
NILF-RAPPORT 2011-I

Sjømat og handelsrestriksjoner

Metoder for å forenkle handelen

FRODE
VEGGELAND

ELLEN HENRIKKE
AALERUD

UTGITT AV:
NORSK INSTITUTT FOR LANDBRUKSØKONOMISK FORSKNING



NILF utgir en rekke publikasjoner

Årlig utkommer:

«Driftsgranskingar i jord- og skogbruk»

«Handbok for driftsplanlegging»

«Utsyn over norsk landbruk. Tilstand og utviklingstrekk».

«Mat og industri. Status og utvikling i norsk matvareindustri».

Resultater fra forskning og utredninger utgis i tre serier:

«NILF-rapport» – en serie for publisering av forskningsrapporter og resultater fra større utredninger

«Notat» – en serie for publisering av arbeidsnotater, delrapporter, foredrag m.m. samt sluttrapporter fra mindre prosjekter.

«Discussion paper» – en serie for publisering av foreløpige resultater (bare internettpublisering).

NILF gir også ut:

«Merverdiavgiftsnøkkel for landbruket»

«Kontoplan for landbruksregnskap tilpasset NS 4102»

Regionale dekningsbidragskalkylar.

NILF er sekretariat for Budsjettnemnda for jordbruket som årlig gir ut:

«Totalkalkylen for jordbruket» (Jordbrukets totalregnskap og budsjett)

«Referansebruksberegninger»

«Resultatkontroll for gjennomføringen av landbrukspolitikken»

«Volum- og prisindeksar for jordbruket» som ligger på:

<http://www.nilf.no/PolitikkOkonomi/Nn/VolumPrisIndeksar.shtml>

RAPPORT 2011-1

Sjømat og handelsrestriksjoner

Metoder for å forenkle handelen

Frode Veggeland

Ellen Henrikke Aalerud



NILF

Norsk institutt for
landbruksøkonomisk forskning

Serie	Rapport
Redaktør	Agnar Hegrenes
Tittel	Sjømat og handelsrestriksjoner. Metoder for å forenkle handelen
Forfattere	Frode Veggeland, Ellen Henrikke Aalerud
Prosjekt	Markedsadgang for norsk sjømat (L070)
Utgiver	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
Utgiversted	Oslo
Utgivelsesår	2011
Antall sider	122
ISBN	978-82-7077-790-7
ISSN	0805-7028
Emneord	sjømat, eksport, handelsrestriksjoner, handelsforenkling, markedsadgang, WTO, EU

Litt om NILF

- Forskning og utredning angående landbrukspolitik, matvaresektor og -marked, foretaksøkonomi, nærings- og bygdeutvikling.
- Utarbeider nærings- og foretaksøkonomisk dokumentasjon innen landbruket; dette omfatter bl.a. sekretariatsarbeidet for Budsjettnemnda for jordbruket og de årlige driftsgranskingene i jord- og skogbruk.
- Utvikler hjelpemidler for driftsplanlegging og regnskapsføring.
- Finansieres av Landbruks- og matdepartementet, Norges forskningsråd og gjennom oppdrag for offentlig og privat sektor.
- Hovedkontor i Oslo og distriktskontor i Bergen, Trondheim og Bodø.

Forord

Rapporten handler om handelsregulering og handelshindringer på sjømatområdet og presenterer i den sammenheng et rammeverk for å analysere metoder som kan brukes for å forenkle handel og fjerne handelshindringer. Både internasjonalt regelverk og Norges handelspolitiske rammebetingelser blir diskutert. Rapporten inneholder fire case-studier av handelsrestriksjoner som er oppstått på sjømatområdet: i forbindelse med eksport av fiskehoder til Sør-Korea, eksport av laks til EU, eksport av laks og ørret til Russland, og EUs innføring av fangstsertifikater. De fire casene blir analysert ut i fra hva slags type handelshindringer som oppstod, hvilke metoder som ble brukt for å løse problemene, og ulike faktorer som generelt kan sannsynliggjøre at man kommer fram til løsninger i arbeidet med å fjerne handelsrestriksjoner.

Rapporten inngår som del av prosjektet «Markedsadgang for norsk sjømat. Erfaringer, suksesskriterier og mal for avtaler mv. på SPS- og TBT-området», finansiert av Fiskeri- og kystdepartementet. Prosjektleder har vært Frode Veggeland, NILF, som også har skrevet hoveddelen av rapporten, bortsett fra kapittel 2.5 om Norges tilpasning til EUs nye kontrollsystem i fiskeriforvaltningen, som er skrevet av Ellen Henrikke Aalerud, NILF. Aalerud har også bistått med å foreta intervjuer og samle inn statistikk. Takk til Agnar Hegrenes for gjennomlesing av og kommentarer til rapporten, og til Anne Bente Ellevold for tilrettelegging av rapporten for trykking.

Oslo, november 2010

Ivar Pettersen

Innhold

SAMMENDRAG	1
1 INNLEDNING	5
1.1 Formål med rapporten	5
1.2 Handelshindringer og handelsforenkling – bakgrunn	6
1.3 Internasjonalt regelverk – WTO, EU og bilaterale avtaler	6
1.3.1 Overordnede handelspolitiske rammebetingelser – WTO	6
1.3.2 Forholdet mellom WTO og regionale/bilaterale handelsavtaler	14
1.4 Norges handelsavtaler med EU på sjømatområdet	18
1.5 Handelshindringer og norsk sjømateksport – tidligere funn	20
1.6 Analyseramme for studien av handelshindringer: en «hard» og en «myk» reguleringstilnærming	24
1.6.1 Handelsregulering basert på «hard law» og «soft law»	24
1.6.2 Institusjonalisering av handelssamarbeid	26
1.6.3 Virkemidler for å forenkle handelen og fjerne handelshindringer: en «hard» og en «myk» reguleringstilnærming	28
1.7 Rapportens struktur	30
2 HANDELSHINDRINGER OG NORSK SJØMATEKSPORT – FIRE CASE	31
2.1 Innledning	31
2.2 Case 1 – Restriksjoner på import av fiskehoder til Sør-Korea	31
2.3 Case 2 – «Laksesaken» mellom Norge og EU	42
2.4 Case 3 – Restriksjoner på import av laks og ørret til Russland	49
2.5 Case 4 – Norges tilpasning til EUs nye kontrollsystem i fiskeriforvaltningen	64
2.6 En kort oppsummering	72
3 KONKLUSJONER OG AVSLUTTENDE KOMMENTARER	73
3.1 Innledning – norsk sjømateksport og metoder for å fjerne handelshindringer	73
3.2 Håndtering av handelshindringer på eksportmarkeder – en analyse og vurdering av case-studiene	73
3.3 Internasjonalt regelverk og betydning av bilateral og multilateral dialog – noen lærdommer fra case-studiene	78
3.4 En «check list» for valg av metode for å fjerne handels-hindringer	78
REFERANSER	83
VEDLEGG	91

Figuroversikt

Figur 1.1	Norsk eksport av laks og annen sjømat 1990–2009 (verdi i 1000 NOK)	20
Figur 2.1	Eksport av torskehoder til Sør-Korea 2000–2003 (mengde i kg)	32
Figur 2.2	Eksport av laks til EU 1999–2009 (verdi i NOK)	49
Figur 2.3	Eksport av laks og ørret til Russland per måned 2005–2007 (mengde i kg)	62
Figur 2.4	Eksport av laks og ørret til Russland 1999–2009 (mengde i kg)	62
Figur 2.5	Eksport av laks og annen sjømat til EU 1999–2009 (verdi i 1000 NOK)	66

Tabelloversikt

Tabell 1.1	Norges handelspolitiske rammebetingelser per 2010	17
Tabell 3.1	Oppsummert: de fire case-studiene, metoder for å fjerne handelshindring, og endelig løsning	77

Vedleggsoversikt

Vedlegg 1	GATT-avtalens artikkel XI	91
Vedlegg 2	Sør-Koreas notifikasjon til WTOs SPS-komite angående inkludering av fiskehoder fra lysing i matlovgivningen/regulering av produkter for menneskeføde	92
Vedlegg 3	Handelspolitiske tiltak som er foreslått og/eller iverksatt mot norsk lakseoppdrettsnæring i perioden 1989–2006	94
Vedlegg 4	Hendelsesforløp november 2005 – januar 2006: Russlands importforbud	98
Vedlegg 5	Mattilsynets presentasjon av nye ordninger som gjelder for eksport av fisk og fiskeprodukter til Russland	100
Vedlegg 6	Samarbeidsavtale. (Memorandum of Understanding: MoU) mellom Mattilsynet og den russiske veterinærtjenesten	102
Vedlegg 7	Sjømat som er unntatt kravet om fangstsertifikat jamfør artikkel 2.8 i forordningen (EF) Nr. 1005/2008, endret 30.1.2010	106
Vedlegg 8	Det norske fangstsertifikatet godkjent av EU	110
Vedlegg 9	Samlesertifikat eller «Consignment Certificate»	114
Vedlegg 10	Flydiagram for det norske fangstsertifikatsystemet	119
Vedlegg 11	OECDs «check list» for reguleringsarbeid	120

Sammendrag

Sentrale spørsmål i denne rapporten er: Hvordan har handelsrestriksjoner på norsk sjømat kommet til uttrykk i noen utvalgte case? Hvilke faktorer har spilt inn i forbindelse med problemene mellom ulike lands reguleringssystemer, og hvordan har man arbeidet for å komme fram til løsninger i disse sakene? Våre utvalgte case er knyttet til problemer med handelen på markedene i den Europeiske Union (EU), Sør-Korea og Russland.

Casene studeres med utgangspunkt i en analyseramme som er basert på ulike metoder som kan brukes til å fjerne handelshindringer og forenkle handelen. To tilnærminger til handelsreguleringer skisseres opp: en myk og en hard reguleringstilnærming.

Den «harde reguleringstilnærmingen» består av forhandlinger og formelle og forpliktende regler og mekanismer for å sikre regeloverholdelse. Den «myke reguleringstilnærming» består av anbefalinger, retningslinjer osv. som inneholder ulike former for insentiver for å gjennomføre tiltak som kan bidra til å oppnå ønskede utfall (som å forenkle handelen). I henhold til disse to tilnærmingene kan to sett av virkemidler brukes for å forenkle handelen og fjerne handelshindringer:

- «Harde» midler: formelle forhandlinger, tvisteløsning, tvinge gjennom egen vilje eller få på plass et formelt kompromiss, økonomiske og politiske sanksjoner.
- «Myke» midler: følge de samme frivillige standarder, anbefalinger, retningslinjer etc., komme fram til en felles plattform eller tilpasse seg den annen part gjennom uformelle samtaler, bilaterale konsultasjoner, samarbeid, møter og utveksling av personell, frivillig/unilateral harmonisering.

I *fiskehodesaken med Sør-Korea* var problemet et forbud mot import av fiskehoder fra en rekke land, deriblant fra Norge. Sør-Koreas offisielle begrunnelse i WTO for importforbudet var at fiskehodene måtte betraktes som avfall uegnet for menneskeføde og at importforbudet var basert på helsehensyn. Begrunnelsen synes verken å ha vært relevant ut fra et vitenskapelig ståsted eller legitim ut fra et rettslig ståsted i forhold internasjonalt regelverk. For det første fanges, produseres og selges fiskehoder som menneskeføde i Sør-Korea. For det andre gir ikke det å klassifisere et produkt etter tollnummer som avfall uegnet for menneskeføde, noen «carte blanche» for å innføre et importforbud. For det tredje har Sør-Korea tillatt import av fiskehoder fra enkelte land. For det fjerde har Sør-Korea i bilaterale samtaler også brukt andre begrunnelser enn helsehensynet, som krav til kvalitet og måten fiskehodene kuttes på. Ingen av begrunnelsene synes å kunne rettferdiggjøre et importforbud. Det er derfor nærliggende å anta at det er proteksjonistiske hensyn som ligger til grunn for importforbudet. Norske myndigheter valgte to ulike metoder for å forsøke å løse saken. Den «myke tilnærmingen» gikk ut på bilaterale konsultasjoner med koreanske myndigheter utenfor offentlighetens søkelys, med sikte på å finne «spesialordning» for den norske eksporten av torskehoder. Norge forsøkte også en «hard tilnærming» ved å ta opp saken i WTO og vise til at Sør-Korea i denne saken synes å bryte sine WTO-forpliktelser. Det var samtidig New Zealand, som også var berørt av det koreanske importforbudet, som «frontet» saken i WTO. Verken New Zealand eller Norge lyktes imidlertid med å komme fram til en

løsning. Konsekvensen er at Sør-Korea per 2010 fortsatt hadde et importforbud på plass som tilsynelatende var et klart brudd på WTO-regelverket.

Laksesaken med EU har en historie som går tilbake til 1990-tallet. Fra 1997 til mai 2003 ble problemene forsøkt løst gjennom en frivillig avtale – lakseavtalen – som i praksis innebar at Norge aksepterte en handelsrestriksjon på EU-markedet – til tross for at denne avtalen med all sannsynlighet ville ha vært i strid med WTO-regelverket. Norge valgte dermed en «myk tilnærming» til å løse handelsproblemene. Etter at lakseavtalen løp ut i mai 2003, foretok norske myndigheter et linjeskifte med hensyn til hvordan handelsproblemene med EU skulle løses. Da EU etter hvert innførte anti-dumping tiltak mot norsk laks, brakte norske myndigheter saken inn for tvisteløsning i WTO. Norge lyktes med denne harde linjen ettersom EU tapte saken og valgte å fjerne anti-dumping tiltakene – saken ble ikke en gang anket av EU. Det var flere forhold som synes å kunne forklare hvorfor Norge vant fram med denne harde linjen. For det første syntes det som om Norge hadde en god sak – resultatene fra EUs dumpingundersøkelser og argumentasjonen fra EU hadde store svakheter. For det andre var store økonomiske interesser på spill for Norge, noe som økte kampviljen. For det tredje var det også sterke krefter internt i EU som hadde klare interesser av at prisen på importert laks, som blir brukt i foredlingsindustri i flere EU-land, ikke skulle bli for høy. Saken ble derfor ikke bare løst fordi Norge «tvang» gjennom sin vilje gjennom tvisteløsning i WTO, men også fordi det var interesser i EU som ønsket samme løsning.

I saken med *Russlands importrestriksjoner på importert laks og ørret fra Norge* var det lite aktuelt å henvise til internasjonale standarder og/eller regler. Samtidig var spørsmålene som dukket opp i denne saken relatert til store deler av WTOs regelverk, som SPS-regelverket, bestemmelser om varer i transitt, regler for toll- og handelsadministrering, regler for importlisensiering, og regler for handelsfasilitering. Russland er imidlertid ikke medlem av WTO og har heller ingen frihandelsavtale på plass med Norge eller EFTA. Utgangspunktet for importforbudet synes å ha vært at Russland ønsket å bruke et slik importforbud til å få igangsatt diskusjoner om etableringen av et nytt importregime. Ved å innføre et importforbud lyktes russiske myndigheter med å få norske myndigheter raskt på banen. Norske myndigheter var nødt til å forholde seg til det russiske veterinærvesenet for å få løst denne saken – en sak som potensielt kunne få store økonomiske konsekvenser for norsk sjømatnæring. Russiske myndigheter stod bak de krav som ble stilt, men norske tilsynsmyndigheter inngikk etter hvert likevel i en dialog som gravide bidro til skape både et bedre samarbeidsklima og til å finne løsninger som fjernet handelsrestriksjonene. Etter de første møtene i slutten av 2005 og begynnelsen av 2006 gikk dialogen mer og mer over fra konflikthåndtering til å være preget av problemløsning. Fokus ble på å finne fram til praktiske løsninger som kunne løse de problemene som hadde oppstått. Det er i den sammenheng vist til at det å ha møter i den felles russisk-norske arbeidsgruppen og å bli kjent med ansatte fra det russiske tilsynssystemet, bidro til økt forståelse og økt tillit mellom partene. Det ble lettere å finne en felles plattform å diskutere praktiske løsninger ut i fra. Til tross for at Norge mer eller mindre ble tvunget inn i dialogen, bidro den likevel til å legge til rette for en ordning som gradvis fjernet handelshindringene. Dialogen med Russland inneholdt dermed mange av elementene som vi har kalt en «myk reguleringstilnærming», nemlig bilaterale konsultasjoner, uformelle samtaler, ulike former for samarbeidsmøter og informasjonsutveksling. Samtidig endte man opp med et importregime som i all hovedsak var tilpasset russiske interesser. Det nye importregimet bestod blant annet av krav om godkjenning av oppdrettsanlegg i

Norge, krav om kontrakter mellom norske eksportører og russiske importører, og økt kontroll og tilsyn med norske oppdrettsanlegg basert på russiske regler. Likevel, handelsproblemene ble i hovedsak løst. I 2009 ble Norges og Russlands tilsynsmyndigheter enige om en samarbeidsavtale, og eksporten av oppdrettsfisk til Russland har opplevd en betydelig vekst de siste årene.

Saken med EUs fangssertifikater skiller seg fra de andre casene. Norsk sjømateksport ble knapt rammet av det som *kunne* blitt en alvorlig handelshindring. De problemer som oppstod ved at laster med norsk fisk ble hindret ved grenseovergang til EU, ble raskt løst. EUs krav om fangssertifikater *kunne* imidlertid ført til store handelsproblemer, i verste fall importforbud, slik for eksempel Russland opplevde. Norske myndigheter reagerte imidlertid raskt på EUs krav og gikk inn i dialog på ulike nivåer med relevante myndigheter i EU. De valgte dermed en «myk reguleringstilnærming» som innebar unilateral tilpasning til EUs krav kombinert med dialog og samarbeid om å finne praktiske løsninger på hvordan disse kravene kunne oppfylles. Konsekvensen ble at Norge valgte å implementere EUs regler og at de rutiner og prosedyrer som fulgte av disse reglene ved landing av fisk i EU, ville bli fulgt. Det er flere faktorer som kan forklare hvorfor denne tilpasningen har gått såpass smertefritt. Norge hadde for det første gode systemer på plass allerede før EU innførte sine krav. Dette har også lagt til rette for muligheten til å kunne anvende eksisterende sertifikater. Omstillingen har derfor ikke vært veldig stor. Selv om Norge har hatt interesse av enkelte justeringer i kravene, har det dessuten ikke vært veldig stor grunn til å gå sterkt imot dem. En avgjørende faktor var nok også at hensikten med EUs regler er å få bukt med ulovlig, urapportert og uregulert fiske (UUU-fiske), noe som fikk støtte fra norsk politisk hold.

Case-studiene i rapporten illustrerer at det i arbeidet med å løse handelsproblemer som kan oppstå på grunn av ulikheter i nasjonale reguleringssystemer, kan benyttes en rekke metoder for å fjerne handelshindringene. Vi har i rapporten blant annet vist til metoder som gjensidig godkjenning, harmonisering, forhandlinger, tvisteløsning, bilaterale konsultasjoner, forpliktende avtaler, samarbeidsformer på ekspertnivå, og mindre forpliktende avtaler i form av intensjonserklæringer. Ved valg av metoder for å løse opp i handelsproblemer som oppstår i reguleringsarbeidet, kan det for offentlige myndigheter være nyttig å benytte seg av retningslinjer eller såkalte «huskelister» («check lists») med sentrale spørsmål og momenter som står sentralt i problemløsningen. OECD har utviklet slike retningslinjer i forbindelse med reguleringsarbeid (se vedlegg 11). Vi presenterer i siste kapittel en «check-list» som konkret er rettet inn mot valg av metode for å fjerne handelshindringer og å forenkle handelen. Listen består av ti spørsmål:

- *Hva består handelshindringen av?*
- *Hva er det rettslige grunnlaget for handelshindringen?*
- *Er tiltaket som forårsaker handelshindringen i tråd med internasjonalt regelverk?*
- *Hvilke hensyn, begrunnelser, drivkrefter og motivasjoner ligger til grunn for handelshindringen, og er disse legitime?*
- *Kan tiltaket som utgjør handelshindringen anses å være en passende og hensiktsmessig («proportional and appropriate») måte å ivareta uttalte hensyn?*
- *Hva er konsekvensene av handelshindringen – hvordan rammes egen industri?*
- *Hvilke alternative metoder er tilgjengelig for å fjerne handelshindringen?*
- *Hvilke nytte/kost betraktninger kan gjøres i forhold til de ulike metodene?*

- *På hvilket myndighetsnivå bør man søke å løse problemene relatert til handelshindringen?*
- *Hvordan kan man sikre at en avtale om tiltak som fjerner handelshindringen faktisk blir iverksatt og overholdt?*

1 Innledning

1.1 Formål med rapporten

Formålet med rapporten er å få presentert kunnskap om problemer i handelen med norsk sjømat i forhold til ulike land. Våre utvalgte case er knyttet til problemer med handelen på markedene i den Europeiske Union (EU), Sør-Korea og Russland. Vi identifiserer hva problemene går ut på og hvordan man konkret har gått fram for å løse problemene, ikke minst i forhold til samarbeidet mellom myndighetsorganer på tvers av landegrensene. Sentrale spørsmål er: Hvordan har handelsrestriksjoner på norsk sjømat kommet til uttrykk i noen utvalgte case? Hvilke faktorer har spilt inn i forbindelse med problemene mellom ulike lands reguleringssystemer, og hvordan har man arbeidet for å komme fram til løsninger i disse sakene?

Vi studerer fire case der det har oppstått eller det har vært sannsynlig at det skulle oppstå, problemer for handelen med norsk sjømat. To av casene – saken med restriksjoner på import av fiskehoder til Sør-Korea og saken med restriksjoner på eksport av laks og ørret til Russland – er relatert til SPS- og TBT-relaterte problemer, det vil si problemer som kan knyttes til regelverket i WTOs¹ avtale om veterinære og plantesanitære tiltak (SPS-avtalen) og WTOs avtale om tekniske handelshindringer (TBT-avtalen).² Ett case – restriksjoner på import av laks til EU – er relatert til såkalte handelspolitiske kompensasjonstiltak («trade remedies»), det vil si problemer som kan knyttes til WTOs regelverk på safeguard-tiltak under WTOs safeguard-avtale, anti-dumping tiltak under WTOs anti-dumping avtale, og utjevningstiltak under WTOs avtale om subsidier og utjevningstiltak. Den siste casen – EUs endringer i fiskeriforvaltningen knyttet til blant annet krav til fangstsertifikater ved sjømatimport – berører ikke-diskrimineringsprinsippet, i tillegg til regelverk knyttet til såkalte handelshindrende ikke-tariffære tiltak («Non-tariff Measures – NTMs»).

I denne rapporten tar vi sikte på å kartlegge og analysere hendelsesforløpet i de fire casene, der problemer knyttet til reguleringer og tilsynssystemer står i fokus. I tillegg vil vi se på kontekstuelle faktorer og deres betydning for hendelsesforløpet. Vi vil videre identifisere konflikt- og problemområder og noen momenter som kan øke sannsynligheten for å komme fram til løsning på handelsproblemer. På den måten ønsker vi å øke kunnskapen om hvilke handelsproblemer som kan oppstå når det gjelder konflikter mellom reguleringssystemer, og hvordan slike konflikter kan løses. Vi betrakter en slik studie som nyttig for å kunne lære av hendelser og bedre kunne håndtere tilsvarende handelskonflikter i framtiden.

Formålet med rapporten er å få kartlagt konkrete case, der ulike krav og/eller manglende tillit mellom myndighetsorganer, har skapt problemer for sjømateksporten. Dermed kan vi også øke kunnskapen om metoder som kan brukes til å fjerne konkrete handelshindringer og skape økt tillit i reguleringsarbeidet mellom ulike land, noe som igjen kan forenkle handelen.

¹ WTO: World Trade Organization (Verdens handelsorganisasjon).

² Vi kommer nærmere tilbake til hva disse avtalene går ut på.

1.2 Handelshindringer og handelsforenkling – bakgrunn

Det anvendes en rekke ulike virkemidler og metoder for å oppnå handelsforenkling, hvorav ekvivalens, harmonisering og gjensidig godkjenning er *noen* av mulighetene (Becker 1999; Nicolaodis 1997; Shaffer 2002; USDA Foreign Agricultural Service 2005; Nicolaodis og Shaffer 2005). WTOs SPS-avtale og TBT-avtale angir både vurdering av ekvivalens og harmonisering som handelsforenklingstiltak som medlemslandene har forpliktelser i forhold til. Vi har tidligere konkludert med at «en viss grad av harmonisering er en forutsetning for positive ekvivalensvurderinger» (Elvestad 2002; Veggeland og Elvestad 2004; Elvestad og Veggeland 2005a). I arbeidet med ekvivalensvurderinger sammenlignes eksportlandets tiltak mot importlandets krav til trygghet eller kvalitet. Ved internasjonal harmonisering vil begge lands systemer sammenlignes mot én standard, for eksempel mot tekster utarbeidet i FNs matvarestandardorgan Codex Alimentarius Commission (Codex Alimentarius Commission 1995, 1997, 1999 2003; Sykes, 1995, 1999; Egan 2001; Brunsson og Jacobsson 2000). Et land kan også velge unilateral harmonisering, det vil si at man innarbeider et annet lands regelverk i eget regelverk. Norges tilpasning til EUs regelverk gjennom EØS-avtalen kan langt på vei betraktes som slik unilateral harmonisering. Tvisteløsning, forhandlinger, bilaterale konsultasjoner, uformelle samtaler og samarbeid på teknisk nivå er andre metoder som kan anvendes for å fjerne handelshindringer og/eller få på plass ordninger som kan forenkle handelen.

Valg av hvilke virkemidler man skal anvende for å forenkle handelen, har konsekvenser for hvordan landene samarbeider og hvordan man går fram for å oppnå og vedlikeholde tillit mellom reguleringssystemer, for eksempel gjennom henvisninger og vurdering i forhold til internasjonale standarder, justering av egne reguleringer, krav om justering av andre lands reguleringer, bruk av «benchmarks» etc. En studie av konkrete erfaringer med å forenkle handelen på sjømatområdet kan identifisere noen suksesskriterier for å sikre markedsadgang.

1.3 Internasjonalt regelverk – WTO, EU og bilaterale avtaler

1.3.1 Overordnede handelspolitiske rammebetingelser – WTO³

Innledningsvis skal vi se nærmere på de handelspolitiske rammebetingelsene som gis gjennom WTO som er av særlig betydning for sjømatnæringen.

WTO ble etablert i 1995 som etterfølgeren til GATT-avtalen⁴ fra 1947. WTO omfatter en rekke avtaler som regulerer ulike aspekter ved internasjonal handel. Et viktig poeng i WTO-sammenheng er at sjømat behandles på lik linje med industriprodukter. Når det gjelder landbruksprodukter, ble det under Uruguay-runden i GATT (1986–1993) forhandlet fram en egen landbruksavtale som så ble en del av WTO. Selv om WTOs regelverk generelt dekker både industriprodukter og landbruksprodukter, innebærer landbruksavtalen at det gis noen unntak for og en viss særbehandling av, landbruksprodukter.

³ Se også Veggeland med flere (2003).

