatteisiin ja ettei sitä ylläpidetä ilman riittävää tieteellistä näyttöä, ellei 5 artikla 7 kohdassa toisin säädetä.

3. Jäsenten on varmistettava, etteivät niiden terveys- ja kasvinsuojelutoimet mielivaltaisesti tai perusteettomasti aiheuta syrjintää sellaisten jäsenten välillä, joissa vallitsevat identtiset olosuhteet, mukaan lukien niiden oman alueen ja muiden jäsenten välillä. Terveys- ja kasvinsuojelutoimia ei sovelleta tavalla, joka muodostaisi kansainvälisen kaupan verhotun esteen.

4. Sellaisten terveys- tai kasvinsuojelutoimien, jotka ovat tämän sopimuksen määräysten mukaisia, katsotaan olevan sopusoinnussa GATT 1994 -sopimuksen terveys- ja kasvinsuojelutoimiin liittyvien, erityisesti XX(b) artiklan kohdan määräysten jäsenille asettamien velvoitteiden kanssa.

Artikla 3

Harmonisointi

1. Terveys- tai kasvinsuojelutoimien harmonisoinniseksi mahdollisimman laajasti jäsenten on pidettävä terveys- tai kasvinsuojelutoimiensa perustana kansainvälisiä standardeja, ohjeita tai suosituksia, sikäli kuin näitä on olemassa, ellei tässä sopimuksessa ja erityisesti 3 kohdassa toisin säädetä.

2. Sellaiset terveys- tai kasvinsuojelutoimet, jotka ovat kansainvälisten standardien, ohjeiden tai suositusten mukaisia, katsotaan tarpeellisiksi ihmisten, eläinten tai kasvien elämän tai terveyden suojelemiseksi, ja niiden oletetaan olevan yhdenmukaisia tämän sopimuksen ja GATT 1994 -sopimuksen määräysten kanssa.

3. Jäsenet voivat ottaa käyttöön tai ylläpitää sellaisia terveys- ja kasvinsuojelutoimia, joilla saavutetaan korkeampi terveys- ja kasvinsuojelutaso kuin sellaisilla toimenpiteillä, jotka perustuvat asianomaisiin kansainvälisiin standardeihin, ohjeisiin tai suosituksiin, mikäli se on tieteellisesti perusteltua, tai sen suojatason seurauksena, jota jäsen pitää asianmukaisena 5 artikla 1—8 kohtien asianomaisten määräysten mukaan.² Yllä olevasta huolimatta kaikkia toimia, joilla saavutetaan terveys- tai kasvinsuojelun taso, joka on erilainen kuin mitä saavutettaisiin kansainvälisiin standardeihin, ohjeisiin tai suosituksiin perustuvilla toi

² 3 artiklan 3 kohdan edellyttämä tieteellinen peruste katsotaan olevan, jos jäsen tutkittuaan ja arvioituaan saatavilla olevat, tämän sopimuksen asianmukaisten säännösten mukaiset tieteelliset tiedot päättää, että kyseiset kansainväliset standardit, ohjeet tai suositukset eivät ole sille riittäviä asianmukaisen suojatason saavuttamiseksi.

millä, ei saa olla ristiriidassa tämän sopimukseen minkään muun määräyksen kanssa.

4. Jäsenten on annettava voimavarojensa rajoissa täysi panos asianomaisissa kansainvälisissä järjestöissä ja niiden alaelimissä, erityisesti Codex Alimentarius -komissiossa, kansainvälisessä eläintautitoimistossa sekä kansainvälisen kasviensuojelusopimuksen puitteissa toimivissa kansainvälisissä ja alueellisissa järjestöissä edistääkseen näissä järjestöissä standardien, ohjeiden ja suositusten kehittämistä ja säännöllistä tarkastamista kaikissa terveys- ja kasviensuojelutoimia koskeissa kysymyksissä.

5. Terveys- ja kasviensuojelutoimia käsittelevän komitean tulee 12 artiklan 1 ja 4 kohtien mukaisesti (tässä sopimuksessa ”komitea”) kehittää menettely kansainvälisen harmonisointiprosessin valvomiseksi ja koordinoita tähän tähtäviä ponnisteluja asianomaisten kansainvälisten järjestöjen kanssa.

Artikla 4

Samanarvoisuus

1. Jäsenten on hyväksyttävä muiden jäsenten terveys- tai kasviensuojelutoimet samanarvoisina siinäkin tapauksessa, vaikka nämä toimet poikkeaisivat niiden omista toimista tai sellaisten jäsenten käyttämistä toimista, jotka käyvät kauppaa samalla tuotteella, jos viejäjäsen osoittaa puolueettomasti tuojajäsenelle, että sen käyttämillä toimilla saavutetaan tuojajäsenelle asianmukainen terveys- ja kasviensuojelun taso. Tätä varten tuojajäsenen on tämän pyynnöstä annettava kohtuullinen mahdollisuus suorittaa tarkistuksia, testejä ja muita tarvittavia toimia.

2. Jäsenten on pyynnöstä ryhdyttävä neuvotteluihin tavoitteena tehdä kahden- ja monenkeskisiä sopimuksia tiettyjä terveys- ja kasviensuojelutoimien samanarvoisuuden tunnustamisesta.

Artikla 5

Riskien arviointi ja asianmukaisen terveys- ja kasviensuojelun tason määrittäminen

1. Jäsenet varmistavat, että niiden käyttämät terveys- tai kasviensuojelutoimet perustuvat olosuhteisiin nähden asianmukaiseen arviointiin ihmisten, eläinten ja kasvien elämään tai terveyteen kohdistuvista riskeistä, joiden arvioimisessa on käytetty asianomaisten kansainvälisten järjestöjen kehittämää riskinarviointimenetelmiä.