⁴ GATT: General Agreement on Tariffs and Trade

WTO-regelverket har betydning for handel med mat på tvers av landegrensene. Det grunnleggende ikke-diskrimineringsprinsippet, som er et av kjerneelementene i den globale handelsreguleringen, gjelder også for matfeltet. Ikke-diskrimineringsprinsippet er blant annet nedfelt som et sentralt prinsipp i WTOs avtaleverk og består av to hoveddeler: bestevilkårsprinsippet og prinsippet om nasjonal behandling. Bestevilkårsprinsippet vil si at et produkt fra et land ikke skal behandles dårligere enn et tilsvarende produkt som er framstilt i et annet land. Dersom to medlemsland avtaler å fjerne all toll på et bestemt produkt som handles mellom disse to landene, skal også alle andre WTO-medlemmer automatisk kunne oppnå samme tollfrihet. Hvis et land for eksempel innfører bestemte krav til kvaliteten på eller merkingen av en matvare fra et annet land, skal de samme kravene gjelde for alle medlemslandene (Van den Bossche 2008).

WTO-regelverket inneholder flere muligheter for unntak fra bestevilkårsprinsippet. Unntak kan blant annet gjøres i forbindelse med inngåelse av regionale og bilaterale handelsavtaler, der WTO kan åpne for at medlemmene gir hverandre gunstigere betingelser enn det som gjelder mellom WTO-medlemmene generelt (Van den Bossche 2008). EU-samarbeidet og EØS-avtalen er eksempler på regionale handelsavtaler med gunstigere betingelser enn det som gis innenfor rammen av WTO. Norge har også bilaterale avtaler med EU som gir gunstigere betingelser for handelen enn hva som gjelder for andre land, og har dessuten et system med preferanseordninger som gjelder spesielt for u-land. Den andre delen av ikke-diskrimineringsprinsippet, prinsippet om nasjonal behandling, vil si at WTOs medlemsland forplikter seg til å stille de samme krav til utenlandske varer som de stiller til tilsvarende innenlandske varer. WTOs medlemsland skal ikke begunstige nasjonale varer på bekostning av varer som blir importert fra andre land. I tråd med dette skal ikke myndighetene stille nasjonale matprodusenter overfor mindre strenge hygienekrav enn hva som gjelder for produsenter som eksporterer mat til det aktuelle landet. For eksempel skal ikke regler for importert sjømat være strengere enn reglene for norskprodusert sjømat.

Ikke-diskrimineringsprinsippet har også direkte betydning for nasjonal matpolitikk ved at nasjonale myndigheter forplikter seg til å likebehandle importert mat fra ulike land, og likebehandle henholdsvis importert og nasjonalt produsert mat (Josling med flere 2004).

Vi skal videre gi en kort introduksjon til noen av de sentrale deler av WTOs regelverk som har betydning for handelen med sjømat:⁵

- **Markedsadgang**⁶: En av WTOs viktigste oppgaver er å fungere som et forum for forhandlinger om reduksjon av tollsatsene. Dette følger blant annet av innledningen til GATT-avtalen fra 1947, der det står at landene skal inngå i ordninger som tar sikte på «substantial reduction of tariffs». Sjømat behandles som nevnt som industrivarer i WTO, og industrilandenes gjennomsnittlige toll for industrivarer ble redusert fra 40 prosent rett etter 2. verdenskrig til 3,8 prosent i 2005. For sjømat var snittet i 2005 på 4,5 prosent. Utviklingslandene har generelt noe høyere tollsatter, slik at snittet for WTO som helhet ligger noe høyere. I dag er det kun noen få WTO-land som ikke har bundet alle tariffinjer av betydning for

⁵ Se også Veggeland med flere (2003) og presentasjon av Dr. Audun Lem, Fishery Industry Officer, FAO, på *Conferencia Internacional Aqua Sur*, 22–23 March 2004, Puerto Varas, Chile. Se: <http://www.aqua-sur.cl/aquasur2004/confprog.php>

⁶ Se Fiskeridepartementet/Eksportutvalget for fisk (2000), Elvestad og Veggeland (2005b), og Liabø med flere (2007).

sjømatnæringen. Til tross for det relativt lave gjennomsnittlige nivået varierer imidlertid bindingsnivået mellom 0 og 100 prosent. I de pågående WTO-forhandlingene (Doha-runden, som startet opp i 2001) arbeides det for en ytterligere reduksjon i tollsatsene. Det er særlig tre problemer som står sentralt i disse forhandlingene. Det ene er tolleskalering, det vil si at tollsatsene blir høyere jo mer bearbejdet produktene er. Det andre er forekomsten av tollsatter langt over gjennomsnittet på enkelte produkter («tariff peaks»). Det tredje er at det samtidig med at tollsatsene reduseres, skjer en økning i ikke-tollmessige handelshindringer. Dette tredje problemet blir blant annet forsøkt regulert og redusert gjennom WTO-bestemmelsene som er omtalt under.

- **WTOs avtale om subsidier og utjevningsavgifter:**⁷ Dette regelverket er etablert for å begrense WTO-medlemmenes mulighet til å subsidiere nasjonal produksjon og eksport. Avtalen inneholder to hovedelementer: den regulerer bruken av subsidier, og den regulerer de eventuelle mottiltak («utjevningsavgifter») land kan bruke for å oppveie negative effekter av subsidier. Reguleringen av bruken av subsidier kan sies å skje etter «trafikklysmetoden». Dette innebærer at visse typer subsidier er forbudt («rød støtte») og visse typer subsidier kan utfordres rettslig i WTO-systemet («gul støtte»). Tidligere var det også en kategori subsidier som var lovlig («grønn støtte»), men denne kategorien er ikke operativ i dag.
- **Anti-dumping avtalen:** Denne avtalen legger føringer på hvilke tiltak nasjonale myndigheter kan iverksette mot utenlandske produsenter som de mener dumper⁸ sine produkter på internasjonale markeder. Tiltak mot slike produsenter kalles «antidumping-tiltak» og kan komme til uttrykk gjennom for eksempel fastsettelse av en minstepris eller en straffetoll på importerte produkter. Dumping innebærer at bedrifter eksporterer produktene til en pris som ligger under den prisen de normalt tar i eget hjemmemarked. Dumping kan også innebære at man selger til ulik pris til ulike markeder. Det er med andre ord bedriftene selv som opptrer uansvarlig, og det er mot disse eventuelle tiltak skal rettes. Samtidig kan tiltak mot dumping, såkalt anti-dumping tiltak, i den grad de ikke er berettiget, i seg selv skape urettmessige konkurransevilkår. Mange lands myndigheter innfører tiltak mot dumping, som for eksempel straffetoll, for å beskytte egen industri. I motsetning til det som gjelder for subsidier, tar ikke WTO-regelverket stilling til om dumping i seg selv skaper urettferdige konkurranseforhold, men fokuserer i stedet på hvordan og hvorvidt regjeringer kan reagere på det de oppfatter som dumping. WTO regulerer med andre ord bruken av anti-dumping tiltak.
- **Safeguard-avtalen:** Avtalen er innrettet mot å begrense og regulere statenes mulighet til midlertidig beskyttelse av nasjonal industri i perioder når industrien skades eller trues av å bli skadet på grunn av overraskende og kraftige importøkninger av tilsvarende produkter. Slike beskyttelsestiltak betegnes i

⁷ Se også Veggeland (2010) for en gjennomgang og analyse av WTOs subsidieregulverk.

⁸ I GATT er dumping forstått som det å legge ut en vare under normal verdi for salg i et eksportmarked. Normal verdi er da definert som den prisen som forlanges for den samme varen av et firma i normal handel i hjemmemarkedet. Det er ellers viktig å understreke at WTO ikke regulerer dumping i seg selv, men de tiltak («antidumpingtiltak»), for eksempel straffetoll, som medlemsstater innfører for å straffe produsenter i andre land. Ulike land har ellers ulike måter å beregne dumping på. Generelt vil man i vurderingen av hvorvidt en produsent dumper sine produkter kunne se på om produktet selges til en pris som ligger under produksjonskostnadene, om produktet eksporteres til klart ulike priser i ulike markeder, m.m.

WTO som «safeguards», og kan for eksempel utformes som en ekstra avgift (tilleggstoll) på importerte varer. Tilleggstollen vil gjøre de importerte varene dyrere for forbrukerne, og vil dermed i en periode kunne skjerme nasjonal industri mot utenlandsk konkurranse. Safeguard-tiltak, eller beskyttelsestiltak som det også kalles, kan dermed dreie seg om kvoter eller tilleggstoll som påføres et bestemt importprodukt. I tråd med WTOs safeguard-avtale kan slike tiltak brukes mot et produkt når det skjer en økning av importen av produktet i slike mengder, absolutt eller relativt i forhold til nasjonal produksjon, at nasjonal industri som produserer samme type eller direkte konkurrerende produkter trues av eller utsettes for alvorlig skade. WTO-regelverket på dette området er relativt strengt, og det skal derfor mye til for at landene vil få aksept i WTO for å innføre slike tiltak.

WTOs regelverk for subsidier, antidumping og «safeguards» har betydning for de betingelsene nasjonal matproduksjon opererer innenfor. WTO-reglene kan få direkte betydning gjennom å sette grenser for hvor mye og hva slags offentlig støtte matprodusenter kan få. WTO-reglene kan også få indirekte betydning gjennom begrensninger på hvilke tiltak (for eksempel tilleggstoll) nasjonale myndigheter kan innføre mot konkurrerende matprodusenter fra andre land. Sjømatnæringen, og særlig laksenæringen, har vist seg å være særlig utsatt for trusler om bruk av ulike handelspolitiske virkemidler («Trade Remedies»). Regulering av staters bruk av anti-dumping- og safeguard-tiltak, så vel som utjevningsavgifter, er derfor av stor betydning for næringen.

- **WTO og mattrygghet: SPS-avtalen:** Avtalen skal sikre at krav knyttet til sanitære og veterinære forhold ikke skaper unødige handelshindringer. Krav relatert til varmebehandling og maksimumsgrenser for innhold av toksiner i laks er eksempler på tiltak som vil kunne være dekket av SPS-avtalen. Tiltak skal være begrunnet med hensynet til mattrygghet/folkehelse, dyrehelse eller plantehelse. Landene vil oppfylle sine forpliktelser under avtalen hvis de baserer sine nasjonale regler på anerkjente internasjonale standarder.

To hovedspørsmål ligger til grunn for SPS-avtalen (Josling med flere 2004, Van den Bossche 2008; Lie og Veggeland 2010). For det første, hvordan kan SPS-reglene sikre at det produktet forbrukerne i ulike land blir tilbudt, er trygt i forhold til aksepterte standarder? For det andre, hvordan kan reglene sikre at strenge helsereguleringer ikke blir brukt som en unnskyldning for å beskytte nasjonale produsenter, det vil si som en unnskyldning for å innføre en handelshindring? SPS-avtalen skal sikre forbrukerne gjennom hensynet til mattrygghet, plantehelse og dyrehelse, samtidig som avtalen skal redusere bruken av ikke-legitime handelshindre, noe som igjen kan gi forbrukerne tilgang på både billigere og et større mangfold av mat.

SPS-avtalen tillater at WTOs medlemsland innfører handelsbegrensende tiltak, så lenge hensikten er å beskytte folke-, dyre- eller plantehelsen, samt at tiltakene ikke strider imot avtalebestemmelsene (artikkel 2.1). Samtidig forplikter landene seg til å basere slike tiltak på vitenskapelige prinsipper og til å fjerne tiltakene hvis det ikke finnes tilstrekkelig vitenskapelig bevis for nødvendigheten av dem (artikkel 2.2). Landene skal også unngå at tiltakene har en diskriminerende virkning i forhold til ulike land (artikkel 2.3) (jfr. også bestevilkårsprinsippet i WTO). SPS-avtalen viser til at nasjonale tiltak, så fremt det er mulig, skal bygge på internasjonale standarder (artikkel 3.1). Hvis

nasjonale regler er basert på de aksepterte internasjonale standardene, anses (presumeres) avtaleforpliktelsene i SPS-avtalen å være oppfylt (artikkel 3.2). Landene gis en mulighet til å innføre tiltak som går lenger enn det som følger av de internasjonale standardene, men slike tiltak må legitimeres på vitenskapelig grunnlag og/eller være i samsvar med kravene i avtalens regler (artikkel 3.3).

Avtalen viser konkret til tre internasjonale standardiseringsorganisasjoner, nemlig Codex (FNs matvarestandardorgan), IPPC (FNs plantehelsekonvensjon) og OIE Verdens dyrehelseorganisasjon.⁹ I henhold til SPS-avtalen forventes det at landene, i den grad de har ressurser til det, deltar aktivt i disse standardiseringsorganisasjonene (artikkel 3.4). Henvisningen til internasjonale standarder i SPS-avtalen har på denne måten økt statusen og den potensielle betydningen til de internasjonale standardiseringsorganene og gir dem i praksis en mer bindende virkning (Veggeland og Borgen 2005, Veggeland 2005a).

SPS-avtalen legger vekt på at handelsbegrensende tiltak som innføres for å beskytte folkehelse, dyrehelse og plantehelse, skal bygge på risikovurderinger (artikkel 5.1). Avtalen viser videre til at nasjonale myndigheter skal ta hensyn til tilgjengelig vitenskapelig kunnskap ved utforming av tiltak som kan virke handelsbegrensende (artikkel 5.2). Samtidig legges det vekt på at tiltakene skal stå i et rimelig forhold til risikoen, det vil si at de kun skal anvendes for å oppnå et *tilstrekkelig* eller *passende* beskyttelsesnivå i forhold til risikoen (artikkel 5.3). Landene skal dessuten sørge for at tiltakene i minst mulig grad har en negativ virkning på handelen (artikkel 5.4). Samtidig viser avtalen også til en form for føre-var-prinsipp, det vil si at det åpnes for beskyttelsestiltak også i situasjoner når informasjon om risiko er usikker (artikkel 5.7). Kravet er imidlertid at nasjonale myndigheter «innen rimelig tid» forsøker å skaffe til veie informasjon, slik at en mer «objektiv» vurdering kan legges til grunn for tiltaket. Medlemsland kan ellers *kreve* at land de mener har innført ikke-legitime handelsbegrensende tiltak, skal begrunne og forklare hvorfor tiltaket er innført (Van den Bossche 2008).

Tre hovedspørsmål står sentralt når det gjelder å legitimere nasjonale SPS-tiltak. Det første hovedspørsmålet er hva som regnes som legitime avvik. Kriteriene er her at avvik må begrunnes ut fra hensynet til landets folkehelse, dyrehelse og/eller plantehelse. Dessuten kreves det at tiltaket ikke skal være mer handelsbegrensende enn nødvendig, det vil si at det er et proporsjonalt forhold mellom det aktuelle problemet og tiltaket som settes inn for å løse problemet. Det andre hovedspørsmålet er hvordan et avvik fra en internasjonal standard (eller anerkjent kunnskap på området) skal legitimeres. SPS-avtalen fastsetter her krav om at en skal følge vitenskapelig anerkjente metoder for risikovurdering, i tillegg til at avtalen stiller krav til åpenhet og etterrettelighet. Det tredje hovedspørsmålet er knyttet til bevisbyrden, det vil si hvem som har ansvaret for å påvise at et tiltak er (eller ikke er) legitimt (Van den Bossche 2008).

WTOs SPS-avtale har i praksis en tilnærmet global dekning og framstår som en viktig premissleverandør i regulering av internasjonal handel med mat. Avtalen legger vekt på bruken av risikovurderinger, vitenskapelig dokumentasjon, bruk av internasjonale standarder og behovet for å kunne begrunne og dokumentere behovet for tiltak som virker handelsbegrensende. I dagens internasjonaliserte matvarehandel betyr dette at SPS-avtalen legger viktige føringer og begrensninger på hvordan matvarereguleringer utformes og styres innenfor regionale

⁹ I WTO-sammenheng går disse organene under betegnelsen «de tre søstre».

samarbeidsområder som EU, så vel som nasjonalt og lokalt (Josling med flere 2004).

- **WTO, tekniske handelshindringer og kvalitetsregler: TBT-avtalen:** Avtalen skal sikre at tekniske reguleringer og standarder, samt de prosedyrer som anvendes for å kontrollere at regler og standarder følges, ikke skaper unødige handelshindringer. Krav relatert til merking, varebetegnelser og testingsprosedyrer for sjømat er eksempler på tiltak som vil kunne være dekket av TBT-avtalen. TBT-tiltak kan for øvrig begrunnes med en rekke ulike hensyn, men hvis tiltaket begrenser handelen, må likevel landene kunne dokumentere at det er strengt tatt nødvendig for å ivareta det aktuelle hensynet. Også her kan landene oppfylle sine avtaleforpliktelser ved å legge internasjonalt anerkjente standarder til grunn for sine regler.

TBT-avtalen er en avtale som dekker en rekke forhold knyttet til mange sektorer, som industri, miljø, helse og mat. Det er samtidig en svært teknisk og komplisert avtale. Vi skal likevel gi en kort presentasjon av avtalen, ettersom den også har stor betydning for handelsreguleringer på sjømatområdet. Avtalen består av tre hoveddeler (WTO Sekretariat 1999; Veggeland med flere 2002; Van den Bossche 2008; Lie og Veggeland 2010). Én del handler om utarbeidelse, godkjenning og anvendelse av tekniske reguleringer (jf. artikkel 2 for statlige myndigheter og artikkel 3 for lokale og ikke-offentlige organer). En annen del handler om standardiseringsorganers utarbeidelse, godkjenning og anvendelse av standarder (jf. artikkel 4 og Code of Good Practice). En tredje del handler om tekniske prosedyrer («Conformity Assessment Procedures»), som for eksempel testing, verifisering, inspeksjon og sertifisering, som tar sikte på å sikre at reguleringer og standarder overholdes (jf. artikkel 5, 6, 7, 8 og 9).

Det er ikke alltid enkelt for landene å vite hvilke tiltak som reguleres av henholdsvis SPS-avtalen eller TBT-avtalen. TBT-avtalen inneholder mange av de samme målsettingene og henvisningene som SPS-avtalen. TBT-avtalen nevner samtidig flere andre ulike hensyn som betraktes som legitime for å begrunne handelsbegrensende tiltak, blant annet miljøhensyn, forbrukerinformasjon og redelighetshensyn. Hensynet til folkehelse, dyrehelse og plantehelse nevnes også i TBT-avtalen. Dette er hensyn som samtidig inngår i SPS-avtalen. En tommelfingerregel er at de tekniske reguleringer og standarder som ikke dekkes av SPS-avtalens definisjon av sanitære og veterinære tiltak¹⁰, blir dekket av TBT-avtalen. Dette gjelder produktreguleringer og -standarder så vel som inspeksjons- og testingsprosedyrer og sertifiseringsordninger. Eksempler på nasjonale TBT-relaterte tiltak som kan ses i forhold til miljø- og helsehensyn, er maksimale grenser for industriutslipp, krav til sikkerhetsutstyr på produksjonsbedrifter, og krav om at truede fiskeslag må oppnå en viss størrelse før de kan selges. Det typiske eksempelet på tiltak forbundet med det å hindre villedende praksis, er informasjon til forbrukerne gjennom merkeordninger. Poenget er at TBT-avtalen anerkjenner medlemslandenes rett til å vedta de reguleringene og standardene de mener er velegnet til å oppfylle legitime hensyn, så lenge avtalens regler ellers er oppfylt (Veggeland 2005a, Van den Bossche 2008).

Det at land har ulike tekniske reguleringer og produktstandarder kan skape problemer for både produsenter og eksportører og kan samtidig bidra til å vildele forbrukerne og skape usikkerhet om produktenes kvalitet. I likhet med SPS-tiltak

¹⁰ Se definisjon av SPS-tiltak i avtalens Annex A.

kan TBT-tiltak dessuten i praksis brukes som skjult proteksjonisme ved at tiltakets formål egentlig er å beskytte nasjonal industri mot utenlandsk konkurranse. TBT-avtalen skal bidra til at medlemslandene unngår at denne typen handelshindringer blir brukt mot dem. Avtalens forpliktelser kan i likhet med det som gjelder i SPS-avtalen, oppfylles gjennom å basere nasjonale regler på anerkjente internasjonale standarder. TBT-avtalen nevner ingen konkrete standardiseringsorganer som referansepunkt, men både standarder utarbeidet i IPPC, OIE og ikke minst Codex kan i denne sammenheng betraktes som relevante. Hvis nasjonale regler ikke følger internasjonale standarder, må tiltaket rettferdiggjøres ut fra legitime hensyn, for eksempel at tiltaket er nødvendig for å sikre folkehelsen i et land. Samtidig må tiltaket oppfylle kriteriet om at handelen i minst mulig grad skal begrenses (Van den Bossche 2008).

- **Diverse andre relevante WTO-bestemmelser:** Av andre WTO-regler som har betydning for handelen med sjømat, er det i tillegg verdt å nevne avtaler knyttet til toll- og handelsadministrering, herunder avtalen om opprinnelsesregler, avtalen om importlisensieringsprosedyrer, og bestemmelser knyttet til ulike handelsprosedyrer (f.eks. trafikk i transitt, krav om stempeling og godkjenning av dokumenter ved ambassader og konsulater, dokumenthåndtering ved grensekontrollstasjoner, og regler for offentliggjøring og publisering av relevante handelsreguleringer). Tiltak som faller inn under disse delene av WTO-regelverket, har vist seg å kunne skape til dels betydelige kostnader i form av ekstra tid og ressurser (Veggeland med flere 2003a). Flere av disse andre WTO-bestemmelsene går inn under fellesbetegnelsen «handelsfasilitering», som er tema i de pågående Doha-forhandlingene.

- **Handelsfasilitering**

WTO har definert handelsfasilitering som «...the simplification and harmonization of international trade procedures» (WTO 1998a). «Trade procedures» defineres igjen som «...activities, practices and formalities involved in collecting, presenting, communicating and processing data required for the movement of goods in international trade». I WTO finnes det allerede et omfattende regelverk som er relevant for dette området – fordelt på en rekke avtaler og bestemmelser. Sentralt står i den sammenheng avtalen om tollverdi, avtalen om importlisensiering, TBT-avtalen, SPS-avtalen og GATT artikkel V (om krav til varer i transitt), GATT artikkel VIII (om avgifter, gebyrer og andre formaliteter som har betydning for import og eksport), og GATT artikkel X (om publisering og administrering av handelsreguleringer). Flere av WTOs medlemmer har ment at det er behov for å vurdere om deler av regelverket kan gjøres bedre og mer anvendbart.

I ministererklæringen fra WTOs toppmøte i Singapore i desember 1996, ble handelsfasilitering, sammen med handel og investeringer, handel og konkurransepolitikk og åpenhet i offentlige innkjøp, satt på dagsorden som et område WTO skulle se nærmere på. De fire temaene er senere gått under betegnelsen Singapore-temaene («Singapore issues»). Spørsmålet har vært i hvilken grad det enten er behov for å utarbeide regelverk for nye områder (gjelder investeringer og konkurransepolitikk) eller for å videreutvikle og bygge ut eksisterende regelverk (gjelder offentlige innkjøp og handelsfasilitering).

I 1998 arrangerte WTO et symposium med dette som tema, der både myndighetene og private handelsaktører var representert. Formannen i WTOs

Vareråd foretok en oppsummering av de handelsproblemer som var blitt påpekt på symposiet, ved å trekke fram følgende fem problemområder (jf. WTO 1998b):

- For omfattende dokumentasjonskrav.
- Mangel på automatisering og for lite bruk av informasjonsteknologi.
- Mangel på «transparens»; uklare og uspesifiserte import- og eksportkrav.
- Mangelfulle prosedyrer; spesielt mangel på revisjonsbaserte kontroller og teknikker for risikovurderinger.
- Mangel på modernisering av samarbeid mellom tollmyndighetene og andre deler av myndighetsapparatene, noe som skaper problemer med å få til en effektiv håndtering av økte handelsstrømmer.

Arbeidet med handelsfasilitering fortsatte helt fram mot ministermøtet i Doha høsten 2001. Et viktig spørsmål var om dette området skulle stå på dagsorden i de kommende forhandlingene. Ett forslag gikk for eksempel ut på at det nå var på tide å forhandle fram et nytt sett av regler basert på GATT artiklene V, VIII og X. I diskusjonene ble det imidlertid klart at det fortsatt eksisterte betydelig uenighet på dette området. I mandatet for forhandlingene – ministererklæringen fra Doha – ble man derfor enige om å fortsette arbeidet med handelsfasilitering og vurdere på et senere tidspunkt om dette skulle bli gjenstand for reelle forhandlinger. I det endelige mandatet stod det følgende (jf. WTO 2001):

Trade Facilitation

27. Recognizing the case for further expediting the movement, release and clearance of goods, including goods in transit, and the need for enhanced technical assistance and capacity building in this area, we agree that negotiations will take place after the Fifth Session of the Ministerial Conference on the basis of a decision to be taken, by explicit consensus, at that Session on modalities of negotiations. In the period until the Fifth Session, the Council for Trade in Goods shall review and as appropriate, clarify and improve relevant aspects of Articles V, VIII and X of the GATT 1994 and identify the trade facilitation needs and priorities of Members, in particular developing and least-developed countries. We commit ourselves to ensuring adequate technical assistance and support for capacity building in this area.

På WTOs toppmøte i Cancun i september 2003 skulle landene vurdere hvorvidt man skulle gå videre med forhandlinger på Singapore-temaene, inkludert handelsfasilitering. U-landene var imidlertid svært skeptiske til dette. Debatten brøt dermed sammen og var en av de utløsende årsakene til at WTOs toppmøte ble avsluttet uten at landene hadde kommet til enighet om videre forhandlinger. Handelsfasilitering var ikke det mest kontroversielle av Singapore-temaene, og i 2004 ble formelle forhandlinger om dette temaet igangsatt. Ifølge mandatet skal WTO-medlemmene arbeide for å klargjøre og forbedre GATT artikkel V (om krav til varer i transitt), GATT artikkel VIII (om avgifter, gebyrer og andre formaliteter som har betydning for import og eksport), og GATT artikkel X (om publisering og administrering av handelsreguleringer). I forhandlingene skal man også ta sikte på å legge til rette for teknisk assistanse og kapasitetsbygging på dette området og å forbedre og effektiviserer samarbeidet mellom tollmyndigheter og andre relevante myndigheter når det gjelder

handelsfasilitering og oppfølging og overholdelse av tollreglene. Forhandlingene skal ferdigstilles innenfor rammen av de samlede Doha-forhandlingene.

- **WTOs tvisteløsningsprosedyrer:** Prosedyrene regulerer hvordan handelstvister mellom medlemslandene skal håndteres. De viktige elementene i prosedyrene er knyttet til innledende konsultasjoner mellom partene, opprettelse av et panel til å vurdere saken, anke av panelets konklusjoner til et ankeorgan og fastsettelse av kompenserende tiltak. WTOs regler inneholder videre tidsfrister for de ulike deler av prosessen. Normalt skal en tvist, inkludert en ankeprosess, være avgjort i løpet av 15 måneder. Dommen skal automatisk aksepteres forutsatt at det ikke er konsensus om å avvise den. De involverte parter kan på et hvilket som helst tidspunkt komme fram til en løsning seg imellom, noe som innebærer at tvisteløsningsprosessen avbrytes. De fleste tvister løses faktisk før man går så langt som å la et panel behandle saken. Tvisteløsning har fått stadig større betydning for handelen med fisk og fiskeprodukter.
- **Særbehandling av u-land:** Alle bestemmelsene nevnt ovenfor er felles for alle medlemsland. WTO inneholder samtidig bestemmelser som åpner for særbehandling i enkelte tilfeller av de land som får status som u-land. Slik særbehandling gjelder nærmere definerte situasjoner og kan for eksempel dreie seg om mindre strenge reduksjonsforpliktelser på tollsatser og subsidier, lengre iverksettingsperioder av WTO-forpliktelsene, større mulighet til å beskytte egne markeder, og preferanseordninger knyttet til markedsadgang.

1.3.2 Forholdet mellom WTO og regionale/bilaterale handelsavtaler¹¹

De siste tiårene har man sett en enorm økning i omfanget av regionale/bilaterale frihandelsavtaler eller såkalte preferanseavtaler. Per 31. juli 2010 var 474 preferanseavtaler notifisert til WTO, og de fleste av disse var inngått etter 1995.¹² Preferanseavtaler *kan* medføre økt handel og mer effektiv produksjon gjennom sterkere konkurranse og stordriftsfordeler. Behovet for positive politiske effekter som identitets- og alliansebygging, økt politisk styrke og forhandlingsmakt, samt bedre stabilitet og sikkerhet i en region, er gjerne også viktige motiver for å inngå handelsavtaler. Preferanseavtalene varierer imidlertid i dybde og bredde. Mange avtaler er bilaterale, mens andre omfatter flere titalls stater og har regionalt eller tverr-regionalt omfang. Noen avtaler gjelder kun enkelte produkter, mens andre omfatter alle varer og tjenester. Noen avtaler innebærer kun tollreduksjoner, mens andre avtaler i tillegg omfatter harmonisering av opprinnelsesregelverk, felles standarder, prosedyrer eller regler knyttet til eksempelvis investering og konkurranse.

Ifølge OECD (2002) foregikk 43 prosent av verdenshandelen innenfor preferanseavtaler på begynnelsen av 2000-tallet, og man forventet da at andelen stadig ville øke, noe de mange notifikasjonene av preferanseavtaler til WTO også er en indikator på. For Norges del skjer ca. 3/4 av handelen med EU - dvs. hovedsakelig til bedre vilkår enn det WTO gir.¹³ Med den kraftige veksten i preferanseavtaler kan man således risikere at WTO-vilkårene innebærer en «least-

¹¹ Se også Liabø med flere (2007).

¹² Se WTOs egne temasider om bilaterale og regionale frihandelsavtaler: http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm

¹³ En del av vår eksport til EU omfattes som kjent ikke av EØS-avtalen, se eget punkt om rammebetingelsene på EU-markedet.

favoured nations treatment» heller en «most-favored nations treatment», ifølge Melchior (2003). Kritikere av regionaliseringen påpeker at preferanseavtalene bidrar til uthuling av det globale handelsregimet. «RTAs¹⁴ can potentially hinder the objective of a coherent and transparent multilateral trading system by discriminating against third parties, distorting trade flows, and by detracting limited resources from multilateral to regional or bilateral trade negotiations» (WTO 2003b).

Preferanseavtaler er prinsipielt sett diskriminerende, siden de skaper ulike konkurransevilkår. GATT artikkel 24 tillater regionale handelsavtaler og diskriminering av handelsbetingelsene mellom WTO-medlemmer, men kun på visse vilkår. En viktig betingelse knytter seg til at forbedring av handelsmønsteret mellom avtalepartene skal skje *uten* at det skapes økte handelsbarrierer mot land som ikke er omfattet av avtalen. Tolkning av vilkårene i artikkel 24 og overvåkingen av hvorvidt preferanseavtaler strider mot WTO-regelverket, har imidlertid bydd på utfordringer. I 1996 opprettet WTO en egen komité for regionale handelsavtaler (CRTA – Committee on Regional Trade Agreements), og i henhold til mandatet i Doha-erklæringen (WTO 2003a, para. 29) skulle man i den nye forhandlingsrunden ha som mål å klargjøre og forbedre regelverket på dette området: «...clarifying and improving disciplines and procedures under the existing WTO provisions applying to regional trade agreements».

Preferanseavtalene kan imidlertid også ses som viktige komplementære bidrag til handelsliberalisering gjennom WTO eller som byggesteiner i et forbedret globalt handelsregime. Forhandlinger med over 150 medlemsland i WTO kan være en svært krevende og tungrodd prosess. Det kan synes enklere å forhandle med færre og gjerne mer like aktører, hvilket gir reduserte transaksjonskostnader. Det kan også være enklere å oppnå enighet om mer omfattende liberalisering innen handelsarrangementer av mindre skala enn på globalt plan. Dette kan tale for at bilaterale eller regionale arrangementer kan fungere som prøvesteiner som legger til rette for globale løsninger. Så lenge det eksisterer betydelige handelsbarrierer på det globale markedet, vil det uansett være aktuelt å forhandle seg frem til bedre rammevilkår enn konkurrentene gjennom regionale/bilaterale handelsavtaler. Liberalisering på det globale plan gjennom forhandlingsrundene i WTO vil imidlertid redusere fordelene ved preferanseavtalene. Preferanseavtalene kan således sies å bli undergravd av WTOs suksess (Melchior 1998). Ytterligere liberalisering innen WTO medfører at Norges konkurranseevne styrkes i de regionale blokkene Norge står utenfor. Samtidig vil fordelene ved preferanseavtalene Norge er part i reduseres. Uansett tyder alt på at arbeidet med handelsliberalisering fortsatt vil skje parallelt gjennom WTO og gjennom ulike former for frihandelsavtaler.

I perioden fra 1948 til etter etableringen av WTO gjennom Uruguay-runden, ble det gjennomsnittlige tollnivået på industrivarer redusert fra ca. 40 til 3–4 prosent. Man kan dermed si at fordelene ved preferanseavtaler er blitt redusert. Det er imidlertid klart at ikke alle sektorer og produkter har oppnådd en så stor grad av liberalisering. Den globale handelen med sjømat er fortsatt underlagt både betydelige tariffære og ikke-tariffære handelshindringer. Det generelle tollnivået i i-land er relativt lavt, men mange u-land har fremdeles et høyt tollnivå på de fleste industrivarer, herunder fisk. Tollsatsene på bearbejdede fiskeprodukter er gjennomgående høye i de fleste markeder. Særlig høye tollsats og såkalt tolleskalering (jo høyere bearbejdingsgrad et produkt har, jo høyere toll) er som nevnt pekt ut som viktige temaer under forhandlingene i Doha-runden i WTO.

¹⁴ RTAs – «Regional Trade Agreements».

Fordelene ved regionale handelsavtaler som omfatter sjømat vil med andre ord få redusert sin betydning avhengig av hvor langt man går i liberaliseringen av handel med sjømat i WTO-forhandlingene. Likevel vil det trolig ta lang tid før man eventuelt har frihandel med sjømat. I tilfelle tollbarrierene på sikt fjernes, kan det likevel være gunstig å etablere handelsavtaler som medfører ulike praktiske og politiske gevinster. Reduksjon av såkalte ikke-tariffære handelshindringer kan også være viktige elementer i frihandelsavtaler, sammen med etablering av ulike fellesarenaer, for eksempel i form av felles komiteer for samarbeid («Joint Committees») og tvisteløsningsmekanismer som kan forebygge og løse handelspolitiske konflikter.

Markedets økonomiske betydning, geografisk avstand og størrelsen på tollsatsene i markedet, er viktige parametre å vurdere i forhold til verdien av en eventuell preferanseavtale (Melchior 2003). Forhold som markedsnærhet kan modifisere effektene av tollpreferanser. Eksempelvis vil avstandene gjøre det vanskelig for fersk chilensk laks å konkurrere med fersk laks fra Norge på EU-markedet, selv under de samme tollmessige betingelser. På store markeder som eksempelvis Japan, vil selv små tollreduksjoner kunne gjøre store utslag på eksporten fra Norge, til tross for den geografiske avstanden. For produkter hvor marginene er små, vil også moderate tollreduksjoner kunne ha stor verdi sett i et konkurranseperspektiv. Hvilke preferanseavtaler konkurrenter inngår vil selvsagt også ha betydning for nytten av å inngå nye handelsavtaler for Norge. På den ene siden vil det være snakk om å forhindre forverring av konkurransevilkårene ved å følge i konkurrentenes fotspor når det gjelder inngåelse av handelsavtaler. Skaffer harde konkurrenter seg bedre betingelser, vil det oppstå incentiver til å inngå handelsavtaler på de samme markedene, slik at man sikrer minst like gode handelsvilkår for norske eksportører. På den andre siden vil det være snakk om å komme sine konkurrenter i forkjøpet på avtalesiden. Er Norge raskere ute med å skaffe bedre markedsbetingelser, vil det utgjøre et konkurransefortrinn for norske aktører. Spørsmålet om «timing» i forhold til frihandelsavtaler vil med andre ord være svært viktig, både i forhold til hva konkurrenter foretar seg på avtalefronten og i forhold til den generelle liberaliseringen som skjer gjennom WTO.

Tabell 1.1 Norges handelspolitiske rammebetingelser per 2010

NORGE	
Multilaterale og regionale avtaler/ samarbeid	Bilaterale frihandelsavtaler
WTO (Verdens handelsorganisasjon)	EFTA-EU: EØS-avtalen (Sveits ikke med) Norge – EU, fiskeri: EØS-avtalens protokoll 9, samt «Fiskebrevet» av 1973 og kompensasjonsavtalene av 1985, 1995, 2003 og 2007
EFTA (European Free Trade Association) ¹⁵	EFTA og Chile EFTA og Mexico EFTA og Singapore EFTA og Israel EFTA og Jordan EFTA og Det palestinske Selvstyreområdet EFTA og Marokko EFTA og Tunisia EFTA og Libanon EFTA og Kroatia EFTA og Makedonia EFTA og Tyrkia EFTA og Sør-Korea EFTA og SACU (South African Customs Union) EFTA og Ukraina EFTA og Albania EFTA og Colombia EFTA og Canada EFTA og Gulf Co-operation Council (GCC) EFTA og Peru EFTA og Serbia EFTA og Egypt EFTA og Thailand (pågående forhandlinger) EFTA og India (pågående forhandlinger) EFTA og Hong Kong – Kina (pågående forhandlinger) EFTA og Algerie (pågående forhandlinger) Norge og Kina (pågående forhandlinger)

Norge har valgt å forhandle fram frihandelsavtaler gjennom EFTA (The European Free Trade Association). EFTA ble stiftet i 1960 for å legge til rette for økt handel og derigjennom vekst og velstand blant medlemslandene. Frihandelsområdet består i dag av Norge, Island, Sveits og Liechtenstein. De fire landene forhandler i felleskap frem frihandelsavtaler med tredjeland. Tabell 1.1 viser de viktigste handelspolitiske rammebetingelsene for Norge, herunder WTO, EFTA og EFTAs frihandelsavtaler.

Fiskeri og havbruksnæringen er Norges 3. største eksportnæring og står sentralt når Norge er med i forhandlinger om frihandelsavtaler. I 2009 var norsk

¹⁵ I tillegg til Norge er Sveits, Liechtenstein og Island medlemmer av EFTA.

sjømateksport på 44,6 mrd. kr og for fjerde år på rad ble det satt ny eksportrekord (Eksportutvalget for fisk 2010). Økningen fra 2008 var på 5,9 mrd. kr. Det ble eksportert 2,58 mill. tonn sjømat i 2009 som var en økning på 267 000 tonn sammenlignet med tall fra 2008. Dette illustrerer hvor viktig næringen er for norsk økonomi og understreker også behovet for at Norge bevarer gode internasjonale konkurransevilkår i forhold til utenlandske konkurrenter. Fiskeri- og kystdepartementet viser til at de legger stor vekt på inngåelse av nye handelsavtaler med land hvor det er et betydelig vekstpotensial for eksporten av fisk og fiskeprodukter. EFTAs frihandelsavtaler er et viktig instrument for å oppnå denne målsettingen og som supplement til de multilaterale forhandlingene i WTO. Departementet viser videre til at ensidig satsing på nærmarkedene for norsk fisk og fiskeriprodukter, det vil primært si Europa, ikke er tilstrekkelig. Fiskeri- og kystdepartementet fokuserer derfor på å bygge opp nye markeder for norsk fisk, utover EU og andre tradisjonelle markeder. Når nye EFTA-avtaler forhandles fram, prioriterer derfor Norge store asiatiske markeder som India, Kina og Japan, samt Russland, som er et av de viktigste voksende markedene for norsk sjømateksport, ikke minst laks. Det er verdt å merke seg at Norge som et foregangsland og uavhengig av EFTA, har igangsatt forhandlinger om en frihandelsavtale med Kina. Norge har samtidig valgt å vente med å forhandle fram en frihandelsavtale med Russland til landet blir medlem av WTO. Departementet viser til at alle markedene som er nevnt over, er folkerike og til dels kjøpesterke markeder med betydelig potensial for avsetning av norsk kvalitetssjømat.

1.4 Norges handelsavtaler med EU på sjømatområdet¹⁶

EU er det viktigste markedet for norsk sjømat generelt og for laks spesielt. Norge har som kjent sagt nei til EF/EU-medlemskap både i 1972 og i 1994. Gjennom EØS-avtalen som trådte i kraft i 1994, har imidlertid Norge sluttet seg til EUs lovverk og bestemmelser knyttet til det indre marked, men fiskeripolitikken er ikke omfattet av avtalen. Bestemmelser knyttet til handel med sjømat mellom Norge og EU er regulert gjennom særskilte bestemmelser i EØS-avtalens protokoll 9. I forbindelse med EØS-avtalen fikk Norge tollfrihet for en rekke ubearbeidede fiskeprodukter, hvor man tidligere hadde fra 3 til 30 prosent toll. Gradvis nedtrapping av toll i perioden 1993–1997 ble også innrømmet for en rekke bearbeidede produkter, men relativt høye tollsatser ble opprettholdt for fiskeslag hvor EU er konkurranseutsatt, herunder for laks, sild, makrell og reker.

Norge har også overtatt EUs regelverk for helse- og kvalitetskontroll av sjømat gjennom EØS-avtalen. I utgangspunktet omfattet ikke EØS-avtalen veterinær grensekontroll, men gjennom en egen avtale fra 1999 ble også denne delen av EU-regelverket innlemmet i EØS-avtalen. Uten en slik regeltilpasning ville norsk sjømatnæring opplevd en drastisk økning av kontrollfrekvensen ved grensepassering inn til EU, med påfølgende merkostnader og kvalitetsforringelse på produktene ved forsinkelser som resultat (Hoel 1999). Handel med sjømat til EU er i tillegg regulert gjennom flere såkalte kompensasjonsavtaler som har kommet i stand etter hvert som land Norge/EFTA har hatt frihandelsavtaler med er blitt EF/EU-medlemmer.

På bakgrunn av at Norge ikke gikk inn i EF i 1972, ble det fiskerimessige mellomværende gjort opp i det såkalte «Fiskebrevet» av 1973. Fiskebrevet gav visse

¹⁶ Se også Liabø med flere (2007).

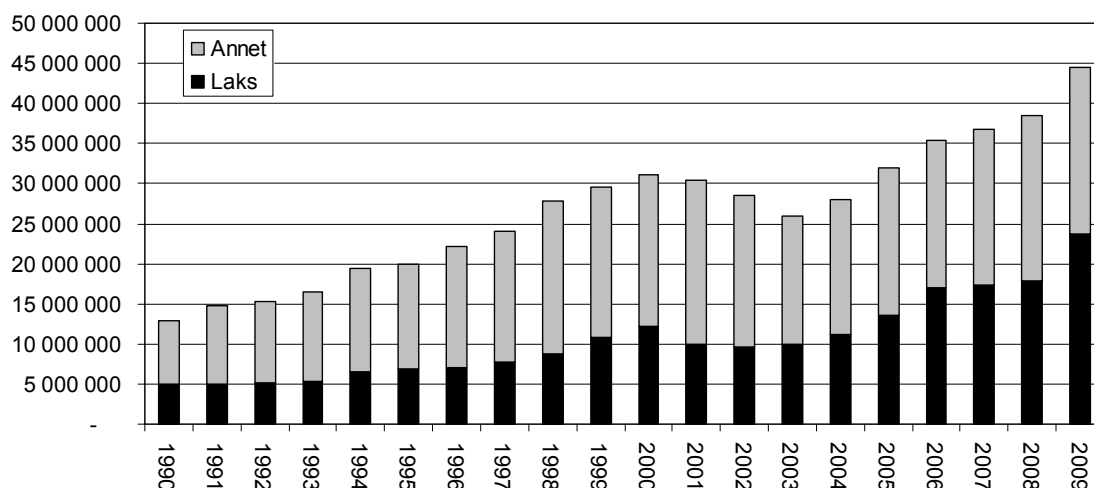
tollettelser, slik at adgangen for norsk eksport til tidligere EFTA-lands markeder ikke skulle bli vanskeligere (ibid). I forbindelse med Portugals og Spanias medlemskap i EU i 1986, kom det i stand en kompensasjonsavtale med kvoter av tørrfisk, klippfisk og nedtrapping av toll på utvalgte vareslag (bl.a. div. hermetikk og frosne reker). I forbindelse med at Finland, Sverige og Østerrike ble EU-medlemmer i 1995, ble det etablert en kompensasjonsavtale med et omfattende kvotesystem (omkring 120 produkter) hvor kvotene fornyes med samme kvantum hvert år. Innenfor ordningen er det kvoter på fersk laks (6 100 tonn), frossen laks (580 tonn), laksefilet (610 tonn), annen laksefisk (670 tonn), røykt laks (450 tonn), samt for annen bearbeidet laks (170 tonn). Sissener med flere (2003:99) viste til at «den store eksporten av laks medfører at kvotene brukes opp i januar hvert år, men den lave tollsatsen på laks til EU medfører at eksporten holdes oppe og at kvotene ikke har noen særlig betydning». Når kvotene er brukt opp, slår det vanlige tollregimet i EU inn. Bearbeidet laks til EU har hatt en generell toll på 5,5 prosent, mens fersk, frossen og filet har hatt 2 prosent toll. Røykt laks har imidlertid hatt hele 13 prosent toll.

Fra og med 1. mai 2004 ble EU utvidet med 10 nye medlemsland (Estland, Latvia, Litauen, Polen, Ungarn, Slovenia, Den Slovakiske republikk, Den Tsjekiske Republikk, Malta og Kypros). De ti nye EU-medlemmene ble med dette også parter i EØS-avtalen. I forbindelse med utvidelsesforhandlingene mellom EFTA-landene i EØS og EU ble det oppnådd enighet om to nye finansieringsordninger. Den ene ordningen er en EFTA-ordning og den andre en særskilt ordning for Norge. Norge forpliktet seg til samlet å bidra med omkring 10 mrd. kroner i løpet av perioden 2004–2009. Dette innebar nærmere en tidobling av det finansielle bidraget fra Norge til EU. Det ble også etablert en egen fiskeriløsning i forbindelse med utvidelsen. Norge og EU ble enige om en bilateral fiskeriløsning som skulle kompensere for bortfall av frihandel med fisk med tiltredelseslandene. Avtalen omfattet blant annet tollfrie kvoter på de viktigste eksportproduktene til de nye EU-landene som er sild og makrell (Fiskeridepartementet 2003).¹⁷ I forbindelse med utvidelsesforhandlingene ble for øvrig Norge og EU enige om å harmonisere opprinnelsesreglene for fisk, hvilket kunne forenkle handelen og redusere de administrative byrdene for næringen. Til tross for at en relativt god avtale kom på plass, var likevel innføring av et toll- og kvoteregime der det tidligere var frihandel, en forverring av vilkårene for markedsadgang. Fiskeriministeren la imidlertid lagt vekt på at Norge ikke har åpnet for forandringer når det gjelder utlendingers muligheter til investeringer i norske fiskefartøy (Fiskeridepartementet 2003). I 2007 ble Bulgaria og Romania også medlemmer av EU, noe som førte til ytterligere forhandlinger mellom EU og Norge.

Til tross for inngåtte avtaler har norsk oppdrettsnæring hatt flere alvorlige problemer knyttet til markedsadgangen på EU-markedet. Vi studerer dette nærmere i neste kapittel, der vi analyserer handelen med laks mellom EU og Norge. Vi ser i neste kapittel også nærmere på andre markeder, hvor Norge har opplevd handelshindringer. Russland har lenge vært et voksende marked, men er fortsatt ikke medlem av WTO. Norge (eller EFTA) har dessuten ingen frihandelsavtale med Russland på plass. Sør-Korea er også et viktig marked for norsk sjømateksport i Asia. Sør-Korea er medlem av WTO og har dessuten en frihandelsavtale med EFTA.

¹⁷ Avtalen gir tollfrie kvoter på 67 000 tonn fryst sildefilet og sildelapper, 44 000 tonn fryst rund sild og 30 500 tonn fryst rund makrell. Gjeldende tollsats på 15 % for fryste doble sildefiletter blir redusert til 3 % fra 1. mai 2004. Den tollfrie kvoten på frosne pillede reker økes fra 5 500 tonn til 8 000 tonn. Norge vil samtidig iverksette EØS-avtalens forutsetning om transitt, slik at EU-fartøyer kan lande og transportere fisk gjennom Norge for videre omsetting i EU.

Norge har dermed på plass en rekke handelspolitiske avtaler og ordninger som skal ivareta blant annet hensynet til norsk sjømateksport. Sjømateksporten har stor økonomisk betydning, og i det handelspolitiske arbeidet har derfor det å sikre markedsadgang for næringen vært et høyt prioritert område. Figur 1.1 illustrerer både hvor stor økonomisk betydning denne eksportnæringen har og dessuten hvordan denne betydningen har økt over tid – dette til tross for enkelte problemer som i perioder har oppstått på noen av markedene. Figuren viser samtidig at lakseeksporten er den delen av den samlede eksporten som har hatt sterkest vekst. Dette har blant annet skjedd til «nye» markeder som Russland, noe vi kommer tilbake til i neste kapittel.



Figur 1.1 Norsk eksport av laks og annen sjømat 1990–2009 (verdi i 1000 NOK)¹⁸

Norsk sjømateksport er på denne måten en viktig del av norsk økonomi generelt og av norsk utenriksøkonomi spesielt. Det har vært desto viktigere i handelspolitikken å forsøke å unngå at sjømateksporten blir utsatt for urettmessige handelshindre og urettferdige handelsvilkår på utenlandske markeder. I perioder har det likevel oppstått slike problemer, noe vi skal se nærmere på i neste kapittel ved å studere noen utvalgte case. Først skal vi imidlertid presentere noen tidligere funn som er gjort av handelshindringer som norske sjømateksportører har møtt på utenlandske markeder.

1.5 Handelshindringer og norsk sjømateksport – tidligere funn

Vi skal presentere kort noen av de funnene vi gjorde i en undersøkelse fra 2003 om handelshindringer norske sjømateksportører har opplevd på utenlandske markeder (Veggeland med flere 2003a). Undersøkelsen gir innsikt i den variasjonen i handelshindringer sjømateksportørene kan oppleve, og gir også en oversikt over hvordan ulike typer handelshindringer kan relateres til internasjonalt regelverk.

I WTO behandles sjømat på linje med industrivarer og inngår dermed også i det samme forhandlingsområdet. Forhandlingene om gradvise reduksjoner i tollsatsene

¹⁸ Kilde: Eksportutvalget for fisk/Statistisk sentralbyrå.

på industrivarer har derfor også omfattet handelen med sjømat. Dette har medført at det generelt er lave tollsatser på disse produktene, i det minste sammenliknet med landbruksprodukter. WTO-regelverket åpner likevel fortsatt for at land kan anvende tollsatser på sjømat opp til et visst nivå. For eksempel har EU til dels betydelige tollsatser på en rekke sjømatprodukter. EU har dessuten et system med tolleskalering, noe som innebærer at tollsatsene øker parallelt med bearbeidingsgraden for enkelte produkter. Tilsvarende finner vi i andre land, for eksempel USA og New Zealand.

Toll vedvarer derfor som en viktig handelshindring i internasjonal handel med sjømat. Det *kan* imidlertid skje dramatiske ting på dette området i den pågående forhandlingsrunden i WTO (Doha-runden), som i 2010, etter mange års forhandlinger, ennå ikke var avsluttet.

Selv om utfallet av Doha-runden er usikkert, går likevel den generelle utviklingen i retning av at toll får redusert betydning som handelshindring i internasjonal handel med sjømat. Dette gjør det desto mer interessant å se nærmere på de ikke-tollmessige handelshindringene. Det er for eksempel mulig å tenke seg at enkelte land som ønsker å opprettholde beskyttelse av egne næringer, velger å bruke ikke-tollmessige tiltak mer aktivt. Anklager om dumping og strenge produktkrav og kontrollrutiner i USA og EU kan være illustrasjoner på dette.

Mange av de erfarte problemene med ikke-tollmessige handelshindringer i sjømatsektoren samsvarer med rapporterte problemer i industrisektoren. Dette gjelder ikke minst forhold som har å gjøre med tollklarering, grensepassering og handelsadministrering. Det er likevel viktig å understreke at det er en rekke spesifikke problemer knyttet til det å handle med biologisk materiale, herunder sjømat, på tvers av landegrensene. Dette er blant annet knyttet til smitteproblemer og problemer med oppbevaring og lagring. Det stilles derfor en rekke særegne handelskrav for biologisk materiale, ikke minst i forhold til helsesrelaterte aspekter og behovet for dokumentasjon.

Det kan samtidig synes som om landbrukssektoren, i tillegg til å være preget av høye tollsatser i mange land, er mer preget av ikke-tollmessige tiltak enn hva som er tilfellet i sjømatsektoren. Eksempler på dette er strenge karantenebestemmelser og andre veterinærkrav, og omfattende subsidier. Et poeng i den forbindelse er at det rett og slett er større etterspørsel etter og mindre tilbud av sjømatprodukter. I mange land er fisk en knapp ressurs i langt større grad enn for eksempel kjøtt. Dette gjelder også for flere I-land. EU er for eksempel avhengig av å få tilgang til andre lands farvann og av å importere betydelige mengder sjømat, for å dekke etterspørselen. Russland er også avhengig av omfattende import for å få dekket eget behov. Forekomstene i egne farvann er altfor små. Selv om dette ikke forhindrer bruk av proteksjonistiske virkemidler, så illustrerer det likevel at mange stater har sterke incitament for å sørge for at sjømat faktisk kommer inn på det nasjonale markedet. Samtidig kan det være tøft i de markedene der gevinstene er størst. Eksportørene vil gjerne «klumpe» seg sammen i disse markedene, noe som skaper rom for både hard konkurranse, forskjellsbehandling og innføring av ulike typer handelshindringer. Mange vil for eksempel oppleve de tre av de viktigste markedene i verden – EU, USA og Japan – som inntektsgivende, men krevende markeder.

Det er samtidig ingen grunn til å overdrive betydningen av ikke-tollmessige tiltak for internasjonal handel med sjømat. For det første er som nevnt sjømat ettertraktet som internasjonal handelsvare, og en rekke land har derfor stor interesse av å få produktene inn på nasjonale markeder. For det andre skyldes mange av handelsproblemene rett og slett private krav og forhold som avtales mellom kjøper

og selger. For det tredje kan mange av eksportørens problemer skyldes egne rutiner og sviktende oppfølging av i utgangspunktet legitime krav. For det fjerde skyldes ikke nødvendigvis handelshindringene strenge produktkrav eller proteksjonistiske tiltak, men kan ofte relateres til svakheter i importlandets byråkratiske kultur og organisering, administrative rutiner, og infrastruktur. Slike svakheter skaper uforutsigbare forhold, men er tross alt løsbare – gitt at eksportlandets myndigheter finner metoder for å skape tillit med importlandets myndigheter og på den måten få løst opp i problemene.