2. Arvioidessaan riskejä jäsenten on otettava huomioon saatavilla olevat tieteelliset todisteet, asianomaiset prosessit ja tuotantomenetelmät, asianomaiset tarkastus-, näytteenotto- ja testimenetelmät, tiettyjen tautien tai tuholaisien esiintyminen, tuholaisista tai taudeista vapaiden alueiden olemassaolo, asianomaiset ekologiset ja ympäristöolosuhteet sekä karanteeni ja muut käsittelyt.

3. Arvioidessaan eläinten tai kasvien elämään tai terveyteen kohdistuvia riskejä ja määritellessään, mitä toimia olisi sovellettava, jotta saavutettaisiin asianmukainen terveys- tai kasviensuojelun suojataso tällaiselta riskiltä, jäsenen on otettava huomioon asiaankuuluvina taloudellisina tekijöinä seuraavaa: mahdollinen vahinko menetetyn tuotannon tai myynnin muodossa, mikäli tuholainen tai tauti pääsee maahan, kotiutuu sinne tai leviää, torjunta- tai

hävittämiskustannukset tuojajäsenen alueella sekä riskien vähentämiseen tähtävien vaihtoehtoisten menettelyjen suhteellinen kustannustehokkuus.

4. Määritellään asianmukaista terveys- tai kasvinsuojelun suojatasoa, jäsenten tulisi pyrkiä kauppaan kohdistuvien kielteisten vaikutusten minimoimiseen.

5. Jotta päästäisiin yhdenmukaisuuteen sen käsitteen soveltamisessa, jonka mukaan terveys- ja kasvinsuojelun suojatason on oltava asianmukainen ihmisten elämään tai terveyteen tai eläinten ja kasvien elämään ja terveyteen kohdistuvilta riskeiltä suojautumiseksi, kunkin jäsenen on vältettävä tekevästä mielivaltaisista tai perusteettomista eroja niiden tasojen välillä, joita se pitää asianmukaisina eri tilanteissa, jos tällaiset erot johtavat syrjintään tai verhottuun kansainvälisen kaupan rajoittamiseen. Jäsenen on toimittava yhteistyössä komiteassa tämän sopimuksen 12 artiklan 1, 2 ja 3 kohtien mukaisesti kehittääkseen ohjeita tämän määräyksen täytäntöönpanon edistämiseksi. Kehitellessään ohjeita komitean on otettava huomioon kaikki asiaankuuluvat tekijät, mukaan lukien sellaisten terveysriskien poikkeuksellinen luonne, joille ihmiset vapaachtoisesti altistuvat.

6. Ellei 3 artiklan 2 kohdassa toisin säädetä jäsenet varmistavat, ryhtyessään toimiin tai ylläpitäessään toimia asianmukaisen terveys- tai kasvinsuojelun suojatason saavuttamiseksi, että tällaiset toimet eivät rajoita kauppaa enempää kuin on tarpeen asianmukaisen suojatason saavuttamiseksi, ottaen huomioon tekninen ja taloudellinen toteutettavuus.³

7. Sellaisissa tapauksissa, joissa ei ole riittävästi tieteellisiä todisteita, jäsen voi väliaikaisesti ottaa käyttöön terveys- tai kasvinsuojelutoimia saatavilla olevien olennaisten tietojen perusteella, mukaan lukien tiedot asianomaisilta kansainvälisiltä järjestöiltä sekä tiedot muiden jäsenten soveltamista terveys- tai kasvinsuojelutoimista. Näissä olosuhteissa jäsenet pyrkivät hankkimaan kohtuullisessa määräajassa lisätiedot, jotka tarvitaan riskien arvioimiseksi puolueettomammin terveys- tai kasvinsuojelutoimen tarkistamiseksi sen mukaisesti.

8. Kun jäsenellä on syy uskoa, että määrätty, toisen jäsenen käyttöön ottama tai ylläpitämä terveys- tai kasvinsuojelutoimi rajoittaa tai saattaa rajoittaa sen vientiä, eikä toimi perustu asianomaisiin kansainvälisiin standardeihin, ohjeisiin tai suosituksiin, tai tällaisia kansainvälisiä standardeja, ohjeita tai suosituksia ei ole, voidaan tällaiselle terveys- tai kasvinsuojelutoimelle pyytää selitystä ja kyseisen jäsenen on annettava tällainen selitys.

Artikla 6

Sopeuttaminen alueellisiin olosuhteisiin, mukaan lukien tuholaisista tai taudeista vapaat alueet ja alueet, joissa esiintyy vain vähän tuholaisia tai tauteja

1. Jäsenten on varmistettava, että niiden terveys- tai kasvinsuojelutoimet soveltuvat sen alueen — olipa kysymys maasta, maan osasta tai useista maista

³ 5 artiklan 6 kohdassa toimi ei ole rajoittavampi kuin on tarpeen, ellei ole olemassa toista tointa, joka on kohtuullisen helposti käytettävissä ottaen huomioon tekninen ja taloudellinen toteutettavuus ja jolla saavutetaan asianmukainen suojataso ja joka rajoittaa kauppaa oleellisesti vähemmän.

tai niiden osista — terveys- tai kasvinsuojelun erityispiirteisiin, josta tuote on peräisin ja johon tuote on tarkoitettu.

Arvioidessaan alueen terveys- tai kasvinsuojelun erityispiirteitä, jäsenten on otettava huomioon muun muassa määrättyjen tautien tai tuholaisien esiintymistaso, hävittämisen tai torjuntaohjelmien olemassaolo sekä asianmukaiset kriteerit tai ohjeet, joita asianmukaiset kansainväliset järjestöt voivat kehittää.