WTO kan også bidra til å redusere uforutsigbarheten og problemer knyttet til landenes praktisering av handelsregler. Dette kan på den ene siden skje ved at man sørger for at landene følger etablerte internasjonale regler, ikke minst knyttet til de ulike delene av WTOs regelverk. I tråd med dette eksisterer det et vedvarende behov for å følge opp hvordan landene iverksetter sine WTO-forpliktelser. Det kan dessuten være nyttig med en fast ordning der eksportørene regelmessig kan informere offentlige myndigheter om problemene de opplever på utenlandske markeder og eventuelt får vurdert mulige tiltak. En slik rapporteringsordning vil også gi et bedre grunnlag for å vurdere om det har skjedd brudd på internasjonalt regelverk (spesielt EØS- og WTO-regelverket) og i hvilken grad dette regelverket fungerer på en tilfredsstillende måte.

Enkelte deler av WTO-regelverket har fått relativt lite oppmerksomhet, for eksempel importlisensieringsavtalen og regler knyttet til handelsadministrering generelt. Et større engasjement fra landenes side, både når det gjelder notifikasjoner og evalueringer, kan bidra til å klargjøre hva handelsproblemene går ut på. På den andre siden kan det være nødvendig å «fylle ut» WTO-regelverket på områder der eksisterende regelverk er svakt, for eksempel på området handelsfasilitering. Dette tilsier at det kan være behov for å forhandle fram et nytt avtaleverk i WTO.

Sjømateksportørens erfaringer med handelsproblemer som ble påvist i rapporten fra 2003 (jf. Veggeland med flere 2003a), kan relateres til store deler av WTO-regelverket på området ikke-tollmessige tiltak. Enkelte områder skiller seg imidlertid ut som spesielt interessante å se nærmere på.

Eksportørene rapporterte om en rekke problemer knyttet til produktkrav, både kvalitetskrav og sanitære krav/hygienekrav (dvs. både TBT-tiltak og SPS-tiltak). Det var imidlertid ikke grunnlag for å kunne si at det på disse områdene var behov for regelverk utover de eksisterende WTO-avtalene. SPS-avtalen og TBT-avtalen er allerede brukt av enkelte land til å løse handelsproblemer på sjømatens side, noe f.eks. den TBT-relaterte «sardinsaken» mellom Peru og EU og den SPS-relaterte «laksesaken» mellom Australia og Canada illustrerer.¹⁹ De to avtalene kan brukes som utgangspunkt for å ta opp problemer i komitémøter i WTO og i bilaterale konsultasjoner. Problemene vi beskriver senere i denne rapporten knyttet til eksport av fiskehoder til Sør-Korea, er for eksempel forsøkt løst på denne måten. I siste instans kan WTO-bestemmelsene også brukes som utgangspunkt for tvisteløsning.

Ett bestemt område innenfor kategorien produktkrav og krav til produksjonsprosesser og -metoder framstår som stadig viktigere, nemlig miljøkrav. På dette område er det dessuten en del uavklarte spørsmål, blant annet i forhold til TBT-avtalen. Miljøhensyn kan inngå som begrunnelse for et TBT-tiltak, men det er fortsatt ikke klart om et miljøbegrunnet tiltak som *ikke* har direkte betydning for selve produktet (f.eks. krav til en miljøvennlig produksjonsprosess eller

¹⁹ Se beskrivelse av disse tvistene i Veggeland (2001), Gezelius med flere (2002) og Veggeland med flere (2002).

dyreverntiltak) eventuelt vil kunne omfattes av TBT-avtalen. Mange land er svært skeptiske til dette. Andre aktuelle temaer på miljøområdet er miljømerking, genmodifisering og bærekraftige ressurser.

Flere av eksportørene rapporterte i 2003 om økt oppmerksomhet og fokusering på miljøkrav, ikke minst i USA og deler av Europa. Både bevaringshensyn, dyrevelferd og forurensing er temaer som har vært oppe. I første omgang synes kravene i hovedsak å komme fra private aktører, som supermarkedkjeder og forbrukere. Mye tyder likevel på at dette området etter hvert også vil bli mer preget av myndighetskrav, noe som gjør det relevant for WTO-regelverket. Den økte oppmerksomheten omkring miljøkrav i sjømathandelen illustrerer behovet for å få avklart hvilken rolle slike krav kan spille i forhold til WTO-regelverket. Uten klare internasjonale spilleregler i WTO på miljøområdet er det fare for at sjømateksportørene vil oppleve økt uforutsigbarhet ved eksport til markeder der lokale og nasjonale miljøkrav er i ferd med å få stor betydning.

Importlisensiering ble av flere trukket fram som et område av betydning for handelen. Dette gjaldt særlig ved eksport til latinamerikanske land, der eksportører rapporterte om at lisensieringsordninger påførte dem både økte kostnader og økt tidsbruk. Det kan derfor være behov for å rette søkelyset mot WTOs importlisensieringsavtale og kanskje spesielt på hvordan enkelte lands utforming og håndtering av importlisensieringsordninger forholder seg til avtalebestemmelsene. Vi har tidligere vist at det i forhold til denne avtalen er betydelige mangler med hensyn til både i hvilken grad medlemslandene notifiserer tiltak til WTOs importlisensieringskomité, og til kunnskapen om hvordan slike ordninger fungerer (Veggeland med flere 2003b, 2003c). Det er med andre ord behov for å skape mer åpenhet om ordningene. Dette kan for eksempel skje gjennom bedre oppfølging av notifiseringsforpliktelsene, noe som igjen gjør det lettere å vurdere de eventuelle handelshindrende virkningene.

Det kan ellers være nyttig å se nærmere også på de andre avtalene som faller inn under kategorien toll- og handelsadministrering. Flere av sjømateksportørene pekte for eksempel på problemer knyttet til opprinnelsesregler og fastsettelse av tollverdi (jf. både EØS-avtalens og WTOs regler på disse to områdene). På dette området er det også problemer ved eksport til EU, spesielt i tilfeller der norske eksportører forsøker å innføre sjømatprodukter med opprinnelse fra tredjeland (land utenfor EØS).

Det var ellers mange rapporter som gikk på hvordan rutinene og prosedyrene ved toll- og grensestasjoner i ulike land, og da først og fremst utenfor EU, førte til økt tidsbruk og økte kostnader. I enkelte land kan strenge rutiner føre til krav om returnering av vareforsendelsene eller i verste fall destruering.

Ett viktig problem som ble påpekt av mange eksportører, var uforutsigbarheten forbundet med toll- og handelsadministreringen, blant annet i form av plutselige og hyppige endringer i regelverket og variert praksis med hensyn til hvordan reglene blir håndtert. Dette er for øvrig en problemstilling som noen år senere dukket opp i forbindelse med Russlands importforbud mot norsk laks og ørret – en sak vi beskriver inngående i neste kapittel. Problemene som er nevnt over kan sies å falle inn under fellesbetegnelsen handelsfasilitering, som i utgangspunktet inkluderer både SPS-avtalen, TBT-avtalen, avtalene knyttet til toll- og handelsadministrering og en rekke GATT-bestemmelser. Når det gjelder de tre første av disse områdene, så kan det være nyttig å se nærmere på hvordan ulike land har implementert sine avtaleforpliktelser, herunder også notifikasjonsforpliktelsene. Når det gjelder GATT-bestemmelsene, kan det imidlertid være vel verdt å gå videre med å utvikle

regelverket, siden eksisterende bestemmelser ikke gir særlig detaljerte eller gode holdepunkter for hvordan handelen bør administreres. Eksportørene påpekte en rekke forhold som aktualiserer behovet for å videreutvikle gjeldende GATT-bestemmelser på området «handelsfasilitering».

Enkelte eksportører rapporterte for eksempel om problemer knyttet til trafikk i transitt gjennom blant annet Polen og Nederland²⁰ (jf. GATT artikkel V). Mange opplevde også problemer knyttet til ekstra avgifter, stemplingsgebyrer, legalisering av dokumenter, og kompliserte og tidkrevende rutiner og prosedyrer i forbindelse med tollklareringen (jf. GATT artikkel VIII). Midtøsten og Sør-Amerika var aktuelle områder i den forbindelse.

Eksportørene viste også til problemer med offentliggjøring og administrering av handelsregler, blant annet i Russland, Ukraina, Kina og Brasil (jf. GATT artikkel X). I disse landene var det vanskelig å få tilgang til informasjon om påkrevd dokumentasjon. I tillegg var det eksempler fra alle disse landene på plutselige og hyppige endringer i krav og regler, til og med mens forsendelser var på vei til grensen.

Behovet for moderne kommunikasjonssystemer, dvs. automatiserte systemer og bruk av informasjonsteknologi i forbindelse med toll- og handelsadministreringen, ble også påpekt. Umoderne og foreldede systemer for registrering, tolldeklarerer og oversendelse av dokumentasjon, bidro til at varelaste kunne bli stående unødvendig lenge på tollstasjonene, noe som igjen forsinket vareflyten. Dette er relevant i forhold til GATT artikkel X.

Selv om man ikke skal overvurdere omfanget av problemene, så viste undersøkelsen fra 2003 at det fortsatt eksisterte uforutsigbarhet knyttet til hvordan ulike land håndterer og administrerer importen. Et strammere og mer detaljert og retningsgivende WTO-regelverk på området handelsfasilitering er en måte å redusere uforutsigbarheten på. Det er i den forbindelse nærliggende å ta utgangspunkt i bestemmelsene som har vært tema Doha-runden, nemlig GATT artiklene V, VIII og X. Økt innsats i bilaterale konsultasjoner og oppfølging av notifikasjoner til WTO er en annen måte.

I neste kapittel ser vi nærmere på ikke bare hva handelshindringene har gått ut på, men også på hvordan problemene er forsøkt løst gjennom alt fra konfrontasjon til kommunikasjon og samarbeid mellom offentlige myndigheter.

1.6 Analyseramme for studien av handelshindringer: en «hard» og en «myk» reguleringstilnærming

1.6.1 Handelsregulering basert på «hard law» og «soft law»

Utgangspunktet for rapporten er spørsmål knyttet til hvordan handelshindringer kan komme til uttrykk når det gjelder handelen med sjømat, hvilke virkemidler som kan anvendes for å forenkle handelen og fjerne handelshindringer, og hvordan ulike faktorer kan påvirke sannsynligheten for å få løst handelsproblemer som oppstår i utenlandske markeder. Det teoretiske utgangspunktet for rapporten er relatert til to ulike former for regulering: en såkalt «hard reguleringstilnærming» («hard

²⁰ Det er rapportert om problemer ved transport gjennom Polen. I tilfellene der Nederland var transittland gikk rapportene ut på at problemene først oppstod i mottakerlandene (Kina og Russland).

regulatory path») og en «myk reguleringstilnærming» («soft regulatory path») (Meier 1985; May 2002; Mörth 2004). Vi analyserer hvordan handelen reguleres, og hvordan ulike reguleringsformer kan forenkle handelen.

For å studere handelsregulering er det nødvendig å se nærmere på de regler som regulerer forholdet mellom stater. Internasjonal rett (eller folkerett) er uttrykk for internasjonale spilleregler som statene skal forholde seg til.²¹ Disse spillereglene er i utgangspunktet forpliktende («hard law»), men i praksis er det likevel vanskelig å tvinge stater til å følge dem på grunn av relativt svake sanksjons- og straffemuligheter i det internasjonale samfunn. For å fastslå hva som er internasjonal rett, er det nødvendig å gå til rettskildene i folkeretten: traktater, sedvane, generelle og aksepterte rettsprinsipper og juridisk litteratur.²² Vi konsentrerer oss her om traktater og sedvane som samtidig er de to viktigste rettskildene. Traktater (eller konvensjoner) er skriftlige (og muntlige) bindende avtaler mellom stater som ofte vil ha klare retningslinjer for hva som skal skje ved brudd på avtalebestemmelsene (for eksempel tvisteløsning, sanksjoner etc.). Dette sammenfaller langt på vei med den type regler Brunsson og Jacobsson (2000) kaller «direktiver». Sedvane viser til staters praksis som oppfattes å ha rettslig status. Fire forhold må oppfylles for at staters praksis får status som sedvane: en tro på at en bestemt praksis er påkrevd i henhold til folkeretten (*opinio juris*), en viss varighet av praksisen, konsistens mellom ulike staters praksis, og en viss utbredelse av praksisen (Aust 2000). Sedvane kan på denne måten ses i sammenheng med den type regler Brunsson og Jacobsson kaller «normer», siden reglene oppfattes som forpliktende, samtidig som det kan være vanskelig å identifisere en bestemt kilde til dem. Forskjellen er at sedvane i folkeretten (i motsetning til sosiale normer) er normer som også kan ha *rettslig* status i en eventuell straffesak. Det handelspolitiske rammeverket i WTO er eksempel på «hard law» som inkluderer både skriftlige traktater (som TBT-avtalen og SPS-avtalen) og prinsipper utviklet gjennom praksis siden etableringen av GATT i 1947.

«Soft law» kan være erklæringer, uttalte intensjoner og anbefalinger som til forskjell fra «hard law» ikke innebærer noen direkte forpliktelser; det er med andre ord en frivillig sak om stater vil følge dem (Malanczuk 1997: 54–55; Shelton 2000). Betegnelsen «soft law» kan derfor virke misvisende, siden dette ikke dreier seg om lover eller regler i juridisk forstand, men om en ønsket tilstand. Standarder er frivillige og kan inneholde anbefalinger om både hvordan noe bør være og hvordan noe bør gjøres (Brunsson og Jacobsson 2000: 4). På denne måten vil standarder kunne betraktes som «soft law». Selv om de i utgangspunktet er frivillige, kan «soft law» generelt og standarder spesielt også få betydning i forbindelse med forpliktende regler. For det første kan stor oppslutning omkring «soft law»-anbefalinger være et første skritt i retning av å etablere en forpliktende norm, for eksempel ved at to eller flere stater følger opp en erklæring/standard og at det dermed etableres en praksis som de facto regulerer en bestemt type atferd. For det andre kan «soft law» påvirke innholdet i en traktat, for eksempel ved at en anbefaling/standard danner utgangspunkt for deler av teksten i en ny bindende avtale.²³ For det tredje kan det som i utgangspunktet er frivillige standarder eksplisitt knyttes sammen med forpliktende regelverk. Dette er blant annet gjort gjennom

²¹ Både organisasjoner og individer er etter hvert også blitt viktige folkerettslige subjekter.

²² Jf. artikkel 38 i statuttene til FN's internasjonale domstol i Haag fra 1945. Presentasjon av disse statuttene og av andre folkerettslige tekster finnes for eksempel i Buflod med flere (2001).

²³ Eksempel på dette er Rio-erklæringen fra 1992 som har hatt betydning for innholdet i en rekke multilaterale miljøavtaler.

henvisninger til standarder i EUs direktiver og i WTOs regelverk. Det er på denne måten flere tilfeller der grensene mellom forpliktende regler («hard law») og frivillige standarder («soft law») ikke nødvendigvis er så klare. Et viktig spørsmål blir i den forbindelse hvilket institusjonelt rammeverk «soft law» etableres innenfor, og hvilke bindinger som er knyttet opp mot oppfølging av «soft law» (jf. også grad av institusjonalisering).

1.6.2 Institusjonalisering av handelssamarbeid²⁴

Institusjoner som spilleregler

Det finnes en rekke forståelser og definisjoner av institusjonsbegrepet i studier av både nasjonale og internasjonale organisasjoner. I denne rapporten skiller vi analytisk mellom organisasjoner på den ene siden og institusjoner på den andre. Institusjoner betraktes som de spilleregler aktørene (individer, organisasjoner, stater etc.) opererer innenfor.²⁵ En institusjon kan i tråd med dette defineres som «... persistent and connected sets of rules (formal and informal) that prescribe behavioral roles, constrain activity, and shape expectations» (Keohane 1989: 3). Denne definisjonen kan igjen sies å samsvare med Douglas Norths definisjon av institusjoner som «... the rules of the game in a society or, more formally, (...) the humanly devised constraints that shape human interaction» (North 1990:3). North peker videre på tre sentrale trekk ved en institusjon, nemlig formelle begrensninger (etablerte regler), uformelle begrensninger (sedvane/sosiale normer) og ulike håndhevelsesmekanismer.

Spørsmålet er hva det vil si at noe institusjonaliseres. Også her finnes det en rekke ulike tilnærminger.²⁶ I tråd med definisjonen av institusjoner som er lagt til grunn her, velger vi å se grad av institusjonalisering i sammenheng med hvordan aktørenes atferd orienteres mot et felles sett av regler, normer og verdier; med andre ord i hvilken grad de institusjonelle rammene «binder» aktørene sammen. Denne type institusjonalisering kan skje på ulike måter, f.eks. ved at etablert praksis formaliseres gjennom skriftlige avtaler og eksplisitte regler for avtalebrudd, eller ved at det utvikles felles identiteter og normer knyttet til atferd innenfor allerede formaliserte institusjoner.

Institusjoner betraktes dermed som de spilleregler stater opererer innenfor, og grad av institusjonalisering som utvikling i bredden og dybden av både formelle og uformelle begrensninger på aktørene, inkludert håndhevelsesmekanismer. Institusjonalisering ses videre på som en prosess der stater knyttes sammen gjennom sosialt koordinert handling på grunnlag av insentiver, regler, sanksjoner og felles normer.

Institusjonalisering gjennom forpliktende regler og muligheten for sanksjoner

Utgangspunktet for denne formen for institusjonalisering er at aktørenes atferd formes gjennom formelle begrensninger (jf. avtaleforpliktelse), herunder klare regler for hva som innebærer brudd på forpliktelsene. Grad av institusjonalisering er avhengig av hvor «stramme» reglene og avtaleforpliktelsene er og hvilke muligheter for sanksjoner som eksisterer ved brudd på disse. Et nærliggende eksempel er WTO som har etablert tvisteløsningsprosedyrer som kan utløses ved avtalebrudd og som i siste instans kan

²⁴ Se også Veggeland (2002, 2005a).

²⁵ Se for eksempel North (1990), Scott (1995) og Young (1994:3–4).

²⁶ Se for eksempel Scott (1995).

legitimere sanksjoner mot et land som bryter avtaleforpliktelsene. I den forbindelse er økonomiske straffetiltak (som straffetoll) det mest relevante virkemiddelet. Dette vil igjen være særlig effektivt overfor land med åpen økonomi og begrenset økonomisk styrke. Et poeng i den forbindelse er for øvrig at land som gjentatte ganger nekter å rette seg etter WTO-forpliktelsene og dermed blir utsatt for straffesanksjoner, samtidig risikerer å tape anseelse blant de andre medlemslandene og på den måten kan få svekket sin innflytelse og strategiske posisjon i WTO. Manglende oppfølging av forpliktelsene kan i siste instans også innebære en trussel om å bli stengt ute fra samarbeidet. Poenget er at regulering og disiplinering av atferd blir mer effektiv når det i tillegg til positive insentiver også eksisterer forpliktende regler og sanksjonsmuligheter. Samarbeidet bygger her på «hard law» og en «hard regulerings-tilnærming».

Institusjonalisering gjennom positive insentiver

Institusjonalisering av handelssamarbeid, det vil si etablering av spilleregler for hvordan handelen mellom stater skal foregå, kan være drevet fram av positive insentiver. Dette innebærer at deltakerne ser en gevinst ved å delta, og at de samtidig relativt konsekvensfritt kan avstå fra å delta når de oppfatter at gevinsten ikke er til stede. Gevinsten kan for eksempel være at det etableres felles kontrollrutiner for sjømatnæringen som ivaretar nasjonale helseinteresser eller interessene til en viktig nasjonal eksportsektor. For at samarbeidet skal fungere er denne type positive bindinger avhengig av at det eksisterer en kollektiv interesse og at arbeidet *ikke* til en hver tid nødvendigvis må ha full oppslutning. Det må eksistere en fleksibilitet som gjør formelle sanksjoner unødvendig. Denne type bindinger må sies å være relativt løse. Samarbeidet er dessuten avhengig av at mindre avvik fra rutiner og praksis man er blitt enige om, ikke har noen direkte alvorlige negative konsekvenser for den enkelte stat. Avvik må med andre ord ikke berøre sterke nasjonale interesser. Resultatet er en løs form for koordinering, der enigheten ofte vil legitimeres på grunnlag av ekspertise og vitenskapelige argumenter, og der mottakerne må overbevises om at dette er gode nok argumenter (Brunsson og Jacobsson 2000:40). Internasjonalt standardiseringsarbeid er typisk for denne type institusjonalisering (ibid.). Samarbeidet bygger med andre ord på «soft law» og en «myk reguleringsstilnærming».

Institusjonalisering gjennom utviklingen av et normativt og verdimeslig fellesskap

Denne formen for institusjonalisering kan ses i sammenheng med det North (1990) kaller uformelle begrensninger, det vil si at aktørene følger et sett av spilleregler, men uten at disse nødvendigvis er nedfelt i formelle regler eller avtaler. Aktørene kan dermed være tett bundet sammen og kan justere og korrigere atferd uten at det er behov for kontroll, overvåkning og/eller sanksjoner. Aktørene forholder seg til sosiale normer og verdier som er utviklet innenfor et fellesskap. Regler vil gjenspeile historiske erfaringer. Videre vil man kunne betrakte «...networks of rules and rule-bound relations as being sustained by trust, a confidence that appropriate behavior can be expected most of the time» (March & Olsen 1989:38). Aktørenes atferd kan på denne måten koordineres ved at de internaliserer de samme normene. Denne type institusjonalisering kan man forvente blant individer innenfor mindre grupper og organisasjoner, og kanskje også innenfor internasjonale faglige nettverk, der transnasjonale normer utvikles på grunnlag av bredt aksepterte vitenskapelige kriterier og «standarder» (Haas 1992). Det kan imidlertid stilles spørsmålsteget ved realismen i at internaliseringen «skaleres opp» til også å gjelde samfunn og stater

(Krasner 1999: 209; Hovi og Underdal 2000: 199). Det kan likevel ikke utelukkes at elementer av internalisering også forekommer på det internasjonale nivået, for eksempel gjennom justering av forestillinger om egen rolle eller «identitet». Et eksempel er EU, der en felles identitet som «europeere» på enkelte områder synes å supplere rene nasjonale identitetsforestillinger. I handelspolitiske spørsmål opptrer dessuten representanter for EU som «europeere» – som representanter for alle medlemsland. For eksempel representerer Europakommisjonen medlemslandene i WTO og snakker på deres vegne på grunnlag av vedtatte mandater. Det er dermed EUs *samlede* interesser, normer, verdier og handelspolitiske utspill som fremmes. Spørsmålet blir likevel om det innenfor store samarbeidsorganer som WTO er grunnlag for at aktørene orienterer sin atferd mot felles normer og verdier. Det er uansett grunn til å anta at potensialet er relativt begrenset i WTO som et handelspolitisk organ basert på forhandlinger, og noe større gjennom for eksempel samarbeid mellom ulike lands ekspertorganer, som tilsynsmyndigheter, der prosessene preges av konsensus og vitenskapelig argumentasjon.

1.6.3 Virkemidler for å forenkle handelen og fjerne handelshindringer: en «hard» og en «myk» regulerings-tilnærming

«Hard reguleringstilnærming»

Stater har en rekke tilgjengelige virkemidler i forbindelse med arbeidet for å forenkle handel og forhindre handelshindringer. De kan forhandle fram bindende bilaterale eller multilaterale avtaler for å redusere både toll og ikke-tollmessige handelsbarrierer. En slik tilnærming innebærer at man anvender det vi tidligere har presentert som «hard law», det vil si forpliktende lover og regler. Både etableringen av en rekke forpliktende avtaler under WTO og inngåelsen av EØS-avtalen er eksempler på dette. Slike forpliktende internasjonale regelverk kan betraktes som en parallell til nasjonal lovgivning, som gir en nærmere spesifisering av formål, hvilke tiltak som kan eller skal iverksettes for å oppnå formålet, mekanismer som skal sikre overholdelse av reglene, og sanksjoner offentlige myndigheter kan iverksette hvis reglene ikke følges (May 2002; Mörth 2002). En slik «hard reguleringstilnærming» innebærer at arbeidet med å forenkle handelen i stor grad vil foregå gjennom formelle forhandlingsprosesser, der involverte parter gjerne vil være forsiktige med å gi for mye ettersom de gjennom en avtale vil kunne bindes opp over lengre tid med hensyn til hvilke handelstiltak de senere kan iverksette. Formelle forhandlingsprosesser, ikke minst i en multilateral sammenheng, kan derfor være tidkrevende og problematisk med hensyn til å komme fram til omfattende felles tiltak. Forhandlingsprosessen i WTO, som per 2010 har pågått i ni år uten resultat, er et eksempel på dette. I internasjonal sammenheng kan derfor en «hard reguleringstilnærming» være vanskelig å anvende i praksis, selv om den også kan være effektiv for å sikre harmonisering og tilnærming mellom ulike lands handelsreguleringer. Arbeidet i EU med å fjerne handelshindringer og sikre fri handel internt er et eksempel på dette.

En «hard reguleringstilnærming» i internasjonalt handelssamarbeid vil gjerne preges av konflikthåndtering som igjen kan relateres til den klassiske ideen fra studiet av internasjonal politikk om at det internasjonale systemet preges av anarki, der egoistiske stater følger sine snevre egeninteresser uten noen sentral autoritet som kan «kontrollere» dem (Morgenthau 1962). Fokus er på kampen mellom ulike

nasjonale interesser. Av dette følger det at institusjonelle endringer gjenspeiler interessene og overbevisningene til den eller de mektigste statene på bakgrunn av koalisjonsbygging og trusler og løfter basert på politisk og økonomisk tyngde (Olsen 2002:9). Problemer og løsninger vurderes i forhold til en nasjonal kontekst, og statene vil lettere være uenige om både problemdefinisjonene og virkemidlene. Den enkelte stat vil oppfatte andre stater som konkurrenter og motparter og dermed som potensielle trusler mot nasjonale interesser. Vi kan ut i fra dette forvente at en stat kun går med på etablere et institusjonelt handelssamarbeid hvis den oppfatter at dette ikke er i strid med viktige nasjonale interesser. Arbeidet vil være preget av forhandling, tautrekking og hestehandel.

«Myk reguleringstilnærming»

Et alternativ til en «hard reguleringstilnærming» er å bruke «mykere» virkemidler, det vil si virkemidler som ikke har den samme forpliktende og bindende virkningen som «hard law», men som er basert på frivillighet og på intensjonen om å skape et samarbeidsklima som gjør at partene tilnærmer seg hverandre frivillig uten trusselen om formelle sanksjoner (Mörth 2004). Dette kan gjøres ved å anvende det vi tidligere har beskrevet som «soft law» (Shelton 2000). «Soft law» kan være anbefalinger, frivillige standarder, intensjonserklæringer m.m. som *ikke* er rettslig forpliktende. «Soft law» gir et friere spillerom for involverte parter med hensyn til hvordan de skal oppnå fastsatte overordnede målsettinger, som for eksempel målsettinger om å forenkle handel, sikre at handel foregår mest mulig problemfritt, og å få fjernet konkrete handelshindringer. Antakelsen er at arbeid i tråd med en mykere tilnærming i større grad vil være preget av problemløsning, der partene identifiserer kollektive problemer, og der de drives av et ønske om å finne de beste felles løsninger på disse problemene. En forutsetning vil være at partene deler, i det minste i noen grad, noen målsettinger, og at institusjonelle endringer derfor kan skje som følge av frivillige avtaler og ordninger (Olsen 2002:9). Forventingen er at statene i større grad fokuserer på kollektive problemer enn snevre nasjonale interesser. Et poeng er her at sannsynligheten for at arbeidet preges av problemløsning og felles målsettinger, vil kunne variere avhengig av hva slags handelsproblem det dreier seg om. Det *kan* for eksempel være lettere med kollektiv forståelse når tema er universelle miljø- og helsespørsmål enn om tema er snever næringsutvikling. Antakelsen er at en «myk reguleringstilnærming» i større grad vil være preget av samarbeid og åpenhet i forhold til å akseptere andre staters forslag og innspill. Ved å betrakte handelssamarbeidet som problemløsning, vil spørsmålet for statene være hvordan de på en best mulig måte kan bidra til å utforme løsninger som kan ivareta kollektive interesser.