2. Jäsenten on tunnustettava erityisesti käsitteet tuholaisista tai taudeista vapaista alueista ja alueista, joissa tuholaisia tai tauteja esiintyy vain vähän. Tällaisten alueiden määrittäminen perustuu sellaisiin tekijöihin kuin maantiede, ekosysteemit, epidemiologinen valvonta sekä terveys- tai kasvinsuojelun torjuntatoimien tehokkuus.

3. Viejäjäsenet, jotka väittävät, että niiden alueilla on tuholaisista tai taudeista vapaita alueita tai alueita, joissa tuholaisia tai tauteja esiintyy vain vähän, antavat tarpeelliset todisteet tästä, jotta ne voisivat puolueettomasti osoittaa tuojajäsenelle, että tällaiset alueet ovat tuholaisista tai taudeista vapaita alueita tai alueita, joissa tuholaisia tai tauteja esiintyy vain vähän, ja että ne todennäköisesti pysyvät tällaisina. Tätä varten tuojajäsenelle on tämän pyynnöstä annettava kohtuullinen mahdollisuus suorittaa tarkastuksia, kokeita ja muita asianmukaisia menettelyjä.

Artikla 7

Läpinäkyvyys

1. Jäsenten on ilmoitettava muutoksista terveys- tai kasvinsuojelutoimisista ja annettava tietoja terveys- tai kasvinsuojelutoimista liitteen B määräysten mukaisesti.

Artikla 8

Valvonta-, tarkastus- ja hyväksymismenettelyt

1. Jäsenet on noudatettava liitteen C määräyksiä suorittaessaan valvonta-, tarkastus- ja hyväksymismenettelyjä, mukaan lukien kansalliset järjestelmät lisäaineiden hyväksymiseksi tai sallittujen epäpuhtauksien pitoisuuksien määrittämiseksi elintarvikkeissa, juomissa tai rehuissa, sekä muutoin varmistavat, että niiden menettelyt eivät ole ristiriidassa tämän sopimuksen määräysten kanssa.

Artikla 9

Tekninen apu

1. Jäsenet sitoutuvat helpottamaan teknisen avun antamista muille jäsenille, erityisesti kehitysmaille, joko kahdenkeskisesti tai asianomaisten kansainvälisten järjestöjen kautta. Tällainen apu voi, muun muassa, liittyä prosessiteknologiaan, tutkimukseen ja infrastruktuuriin, mukaan lukien kansallisten säätelevien elinten perustaminen, ja se voidaan antaa neuvoina, lainoina, lahjoituksina ja apurahoina myös teknisen asiantuntemuksen, koulutuksen ja välineiden hankkimiseen, jotta tällaiset maat voisivat sopeutua sellaisiin terveys- ja kasvinsuojelutoimiin, joilla ne saavuttavat asianmukaisen terveys- ja kasvinsuojelun suojatasoon vientimarkkinoilla.

2. Sikäli kuin tarvitaan huomattavia investointeja, jotta kehitysmaaviejäjäsen täyttäisi tuojajäsenen terveys- ja kasvinsuojeluun liittyvät vaatimukset, viimeksi mainitun on harkittava sellaisen teknisen avun antamista, jolla kehitysmaajäsen voi säilyttää kyseisen tuotteen mahdollisuudet päästä markkinoille ja lisätä niitä.

Artikla 10

Eritys- ja erilliskohtelu

1. Valmistellessaan ja soveltaessaan terveys- tai kasvinsuojelutoimia jäsenten on otettava huomioon kehitysmaajäsenten, erityisesti vähiten kehittyneiden, erityistarpeet.

2. Mikäli asianmukainen terveys- tai kasvinsuojelun taso mahdollistaa uusien terveys- tai kasvinsuojelutoimien asteittaisen käyttöön ottamisen, sellaisille tuotteille, jotka ovat tärkeitä kehitysmaajäsenille, olisi sallittava pidempiä määräaikoja säännösten noudattamiselle, jotta näiden maiden viennin edellytykset säilyisivät.

3. Sen varmistamiseksi, että kehitysmaajäsenet pystyvät noudattamaan tämän sopimuksen määräyksiä, komitealla on oikeus myöntää näille maille pyynnöstä tiettyjä, määräaikaisia poikkeuksia joko kokonaan tai osittain tämän sopimuksen velvoitteista, ottaen huomioon niiden taloudelliset, kaupalliset ja kehitystarpeet.

4. Jäsenten tulisi rohkaista ja helpottaa kehitysmaajäsenten aktiivista osallistumista asiaankuuluviin kansainvälisiin järjestöihin.

Artikla 11

Neuvottelut ja riitojen ratkaiseminen

1. GATT 1994 -sopimuksen XXII ja XXIII artiklojen määräyksiä, niin kuin niitä on muutettu ja sovellettu riitojen ratkaisemista koskevassa sopimuksessa, sovelletaan tähän sopimukseen liittyviin neuvotteluihin ja riitojen ratkaisemiseen, ellei tässä nimenomaisesti toisin säädetä.

2. Tähän sopimukseen liittyvässä riidassa, johon sisältyy tieteellisiä tai teknisiä kysymyksiä, paneelin tulisi pyytää neuvoja asiantuntijoilta, jotka paneeli valitsee neuvoteltuaan riidan osapuolten kanssa. Tätä tarkoitusta varten paneeli voi, mikäli pitää sitä asianmukaisena, perustaa neuvoo-antavan, teknisen asiantuntijaryhmän tai neuvotella asiasta asianomaisten kansainvälisten järjestöjen kanssa, joko riidan jommankumman osapuolen pyynnöstä tai omasta aloitteestaan.

3. Mikään tässä sopimuksessa ei rajoita jäsenten muiden kansainvälisten sopimusten mukaisia oikeuksia, mukaan lukien oikeutta turvautua muiden kansainvälisten järjestöjen tai kansainvälisten sopimusten tarjoamiin hyviin palveluksiin tai riitojen ratkaisujärjestelyihin.