Myk og hard reguleringstilnærming: oppsummert

I tråd med May (2000) skiller vi dermed mellom den «harde reguleringstilnærmingen», som består av forhandlinger og formelle og forpliktende regler og mekanismer for å sikre regeloverholdelse, og en «myk reguleringstilnærming», som består av anbefalinger, retningslinjer osv. som inneholder ulike former for insentiver for å gjennomføre tiltak som kan bidra til å oppnå ønskede utfall (som å forenkle handelen). I henhold til disse to tilnærmingene kan dermed to sett av ulike virkemidler brukes for å forenkle handelen og fjerne handelshindringer:

- «Harde» midler: formelle forhandlinger, tvisteløsning, tvinge gjennom egen vilje eller få på plass et formelt kompromiss, økonomiske og politiske sanksjoner.
- «Myke» midler: følge de samme frivillige standarder, anbefalinger, retningslinjer etc., komme fram til en felles plattform eller tilpasse seg den annen part gjennom uformelle samtaler, bilaterale konsultasjoner, samarbeid, møter og utveksling av personell, frivillig/unilateral harmonisering.

1.7 Rapportens struktur

I denne rapporten vil vi i kapittel to se nærmere på fire utvalgte case, der norsk sjømat har opplevd problemer på eksportmarkedene: eksport av fiskehoder til Sør-Korea, eksport av laks til EU, og eksport av laks og ørret til Russland. Vi ser også på regler knyttet til landing og eksport av sjømat til EU, der fokus er Norges tilpasning til nye kontrollregler i EUs fiskeriforvaltning – fangstsertifikater. I kapittel tre vurderer vi på grunnlag av case-studiene, ulike virkemidler som kan brukes til å løse handelsproblemene, og på faktorer som kan bidra til å øke eller svekke sannsynligheten for å finne løsninger på problemene.

2 Handelshindringer og norsk sjømateksport – fire case

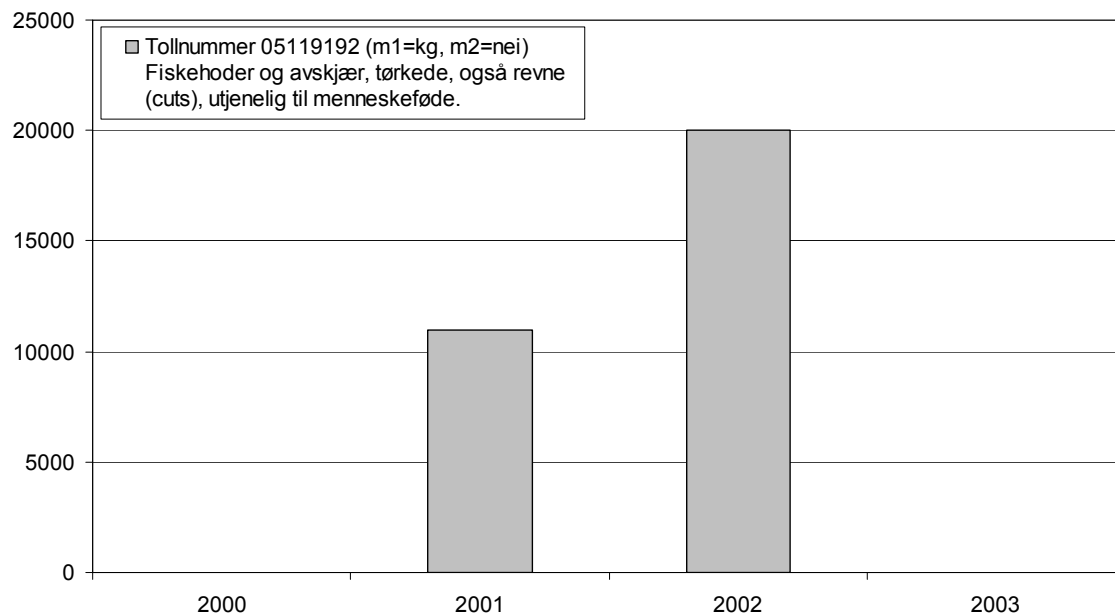
2.1 Innledning

Vi skal i dette kapittelet studere nærmere fire case som omhandler handelshindringer som har oppstått for sjømateksporten: restriksjoner på import av fiskehoder til Sør-Korea, restriksjoner på import av laks til EU, restriksjoner på import av laks og ørret til Russland, og krav til blant annet fangstsertifikater ved landing og eksport av sjømat til EU. Poenget med å velge disse fire casene er for det første at alle berører viktige markeder for norsk sjømateksport (selv om eksport av fiskehoder ikke har hatt noen nevneverdig økonomisk betydning), og for det andre at det i de fire casene er brukt flere ulike metoder i arbeidet med å løse handelsproblemene. De fire case-studiene gir derfor et godt grunnlag for å belyse ulike faktorer som har betydning for handelsforenkling generelt og fjerning av konkrete handelshindringer spesielt.

2.2 Case 1 – Restriksjoner på import av fiskehoder til Sør-Korea²⁷

På 2000-tallet ble det i Norge økt fokus på å utnytte mulighetene for å selge biprodukter fra sjømat for konsum (Stiftelsen Rubin 2004). I en konkurranseutsatt næring som sjømatnæringen, har det å få avsetning for produkter som tidligere ble betraktet som avfall – som fiskehoder, rygger, finner, avskjær, skinn m.m. – blitt vurdert som en måte å øke lønnsomheten på. I 2002 utgjorde biprodukter fra norsk fiskeri- og havbruksnæring 540 000 tonn. Av dette ble 390 000 tonn benyttet i hovedsak til mel, ensilasje og pelsfor og (en mindre del) til konsum og ingredienser i andre produkter, mens resten ble dumpet på havet (ibid.). Spørsmålet har vært hvordan omsetningen av biprodukter til konsum kan økes, i Norge så vel som i utenlandske markeder. I denne sammenheng har det vært sett på mulighetene for å øke eksporten av slike produkter til aktuelle markeder. I flere land, deriblant Sør-Korea, har det lenge vært konsumert en betydelig mengde biprodukter av sjømat. Ett av disse produktene er fiskehoder, som blant annet er blitt brukt som ingrediens i supper. Norske sjømatprodusenter så markedsmulighetene på dette området og viste interesse for å eksportere torskehoder til Sør-Korea. I 2001 og 2002 ble det eksportert torskehoder til Sør-Korea, selv om det dreide seg om svært små mengder.

²⁷ Analysen av denne saken bygger på en gjennomgang av offentlige og interne dokumenter, intervjuer, deltakelse på ett av TBT-komiteens møter i WTO, der fiskehodesaken ble diskutert, og møtereferater fra TBT-komiteen 2002-2008 (se: http://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_work_docs_e.htm).



Figur 2.1 Eksport av torskeshoder til Sør-Korea 2000–2003 (mengde i kg)²⁸

I to år ble det dermed foretatt eksport av torskeshoder til Sør-Korea. Så ble plutselig eksportørene rammet av Sør-Koreas forbud mot import av fiskehoder fra en rekke land, deriblant fra Norge, New Zealand og EU. Etter 2002 har det ikke foregått noen eksport av torskeshoder fra Norge til Sør-Korea.

Koreanske myndigheter har brukt ulike begrunnelser, relatert til både helse- og kvalitetshensyn, for innføring av importrestriksjoner. Hovedargumentet som er blitt framført i både WTOs TBT-komite og bilateralt, har vært at importforbudet er blitt opprettholdt for å ivareta helsehensynet og sikre mattrykgheten – dette med bakgrunn i et argument om at fiskehodene ikke er egnet for menneskeføde. I tillegg har koreanske myndigheter framført nok et moment bilateralt, nemlig et krav om at produsenter av fiskehoder må kutte fiskehodene på en bestemt måte – i henhold det såkalte «Asian Cut». Det siste momentet nevnes imidlertid ikke i diskusjonene som har pågått i WTO. Saken med fiskehodene er tatt opp gjentatte ganger, både bilateralt overfor koreanske myndigheter, og i WTOs TBT-komite. Det har dermed pågått et arbeid i mange år for å få løst denne saken på ulike måter.

Norge har flere ganger tatt opp saken både formelt i TBT-komiteen og gjennom skriftlig kommunikasjon og uformelle møter med koreanske myndigheter utenfor komiteen. Det er likevel New Zealand som primært har frontet arbeidet med å fjerne importforbudet for fiskehoder.

I midten av juni 2002 ba New Zealands ambassade i Sør-Korea om at koreanske myndigheter skulle klargjøre og forklare hvorfor Sør-Korea hadde innført et forbud mot import av fiskehoder fra New Zealand.²⁹ New Zealand påpekte samtidig at Sør-Korea tillot import av tilsvarende produkter fra USA. Sør-Korea ga den gang følgende begrunnelse for forbudet:

²⁸ Kilde: Statistisk sentralbyrå

²⁹ For New Zealands vedkommende dreide det seg om fiskehoder fra lysing; for Norges del gjaldt det fiskehoder fra torsk.

- Sør-Korea viste til at verdens tollorganisasjon (WCO: World Custom Organisation) betraktet fiskehoder som avfall og at produktet derfor ikke var egnet for import.
- Sør-Korea viste til at de hadde behov for mer informasjon om fiskehodene fra New Zealand før de eventuelt kunne vurdere om disse var egnet til menneskeføde og dermed egnet som importprodukt.

New Zealand tok opp saken 25. juni 2002 i «Joint Committee on Economic Co-operation» som er en felles komité der Sør-Korea og New Zealand møtes for å diskutere handelsrelaterte forhold. New Zealand informerte der om at tilsynsmyndighetene i New Zealand («New Zealand Food Safety Authority») kunne garantere for at fiskehodene var egnet til menneskeføde. I september 2002 skrev den koreanske importøren et brev til koreanske myndigheter og ba om at forbudet mot import av fiskehoder fra New Zealand skulle fjernes. Importøren begrunnet dette med følgende:

- De aktuelle fiskehodene var blitt servert til koreanske forbrukere siden importen startet opp i 1997.
- Fiskehodene fra New Zealand ble på det gjeldende tidspunkt konsumert daglig av mer enn tusen koreanske forbrukere.

New Zealand fulgte deretter opp saken med koreanske myndigheter, men ble fortalt at dette *ikke* var en type sak som kunne løses i løpet en to-fire års periode. Koreanske myndigheter insisterte videre på at årsaken til importforbudet var at i WCO betraktes fiskehodene som avfall og at Sør-Korea derfor ikke betraktet produktet som egnet for import. New Zealand fulgte opp saken og ba 29. november 2002 om at Korea skulle fjerne importforbudet med utgangspunkt i at forbudet var i strid med Sør-Koreas forpliktelser under SPS-avtalen og TBT-avtalen. New Zealand viste videre til at WCO hadde sendt et brev til New Zealands myndigheter, der de anbefalte at frosne fiskehoder som skulle eksporteres til Sør-Korea som menneskeføde, burde klassifiseres under tollkapittel 0303.78 (og ikke under tollkapittel 5 som viser til eksporterte/importerte fiskehoder som skal brukes til andre forhold enn menneskeføde). Dette skulle vise at WCO ikke ser på fiskehoder *per se* som et avfallsprodukt.³⁰

Sør-Korea hevdet likevel at importforbudet var begrunnet med at dette dreide seg om et avfallsprodukt. New Zealands myndigheter tok derfor i slutten av desember 2002 kontakt med koreanske myndigheter for å få en forklaring på forbudet. De viste igjen til følgende:

- Koreanske forbrukere konsumerer fiskehoder fra New Zealand hver dag.
- Mattilsynet i New Zealand garanterer at produktet er egnet til menneskeføde.
- Det er ikke påvist noen helsefare knyttet til å spise dette produktet.
- WCO har gitt en offisiell uttalelse der de viser til at de ikke betrakter fiskehodene fra New Zealand som avfallsprodukt.
- Det å kategorisere et produkt som et avfallsprodukt er dessuten ikke anerkjent av WTOs TBT-avtale som en legitim grunn for å innføre et importforbud.

³⁰ Det er samtidig verdt å nevne at det å klassifisere et produkt som et avfallsprodukt ikke gir noen automatisk rett under WTO-regelverket til å innføre et importforbud. Det er tillatt å handle med avfallsprodukter. Et importforbud må uansett rettfærdiggjøres ut i fra legitime hensyn som følger av WTO-regelverket.

New Zealand var i tillegg opptatt av at manglende respons fra koreanske myndigheter på New Zealands anmodning 29. november 2002 om å fjerne importforbudet, var i strid med WTOs regler knyttet til transparens og åpenhet omkring handelsrealterte saker.

New Zealand tok etter dette gjentatte ganger kontakt med koreanske myndigheter for å diskutere saken, men uten at importforbudet for fiskehodene fra New Zealand ble fjernet. New Zealand bestemte seg for å ta opp saken i WTOs TBT-komité som dermed ble behandlet på en rekke møter i årene som fulgte. Saken ble tatt opp på til sammen femten møter i TBT-komiteen – siste gang på møtet 1.–2. juli 2008. Fram til da hadde til sammen fire av WTOs medlemmer (New Zealand, Norge, EU og Island) meldte fra til komiteen om sine bekymringer i denne saken (WTO 2010). Under følger en kronologisk gjennomgang av hvordan saken med importforbud mot fiskehoder ble diskutert i TBT-komiteen.

Møte i TBT-komiteen 2. juli 2003

På dette møtet ga representanten fra New Zealand uttrykk for bekymring når det gjaldt import av fiskehoder (for eksempel fra lysing, torsk og sei) brukt i tilberedelse av supper som brukes til menneskeføde. Representanten forstod det slik at Sør-Korea forbyr import av fiskehoder fra lysing basert på en antakelse om at de kan betraktes som avfall. Han viste til at i henhold til WTOs regelverk er det å betrakte et produkt som avfall ikke en legitim begrunnelse for å forby import av produktet. Videre påpekte han at New Zealands myndigheter hadde informert Sør-Korea om at New Zealand kunne produsere fiskehoder i henhold til en standard som gjør dem egnet for menneskeføde og at myndighetene dessuten kunne gi de nødvendige garantier i forhold til dette. New Zealand var ikke klar over og var heller ikke informert av Sør-Korea, om at det fantes noen konkret risiko for helsefare som kunne begrunne det iverksatte importforbudet. New Zealands representant viste til uttalelsen fra WCO om at fiskehoder fra lysing som skal brukes til menneskeføde, bør klassifiseres under kapittel 3 (tollnummer 0303.78) i tolltariffen.³¹ Dette betyr at produktet *ikke* skal klassifiseres som avfall under kapittel 5 i tolltariffen.

Representanten påpekte også at det i ett år hadde pågått bilaterale konsultasjoner mellom Sør-Korea og New Zealand med sikte på å løse denne saken. New Zealand hadde dessuten i forbindelse med møtet i TBT-komiteen som ble holdt 3. mars 2003, presentert et «*aide memoire*» for Sør-Korea, det vil si et uformelt og uforpliktende forslag til avtale mellom partene. Sør-Korea hadde imidlertid ikke gitt noen respons på dette forslaget. New Zealands representant understreket videre at Sør-Korea ikke hadde innført noen konkrete krav til kutting av fiskehoder, verken til koreanske fiskebåter som opererer utenlands eller til virksomheter i Sør-Korea som kutter fiskehoder som skal gå til menneskeføde. Han etterspurte en begrunnelse for importforbudet på fiskehoder – en begrunnelse som måtte rettferdiggjøres i henhold til relevante GATT- eller TBT-regler. Han hevdet at Sør-Korea burde åpne for import av fiskehoder av lysing så lenge tilstrekkelig med dokumentasjon og garantier fulgte produktet med hensyn til at produktet var egnet for menneskeføde, og oppfordret Sør-Korea til å imøtekomme New Zealands bekymringer så snart som mulig.

Sør-Koreas representant meddelte TBT-komiteen at koreanske myndigheter var klar over poengene som New Zealand hadde tatt opp i bilaterale konsultasjoner, at

³¹ Se Toll- og avgiftsdirektoratet (2009).

saken var til behandling i det relevante koreanske departementet, og at han ville komme tilbake til komiteen for å presentere utfallet av denne behandlingen.

Møte i TBT-komiteen 9. desember 2003

New Zealands representant tok opp saken med fiskehodene på nytt i dette møtet og gjentok mange av poengene og argumentene som var blitt presentert på møtet 2. juli samme år. Hun viste til at koreanske myndigheter ikke hadde gitt noen respons på New Zealands bekymringer og heller ikke hadde notifisert til TBT-komiteen på hvilken måte koreanske regler skulle ta hensyn til disse bekymringene. Hun antydte også at det koreanske importforbudet syntes å virke diskriminerende ettersom koreanske virksomheter ikke syntes å være pålagt noen bestemte restriksjoner knyttet til kutting av fiskehoder. Bilaterale konsultasjoner hadde nå pågått i atten måneder. Hun oppfordret dermed igjen Sør-Korea til å gjøre noe med denne saken så snart som mulig. Sør-Korea ble igjen bedt om å rettfærdiggjøre tiltaket i henhold til relevante GATT- og TBT-regler, spesielt artikkel 2.5 i TBT-avtalen, som lyder som følger:

2.5 A Member preparing, adopting or applying a technical regulation which may have a significant effect on trade of other Members shall, upon the request of another Member, explain the justification for that technical regulation in terms of the provisions of paragraphs 2 to 4. Whenever a technical regulation is prepared, adopted or applied for one of the legitimate objectives explicitly mentioned in paragraph 2, and is in accordance with relevant international standards, it shall be rebuttably presumed not to create an unnecessary obstacle to international trade.

Representanten fra Sør-Korea responderte med at den koreanske delegasjonens oppfatning var at fiskehoder generelt måtte betraktes som avfall og ikke var egnet som menneskeføde. Det ble her vist til at WCO har klassifisert fiskehoder som et biprodukt som ikke er egnet for menneskeføde under headingen 0511 i tolltariffen. Han argumenterte derfor for at saken dreide seg om å klassifisere bestemte typer fiskehoder, som for eksempel fiskehoder fra lysing og torsk, enten som mat eller som avfall. Han stilte seg videre tvilende til om TBT-komiteen var det rette forum for å diskutere disse spørsmålene, ikke minst fordi Sør-Korea ikke hadde innført noen bestemte krav til standarder når det gjaldt import av fiskehoder. Når det gjaldt eventuell ulik behandling av henholdsvis fiskehoder fra lysing og torsk, viste han til at stillehavstorsk tradisjonelt var blitt betraktet og behandlet som mat i Sør-Korea. Torsk og lysing tilhørte ulike typer arter og kunne derfor ikke behandles som tilsvarende produkter («like products»). Når det gjaldt anbefalingen WCO hadde gitt om å klassifisere fiskehoder fra lysing som menneskeføde under kapittel 3 (tollnummer: 0303.78) i tolltariffen, viste han til at dette kun var en rådgivende uttalelse og ikke en formell beslutning fra WCOs side. Den koreanske delegasjonen var likevel positiv til videre informasjonsutveksling om denne saken og var forberedt på å fortsette bilaterale konsultasjoner.

Møte i TBT-komiteen 23. mars 2004

Representanten fra New Zealand viste på dette møtet til at New Zealand fortsatt ikke hadde mottatt noen tilfredsstillende forklaring fra Sør-Korea på importforbudet på fiskehodene. Hun påpekte at Sør-Korea hadde hevdet at fiskehoder generelt betraktes som avfall og ikke som menneskeføde. Likevel både behandles og spises fiskehoder som mat i Sør-Korea. Dessuten er ikke det å betrakte et produkt som

avfall en legitim begrunnelse for å innføre et importforbud. New Zealand gjentok anmodningen om at Sør-Korea, i tråd med TBT-avtalens artikkel 2.5, skulle rettferdiggjøre tiltaket under relevante GATT- og TBT-regler. Samtidig var New Zealand fortsatt av den oppfatning at importforbudet var i strid med Sør-Koreas WTO-forpliktelser, enten det gjaldt GATT artikkel XI (se vedlegg 1 i denne rapporten) eller relevante TBT-regler. New Zealand hadde ennå ikke mottatt melding fra koranske myndighetsorganer om at det var noen helsefare knyttet til kutting av fiskehoder som kunne begrunne det koreanske importforbudet. Representanten fra New Zealand konkluderte med at det ikke fantes noen legitime hensyn som kunne begrunne det koreanske tiltaket og at importforbudet var iverksatt for å beskytte Sør-Koreas egen industri.

Representanten fra Norge informerte på dette møtet TBT-komiteen om at Norge hadde tilsvarende bekymringer som New Zealand og at Norge uten hell og over lengre tid hadde prøvd å løse denne saken med koreanske myndigheter bilateralt. Norge ventet ennå på en tilfredsstillende forklaring på hvorfor koreanske myndigheter opprettholdt et importforbud som etter norske myndigheters mening var i strid med WTO-regelverket. Den norske delegasjonen etterspurte en skriftlig forklaring fra Sør-Korea.

Representanten for EU støttet kommentarene fra New Zealand og Norge, og viste til at også produsenter i EU stod overfor de samme restriksjonene på det koreanske markedet, spesielt i forhold til torskeshoder. EU ba om at Sør-Korea skulle gi en forklaring på tiltaket og fjerne importrestriksjonene, som etter EUs oppfatning utgjorde unødvendige tekniske handelsbarrierer.

Representanten for Sør-Korea takket for innlegget fra New Zealand og understreket at denne saken ikke bare dreide seg om kommersielle hensyn, men også involverte kulturelle og politiske forhold. Ifølge representanten må man i en sak som involverer et mat-relatert produkt som ikke er egnet for menneskeføde, håndtere handelshensyn med varsomhet. Likevel var Sør-Korea åpen for fortsatt bilateral dialog med New Zealand om saken. Når det gjaldt import av torskeshoder, viste han til de pågående bilaterale konsultasjonene med EU og Norge. Han viste videre til at bekymringene som var kommet fram i TBT-komiteens møte ville bli videreformidlet hjem til hovedstaden og at man ville gjøre en innsats for å komme fram til en bilateral løsning.

Møte i TBT-komiteen 1. juli 2004

New Zealands representant viste på dette møtet til at dette var **fjerde gangen** i TBT-komiteen at New Zealand hadde tatt opp problemene med import av fiskehoder til Sør-Korea. Hun uttrykte skuffelse over at til tross for konkrete oppfordringer, så hadde ikke Sør-Korea skaffet til veie noen juridisk begrunnelse for tiltakene som hadde ført til importforbud mot fiskehoder. New Zealand hadde akkurat de samme bekymringer som var blitt lagt fram på tidligere møter, og New Zealand mente fortsatt at Sør-Koreas tiltak var i strid med WTO-regelverket. Hun meddelte komiteen om at New Zealand nå aktivt samarbeidet med andre berørte eksportland og ønsket å ha en diskusjon med Sør-Korea om noen prinsipper som kunne brukes for raskt å fjerne importrestriksjonene i tråd med WTO-reglene.

EUs representant delte New Zealands bekymringer og anmodet Sør-Korea om å rette oppmerksomhet mot denne saken. Norges representant støttet kommentarene og bekymringene som var lagt fram av EU og New Zealand. Han håpet at Sør-Korea og andre berørte WTO-medlemmer ville komme fram til en gjensidig tilfredsstillende løsning så raskt som mulig.

Sør-Koreas representant forklarte at deres overordnede målsetting for reguleringen av import av fiskehoder fra lysing var knyttet til helsebeskyttelse, som er et hensyn som er tatt inn i flere av WTOs avtaler. Han understreket igjen at denne saken måtte håndteres med stor varsomhet, gitt de kulturelle og politiske virkninger saken kunne ha. Sør-Korea var villig til å diskutere med New Zealand hvordan man kunne utforme legitime standarder og krav som kunne garantere at helsehensynet ble ivarettatt. Relevante koreanske myndigheter var fortsatt åpne for bilaterale konsultasjoner angående denne saken. Sør-Korea prøvde også å imøtekomme bekymringene som var lagt fram av EU og Norge og uttrykte ønske om å gjennomføre flere og mer detaljerte konsultasjoner.

Møte i TBT-komiteen 5. januar 2005

Representanten for New Zealand tok på møtet nok en gang opp saken med fiskehodene. Hun uttrykte denne gangen bekymring over at Sør-Korea i de nylig avholdte bilaterale samtaler hadde informert om at de la opp til å opprettholde forbudet mot import av fiskehoder fra New Zealand, men ville tillate import av fiskehoder fra enkelte andre eksportland. Hennes forståelse av samtalerne var at koreanske myndigheter fryktet at det å åpne markedet for import fra New Zealand, ville føre til at andre land som eksporterer samme produkt, ville be om markedsadgang. Dette ville igjen kunne få konsekvenser for konkurrerende koreansk industri. Hun understreket at slike hensyn ikke kunne betraktes som legitime begrunnelser for importforbudet i henhold til WTO-regelverket. Videre påpekte hun at Sør-Korea allerede tillater import av fiskehoder fra bestemte andre arter. New Zealand aksepterte ikke Sør-Koreas argument om at fiskehoder fra lysing og fra ulike andre arter må klassifiseres som «ikke-tilsvarende produkter» («not like-products») og derfor behandles forskjellig.

Poenget var, ifølge New Zealands representant, at et bredt utvalg av fiskehoder, inkludert fiskehoder fra lysing, som landes av koreanske fiskebåter eller som importeres som hel fisk, faktisk blir konsumert i koreanske restauranter og hjem daglig. Hun påpekte inkonsistensen ved at Sør-Korea begrunnet importforbudet for fiskehoder fra lysing med at det var et avfallsprodukt, samtidig som dette var et populært matprodukt i Sør-Korea. Hun gjentok også at New Zealand kunne gi de nødvendige garantier for at fiskehodene kunne produseres i henhold til tilfredsstillende hygieniske standarder. Videre mente hun at slike garantier, med dokumentasjon, var det som var normal prosedyre for de fleste andre sjømatprodukter som eksporteres til Sør-Korea, og at en slik ordning synes å være det minst handelsrestriktive tiltaket som kunne ivareta alle legitime hensyn. Hun oppfordret Sør-Korea til å handle raskt for å oppfylle sine WTO-forpliktelser i denne sammenhengen.

EUs representant delte New Zealands bekymringer i denne saken, takket Sør-Korea for de planlagte bilaterale samtalerne, og håpet at det koreanske markedet snart ville bli åpnet for de produktene det her var snakk om.