Artikla 12

Hallinto

1. Perustetaan terveys- ja kasvinsuojelutoimia käsittelevä komitea säännölliseksi neuvotteluforumiksi. Se suorittaa tarvittavat toiminnot tämän sopimuksen säännösten täytäntöönpanemiseksi ja tavoitteiden edistämiseksi,

erityisesti harmonisoinnin osalta. Komitea tekee päätöksensä konsensuskella.

2. Komitea rohkaisee ja helpottaa ad hoc -neuvotteluja jäsentensä kesken määrätystä terveyteen tai kasvien terveyteen liittyvistä kysymyksistä. Komitea rohkaisee kaikkia jäseniä käyttämään kansainvälisiä standardeja, ohjeita tai suosituksia sekä tähän liittyen tukee teknisiä neuvotteluja ja tutkimuksia tavoitteenaan lisätä koordinoitua ja integraatiota kansainvälisten ja kansallisten järjestelmien sekä lähestymistapojen välillä elintarvikelisiä aineiden käytön hyväksymiseksi tai elintarvikkeissa, juomissa ja rehuissa olevien epäpuhtauksien sallittujen pitoisuuksien määrittämiseksi.

3. Komitea ylläpitää läheisiä yhteyksiä asianomaisiin kansainvälisiin järjestöihin terveyden ja kasvinsuojelun alalla, erityisesti Codex Alimentarius-komissioon, kansainväliseen eläintautitoimistoon ja kansainvälisen kasvinsuojelusopimuksen sihteeristöön tavoitteenaan turvata paras saatavilla oleva tieteellinen ja tekninen neuvonta tämän sopimuksen täytäntöönpanemiseksi ja päällekkäisen työn välttämiseksi.

4. Komitea kehittää menettelyn kansainvälisen harmonisointiprosessin valvomiseksi ja kansainvälisten standardien, ohjeiden tai suositusten käyttämiseksi. Tässä tarkoituksessa komitean pitäisi yhdessä asianomaisten kansainvälisten järjestöjen kanssa laatia luettelo kansainvälisistä standardeista, ohjeista tai suosituksista, jotka koskevat terveys- tai kasvinsuojelutoimia, joilla komitean mukaan on tärkeä vaikutus kauppaan. Luettelon olisi sisällettävä jäsenten maininta niistä kansainvälisistä standardeista, ohjeista tai suosituksista, joita ne soveltavat tuonnin ehtoina tai joiden perusteella nämä standardit täyttävät tuontitavarat voivat päästä niiden markkinoille. Niissä tapauksissa, joissa jäsen ei sovelle kansainvälistä standardia, ohjetta tai suositusta tuonnin ehtona, jäsenen olisi mainittava syy tähän ja erityisesti se, ettei se pidä standardia tarpeeksi tiukkana asianmukaisen terveys- ja kasvinsuojelun suojatason turvaamiseksi. Jos jäsen tarkistaa kantaansa sen jälkeen kun se on maininut käyttävänsä standardia, ohjetta tai suositusta tuonnin ehtona, sen olisi annettava selitys muutoksesta ja ilmoitettava asiasta sihteeristölle sekä asianomaisille kansainvälisille järjestöille, paitsi jos tällainen ilmoitus ja selitys annetaan liitteessä B esitettyjen menettelyjen mukaisesti.

5. Tarpeettoman päällekkäisyyden välttämiseksi komitea voi tarpeen mukaan päättää käyttävänsä sellaisten, erityisesti ilmoittamista koskevien, menettelyjen tuottamia tietoja, joita asianomaiset kansainväliset järjestöt käyttävät.

6. Komitea voi jäseneltä tulleen aloitteen pohjalta asianmukaisia kanavia käyttäen pyytää asianomaisia kansainvälisiä järjestöjä tai niiden alaelimiä tutkimaan määrättyjä asioita, jotka liittyvät tiettyyn standardiin, ohjeeseen tai suositukseen, mukaan lukien perusta selityksille, jotka koskevat niiden käyttämättä jättämistä edellä olevan 4 kohdan mukaan.

7. Komitea tarkistaa tämän sopimuksen toimintaa ja täytäntöönpanoa kolmen vuoden kuluttua WTO-sopimuksen voimaantulosta sekä sen jälkeen tarpeen mukaan. Komitea voi tarvittaessa tehdä tavara-kauppaneuvostolle esityksiä tämän sopimuksen tekstin muuttamiseksi ottaen huomioon muun muassa sen täytäntöönpanossa saadut kokemukset.

Artikla 13

Täytäntöönpano

Jäsenet ovat täysin vastuussa kaikkien tässä sopimuksessa säädettyjen velvoitteiden täyttämistä. Jäsenten on valmisteltava ja pantava täytäntöön nimenomaisia toimia ja järjestelmiä tämän sopimuksen määräysten noudattamisen tukemiseksi sikäli, kuin se koskee muita kuin keskeisiä hallintoelimiä. Jäsenet ryhtyvät kohtuullisiin, niiden käytettävissä oleviin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että niiden alueilla olevat yksityiset tahot sekä alueelliset elimet, joissa niiden alueilla olevat asianomaiset tahot ovat jäseninä, noudattavat tämän sopimuksen asianomaisia määräyksiä. Lisäksi jäsenet eivät ryhdy toimenpiteisiin, jotka epäsuorasti tai suoraan vaativat tai rohkaisevat tällaisia alueellisia tai yksityisiä tahoja tai paikallishallinnon elimiä toimimaan tavalla, joka on ristiriidassa tämän sopimuksen määräysten kanssa. Jäsenet sitoutuvat siihen, että ne turvautuvat yksityisten tahojen palveluihin terveys- tai kasvin-suojelutoimien täytäntöönpanossa ainoastaan mikäli nämä tahot noudattavat tämän sopimuksen määräyksiä.

Artikla 14

Loppumääräykset

Vähiten kehittyneet kehitysmaajäsenet voivat lykätä tämän sopimuksen määräysten soveltamista viidellä vuodella WTO-sopimuksen voimaantulon jälkeen sellaisten terveys- tai kasvin-suojelutoimien osalta, jotka vaikuttavat tuontiin tai tuontitavaroihin. Kehitysmaajäsenet voivat lykätä tämän sopimuksen määräysten soveltamista kahdella vuodella muiden kuin 5 artiklan 8 kohdan ja 7 artiklan osalta WTO-sopimuksen voimaantulon jälkeen sellaisten terveys- ja kasvin-suojelutoimien osalta, jotka vaikuttavat tuontiin tai tuontitavaroihin, sikäli kuin teknisen osaamisen, teknisen infrastruktuurin tai voimavarojen puute estää tällaisen soveltamisen.

LIITE A MÄÄRITELMÄT

1. *Terveys- tai kasvinsuojelutoimi* — kaikki toimet, joita käytetään

(a) eläimen tai kasvin elämän tai terveyden suojelemiseksi jäsenen alueella sellaisilta riskeiltä, jotka johtuvat tuholaiden, tautien, taudinkantajaorganismien tai taudinaiheuttajien maahan pääsystä, yleistymisestä maassa tai leviämisestä,

(b) ihmisten tai eläinten elämän tai terveyden suojelemiseksi jäsenen alueella sellaisilta riskeiltä, jotka johtuvat elintarvikkeissa, juomissa tai rehuissa olevista lisäaineista, epäpuhtauksista, myrkyistä tai taudinaiheuttajista,

(c) ihmisten elämän tai terveyden suojelemiseksi jäsenen alueella sellaisilta riskeiltä, jotka johtuvat alueella olevien eläinten, kasvien tai tuotteiden kantamista taudeista tai tuholaiden maahan pääsystä, kotituumisesta maahan tai leviämisestä, tai

(d) muun sellaisen vahingon estämiseksi tai rajoittamiseksi jäsenen alueella, joka johtuu tuholaiden maahan pääsystä, kotituumisesta maahan tai leviämisestä.

Terveys- tai kasvinsuojelutoimet käsittävät kaikki asiaanaomaiset lait, asetukset, määräykset, vaatimukset ja menettelyt, mukaan lukien *muun muassa* lopputuotekriteerit, prosessit ja tuotantomenetelmät, testaus-, tarkastus- sertifiointi- ja hyväksymismenettelyt; karanteenikäsittelyt, mukaan lukien eläinten tai kasvien kuljetukseen tai niiden selviämiseen kuljetuksen aikana tarvittaviin materiaaleihin liittyvät asianomaiset vaatimukset, määräykset asianomaisista tilastomenetelmistä, näytteenottomenettelyistä ja riskienarviointimenetelmistä, ja elintarviketurvallisuuteen suoraan liittyvät pakkaus- ja merkintävaatimukset.

2. *Harmonisointi* — Yhteisten terveys- ja kasvinsuojelutoimien laatiminen, tunnustaminen ja soveltaminen eri jäsenten toimesta.

3. *Kansainväliset standardit, ohjeet ja suositukset*

(a) elintarviketurvallisuuden osalta Codex Alimentarius -komitean laatimat standardit, ohjeet ja suositukset, jotka liittyvät elintarvikelisiä aineisiin, eläinlääkinnässä käytettyjen lääkkeiden ja torjunta-aineiden jäämiin, epäpuhtauksiin, analyysi- ja näytteenottomenettelmiin, ja hygieniaa koskeviin menettelyohjeisiin,

(b) eläintautien ja zoonoosien osalta kansainvälisen eläintautitoimiston johdolla kehitetyt standardit, ohjeet ja suositukset,

(c) kasvien terveyden osalta kansainvälisen kasviensuojelusopimuksen sihteeristön johdolla yhdessä kansainvälisen kasviensuojelusopimuksen puitteissa toimivien alueellisten järjestöjen kanssa kehitetyt kansainväliset standardit, ohjeet ja suositukset ja

(d) sellaisten asioiden osalta, jotka eivät kuulu yllä mainituille järjestöille, sellaisten muiden asianomaisten kansainvälisten järjestöjen julkaisemat asianmukaiset standardit, ohjeet ja suositukset, jotka ovat avoimia kaikille jäsenille ja jotka komitea on nimennyt.

⁴ Näissä määritelmissä "eläin" kattaa kalat ja luonnonvaraiset eläimet, "kasvi" kattaa metsät ja luonnonvaraiset kasvit, "tuholaiset" kattavat rikkaruohot ja "epäpuhtaudet" kattaa torjunta-aineet, eläinlääkinnässä käytettyjen lääkkeiden jäämät ja vieraat aineet.

4. *Riskien arviointi* — Sen todennäköisyyden arviointi, että tuholainen tai tauti pääsee tuontia harjoittavan jäsenen alueelle, yleistyy siellä tai leviää, ottaen huomioon mahdollisesti sovellettavat terveys- tai kasvinsuojelutoimet sekä tähän liittyvien mahdollisten biologisten ja taloudellisten seurausten arviointi, tai arviointi niistä mahdollisista ihmisten tai eläinten terveyteen kohdistuvista kielteisistä vaikutuksista, jotka johtuvat elintarvikkeissa, rehuissa tai juomissa esiintyvistä lisäaineista, epäpuhtauksista, myrkyistä tai taudinaiheuttajista.