Norges representant delte New Zealands bekymringer og viste til at Norge hadde tatt opp dette spørsmålet på tidligere møter i TBT-komiteen. Samtidig viste han til at Norge hadde gående en konstruktiv dialog om dette med koreanske myndigheter og mente at en løsning i tråd med WTO-regelverket bør baseres på det grunnleggende bestevilkårsprinsippet (MFN: Most Favoured Nation Principle) i WTO. Bestevilkårsprinsippet er et ikke-diskrimineringsprinsipp som brukes både innenfor WTO og i andre avtaler mellom land. Kjernen i prinsippet er at et produkt fra et land ikke skal behandles dårligere enn et tilsvarende produkt som er fremstilt i et annet

land. Alle WTO-medlemmer skal nyte godt av den samme behandlingen. Dersom man gir en fordel til et land, skal dette per definisjon gjelde alle andre land. Norge viste med andre ord til at hvis Sør-Korea for eksempel fikk på plass en avtale med New Zealand som løste problemet med importrestriksjonene på fiskehoder, så skulle tilsvarende løsning gjelde for andre relevante parter.

Sør-Koreas representant sa i sitt innlegg at selv om det var gjennomført en rekke bilaterale konsultasjoner med New Zealand, så var det fortsatt ulike synspunkter på hvordan saken kunne løses på en gjensidig tilfredsstillende måte. Denne saken ville dessuten også bli håndtert i bilaterale samtaler mellom Sør-Korea og New Zealand på møtet i «Joint Committee on Economic Co-operation» som skulle holdes 10. november samme år. Han uttrykte tilfredshet med at New Zealand ville gi de tilstrekkelige helsegarantier knyttet til fiskehodene av lysing, og uttrykte samtidig et ønske om at New Zealand ville skaffe til veie relevant informasjon og dokumentasjon så snart som mulig. Dette kunne gjøre de bilaterale samtalene enklere. Han mente at saken kunne løses på en gjensidig tilfredsstillende måte gjennom konsultasjoner og viste til at nyttige konsultasjoner også foregikk med EU og Norge.

Møte i TBT-komiteen 23. – 23. mars 2005

Saken var ennå ikke løst da TBT-komiteens holdt sitt møte 22.– 23. mars 2005. New Zealand gjentok nok en gang mange av de samme argumentene som var blitt framført på tidligere møter: Sør-Koreas importforbud var i strid med WTO-regelverket, Sør-Korea fortsatte med å forby import av fiskehoder fra New Zealand, samtidig som de tillot import av fiskehoder fra enkelte andre land, og importforbudet bestod til tross for at New Zealand garanterte at fiskehodene kunne produseres i tråd med tilfredsstillende standarder. New Zealand påpekte igjen at under forutsetning av at nødvendig dokumentasjon kunne fremlegges av eksportør, så var Sør-Korea forpliktet til å tillate import.

På samme møte ga Island, EU og Norge uttrykk for de samme bekymringer som New Zealand og håpet at man kunne komme fram til en løsning i bilaterale konsultasjoner.

Sør-Korea framhevet at det var gjort enkelte positive framskritt i bilaterale konsultasjoner, spesielt med Storbritannia, men at det var behov for ytterligere samtaler med Norge, Island og New Zealand.

Møte i TBT-komiteen 16. – 17. juni 2005

På dette møtet gjentok New Zealand akkurat de samme poengene som ble lagt fram på møtet i mars. Norge støttet igjen opp og påpekte at en løsning må baseres på ikke-diskrimineringsprinsippet og at liknende produkter («like products») (for eksempel fiskehoder fra lysing, torsk etc.) må behandles likt uavhengig av hvor de kommer fra.

Representanten fra EU uttrykte tilfredshet med noen av de framskrittene som var gjort i bilaterale samtaler, der begge parter var blitt enige om at handel med fiskehoder til menneskeføde burde gjenopptas så snart som mulig. Hun håpet at Sør-Korea kunne ordne opp i de gjenstående hindringene, slik at en ordning kunne komme på plass uten flere forsinkelser.

Representanten for Sør-Korea understreket at bilaterale samtaler fortsatt pågikk, men at det fortsatt gjenstod punkter det var uenighet om, og at det kunne ta litt tid før man oppnådde konsensus.

Møte i TBT-komiteen 15. og 17. mars 2006

Innleggene på dette møtet ble i all hovedsak en repetisjon av innleggene holdt på de foregående møtene. New Zealands representant gjentok at New Zealand forventet en fortgang i prosessen («rapid process») for å løse saken og at de var villig til å fortsette samtalen med Sør-Korea. EU viste til at det var håp om å slutføre en avtale med Sør-Korea i nær framtid. Norge delte New Zealands bekymringer og uttrykte ønske om at alle berørte WTO-medlemmer kunne komme sammen og diskutere alle relevante aspekter ved saken og komme fram til en gjensidig tilfredsstillende løsning. Sør-Korea responderte med å vise til at bilaterale forhandlinger pågikk og at man forventet å ha løst saken i nær framtid.

Møte i TBT-komiteen 7.– 9. juni 2006

På dette møtet gjentok New Zealand, EU og Norge i all hovedsak de samme momentene som var tatt opp på det foregående møtet i TBT-komiteen. New Zealand understreket at til tross for de bilaterale samtalen og til tross for at saken var tatt opp mange ganger i TBT-komiteen, så var ikke Sør-Korea i stand til å rettfærdiggjøre den diskriminerende behandlingen av New Zealands fiskebåter. New Zealand håpet fortsatt på en snarlig løsning. Sør-Koreas representant understreket denne gangen at Sør-Korea var klar til å tillate import av fiskehoder egnet for menneskeføde, men at myndighetene på grunn av helsehensynet ville etablere helsestandarder for dette produktet. Han viste til at det pågikk bilaterale samtaler, men at New Zealand ikke hadde gitt støtte de foreslåtte standardene lagt fram av koreanske myndigheter. Han understreket også at Sør-Korea ville håndtere saken på en ikke-diskriminerende måte.

Møte i TBT-komiteen 21. mars 2007

Representanten fra New Zealand viste til at Sør-Korea på det foregående møtet i TBT-komiteen hadde uttrykt vilje til å etablere ordninger som kunne åpne for import av fiskehoder av lysing fra New Zealand. Likevel hadde ikke Sør-Korea gjort noe som kunne tyde på at de formelt ville godkjenne fiskehoder fra lysing til menneskeføde som et matprodukt innen 1. januar 2007. Tvert imot, Sør-Korea hadde nylig informert om at de ikke ville gjøre noe med saken før 2008. New Zealand betraktet denne forsinkelsen som *uakseptabel* og brukte dermed en hardere formulering enn på tidligere møter. Norge støttet New Zealand og oppfordret Sør-Korea til å komme fram til en gjensidig tilfredsstillende løsning for berørte WTO-medlemmer. EU viste til at det var gjort framskritt i de bilaterale samtalen og at en avtale – en «Memorandum of Understanding» – snart var ferdigstilt og at det var forventet at avtalen kunne underskrives i løpet av få uker. Sør-Korea var overrasket over at New Zealand nok en gang tok opp denne saken i TBT-komiteen ettersom de to partene til slutt hadde kommet fram til enighet etter at det var holdt en rekke møter på teknisk nivå. Sør-Korea oppfattet det slik at prosessen med å løse saken nå var i en avslutningsfase. Han påpekte samtidig at den koreanske regjeringen sannsynligvis hadde behov for litt tid til å tilpasse nasjonal lovgivning for å få iverksatt de valgte løsninger. Han viste likevel til at både New Zealands og Norges bekymringer ville bli rapportert tilbake til hovedstaden og at Sør-Korea ville komme tilbake med en respons så snart som mulig.

Møte i TBT-komiteen 5. juli 2007

New Zealand informerte om det var gjort enkelte framskritt i fiskehodesaken ved at koreanske myndigheter hadde signalisert at de hadde planer om å inkludere

fiskehoder fra lysing i koreansk matlov («national food code»), og at disse planene ville bli notifisert til SPS-komiteen (se vedlegg 2 til denne rapporten). Han forstod det slik at disse endringene ville bli iverksatt før utgangen av 2007. Den norske representanten minnet om at denne saken ikke bare gjaldt fiskehoder fra lysing, men også fiskehoder generelt. Han viste videre til at det hadde pågått bilaterale samtaler, og uttrykte håp om at Sør-Korea vil fortsette å opptre konstruktivt for å løse denne lenge vedvarende uløste saken. EU var skuffet over at det ikke hadde vært noen framskritt med hensyn til å skrive under på en avtale – en «Memorandum of Understanding» – med Sør-Korea i denne saken og viste videre til at handelen med fiskehoder mellom partene ennå ikke var mulig. Sør-Korea understreket at et foreløpig utkast til nye regler angående fiskehoder nå var notifisert til SPS-komiteen³² og uttrykte håp om at saken snart ville bli løst. Han ville rapportere tilbake til koreanske myndigheter kommentarene som var gjort i TBT-komiteen fra Norges og EUs side og håpet at saken ville bli løst på bilateralt grunnlag.

Møte i TBT-komiteen 9. november 2007

Representanten fra New Zealand, med uttrykt støtte fra Norge og EU, viste på møtet til at fiskehoder fra lysing, som var fanget i New Zealand og bearbeidet av båter fra New Zealand, fortsatt var utsatt for importforbud av Sør-Korea. Samtidig var fiskehoder av lysing som var fanget i New Zealands farvann, men bearbeidet av koreanske båter, tillatt adgang til det koreanske markedet. New Zealand hadde derfor valgt å ta opp saken nok en gang i TBT-komiteen. Representanten var samtidig fornøyd med at visse framskritt var blitt gjort i denne saken ved at Sør-Korea hadde meldt fra om planene om å inkludere fiskehoder fra lysing i matlovgivningen. Videre hadde disse planene blitt notifisert til SPS-komiteen og var blitt vurdert av koreanske matmyndigheter («the Korean Food and Drug Administration Food Sanitation Council»). Problemet var at enda noen uforventede forsinkelser innebar at endringene i matlovgivningen ikke synes å bli gjennomført i 2007. New Zealand oppfordret derfor Sør-Korea til å sørge for at de påkrevde endringene i matlovgivningen raskt ble gjennomført, slik at saken endelig kunne bli løst. Representanten for EU la til at deres delegasjon var skuffet over at det siden siste møte i TBT-komiteen ikke var gjort noen framskritt angående underskrivingen av «Memorandum of Understanding».

Den koreanske representanten oppfattet det slik at det bilateralt hadde vært betydelig framskritt i denne saken. Han viste til at konkrete regler var blitt notifisert til SPS-komiteen og at Sør-Korea nå var i ferd med å etablere spesifikke regler som var rettet mot denne saken. Det var imidlertid slik at ettersom saken var relatert til folkehelsehensyn, så måtte koreanske myndigheter rådføre seg med fagekspertene. Sør-Korea ville foreta de nødvendige handlinger og ferdigstille konsultasjonene med New Zealand så snart de nasjonale prosessene var gjennomført. Representanten mente samtidig at både Sør-Korea og EU nå var klare for å undertegne en «Memorandum of Understanding». Likevel ville Sør-Koreas delegasjon viderefremme EUs bekymringer i denne saken til det relevante departement i Sør-Korea for å få fortgang i prosessen. Sør-Korea oppfordret videre Norge om å ta kontakt bilateralt med relevante personer og kontaktpunkter i den koreanske regjeringen for å diskutere saken videre.

³² Se WTO-dokumentet G/SPS/N/KOR/243, 7. juni 2007.

Møte i TBT-komiteen 20. mars 2008

New Zealand gjentok på møtet de samme bekymringene som var lagt fram på det foregående møtet. Representanten viste til at koreanske myndigheter («the Korean Food and Drug Administration Food Sanitation Council») hadde utsatt sin beslutning på grunn av mangelfull informasjon angående hvorvidt det aktuelle produktet var helsemessig trygt. Han understreket at New Zealands delegasjon betraktet denne nye forsinkelsen som *uakseptabel* («unacceptable»). Videre viste han til at New Zealand gjennom flere år hadde skaffet til veie store mengder informasjon angående helsemessige aspekter ved produktet det her gjaldt. Han ba om at Sør-Korea kunne vise seg samarbeidsvillig slik at man kunne sikre at de nødvendige endringer i matlovgivningen ble gjennomført raskt og at saken dermed kunne bli løst. New Zealand ville ta opp denne saken i TBT-komiteen så lenge den forble uløst.

EUs representant påpekte at bilaterale forhandlinger pågikk angående handel med torskohoder til menneskeføde og at det var håp om at partene kunne komme fram til en avtale og avslutte denne saken i nær framtid.

Representanten for Sør-Korea viste til at tette bilaterale samtaler mellom relevante myndighetsorganer i de berørte medlemsland pågikk og at koreanske myndigheter arbeidet med å revidere matlovgivningen. Bekymringene som var blitt lagt fram i TBT-komiteen, ville bli rapportert tilbake til hovedstaden med sikte på at denne vedvarende saken kunne bli løst så snart som mulig.

Møte i TBT-komiteen 1. – 2. juli 2008

New Zealand gjentok nok en gang sine bekymringer vedrørende importrestriksjonene på fiskehoder og understreket at New Zealand hadde skaffet til veie betydelig informasjon til det koreanske fiskeridepartementet som viste at fiskehodene var helsemessige trygge. Hun påpekte at en ny forsinkelse hadde oppstått og at endringer i koreansk lovgivning ennå ikke var gjennomført. Videre håpet hun koreanske myndigheter ville vise seg samarbeidsvillige, slik at saken kunne bli løst og man slapp å ta opp saken på nytt.

Representanten fra Sør-Korea beklaget at saken nå var tatt opp på nytt. Han informerte om at Sør-Korea, etter at utkastet til ny matlovgivning var notifisert til SPS-komiteen, hadde besluttet å foreta en inspeksjon på stedet før endelig iverksetting av de nye reguleringene som etter planen skulle skje i mai 2008. Han påpekte videre at Sør-Korea og New Zealand nå diskuterte en detaljert plan for inspeksjoner som skulle gjennomføres av koreanske eksperter.

Utviklingen etter TBT-komiteens møter i 2008

Sør-Koreas importforbud mot fiskehoder er ikke tatt opp i TBT-komiteen etter møtet 1.–2. juli 2008.

Norske myndigheter hadde allerede før dette møtet bestemt seg for at de ikke lenger skulle ta opp saken i komitémøtene ettersom dette uansett ikke syntes å føre fram til noen løsning. Samtidig hadde ikke saken verken stor nok politisk eller økonomisk betydning til at det var aktuelt å bringe saken inn for tvisteløsning i WTO. Det var heller ikke noe press fra den norske sjømatnæringen for å gjøre noe mer med saken. Eksporten av fiskehoder til Sør-Korea har dermed ikke blitt gjenopptatt. Saken er nevnt i norske myndigheters arbeidsplaner, men per 2010 er det ikke gjort noe mer, verken bilateralt eller i WTO-sammenheng, for å komme fram til en løsning som kan åpne det koreanske markedet.

New Zealand uttalte på møtet i TBT-komiteen 20. mars 2008 at de ville ta opp saken med fiskehodene i komiteen så lenge den forble uløst. Etter møtet 1.– 2. juli samme år bestemte imidlertid også New Zealand seg for at de ikke lenger ville bringe saken inn for TBT-komiteen. Saken har forblitt uløst siden 2001. Null framskritt er gjort når det gjelder å fjerne importforbudet. Forbudet mot import av fiskehoder er fortsatt på plass. New Zealand uttrykte samtidig oppgitthet over at denne saken hadde pågått i så lang tid, der de samme argumenter var blitt repetert om og om igjen fra New Zealands side, men uten at Sør-Korea hadde imøtekommet argumentasjonen ved å gjøre noe konkret for å få løst saken. Etter hvert stoppet også de direkte bilaterale samtalene mellom partene opp. Per 2010 jobbet dermed ikke lenger New Zealands delegasjon i Geneve aktivt med saken. Det var likevel håp om at problemet kunne bli løst gjennom de bilaterale forhandlingene om en bredere frihandelsavtale som da pågikk mellom New Zealands og Sør-Koreas myndigheter.

Eksport av fiskehoder til Sør-Korea – en tapt sak?

Studien av eksport av fiskehoder til Sør-Korea viser hvor vanskelig det kan være å løse opp i handelshindringer hvis et land først har bestemt seg for å beholde en handelsrestriksjon. I TBT-komiteen gjentok Sør-Korea i stor grad den samme argumentasjonen år for år. Den koreanske delegasjonen ga inntrykk av at det var framskritt i bilaterale forhandlinger med berørte land, men det ble aldri lagt fram noen endelig løsning. New Zealand ga til slutt opp hele saken i WTO og konkluderte med at denne saken eventuelt måtte løses i andre fora. Norge sluttet også å ta opp saken i WTO, men har vurdert andre muligheter for å komme fram til en løsning. Diskusjonene om en bilateral avtale førte ikke fram – mye fordi det hele tiden var uklart hvilke krav til produksjon og eksport av torskehoder koreanske myndigheter faktisk stilte. I WTOs TBT-komite var det paradoksalt nok primært SPS-argumentasjon som ble brukt av Sør-Korea, det vil si helsehensyn og mattrygghet. Bilateralt stilte imidlertid Sør-Korea også krav om måten torskehodene var kuttet på – det vil si kvalitetskrav – som primært var TBT-relaterte krav. Situasjonen for eksporterende land ble uoversiktlig og uklar. Dette gjenspeilte seg blant annet i utkast til avtaler som Sør-Korea la fram, som fra norsk side ble vanskelig å forholde seg til. Foreløpig synes derfor torskehodesaken å være en tapt sak for Norge, selv om EFTAs frihandelsavtale med Sør-Korea *kan* utgjøre en ramme for å ta opp saken på nytt. Samtidig var denne muligheten nok større for New Zealand som fortsatt var i forhandlinger om en frihandelsavtale.

2.3 Case 2 – «Laksesaken» mellom Norge og EU³³

Lakseavtalen 1997–2003

Norge opplevde i mange år handelsrestriksjoner på laks i EU-markedet. En av drivkreftene bak EUs beskyttelsestiltak har vært ønsket om beskyttelse fra konkurrerende lakseprodusenter i Skottland og Irland. Høsten 1989, etter en periode med kraftig eksportøkning både til EU og USA, samt fallende priser, begynte oppdrettere i USA og i EU å forberede dumpinganklager mot norsk laks. De første anklagene syntes å ha kommet helt uventet på myndighetene og den norske

³³ Se vedlegg 3 til dette notatet for en detaljert og kronologisk oversikt over foreslåtte og/eller gjennomførte handelspolitiske tiltak mot norsk laks fra EUs side i perioden 1989-2006. Se også Veggeland (2005b, 2008) og Elvestad og Veggeland (2005b, 2006) for gjennomgang av laksesaken.

næringen. Advokat Trond S. Paulsen som inntil høsten 1989 var ekspedisjonssjef med ansvar for handelspolitikk i Fiskeridepartementet, har sagt det slik: «*Dumpinganklagene kom som lyn fra klar himmel, ingen hadde vært inne på tanken om at norsk laks kunne bli utsatt for slike trusler*». I februar 1990 åpnet likevel både EU og USA dumpingsak mot Norge.

Europakommisjonen beregnet en dumpingmargin på 11,3 prosent for fersk laks, men med henvisning til Fiskeoppdretternes Salgslag AL sitt program for å stabilisere tilførselen av fersk laks (Innfrysningsordningen) til markedet, ble ikke tiltak iverksatt. I august 1996 åpnet EU en ny dumpingsak mot norsk laks. Denne resulterte i den såkalte lakseavtalen med EU som varte fra 1. juli 1997 til 28. mai 2003.

Lakseavtalen, som inneholdt tre elementer, et gulv (prisen), et tak (eksportkvantum) samt en forhøyet eksportavgift på 2,25 prosentpoeng (+ ordinær avgift på 0,75 prosent), medførte at førkvoteordningen måtte forlenges. Dette påførte kostnadsøkninger for den norske laksenæringen. Slik som avtalen var utformet, var den en garanti for at lakseprisen skulle ligge over EUR 3,25 / kg i EU. Den garantien var det norske eksportører som sto for gjennom de avtalene som de måtte inngå med EU for å kunne få tillatelse til å eksportere laks.

I en rapport som Kontali utarbeidet for Norsk Fiskeoppdretteres Forening v/ Otto Gregussen i mai 1997 da utkastet til avtale forelå, ble det konkludert:

Å lage en idyll i Europa med kvoter og minstepriser vil skape en falsk trygghet for norsk oppdrettsnæring. På kort sikt kan det være fordeler å oppnå inntjeningsmessig, men vi vil på lang sikt ikke kunne oppnå vekst, opprettholde konkurransevnen og skape nye arbeidsplasser. Under en marginalbetraktning betyr for eksempel en produksjonsøkning på 50.000 tonn 1.500 – 2.000 nye arbeidsplasser i Kyst-Norge. En annen alvorlig sak er at en så detaljert regulering som avtalen innebærer vil medføre at når verdensmarkedet for laks beveger seg i utakt med rammene i avtalen, vil en rekke useriøse aktører dukke opp og undergrave tilliten til norsk oppdrettsnæring. En avtale uten tredjelandshensyn vil på lengre sikt medføre at Norge ikke oppnår sine målsettinger for oppdrettsnæringen. For å unngå skadevirkninger må kvoter og priser kunne reforhandles for eksempel i løpet av 1998/99.

Minsteprisavtalen mellom EU og Norge ble undertegnet 2. juni 1997 og innebar forpliktelser med hensyn til minstepriser og volum på eksporten. Det ble fastlagt konsultasjonsprosedyrer mellom norske myndigheter og Europakommisjonen for å lette gjennomføringen av avtalen, samt en egen overvåknings- og håndhevingsmekanisme for ordningen. Avtalen ble altså etablert for å unngå en anti-dumping og subsidieavgift på til sammen 13,65 prosent mot norsk oppdrettslaks. Norges forsøk på å legge til grunn EØS-avtalens bestemmelser om å avstå fra bruk av handelspolitiske kompensasjonstiltak til å gjelde også på fiskerisektoren, ble dermed ikke bifalt av EU.

Med svingende laksepriser kom avtalen snart under press. I kortere perioder på mellom 2 og 5 uker i avtalens første virketid, og senere fra og med september 2001, lå markedsprisen stort sett under minsteprisen. Dette medførte at eksportørene måtte ty til omgåelser for å få fisken inn i markedet. EU forlangte detaljerte salgsrapporter hver 3. måned, et arbeid som medførte betydelige merkostnader for eksportørene. Laks som ble eksportert til egne røykerier i EU var ikke omfattet av prisavtalen – dette fordi det var vanskelig å kontrollere prisene på de mange røykelaksproduktene. Dette hullet i avtalen medførte at de fleste større røykerier i EU opprettet egne innkjøpskontorer i Norge. Eksportører som overholdt avtalen mistet markedsandeler,

og de store integrerte selskapene måtte redusere sin direkte eksport og benytte seg av «innkjøpskontorene» i Norge. Følgelig var lakseavtalen med på å endre distribusjonsmønsteret.

Minsteprisavtalen skulle opprinnelig opphøre 30. september 2002, men ble forlenget og opphørte først i mai 2003. Norge fikk dermed friere adgang til EUs marked. Etter hvert la norske myndigheter også til rette for produksjonsøkning i norsk lakseindustri gjennom beslutningene om å oppheve førkvoter og innvilge nye laksekonsesjoner – beslutninger som senere ble kritisert av EU og av enkelte oppfattet som en unødvendig «provokasjon». Det tok ikke lang tid før det kom nye krav fra lakseprodusenter i EU om at det måtte iverksettes beskyttelsestiltak mot import av laks. Siden august 2004 ble det dermed igjen innført ulike typer midlertidige handelsrestriksjoner mot norsk laks. Norge mente hele tiden at EUs restriksjoner var urettmessige.

Nye anklager fra EU mot norsk lakseindustri 2003–2006

Sommeren 2003 var prisene svært lave, samtidig som den norske eksporten til EU økte. Dette bidro til at skotske og irske lakseprodusenter henvendte seg til sine nasjonale myndigheter for å rette anklager mot de norske lakseprodusentene. På bakgrunn av disse henvendelsene tok Storbritannia og Irland vinteren 2004 initiativ overfor Europakommisjonen for å få satt i gang granskninger med sikte på å innføre midlertidige beskyttelsestiltak. Denne gangen prøvde de en ny vei, nemlig med utgangspunkt i EUs safeguard-regler. Safeguard-tiltak innebærer i praksis at det innføres volumbegrensninger på importen i form av tilleggstoll eller kvoter. Det er samtidig verdt å merke seg at safeguard-tiltak er rettet mot et bestemt produkt og ikke mot et land. Alle eksportører av oppdrettslaks til EU, inkludert Norge, kunne dermed i prinsippet bli rammet.

Storbritannia og Irland mente at den nasjonale laksenæringen var truet av en kraftig økning i importen til EU og av en dramatisk endret markedssituasjon. De hevdet derfor at det var nødvendig med midlertidige beskyttelsestiltak for at næringen skulle få anledning til å foreta de nødvendige omstillinger og tilpasninger. Norge leverte et dokument til Europakommisjonen datert 17. februar 2004 der argumentene og dokumentasjonen som Storbritannia og Irland hadde brukt for å begrunne safeguard-tiltak, ble tilbakevist punkt for punkt.³⁴ I et notat datert 6. mars 2004 varslet likevel Europakommisjonen at den ville sette i gang granskninger, som maksimalt skulle ha en varighet på 9 måneder, med sikte på å vurdere innføringen av safeguard-tiltak.³⁵

I et notat fra Europakommisjonen datert 4. mai 2004, som ble sendt ut til medlemmene av safeguard-komiteen, varslet Europakommisjonen at den ville gå inn for at det skulle iverksettes midlertidige safeguard-tiltak mot oppdrettslaks med virkning fra og med 16. mai 2004.³⁶ De midlertidige tiltakene skulle opphøre 6. desember samme år, hvis da ikke videre undersøkelser enten fjernet grunnlaget for tiltakene før den tid, eller eventuelt kunne legge grunnlag for langvarige beskyttelsestiltak.

Som nevnt innebærer innføring av safeguard-tiltak på et produkt i et importland at alle eksportører av det aktuelle produktet til dette landet i utgangspunktet blir rammet. I denne saken var spesielt Norge, Færøyene og Chile, og delvis Island,

³⁴ Se Norway 2004.

³⁵ Se European Commission 2004a.

³⁶ Se European Commission 2004b.

utsatt. I Europakommisjonens forslag ble det foreslått en tilleggstoll på oppdrettslaks på omkring 3,50 norske kroner per kilo. Chile ble imidlertid fritatt fra denne tilleggstollen med den begrunnelse at importen derfra utgjorde under 3 prosent av EUs totale import og at Chile dessuten var et u-land. Dette var en begrunnelse som kunne rettferdiggjøres ut i fra både EUs egne importregler (forordning (EF) Nr. 3285/94) og WTOs safeguard-avtale.

Etter at saken hadde blitt diskutert i safeguard-komiteen ble forslaget om å innføre tilleggstoll lagt bort. Det var samtidig blitt klart at det var stor uenighet blant EUs medlemsland om beskyttelsestiltakene, blant annet på bakgrunn av at EUs foredlingsindustri (ikke minst røykeriene) som sysselsetter flere tusen mennesker, i stor grad baserte sin produksjon på importert laks og derfor ville bli hardt rammet av en eventuell tilleggstoll. Danmark var ett av landene som gikk sterkt imot de foreslåtte beskyttelsestiltakene. Iverksettelsen av tiltak krever kvalifisert flertall blant medlemslandene, og Europakommisjonen lyktes ikke med å oppnå dette i safeguard-komiteen.

I etterkant av møtet i safeguard-komiteen i mai 2004 ble det igangsatt videre sonderinger og vurderinger knyttet til *alternative* måter å løse saken på. Europakommisjonen var hele tiden i dialog med berørte land, inkludert Norge. Det foreløpige resultatet av dette ble et nytt forslag som ble lagt fram i juni 2004.³⁷ I dette forslaget ble påstandene om at EUs oppdrettsnæring var blitt skadelidende som følge av en kraftig økning i importen, da først og fremst fra Norge, opprettholdt og til dels forsterket. Europakommisjonen foreslo videre at løsningen på saken kunne være at det ble innført tollkvoter på import av laks, noe som også blant berørte land ble betraktet som en bedre løsning enn tilleggstoll. Størrelsen på kvotene måtte videre bestemmes etter diskusjoner med berørte parter.

Forslaget om tollkvoter skulle egentlig opp til vurdering i safeguard-komiteen i juni 2004, men det annonserte møtet ble utsatt flere ganger, og i begynnelsen av juli var saken fortsatt ikke avgjort. Det kunne samtidig se ut som om Europakommisjonen hadde problemer med å samle medlemslandene om en omforent løsning.

Den 14. august 2004 vedtok likevel Europakommisjonen å innføre midlertidige safeguardtiltak i form av tollkvoter for import av laks som et «safeguardtiltak». Det midlertidige tiltaket skulle egentlig vare til februar 2005. Tiltaket ble imidlertid fjernet allerede 7. desember 2004 med utgangspunkt i at Danmark hadde klaget Europakommisjonens vedtak inn for Ministerrådet og at Rådet ikke hadde behandlet saken innen fristen på tre måneder. De fleste trodde nå at safeguard var uaktuelt, men Europakommisjonen valgte (til tross for at de trolig ikke hadde tilfredsstillende flertall blant medlemslandene) å fortsette arbeidet med å innføre et permanent safeguardregime (kvote kombinert med minste importpris).

I mellomtiden hadde skottene innlevert en dumpinganklage, og i november vedtok Europakommisjonen å starte undersøkelser. Denne gangen signaliserte Europakommisjonen at man vurderte å innføre anti-dumping tiltak i form av individuelle tollsatser for bedriftene i utvalget. En eventuell straffetoll ville bli tillagt produsenten (ikke eksportøren), og begrepet «exporting producer» ble lansert. Dette var et nytt trekk fra EU. Den norske næringen hadde alltid tidligere krevd at en eventuell straffetoll måtte komme som en felles sats for alle eksportører. Hadde et slikt krav kommet tidligere, for eksempel i 1996/97, ville det ha fått store strukturelle konsekvenser for den norske næringen.

³⁷ Se European Commission 2004c.

Til tross for motstanden som hadde vært mot de midlertidige safeguardtiltakene internt i EU, innførte Europakommisjonen den 6. februar 2005 permanente safeguardtiltak som skulle vare frem til 14. august 2008. Tiltakene omfattet minstepris, kvoter og toll for både Norge, Chile, Færøyene og andre land som eksporterer laks til EU. Den 14. februar 2005 benyttet Chile WTOs tvisteløsningsprosedyrer og ba om at det skulle innledes konsultasjoner med EU angående safeguardtiltakene. Norge meldte seg som interessent i saken. Den 3. mars 2005 fulgte Norge opp med en egen forespørsel om konsultasjoner. Internt i EU var det uenighet om innføringen av safeguardtiltakene. Både Danmark og Frankrike valgte å anke Europakommisjonens vedtak inn for Rådet. Landene begrunnet anken særlig med hensynet til egen foredlingsindustri. Saken kom opp i EUs ministerråd i april 2005, og man valgte da å oppheve safeguard-tiltakene. De ble imidlertid erstattet av midlertidige anti-dumping tiltak i form av straffetoll. Parallelt med safeguardsaken hadde nemlig Europakommisjonen hele tiden arbeidet med dumpingundersøkelsen mot Norge. Den midlertidige straffetollen kunne i prinsippet vare året ut, før eventuelt Ministerrådet måtte ha vedtatt om en såkalt varig straffetoll skulle blitt innført for en periode på 5 år.

Anti-dumping tiltakene var ensidig rettet mot den norske laksenæringen, og de andre landene slapp dermed å få handelstiltak rettet mot sin lakseeksport (til forskjell fra safeguardtiltak som gjelder uavhengig av produktens opprinnelse). Størrelsen på straffetollen var samtidig forskjellig for ulike bedrifter. Noen fikk en straffetoll på 6,8 prosent, mens andre fikk gjennomsnittstollen på 16 prosent. Hele 92 bedrifter (som samlet står for ca. 20 prosent av den totale norske lakseproduksjonen) ble rammet av den høyeste straffetollen på 24,5 prosent, noe som innebar en betydelig svekket konkurransevne på EU-markedet. Den norske laksenæringen opplevde raskt de negative økonomiske konsekvensene av straffetollen, og flere, særlig mindre laksebedrifter, opplevde store problemer. Det oppstod dermed uenighet innad i næringen om man skulle prøve å få til en ordning med EU for å få fjernet straffetollen eller om man fortsatt skulle stå hardt mot hardt og eventuelt bringe også anti-dumping tiltakene inn for WTO. I denne saken hadde norske myndigheter vært villige til å kjøre offensivt ut mot EU for å få slutt på det de mente var en kontinuerlig bruk av urettmessige straffetiltak.

Den interne striden i laksenæringen bidro etter hvert til at styrelederen i Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL) gikk av. Den nye styrelederen valgte å gå bort i fra den konfronterende linjen og heller få i stand en ordning med EU. Den prinsipielle linjen som næringen og myndighetene hadde stått sammen om, dvs. å stå imot EU, måtte dermed vike. Etter drøftelser mellom Europakommisjonen og EUs foredlingsindustri og mellom Europakommisjonen og den norske laksenæringen, ble det så den 17. juni offentliggjort at Europakommisjonen og den norske laksenæringen hadde kommet fram til en midlertidig forståelse som innebar at anti-dumping tollene skulle fjernes og at det skulle innføres en ny minsteprisordning. Den midlertidige forståelsen skulle gjelde fram til 22. januar 2006, men partene la opp til nye drøftelser om ordningen allerede høsten 2005. Norske myndigheter hadde denne gangen vært villig til å støtte laksenæringen i en konfrontasjon med EU, til og med i WTO. Laksenæringen valgte likevel å kompromisere og komme fram til en ordning med EU som den egentlig mente var urettmessig. Samtidig er det verdt å merke seg at laksenæringen, til tross for indre strid, maktet å opptre samlet og oppnå en løsning (uansett om enkelte mente dette var en dårlig løsning). Det viste seg imidlertid at dette var en kortvarig løsning, ettersom EU valgte å iverksette nye dumpingundersøkelser høsten 2005.

Tvisteløsning i WTO om EUs anti-dumping tiltak mot norsk laks

Etter at de nye dumpingundersøkelsene var gjennomført, vedtok EU 17. januar 2006 å innføre antidumpingtiltak mot norsk laks som skulle ha en varighet på fem år. Norske myndigheter tok da saken raskt til tvisteløsning i WTO på grunnlag av det de mente var brudd på WTO-regelverket. EU hadde ment at norsk laks var blitt dumpet på EU-markedet ved at den ble solgt til en lavere pris enn hva den koster å produsere. Norge bestred dette. Kjernen i EUs antidumpingtiltak var en fastsatt minstepris på norsk laks. Dette innebar at norske lakseeksportører kunne oppleve en konkurranseulempe i sitt klart viktigste marked. Samlet eksportverdi av norsk atlantisk laks var i 2006 på 17,1 mrd. kr, og nesten tre fjerdedeler av denne eksporten hadde tradisjonelt gått til EU. Svært store økonomiske interesser stod derfor på spill. Etter mange år med bilaterale samtaler og ordninger knyttet til EUs gjentatte anklager mot den norske laksenæringen, valgte dermed Norge å bringe saken til et multilateralt forum, og fra mars 2006 ble saken håndtert i tråd med tvisteløsningsprosedyrene i WTO.

WTO består av 153 medlemmer (per 2008) og er den eneste globale organisasjonen som regulerer handel mellom landene. Tvisteløsningsmekanismen utgjør en av hovedpilarene i WTO. Denne mekanismen inneholder rettslige prosedyrer medlemslandene kan anvende for å få andre medlemsland til å overholde sine forpliktelser. Det er disse prosedyrene Norge etter hvert brukte mot EU. Tvisteløsningsmekanismen innebærer at medlemslandene kan kreve at WTO skal vurdere om et annet land bryter sine avtaleforpliktelser. Tvisteløsning innledes med konsultasjoner. Blir ikke partene enige, oppnevnes et WTO-panel som vurderer saken rettslig. Panelets konklusjoner kan ankes til WTOs ankeorgan som foretar de endelige vurderingene. Ankeorganets rapport er endelig. WTOs tvisteløsningsorgan består av medlemslandene og er det organet som godkjenner rapportene fra domsorganene. Etter 1995 er det tilstrekkelig at ett av medlemslandene ønsker å godkjenne en rapport for at WTO skal godkjenne den. WTO kan på denne måten utstede en «dom» over et hvert medlems handelsbegrensende tiltak.

Det kan ta lang tid før endelig løsning i en tvistesak er på plass, noe som kan være kostbart for involverte land. Endelig dom vil dessuten ikke nødvendigvis føre til at handelsrestriksjonen oppheves. WTO-regelverket legger føringer på hvordan medlemslandene bør oppføre seg mot hverandre på det handelspolitiske området, men WTO har ikke som organisasjon makt til å tvinge et medlemsland til å rette seg etter regelverket. Man er avhengig av medlemslandenes egen vilje og evne til både å følge regelverket og til å sørge for at andre medlemsland gjør det samme. Det å vinne en sak i WTOs rettsorganer, er derfor ingen automatisk garanti for at dommen følges opp.

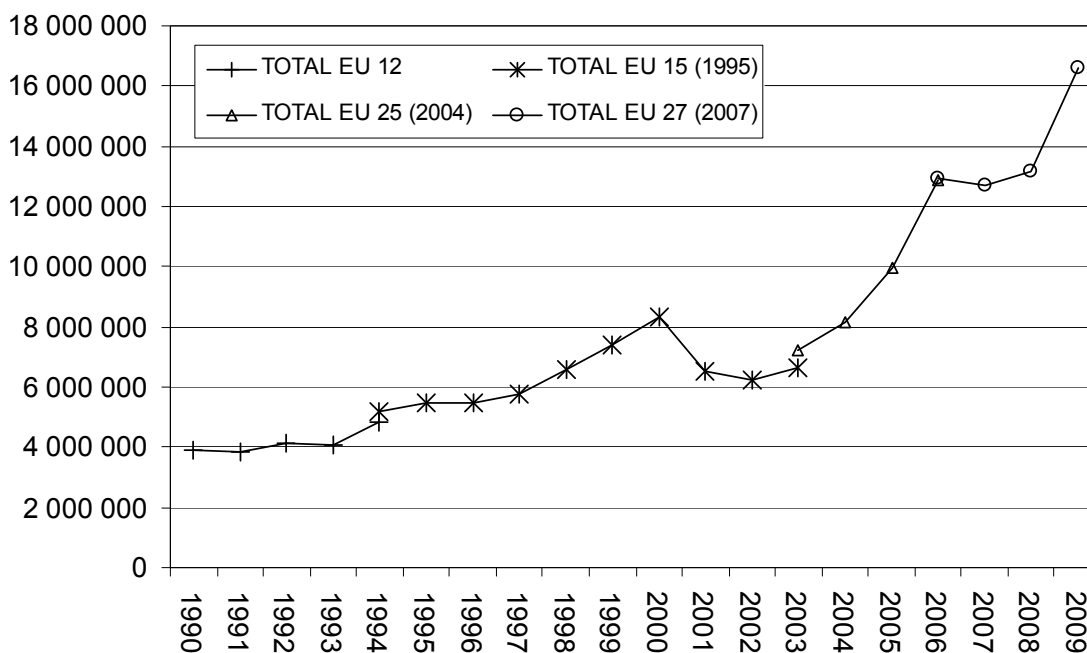
I tråd med WTOs tvisteløsningsprosedyrer ble et WTO-panel bestående av uavhengige eksperter opprettet 22. juni 2006 for å vurdere EUs anti-dumping tiltak mot norsk laks. 16. november 2007 offentliggjorde WTO-panelet sin rapport. WTO-panelet ga støtte til Norges hovedinnvendinger om at grunnlaget for EUs tiltak og måten tiltakene var utformet på, var i strid med WTO-regelverket. Norge mente derfor at WTO-panelet hadde gitt støtte til det norske kravet om at EUs anti-dumping tiltak måtte fjernes. Uformelt har også sentralt plasserte personer i WTO-sekretariatet støttet dette synet.³⁸ Europakommisjonen vektla at panelet ikke satte spørsmålsteget ved EUs rett til å innføre en minsteprisordning. Etter

³⁸ Intervju med sentralt plassert ansatt i WTO-sekretariatet, september 2008.

offentliggjøringen vurderte EU om saken eventuelt skulle ankes videre til WTOs ankeorgan. I januar 2008 signaliserte imidlertid EU at de ikke ville anke saken. EU og Norge måtte likevel komme til enighet om hvordan WTOs paneldom fra høsten 2007 skulle forstås og implementeres.

Det at Norge fikk støtte av WTO-panelet, betydde ikke at EU automatisk ville oppheve sine importrestriksjoner. EU kunne ha valgt å opprettholde anti-dumping tiltakene uavhengig av hvilke konklusjoner WTO-panelet hadde kommet fram til. Norge kunne i så fall likevel forfulgt saken videre. En mulighet hadde vært å bruke dommen som forhandlingskort med sikte på å få på plass en ordning med EU som var bedre enn antidumping-tiltakene. En annen mulighet hadde vært å fortsette den rettslige prosessen i WTO. Selv om WTO ikke kunne tvinge EU til å rette seg etter en dom, kunne WTOs tvisteløsningsorgan ha godkjent at Norge innførte økonomiske mottiltak hvis EU ikke oppfylte sine forpliktelser. En langvarig konflikt med EU ville imidlertid ha vært kostbar.

Dette ble uansett ikke en aktuell problemstilling. EU valgte til slutt å rette seg etter paneldommen fra WTO og fjernet anti-dumping tiltakene. Saken ble heller ikke anket videre. Norske myndigheter innkasserte dermed en seier i tvisteløsningen. Ved å bringe saken inn for tvisteløsning i WTO hadde Norge fått «retten på sin side». De økonomiske konsekvensene av de tiltak EU hadde innført, hadde på grunn av gunstig prisnivå ikke rammet norske lakseeksportører veldig hardt. Saken var likevel viktig rent prinsipielt. Etter mange år med ulike typer restriksjoner på EU-markedet oppnådde Norge en endelig avklaring gjennom WTOs tvisteløsningssystem, noe som kan ha bidratt til en mer varig løsning, der norske lakseeksportører i framtiden slipper å forholde seg til vilkårlige restriksjoner fra EUs side. Som figur 2.2. illustrerer er EU et av de desidert viktigste markedene for norsk lakseeksport. Det er viktig for norske lakseeksportører å beholde denne dominerende posisjonen og å unngå at EU innfører restriksjoner som skaper ulike konkurransevilkår, for eksempel i forhold til chilenske lakseeksportører.



Figur 2.2 Eksport av laks til EU 1999–2009 (verdi i NOK)³⁹

2.4 Case 3 – Restriksjoner på import av laks og ørret til Russland⁴⁰

November 2005 – 1. januar 2006

Russland innførte med virkning fra og med 1. januar 2006 et importforbud mot all fersk laks og ørret (oppdrettsfisk og villfisk) fra Norge. Bakgrunnen for importforbudet var funn av giftstoffer som den russiske veterinærtjenesten («Rosselkhoz nadzor – the Federal Service for Veterinary and Phytosanitary Surveillance») hevdet var blitt gjort i partier med norsk laks høsten 2005. Begrunnelsen for det omfattende importforbudet var at fersk fisk har begrenset holdbarhet, noe som krever et solid og effektivt kontroll- og testingssystem – et system som ifølge russiske veterinærmyndigheter ikke var på plass i Norge. Helsehensynet stod dermed sentralt som den *offisielle* begrunnelsen for tiltakene.

Det norske Mattilsynet hadde i november 2005 mottatt et brev fra den russiske veterinærtjenesten, der de fastslo at det var funnet høye nivåer av kadmium og bly i oppdrettet laks og regnbueørret fra Norge. Den russiske veterinærtjenesten rapporterte om at det i en forsendelse med oppdrettslaks fra Norge var gjort funn av bly som lå over 18 ganger anbefalt sikkerhetsnivå, og funn av kadmium som lå 3,7

³⁹ Kilde: Eksportutvalget for fisk/Statistisk sentralbyrå.

⁴⁰ Presentasjonen og analysen av denne saken bygger på samtaler med ansatte i Mattilsynet, Fiskeri- og kystdepartementet og Fiskeri- og havbruksnæringen, nyhetsoppdateringer og dokumentasjon som er lagt ut på Mattilsynets hjemmeside (<http://www.mattilsynet.no>) og Fiskeri- og kystdepartementets hjemmeside (<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd.html>) og sekundærlitteratur. Se for øvrig også vedlegg 4 til dette notatet.

ganger over anbefalt sikkerhetsnivå. Som en direkte konsekvens av disse funnene ble fire norske produsenter utestengt fra å kunne eksportere til Russland. Den russiske veterinærtjenesten advarte samtidig om at all sjømat kunne bli utestengt fra det russiske markedet hvis det ble funnet ytterligere partier med infisert fisk. 1. januar 2006 ble importforbudet utvidet til å gjelde all fersk fisk.

Det verserte flere begrunnelser for de russiske importrestriksjonene, men to punkter av spesiell relevans i denne sammenheng kan i første omgang trekkes fram. For det første påstod Russland i tråd med det som er nevnt over, at det var for høye verdier av giftstoffer i norsk laks. For det andre uttrykte russiske myndigheter mistillit til både norske lakseeksportører og til norske tilsynsmyndigheter med hensyn til at de kunne garantere at den norske fisken var trygg og oppfylte russiske krav. Det var dermed behov for en omfattende dialog mellom norske og russiske myndigheter med sikte på å komme fram til en løsning. Dette skjedde samtidig i en kontekst der flere utenforliggende faktorer spilte inn, som organisering og utforming av det russiske tilsynssystemet, Russlands forhold til EU, og Russlands forhandlinger om medlemskap i WTO. Gjennom dialogene med norske myndigheter la Russland fram krav om at det måtte komme på plass nye ordninger og garantier i eksport- og importvirksomheten på sjømatområdet. Russland kom senere med nye krav også til andre land som driver sjømateksport til Russland. Vi skal her fokusere primært på det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland, selv om forholdet til WTO-regelverket også blir berørt.

Den norske ambassaden i Moskva mottok 30. november 2005 et brev fra den russiske veterinærtjenesten som var adressert til den norske sjefsveterinæren. I dette brevet ble det varslet om at all import av fisk fra de fire norske bedriftene ville forbys fra og med 5. desember. Fornyet tillatelse til import ville bli vurdert etter gjennomføring av felles kontroll av Mattilsynet og den russiske veterinærtjenesten ved de fire anleggene. Ved ytterligere påvisning av forurensing av fisk ville det bli innført et importforbud mot all norsk sjømat fra Norge. Mattilsynet stilte seg uforstående til påstandene som lå til grunn for de varslede tiltakene fra russisk side. I en nyhetsoppdatering 1. desember 2005 skrev Mattilsynet følgende:

Mattilsynet stiller seg uforstående til påstandene fra russiske veterinærmyndigheter om høye verdier av tungmetaller i norsk laks. Mattilsynet har siden 1998 årlig analysert oppdrettslaksen gjennom et stort overvåkingsprogram, og samtlige verdier for bly og kadmium har ligget godt under grenseverdiene fastsatt av EU. Dette bekreftes også av et eget overvåkingsprogram som har vært foretatt av Nasjonalt institutt for ernæring og sjømatforskning (NIFES) siden 1995.

Den norske ambassadøren til Russland overleverte den norske reaksjonen til nestelederen for den russiske veterinærtjenesten 2. desember 2005. Ifølge Mattilsynet ble dette møtet gjennomført etter press fra norsk side. Mattilsynet viste også til at «tonen i møtet er kjølig». På møtet ble det overlevert et brev fra departementsråden i Fiskeri- og kystdepartementet, informasjon fra Mattilsynet om overvåkningen av kadmium og bly i oppdrettslaks, og informasjon fra Nasjonalt institutt for ernæring og sjømatforskning (NIFES) om analysemetodikken. Ambassadøren etterspurte dessuten informasjon om de analyser den russiske veterinærtjenesten hadde gjennomført.

I et brev datert 7. desember viste Mattilsynet til at den norske lakseproduksjonen er strengt regulert gjennom lovgivning og overvåkingsprogrammer, og at det gjennomføres strenge og omfattende kontroller av den norske oppdrettslaksen. Mattilsynet viste videre til at norsk lovgivning angående tungmetaller og kadmium i

mat er i tråd med EUs lovgivning og dessuten oppfyller anbefalingene i standardene fra Codex Alimentarius Commission (FNs matstandardorgan). Det ble vist til at EU-forordning nr. 466/2001 fastsetter maksimumsgrenser (for bly og kadmium) i fisk på 0,2 mg/kg for bly og 0,05 mg/kg for kadmium. Codex har ingen standard for innhold av kadmium i fisk, men anbefaler maksimumsgrense for innhold av bly i fisk tilsvarende EUs grense, dvs. 0,2 mg/kg. Mattilsynet viste i sitt brev til at det var gjort prøver av de fire aktuelle produksjonsbedriftene, som var analysert og testet for bly og kadmium. Alle prøvene viste innhold av giftstoffer som lå under maksimumsgrensene i lover og standarder som er nevnt over, og dermed langt under de funn av giftstoffer den russiske veterinærtjenesten hevdet var gjort i sine prøver.

Den norske ambassadøren hadde et nytt møte med den russiske veterinærtjenesten 13. desember 2005 – denne gangen møtte sjefen for veterinærtjenesten, Sergej Dankvert, fra russisk side. Mattilsynet viste til at møtet skjedde i en «positiv tone». Fra russisk side ble det foreslått følgende framdrift i saken: Partene skulle møtes i Moskva før jul, der Mattilsynet kunne presentere det norske systemet for matvarekontroll som grunnlag for videre samarbeid, oppfølgingsmøte i Berlin på nyåret, og besøk av inspektører fra veterinærtjenesten i Norge innen 20. januar.

Mattilsynet og den russiske veterinærtjenesten holdt etter det et møte i Moskva 20. desember 2005. Mattilsynet viste til at det denne gang var nestlederen i veterinærtjenesten som møtte fra russisk side og ikke noen fra seksjonsledernivå som opprinnelig bestemt. Møtet var lagt opp som en orientering fra Mattilsynets side som del av dialogen om Mattilsynets aktiviteter. Mattilsynet viste til at møtet skjedde i en høflig, men avmålt tone. Fra russisk side ble det påpekt at de savnet en oversikt over norske anlegg godkjent for eksport som veterinærtjenesten hadde bedt om, og at antall prøver med hensyn på kadmium og bly var for lavt i forhold til produksjonsvolum (ca. 560 000 tonn) og antall anlegg (> 700). Den russiske veterinærtjenesten konkluderte med at all import av fersk fisk ville bli stanset, at relevant norsk regelverk måtte oversettes til russisk og oversendes, og at russiske eksperter ville besøke Norge først etter at de hadde fått satt seg inn i relevant norsk regelverk.

Russiske veterinærmyndigheter sendte deretter et brev til Mattilsynet datert 22. desember 2005, som blant annet inneholdt et varsel om at forbudet mot import av fersk fisk fra Norge ville iverksettes 1. januar 2006, en påstand om at nye prøver hadde indikert at maksimumsgrensene for bly var overskredet, men at endelig resultat for prøvene ikke forelå, og at antall prøver som var tatt i Norge ikke ga de nødvendige garantier for at fisk fra Norge var trygg. Den russiske veterinærtjenesten framsatte også et ønske om en tiltaksplan for kontroll av fisk.

I sitt svar til Russland 23. desember 2005 foreslo Mattilsynet en midlertidig ordning i påvente av videre avklaring. Den midlertidige ordningen skulle bestå av prøvetaking av fisken før slakting, og analyser av akkrediterte laboratorium som grunnlag for utstedelse av eksportsertifikater for Russland. Kun bedrifter som oppfylte fastsatte betingelser skulle få utstedt sertifikater for eksport. Mattilsynet ba videre om utfyllende opplysninger om de nye prøvene som ifølge den russiske veterinærtjenesten hadde overskredet maksimumsgrensene. Videre påpekte Mattilsynet:

- at russiske og norske fiskere høster villfisk fra samme havområder,
- at Mattilsynet ville oversende en liste over alle norske eksportører til Russland,
- at relevant regelverk for mattrygghet og kvalitet av sjømat ville være oversatt til russisk innen nyttår,

- at en delegasjon fra den russiske veterinærtjenesten var invitert til Norge for å delta i inspeksjoner av relevante virksomheter som fôrvirksomheter, oppdrettsanlegg og pakkerier,
- og at de kunne bekrefte at utgiftene til besøk fra veterinærtjenesten ville dekkes av Mattilsynet.

Mattilsynet ga også uttrykk for et ønske om å fortsette dialogen.

I et brev til den russiske veterinærtjenesten som også var datert 23. desember 2005, ga Europakommisjonen støtte til den måten Mattilsynet ivaretar mattrygghet på – denne aktiviteten er dessuten del av det indre marked gjennom EØS-avtalen. Poenget er at EØS-avtalen omfatter det meste av EUs matlovgivning, herunder regler for tilsyn og kontroll av sjømat og andre matprodukter (Lie og Veggeland 2010). Den russiske veterinærtjenesten sendte et svar til Europakommisjonen datert 28. desember 2005, der de hevdet at det var påvist tre tilfeller hvor maksimumsgrensene for bly og kadmium i fisk fra Norge var overskredet, at norsk overvåkning og tiltaksplan ikke var tilfredsstillende for å sikre mattrygghet ved import til Russland, og en anbefaling om at EU øker kontrollen med norsk fisk på markedet.

I et brev til den russiske landbruksministeren datert 29. desember 2005 viste den norske fiskeri- og kystministeren til en innbydelse om å besøke Norge, og at dette burde skje tidligst mulig i 2006. Hun framhevet også Mattilsynets tiltaksplan med forslag til midlertidig ordning for eksport av fersk fisk og ba den russiske landbruks- og fiskeriministerne om å engasjere seg i saken.

Verken svaret fra Mattilsynet, støtten fra Europakommisjonen eller henvendelsen fra den norske statsråden, forhindret russiske veterinærmyndigheter fra å bekrefte forbudet mot import av norsk fersk fisk til Russland fra 1. januar 2006. Mattilsynet opplyste at de etter 31. desember 2005 ikke ville utstede sunnhets- og veterinærattester eller erklæringer for fersk fisk som skulle eksporteres til Russland, før en løsning var på plass. 1. januar 2006 ble importforbudet gjennomført.

Januar – februar 2006

I begynnelsen av januar 2006 ble det holdt et møte i Berlin mellom den russiske veterinærtjenesten og Mattilsynet. Tema for møtet var å få etablert et langsiktig samarbeid på områdene mattrygghet, sjømat og fugleinfluensa. Problemene relatert til importforbudet var en viktig del av dette. På møtet ble partene enige om fire punkter (Mattilsynet 12. januar 2006):

- Den russiske parten forespeilet sine reaksjoner på forslaget til den midlertidige norske tiltaksplanen innen 25. januar.
- Det ble besluttet en felles norsk – russisk arbeidsgruppe som skulle se på felles spørsmål på mattrygghetsområdet. Arbeidsgruppen skulle ha sitt første møte i Oslo i månedsskifte januar – februar.
- Direktør Sergej Dankvert i den russiske veterinærtjenesten ble invitert til Norge i løpet av våren 2006 og stilte seg positiv til dette.
- Både den norske og den russiske parten håpet at berørte statsråder i de to land kunne møtes i nær fremtid.