5. *Asiannukainen terveys- tai kasvinsuojelun suojataso* — Suojataso, jota jäsen, joka ottaa käyttöön terveys- tai kasvinsuojelutoimen ihmisten, eläinten tai kasvien elämän tai terveyden suojelemiseksi alueellaan, pitää asiannukaisena.

HUOMAUTUS: Monet jäsenet kutsuvat tätä käsitettä myös ”hyväksyttäväksi riskitasoksi”.

6. *Tuholaisista tai taudeista vapaa alue* — Toimivaltaisten viranomaisten nimeämä alue, joka koostuu joko yhdestä maasta, yhden maan osasta, useasta maasta tai useiden maiden osista, jossa määrättyä tuholaisista tai tautia ei esiinny.

HUOMAUTUS: Tuholaisista tai taudeista vapaa alue voi ympäröidä sellaista aluetta, voi olla sellaisen alueen ympäröimä tai voi rajoittua sellaiseen alueeseen — joko yhden maan osassa tai maantieteellisellä alueella, joka käsittää useiden maiden osia tai useita maita — jossa määrätyn tuholaisen tai taudin tiedetään esiintyvän, mutta jossa on ryhdytty sellaisiin alueellisiin torjuntatoimiin, esimerkiksi suoja-, valvonta- ja puskurivyöhykkeiden perustamiseen, jotka estävät niitä leviämästä tai tuhoavat ne.

7. *Alueet, joissa esiintyy vain vähän tuholaisia tai tauteja* — Toimivaltaisten viranomaisten nimeämä alue, joka koostuu joko yhdestä maasta, yhden maan osasta, useista maista tai useiden maiden osista, jossa määrättyä tuholaista tai tautia esiintyy vain vähän ja jossa on ryhdytty tehokkaiisiin valvonta-, torjunta- tai hävittämistoimiin.

LIITE B

TERVEYS- JA KASVINSUOJELUMÄÄRÄYSTEN LÄPINÄKYVYYS

Määräysten julkaiseminen

1. Jäsenten on varmistettava, että kaikki hyväksytyt terveys- ja kasvin-suojelumääräykset⁵ julkaistaan viipymättä niin, että asiasta kiinnostuneet jäsenet voivat tutustua niihin.

2. Lukuun ottamatta hätätapauksia jäsenten on annettava kohtuullinen aikaväli terveys- tai kasvin-suojelumääräyksen julkaisemisen ja sen voimaantulon välillä, jotta tuottajilla viejäjäsenten alueella, erityisesti kehitysmaa-jäsenten alueella, olisi aikaa sopeuttaa tuotteensa ja tuotantomenetelmänsä tuojajäsenen vaatimuksiin.

Tiedotuskeskukset

3. Kunkin jäsenen on varmistettava, että on olemassa ainakin yksi tiedotuskeskus, joka on vastuussa vastausten antamisesta kaikkiin asiasta kiinnostuneiden jäsenten esittämiin kohtuullisiin kysymyksiin sekä asianomaisten asiakirjojen toimittamisesta seuraavista asioista:

(a) terveys- tai kasvin-suojelumääräykset, jotka on hyväksytty tai joiden käyttöönottoa on ehdotettu sen alueella,

(b) valvonta- ja tarkastus-, tuotanto- ja karanteenimenettely sekä sellaiset torjunta-ai-

neiden sallittuja määriä ja elintarvikkeiden lisäaineita koskevat hyväksymis-menettelyt, jotka ovat käytössä jäsenen alueella,

(c) riskienarviointimenettelyt, huomioonotetut tekijät sekä asianmukaisen terveys- tai kasvin-suojelun suojatason määrittäminen,

(d) jäsenen tai sen alueella olevien asianomaisten elinten jäsenyyks kansain-välisissä ja alueellisissa järjestöissä ja järjestelmissä terveys- tai kasvin-suojelun alalla sekä tämän sopimuksen soveltamisalaan kuuluvissa kahden- tai monenkeskisissä sopimuksissa ja järjestelyissä ja osallistuminen niihin, sekä tällaisten sopimusten ja järjestelyjen tekstit.

4. Jäsenten on varmistettava, että mikäli asiasta kiinnostuneet jäsenet pyytävät jäljennöksiä asiakirjoista, nämä toimitetaan niille samaan hintaan (mikäli maksullisia), lukuun ottamatta toimituskuluja, kuin asianomaisen jäsenen kansalaisille.⁶

Ilmoitusmenettelyt

5. Mikäli kansainvälistä standardia, ohjetta tai suositusta ei ole tai ehdotetun terveys- tai kasvin-suojelumääräyksen sisältö ei ole pääkohdiltaan sama kuin kansainvälisen standardin, ohjeen tai suosituksen sisältö, ja jos määräyksellä saattaa olla merkittävä vaikutus muiden jäsenten kauppaan, jäsenten on

(a) julkaistava varhaisessa vaiheessa ilmoitus siten, että asiasta kiinnostu-

⁵ Terveys- tai kasvin-suojelutoimet, kuten lait, asetukset tai säädökset, joita sovelletaan yleisesti.

⁶ Milloin tässä sopimuksessa viitataan "kansalaisiin" termin katsotaan WTO:n jäseninä olevien erillisten tullialueiden osalta tarkoittavan henkilöitä, luonnollisia tai juridisia, joiden kotipaikka on kyseinen tullialue tai joilla on todellinen ja toimiva teollinen tai kaupallinen laitos sen alueella.

neet jäsenet voivat tutustua määräyksen käyttöön ottamista koskevaan ehdotukseen,

(b) ilmoittaa muille jäsenille sihteeristön kautta niistä tuotteista, jotka tulevat määräyksen piiriin, mukaan lukien lyhyt maininta ehdotetun säännöksen tavoitteesta ja perustelusta. Tällaisia ilmoituksia on tehtävä varhaisessa vaiheessa, jolloin vielä voidaan tehdä oikaisuja ja ottaa huomautuksia huomioon,

(c) toimittaa pyynnöstä muille jäsenille jäljennöksiä ehdotetusta säännöksestä ja mikäli mahdollista yksilöidä ne osat, jotka pääkohdiltaan poikkeavat kansainvälisistä standardeista, ohjeista tai suosituksista,

(d) antaa ilman syrjintää muille jäsenille kohtuullisesti aikaa esittää kirjallisia huomautuksia, keskustella pyynnöstä näistä huomautuksista ja ottaa huomautukset ja keskustelujen tulokset huomioon.

6. Jos jäsenelle aiheutuu tai uhkaa aiheutua terveyden suojeluun liittyviä äkillisiä ongelmia, kyseinen jäsen voi tarpeen mukaan jättää pois tämän liitteen 5 kohdassa lueteltuja vaiheita, sillä edellytyksellä, että jäsen

(a) viipymättä ilmoittaa muille jäsenille sihteeristön kautta kyseisestä säännöksestä ja sen piiriin kuuluvista tuotteista, yhdessä lyhyen maininnan kanssa säännöksen tavoitteesta ja perustelusta, mukaan lukien vakavan ongelman / vakavien ongelmien laatu,

(b) antaa pyynnöstä muille jäsenille jäljennöksiä säännöksestä,

(c) sallii muiden jäsenten tehdä kirjallisia huomautuksia, keskustelea pyynnöstä näistä huomautuksista ja ottaa huomautukset ja keskustelujen tulokset huomioon.

7. Sihteeristölle toimitettavat ilmoitukset laaditaan englanniksi, ranskaksi tai espanjaksi.

8. Muiden jäsenten pyynnöstä teollisuusmaajäsenten on annettava jäljennöksiä tiettyyn ilmoitukseen liittyvistä asiakirjoista tai laajojen asiakirjojen ollessa kysymyksessä, yhteenvetoja niistä englanniksi, ranskaksi tai espanjaksi.

9. Sihteeristö jakaa viipymättä jäljennöksiä ilmoituksesta kaikille jäsenille ja asiasta kiinnostuneille kansainvälisille järjestöille ja kiinnittää kehitysmaajäsenten huomion sellaisiin ilmoituksiin, jotka koskevat niille erityisen tärkeitä tuotteita.

10. Jäsenten on nimettävä yksi keskushallinnon viranomainen, joka on vastuussa tämän liitteen 5, 6, 7 ja 8 kohtien mukaisia ilmoitusmenettelyjä koskevien määräysten täytäntöönpanosta kansallisella tasolla.

Yleiset varaukset

11. Mitään tässä sopimuksessa ei saa tulkita tavalla, joka vaatisi

(a) ehdotusten yksityiskohtien tai jäljennösten toimittamista tai tekstien julkaisemista muulla kuin jäsenen kielellä, ellei tämän liitteen 8 kohdassa toisin säädetä tai

(b) jäseniä paljastamaan luottamuksellisia tietoja, jotka haittaisivat terveys- tai kasvinsuojelua koskevan lainsäädännön täytäntöönpanoa tai jotka vahingoittaisivat tiettyjen yritysten oikeutettuja kaupallisia etuja.

LIITE C

VALVONTA-, TARKASTUS- JA HYVÄKSYMISMENETTELYT⁷

1. Jäsenten on varmistettava kaikkien menettelyjen osalta, joilla tutkitaan ja varmistetaan terveys- tai kasvinsuojelutoimien täytäntöönpano, että

(a) tällaisiin menettelyihin ryhdytään ja ne suoritetaan ilman aiheutonta viivytystä tavalla, joka takaa vähintään yhtä edullisen kohtelun tuontitavaroille kuin vastaaville kotimaisille tuotteille,

(b) kunkin menettelyn tavanomainen käsittelyaika julkaistaan tai ennakoitu käsittelyaika ilmoitetaan hakijalle tämän pyynnöstä; saatuaan hakemuksen toimivaltainen elin tutkii viipymättä asiakirjojen täydellisyyden ja ilmoittaa hakijalle tarkasti ja täydellisesti kaikista puutteista; toimivaltainen elin toimittaa mahdollisimman pian hakijalle menettelyn tulokset tarkasti ja täydellisesti, jotta korjaaviin toimenpiteisiin voidaan tarvittaessa ryhtyä; silloinkin kun hakemuksessa on puutteita toimivaltainen elin jatkaa menettelyä niin pitkälle kuin on käytännössä mahdollista, mikäli hakija näin pyytää ja että hakijalle ilmoitetaan pyynnöstä käynnissä olevasta menettelyn vaiheesta ja selitetään mahdolliset viivytykset,

(c) tiedonantovaatimukset rajoitetaan siihen, mikä on tarpeellista asianmukaisia valvonta-, tarkastus- ja hyväksymismenettelyjä varten, mukaan lukien lisäaineiden käytön tai epäpuhtauksien sallittujen määrien hyväksyminen,

(d) sellaisten tuontitavaroita koskevien tietojen luottamuksellisuutta, jotka syntyvät tai toimitetaan valvonnan, tarkastuksen ja hyväksymisen yhteydessä, kunnioitetaan vähintään samalla tavalla kuin kotimaisten tuotteiden osalta ja siten, että turvataan oikeutetut kaupalliset edut,

(e) vaatimukset tuotteen yksittäisten kappaleiden valvomiseksi, tarkastamiseksi ja hyväksymiseksi rajoitetaan siihen, mikä on kohtuullista ja tarpeellista,

(f) tuontitavaroita koskeville menettelyille asetetut maksut ovat tasapuolisia suhteessa maksuihin, jotka veloitetaan vastaavista kotimaisista tuotteista tai toiselta jäseneltä tulevista tuotteista, eikä niiden tule olla korkeampia kuin palvelun todellinen kustannus,

(g) menettelyissä käytettyjen laitojen sijoittamisessa ja näytteiden valittamisessa käytetään samoja kriteereitä tuontitavaroiden kuin kotimaisten tuotteiden osalta hakijoille, tuojille, viejille tai näiden edustajille aiheutuvan haitan minimoimiseksi,

(h) mikäli tuotetta koskevia eritelmiä muutetaan valvonnan ja tarkastuksen jälkeen ottaen huomioon alla olevat määräykset, muutettua tuotetta koskeva menettely rajoitetaan siihen, mikä on tarpeellista sen määrittelemiseksi, voiko riittävästi luottaa siihen, että tuote on edelleen asianomaisten määräysten mukainen ja

(i) on olemassa menettely näiden menettelyjen käyttöä koskevien valitusten käsittelemiseksi ja korjaaviin toimenpiteisiin ryhtymiseksi silloin kun valitus on oikeutettu.

Mikäli tuojajäsen käyttää elintarvikelisäaineiden käytön hyväksymiseksi tai elintarvikkeissa, rehuissa tai juomissa olevien epäpuhtauksien sallittujen

⁷ Valvonta- tarkastus- ja hyväksymismenettelyt sisältävät muun muassa näytteenotto-, testaus- ja sertifiointimenettelyt.

pitoisuuksien määrittelemiseksi järjestelmää, joka kieltää tai estää tuotteiden pääsyn sen kotimarkkinoille sen perusteella, että hyväksyminen puuttuu, tuojajäsenen on harkittava asianomaisten kansainvälisten standardien käyttöä markkinoille pääsyn perustana kunnes on tehty lopullinen määrittely.

2. Mikäli terveys- tai kasvinsuojelutoimi määrää valvonnasta tuotannossa, jäsen, jonka alueella tuotanto tapahtuu, on annettava tarvittavaa apua tällaisen valvonnan ja valvontaviranomaisten työn helpottamiseksi.

3. Mikään tässä sopimuksessa ei estä jäseniä suorittamasta kohtuullisia tarkastuksia omilla alueillaan.

Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia (tiedonantoja)
Research Reports of the Agricultural Economics Research Institute

- No 218 Vihtonen, T. 1997. Eettiset tekijät ja arvostukset tuotantoeläinten kasvatuksessa ja kotieläintuotteiden kysynnässä. 62 s.
- No 219 Lempiö, P. 1997. Farm investments under uncertainty. 57 s.
- No 220 Kirjanpitoilajien tuloksia, tilivuosi 1995. 112 s.
- No 221 Forsman, S. 1997. Hintastrategiat ja hintakilpailukyky elintarvikealan maaseutu-yrityksissä. 91 s.
- No 222 Maatalouden tuotantokustannukset Suomessa. 120 s.
Ala-Mantila, O. 1998. Maataloustuotteiden tuotantokustannukset viljelmämalleilla. s. 6-93.
Riepponen, L. 1998. Maidon, viljan ja sianlihan tuotantokustannukset kirjanpitoilajoilla. s. 94-120.
- No 223 Niemi, J. 1998. Agricultural trade relations between ASEAN and the EU. 82 p.
- No 224 Lehtonen, H. 1998. Suomen maatalouden alueellinen sektorimalli. Versio 1.0. 155 s.
- No 225 Lankoski, J. 1998. Linkages between agricultural trade and the environment. 79 p.
Lankoski, J. 1998. Agricultural trade liberalisation and environmental externalities. 7-31 p.
Lankoski, J. & Lehtonen, H. 1998. Agricultural policy reforms and environmental quality in Finland: a sector model application. 32-52 p.
Alanen, L. & Lankoski, J. 1998. Impacts of environmental protection on agricultural trade and competitiveness. 53-73 p.
- No 226 Forsman, S. & Aro, J. 1998. Elintarvikealan maaseutu-yritysten keskeiset markkinointikanavat. s. 7-56.
Kupiainen, T. 1998. Elämystyyli elintarvikkeiden kuluttajasegmentoinnissa. s. 59-136.
- No 227 Haataja, K. 1998. Karjanlannan käytön kannattavuus. 107 s.
- No 228 Miettinen, M. 1998. Maatalouden verotus Saksassa. 187 s.
- No 229 Pietola, K., Lempiö, P. & Heikkilä, A-M. 1998. Kotieläinrakennusinvestointien kannattavuus ja maksuvalmius. 119 s.
- No 230 Ala-Orvola, L. (toim.). 1998. Käyttöomaisuuskirjanpidon uudistus kirjanpitoilajoilla. 73 s.
Ala-Orvola, L., Rantala, O. & Pietola, K. 1998. Käyttöomaisuuden arvostus- ja poistomenetelmän uudistus maatalouden kannattavuuskirjanpidossa. s. 7-23.
Valkola, J. 1998. Käyttöomaisuuden arvostus- ja poistomenetelmän muutoksen vaikutus kirjanpitoilajien tuloksiin. s. 24-73.
- No 231 Rantamäki-Lahtinen, L. 1999. Viljelijöiden eläketurvan taloudellinen tarkastelu. s. 11-75.
Lehmusvuori, P. 1999. Lomituspalveluihin tehtyjen muutosten vaikutukset kotieläintiloilla. s. 76-168.
- No 232 Lehtonen, H., Linjakumpu, H., Knuuttila, M. & Marttila, J. 1999. Maatalouden rakennekehitys vuoteen 2008. 137 s.



MAATALOUDEN
TALOUDELLINEN
TUTKIMUSLAITOS

ISBN 951-687-042-2
ISSN 1239-8799