Den russiske parten skisserte dessuten et sertifiseringssystem for alle land som eksporterer sjømat til Russland.

Resultatet av møtet ble dermed at myndighetene i de to land skulle fortsette dialogen, både gjennom samtaler på ekspertnivå, blant annet i den nedsatte arbeidsgruppen, og ved å løfte saken til politisk nivå – ved relevante statsråder i de to land.

I etterkant av møtet i Berlin sendte Mattilsynet ved direktør Joakim Lystad et brev datert 20. januar 2006 der han bekreftet at Mattilsynet ville være vertskap for det første møtet i den felles norsk-russiske arbeidsgruppen for matsikkerhet vedrørende sjømatprodukter som leveres fra Norge til Russland og fra Russland til Norge. Brevet var adressert til veterinærmyndighetene i Russland ved Sergej Dankvert. I brevet viste Lystad til at det første møtet i hovedsak burde dreie seg om:

- å diskutere en framdriftsplan for det videre som skal skje
- at Mattilsynet i mer detalj kan beskrive sine kontroll- og overvåkningssystemer på områder der den russiske veterinærtjenesten har spørsmål etter gjennomgang av de vesentligste elementene i det norske regelverket i forhold til sjømat (som ble overlevert 10. januar 2006)
- at partene skal se på felles tilnærminger til vurdering av matsikkerhet for sjømat, samt å utarbeide parametre for overvåkning av miljø sikkerhet og matsikkerhet som begge parter anser tilfredsstillende
- at den russiske veterinærtjenesten skisserer nærmere de løsninger som ble lagt fram på møtet i Berlin.

I brevet ble det videre foreslått at møtet skulle holdes 6.– 9. februar, der to dager skulle settes av til drøftinger og to dager til befarings ved norske oppdrettsanlegg.

Den russiske veterinærtjenesten, ved visedirektør Nepoklonov, sendte et svar på dette brevet datert 1. februar 2006. Han takket der for invitasjonen og skrev samtidig at veterinærtjenesten mente det var hensiktsmessig at man fra norsk side som forberedelse for gjennomføring av videre tiltak, utarbeidet et foreløpig utkast til en plan som beskriver den videre framgangsmåten for å møte de oppståtte problemene. Dette var ønskelig med sikte på å kunne gjenoppta leveransen av fersk kjølt fisk fra Norge. Dette var også viktig for å få oversikt over hvordan man kontrollerer oppdrettsfisk for innhold av bly og kadmium ved 2–3 bedrifter. Deretter kunne man fra russisk side diskutere dette materialet i Moskva med representanter fra Mattilsynet eller med medarbeidere fra den norske ambassaden i Russland. Den russiske veterinærtjenesten mente videre at man etter oppsummeringen av det materialet som ble presentert fra norsk side, kunne komme til enighet om dagsorden og konkret tidspunkt for møte i den norsk-russiske arbeidsgruppen for mattrygghet for fisk og fiskeprodukter. Mattilsynet startet på bakgrunn av dette brevet arbeidet med å utarbeide en plan i tråd med ønsket fra den russiske veterinærtjenesten. Mattilsynet ved direktør Joakim Lystad sendte deretter et brev datert 7. februar 2006 til russiske veterinærmyndigheter. I brevet viste han til at man fra norsk side satte stor pris på at man fra russisk side var positive til et langsiktig og tettere samarbeid på det aktuelle området gjennom en norsk-russisk arbeidsgruppe. Han la vekt på at det var viktig å skille mellom oppdrettsfisk og villfisk i det videre arbeidet. Mattilsynet foreslo videre en tiltaksplan med to hovedelementer:

- *En sertifiseringsordning hvor russiske veterinærmyndigheter godkjenner anlegg som skal eksportere fersk kjølt oppdrettsfisk til Russland.* Fra norsk side var et viktig poeng her at det ved særskilt russisk sertifisering av virksomheter ville være nødvendig for virksomhetene å vite på forhånd hvilke generelle

tilleggskriterier russiske myndigheter ville sette utover de krav som allerede gjaldt for virksomhetene i det norske regelverket.

- *Særskilte prøveuttak for oppdrettsanlegg som produserer oppdrettsfisk for eksport til Russland.* Fra norsk side viste man her til at i henhold til dette tiltaket ville antall prøver være vesentlig forhøyet i forhold til tidligere praksis og at prøvetakingen ville være direkte rettet mot eksport til det russiske markedet.

I dette brevet viste også Lystad til at da norske myndigheter først fikk melding fra russiske myndigheter om bly og kadmium i norsk fisk, tok de umiddelbart ut prøver fra de fire berørte virksomhetene. Analyseprøvene viste lave nivåer - og innenfor maksimumsgrensene – for både bly og kadmium. Videre påpekte han at norske myndigheter i ettertid i tillegg har tatt prøver av ett av partiene der russiske myndigheter rapporterte om for høye verdier av bly og kadmium. Også disse prøvene viste lave nivåer – også ved prøvene foretatt av laboratorier i Sverige og Danmark. Norske myndigheter hadde utover dette også foretatt en rekke undersøkelser av produksjonsforholdene til berørte virksomheter. Heller ikke disse ga grunn til å tro at fisken kunne være kontaminert av bly og kadmium.

Fra norsk side forsøkte man på denne måten både å følge opp det russiske ønsket om mer informasjon, dokumentasjon og forslag til særordninger, og å imøtekomme på faglig grunnlag de russiske påstandene om at den norske fisken ikke var trygg. I praksis avviste Norge at det fantes faglig dokumentasjon på helsefare som kunne begrunne importrestriksjonene. Lystad avsluttet brevet med å be om tilbakemelding angående tidspunkt for møte i Moskva.

Problemene knyttet til norsk fiskeeksport til Russland ble også tatt opp på politisk nivå. Fiskeri- og kystminister Helga Pedersen møtte den russiske landbruks- og fiskeriministeren, Aleksej Gordeev, i Moskva 13. februar 2006. Temaet for møtet var oppfølgingen av tiltak for å redusere omfang av ulovlig fiske i Barentshavet og det russiske importforbudet for norsk fisk som ble innført 1. januar. Begge parter understreket viktigheten av å få fortløpende i arbeidet med finne en løsning på problemene som var oppstått i forbindelse med importforbudet. Det ble samtidig lagt opp til at arbeidet i hovedsak skulle foregå på ekspertnivå. I pressemeldingen fra møtet ble det vist til det nært forestående møtet i Moskva mellom norske eksperter fra Mattilsynet og eksperter fra den russiske veterinærtjenesten. Fra russisk side ble det hele tiden gjort inntrykk av at de ikke ønsket at denne saken skulle politiseres, men at den skulle behandles på faglig nivå mellom tilsynsmyndighetene (intervju).

Mars – desember 2006

Møtet mellom eksperter fra de to myndigheter ble holdt i Moskva 2. mars 2006 med representanter fra den norske ambassaden og Mattilsynet, i tillegg til representanter fra russiske veterinærmyndigheter. Det sentrale tema for møtet var spørsmålene om nærmere samarbeid mellom tilsynsmyndighetene i de to land og, ikke minst, det russiske importforbudet mot fersk fisk fra Norge.

Mattilsynet viser til at møtet ble holdt i en konstruktiv tone, der begge parter la vekt på å komme raskt til enighet om samarbeidsordninger som kunne føre til gjenopptakelse av norsk fiskeeksport til Russland. Partene kom blant annet til enighet om å gjennomføre inspeksjoner parallelt med møter på ekspertnivå. Fra russisk side ble det også uttalt at det var mye bra i det regelverket og i den dokumentasjonen norske myndigheter hadde lagt fram, og at dette i stor grad kunne danne basis for det videre arbeidet. Likevel hadde russiske myndigheter behov for mer informasjon om de norske kontrollsystemene og tilsynet langs hele kjeden «fra

fjord til bord». Etter møtet startet Mattilsynet med å samle dokumentasjon og utarbeide forslag til program for inspeksjoner og møte i den norsk-russiske arbeidsgruppen.

Som et ledd i samarbeidet som var innledet med Mattilsynet kom en delegasjon fra den russiske veterinærtjenesten på besøk til Norge i slutten av mars 2006. Delegasjonen besøkte et utvalg norske oppdrettsbedrifter. Besøket var ledd i arbeidet med å avvikle importforbudet. Mattilsynet viste til at partene var inne i en positiv dialog, men kunne ikke gi noe konkret tidspunkt for løsning. Man forventet likevel en gradvis oppheving av forbudet.

17. april 2006 mottok den norske ambassaden i Moskva et brev fra den russiske veterinærtjenesten som var adressert til Mattilsynet. Den russiske veterinærtjenesten skrev der at de for to av virksomhetene kun hadde små bemerkninger som kunne strykes i løpet av kort tid og at det derfor ville bli mulig å åpne for import igjen. Mattilsynet hadde på bakgrunn av brevet ikke klart for seg hvilke bemerkninger det her dreide seg om. Den russiske veterinærtjenesten påpekte dessuten også behov for mer kontroll på førsiden og viste til at Mattilsynets forslag om gjennomføring av program for overvåkning ville bli behandlet på det forestående ekspertgruppemøtet mellom norske og russiske myndigheter. Den norske ambassaden ville bistå Mattilsynet med avklaringer knyttet til godkjenning av inspiserte virksomheter og nærmere avklaringer for møtet i arbeidsgruppen. Fram til september 2006 gjennomførte den russiske veterinærtjenesten to inspeksjonsrunder i Norge. Etter at to virksomheter var blitt godkjent etter inspeksjonene i mars, var imidlertid ingen flere virksomheter kommet på listen over godkjente anlegg.

I løpet av 2006 oppstod det flere problemer knyttet til det russiske importforbudet. Våren 2006 fikk Mattilsynet flere henvendelser fra norske eksportører som meldte fra om at de hadde blitt informert av russiske importører om et nytt regelverk for eksport av fisk og fiskevarer til Russland. Det var blant annet hevdet at når animalske varer går i transitt gjennom EU, skal forsendelsene ha kopi av Common Veterinary Entry Document (CVED) vedlagt. Poenget er at Norges medlemskap i EØS tilsier at det ikke skal være nødvendig med slike dokumenter. I tråd med det veterinære regelverket i EØS-avtalen skal det ikke foretas veterinær grensekontroll på varer som går mellom Norge og EU-landene. De varer som går gjennom EU-land til Russland skal derfor *ikke* betraktes som varer i transitt, og det skal derfor heller *ikke* utstedes CVED. Hvis det skulle foreligge et krav om CVED fra russisk side, ville norske eksportører som hadde sendt varene gjennom et EU-land, ha et problem ettersom de ikke ville kunne framvise et slik dokument dersom det ble avkrevd ved grensekontrollstasjon i Russland. Problemene knyttet til dette gjorde at Europakommisjonen sendte et brev til russiske veterinærmyndigheter der de informerte om EØS-avtalen og om at det ikke blir utstedt CVED for varer produsert i EØS-landene Island og Norge når disse sender varer til eller gjennom EU-land. Mattilsynet viste til at de var i fortløpende kontakt med den norske ambassaden i Moskva og at en forespørsel var overlevert russiske myndigheter. Ordinære eksportdokumenter til Russland ville bli utstedt inntil det ble gitt annen beskjed fra offisielle russiske myndigheter. Det ble etter dette ikke rapportert om at det var store problemer på dette området.

Sommeren 2006 ble det gjennom samarbeidet mellom norske og russiske veterinærmyndigheter avdekket at det var forfalskede eksportsertifikater i omløp. Det var uklart hvor forfalskningene hadde skjedd. Mattilsynet hadde ingen konkrete mistanker til norske virksomheter, men saken bidro likevel til å skape ekstra utfordringer i forhold til fiskeeksporten til Russland. Norske myndigheter hadde uformelt fått vite at den russiske veterinærtjenesten la opp til innskjerping av

kontrollen ved import av sjømat fra Norge, Island og Færøyene og at ordningen ville tre i kraft i september. Norske myndigheter hadde 30. august 2006 ennå ikke mottatt noen formell henvendelse fra russiske myndigheter om dette. Den russiske veterinærtjenesten hadde likevel gitt uttrykk for at innskjerpingen av kontrollen var ledd i arbeidet med å forhindre ulovlig import ved å etablere en ny ordning for verifisering av ekteheten ved eksportsertifikatene før varene kom ut i markedet. Mattilsynet viste til at norske myndigheter arbeidet «på flere plan» for å få på plass en langsiktig ordning for dokumenthåndtering som skulle unngå negative effekter på handelen.

Mattilsynet mottok 7. september 2006 et brev fra den russiske veterinærtjenesten, der det offisielt ble varslet om «dramatiske» endringer i krav ved eksport av animalske næringsmidler til Russland. Kravene omfattet følgende:

- Fisk og fiskeprodukter fra Norge, både ferske, kjølte og frosne, vil kun kunne leveres fra bedrifter som er godkjent av den russiske veterinærtjenesten i samarbeid med Mattilsynet.
- Det kreves at det utvikles nye eksportsertifikater som skal sikre mot forfalskning og at rutinene for å utstede sertifikater forandres.

Per september 2006 kunne norske eksportører av frossen laks og frossen pelagisk fisk eksportere på vanlig måte. Fra 1. oktober 2006 ville dette kun være mulig fra godkjente anlegg. Hvis de nye kravene ble iverksatt som varslet, ville det innebære at nærmere 100 norske anlegg måtte inspiseres og godkjennes hvis normal eksport til Russland skulle finne sted. Russiske myndigheter varslet samtidig at hvis ikke de nye kravene ble oppfylt innen 1. oktober, ville midlertidige begrensninger på innførsel av all fisk og fiskeprodukter fra Norge bli innført. Mattilsynet viste til at de så svært alvorlig på de nye russiske kravene som både var meget omfattende og hadde en kort tidsfrist på å bli innfridd. Hvis kravene ikke ble innfridd, ville i verste fall hele handelen med sjømatprodukter med Russland stoppe opp. Det ble vist til at saken hadde høyeste prioritet både i Mattilsynet og på politisk nivå. Samtidig pågikk fortsatt prosessen med å inspisere og godkjenne norske virksomheter for eksport av oppdrettsfisk til Russland. I september 2006 var til sammen åtte norske virksomheter godkjent av russiske myndigheter.

Etter brevveksling mellom Russland og Norge ble det lagt opp til et nytt møte mellom Mattilsynet og den russiske veterinærtjenesten i Moskva i slutten av september 2006. Den norske delegasjonen til møtet skulle ledes av Mattilsynets direktør Joakim Lystad som igjen skulle møte ledelsen for den russiske veterinærtjenesten. Mattilsynet ville arbeide med konkrete strakstiltak og viste til gode erfaringer med at rutinemessig oversending av kopi av alle utstedte attester på fisk og fiskevarer virket preventivt i forhold til forfalskning. De ville også finne permanente ordninger som kunne sikre mot forfalskning.

Møtet i Moskva ble avholdt 21. september 2006, og Mattilsynet viste til at det ble holdt i en konstruktiv tone og at en rekke konkrete tiltak ble diskutert. Begge parter understreket betydningen av at det faglige samarbeidet ble videreført. Samtalene på møtet bidro til en avklaring som forhindret at den varslede stansen i import av norsk fisk fra og med 1. oktober ville finne sted. Mattilsynet viste til avklaring på følgende punkter:

- Mattilsynet ville innen 15. oktober ta i bruk nye attestformularer for eksport av sjømat til Russland som ville sikre bedre mot forfalskning.
- Russland ville akseptere import av norsk sjømat med bil fra tredjeland i EU dersom bilen ankom russisk grense med intakt norsk tollplombering. Import med bil og båt fra Norge ville kunne fortsette som før.
- Partene var enige om å fortsette samarbeidet om å sikre dokumentasjon om mattrygghet og opphavssted for villfanget fisk, noe som skulle gjøre at det fortsatt ville være adgang til å eksportere norsk villfanget fisk til Russland.
- Åtte norske oppdrettsanlegg hadde fått godkjenning for eksport til Russland. Samtidig mente Mattilsynet at det var blitt enighet om at øvrige oppdrettsvirksomheter fortsatt skulle ha adgang til å eksportere frossen fisk utenom den samme godkjenningsordningen. Da protokollen fra møtet lå klar i slutten av oktober, viste det seg at Russland og Norge hadde ulike oppfatninger på dette punktet. Den russiske veterinærtjenesten påpekte at restriksjoner knyttet til godkjenningsordningen også skulle gjelde for frossen laks og ørret.

Mattilsynet nedsatte en arbeidsgruppe som skulle jobbe videre med gjennomføringen av de nye tiltakene som skulle etableres for å oppfylle Russlands krav. Mattilsynet viste til at den største utfordringen i dette arbeidet var å skrive ut attester ettersom dette arbeidet etter de nye kravene måtte skrives ut på Mattilsynets distriktskontorer og ikke av eksportør/speditør som før. På sikt ville en måte å løse problemet på, være å etablere en elektronisk ordning for skriving av attester. Før det ville kun 10 av 63 distriktskontorer få lov til å skrive ut attester for eksport til Russland. En tilleggsutfordring var at russiske myndigheter ville ha kontroll over alle attester som ble skrevet ut, noe som også krevde ekstra teknisk utstyr. De nye norske ordningene ble iverksatt fra og med 16. oktober 2006. Mattilsynet uttalte at de så på de innførte endringene som en klar forbedring av eksportrutinene. Fram til 24. oktober 2006 hadde Mattilsynet utstedt ca. 90 attester på fisk og fiskevarer til Russland og viste til at erfaringene så langt var gode, også blant aktører i næringen. De nye ordningene bidro til at Russland *ikke* innførte *ytterligere* importrestriksjoner på norsk laks og ørret til Russland, slik det var blitt varslet i september. Når det gjaldt handel med villfisk, var det ingen endringer fra tidligere, og handelen kunne fortsette som normalt.

Når det gjaldt de åtte godkjente norske oppdrettsanleggene, så var det slik at de på forespørsel fra den russiske veterinærtjenesten hver for seg hadde oppgitt sine russiske importører av oppdrettsfisk. Videre hadde disse importørene på sin side fått godkjenning for import av oppdrettslaks- og ørret fra de norske virksomhetene de hadde inngått avtaler med. Høsten 2006 var det med andre ord en situasjon, der kun et fåtall norske oppdrettsanlegg kunne eksportere til Russland og der forholdet mellom norske eksportører og russiske importører var strengt regulert. Det nye systemet utgjorde en utfordring for norske eksportører og kunne potensielt endre handelsmønsteret ettersom det begrenset hvem i Russland som kunne importere laks og ørret fra Norge.

I november 2006 var det klart at til sammen 9 virksomheter var godkjent for eksport av fersk og fryst laks og ørret til Russland. Norge uttrykte ønske om at russiske veterinærmyndigheter skulle foreta nye inspeksjonsrunder, slik at flere virksomheter kunne bli godkjent for eksport.

Januar – juni 2007

Som et ledd i oppfølgingen av møtet mellom norske og russiske veterinærmyndigheter i september 2006, ble det 20. februar 2007 avholdt et ekspertmøte i Moskva mellom representanter for den russiske veterinærtjenesten og en norsk delegasjon ledet av regiondirektør Roald Vaage i Mattilsynet. I den norske delegasjonen inngikk også representanter fra Fiskeridirektoratet og Nasjonalt institutt for ernæring og sjømatforskning (NIFES). På dagsorden stod spørsmål om ulovlig fiske og trygging av sikkerhet og kvalitet av fiskeproduksjonen som eksporteres fra Norge til Russland. Den norske delegasjonen uttrykte på møtet et ønske om nye inspeksjonsrunder fra russisk side – norske myndigheter hadde kort tid før sendt over til russiske myndigheter en oppdatert liste over norske slakterier for oppdrettslaks og –ørret som var interessert i inspeksjon med tanke på eksport til Russland. På møtet 20. februar ble partene enige om å opprette en permanent arbeidsgruppe som skulle møtes for å utveksle informasjon og diskutere aktuelle handelsforhold og tekniske spørsmål som kan oppstå på fiskeri- og sjømatområdet. Mattilsynet og Fiskeridirektoratet skulle møte fra norsk side og veterinærtjenesten fra russisk side. Partene ble enige om å utarbeide felles program for overvåkingen av mattryggheten til fisk og andre marine produkter som fanges i de økonomiske soner i begge land og andre fiskeriområder i Barentshavet og Norskehavet. Videre ble partene enige om å utarbeide og komme til enighet om et felles system for offentlig kontroll av oppdrettsfisk og uttak av prøver for laboratorieundersøkelser av yngel, fôr, ferdigprodukter osv. fra de norske bedriftene som er godkjent for eksport til Russland på grunnlag av russisk og norsk lovgivning. Fra norsk side ble det informert om at Norge ville gjennomføre tiltak som kunne sikre at inngåtte eksportkontrakter er innenfor produksjonskapasiteten til eksportvirksomhetene. Partene ble enige om å undertegne møteprotokollen i slutten av mars/begynnelsen av april og dessuten utveksle forslag om utarbeidelse av utkast til en samarbeidsavtale («Memorandum of Understanding»: MoU) vedrørende tilfredsstillende kvalitetssikring av sjømat (biologiske havressurser og oppdrett). Protokollen ble undertegnet av direktøren for Mattilsynet (Joakim Lystad) og sjefen for den russiske veterinærtjenesten (Sergej Dankvert) i Norge 12. april 2007.

Det første møtet i den permanente norsk-russiske arbeidsgruppen, som ble nedsatt for å arbeide med sikkerhetsspørsmål ved eksport og import av fisk og fiskeprodukter, ble holdt i Bergen 11.–12. juni 2007. På møtet diskuterte partene spørsmål knyttet til russiske inspeksjoner av norske anlegg – denne gangen også inspeksjoner av pelagiske anlegg, avvikshåndtering ved eksportdokumenter, krav om helsesertifikat ved import til Norge, i tillegg til utkast til forretningsorden for arbeidsgruppen. Arbeidsgruppen la også planer for neste møte. Regionsdirektør i Mattilsynet Roald Vaage, som ledet den norske delegasjonen, uttalte i etterkant at det hadde vært et konstruktivt og framgangsrikt møte. Den russiske delegasjonen var blitt ledet av avdelingsdirektør i avdeling for organisasjon og tilsyn i den russiske veterinærtjenesten, Tsjernysjenko. Dialogen mellom partene var på denne måten brakt ned fra øverste direktørnivå.

Juli 2007 – 2010

Fredag 16. januar 2009 signerte Mattilsynet, ved direktør Joakim Lystad, og den russiske veterinærtjenesten, ved Sergej Dankvert, den varslede samarbeidsavtalen («Memorandum of Understanding»: MoU) om import og eksport av fisk og fiskevarer (se vedlegg 7 til denne rapporten). Avtalen innebar at den eksisterende ordningen for eksport av pelagisk fisk og hvitfisk forble uendret. Eksporten av

oppdrettsfisk skulle fortsatt være underlagt visse særskilte betingelser og krav, men det ble samtidig lagt opp til at flere virksomheter etter hvert skulle bli godkjent for eksport til Russland. Samarbeidsavtalen var forhandlet fram gjennom møter i den norsk-russiske arbeidsgruppen siden 2007. Avtalen kan betraktes som en intensjonsavtale mer enn en direkte forpliktende avtale, og partene brukte på denne måten «soft law» som et virkemiddel til å institusjonalisere samarbeidet mellom de to lands tilsynssystemer.

En av de viktige endringene samarbeidsavtalen la opp til, var at norske myndigheter skulle få en større rolle med hensyn til å undersøke om norske virksomheter oppfyller de krav som stilles ved eksport til Russland. Godkjenningsregimet som var etablert for eksport av oppdrettet laks og ørret, skulle med andre ord vedvare, men Mattilsynet ville overta noe av den rollen den russiske veterinærtjenesten hadde hatt ved godkjenning. Mattilsynet skulle arbeide videre for å utarbeide forslag til praktiske løsninger for gjennomføring av de nye endringene. I dette arbeidet ville Mattilsynet også ha tett dialog med næringens organisasjoner. Næringens organisasjoner hadde for øvrig lenge involvert seg tungt i prosessene som hadde pågått siden importforbudet ble varslet høsten 2005. De hadde også opplevd stor pågang fra berørte laksebedrifter underveis. Næringens organisasjoner fikk nyttig informasjon gjennom dialogen med norske myndigheter. Samtidig fikk norske myndigheter også informasjon fra næringen om situasjonen i Russland. I enkelte tilfeller viste det seg at bedriftene var tidligere og bedre informert om hvordan russiske myndigheter tenkte enn det norske myndigheter var (intervju).

I mars 2009 holdt den norsk-russiske arbeidsgruppen et nytt møte. Mattilsynet viste etterpå til at det var kommet fram mange gode nyheter på dette møtet. Mattilsynet ble orientert om at fire nye norske virksomheter var godkjent for eksport til Russland. Det ble bekreftet fra russisk side at Mattilsynet ville få en mer sentral rolle i å undersøke om norske virksomheter oppfyller kravene som stilles ved eksport til Russland. Mattilsynet fikk overlevert det russiske regelverket som skulle oversettes og fungere som grunnlag for Mattilsynets inspeksjoner av norske virksomheter for å se om russiske krav er oppfylt. Det at norske myndigheter ikke hadde fått klarhet i hvilke regler som lå til grunn for de russiske kravene, hadde for øvrig vært et av de store problemene underveis i prosessen.

Den nye ordningen innebar at dersom Mattilsynet mener at virksomhetene oppfyller de relevante kravene i russisk regelverk, kan det sende en anmodning til russiske veterinærmyndigheter om at virksomhetene bør bli godkjent for eksport. Det vil imidlertid fortsatt være russiske myndigheter som avgjør om og eventuelt når en godkjenning trer i kraft. Slik sett videreføres et godkjenningsregime for eksport av oppdrettsfisk, og det vil fremdeles være russerne som avgjør om virksomheter får eksportere eller ikke eksportere oppdrettsfisk til Russland. På møtet i arbeidsgruppen kom det også fram at russiske myndigheter ikke lenger forlangte månedlig oversending av kontraktsinformasjon for pelagisk fisk og hvitfisk. Tidligere hadde vært slik at for at russiske importører skulle få sine importlisenser, måtte russiske veterinærmyndigheter vite hvilke norske virksomheter de hadde kontrakt med. Norske virksomheter som eksporterer til Russland hadde derfor meldt inn til Mattilsynet hvilke importører de handlet med. Dette skulle det nå bli slutt på. Likevel kan russiske myndigheter etterspørre slik informasjon ved behov. For oppdrettet laks og ørret ble systemet med krav om kontraktsinformasjon opprettholdt. Mattilsynet og den russiske veterinærtjenesten ble også enige om et samarbeid om et overvåkingsprogram, der ansvaret på russisk side ble lagt på Sentralt vitenskapelig veterinærlaboratorium (CNMVL) og på norsk side på

Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning (NIFES). Disse institusjonene skulle utveksle analysemetoder for analyse av kadmium, bly, kvikksølv og PCB og dessuten utveksle og sammenligne prøveresultater. Dermed etablerte partene et samarbeid mellom forskningsmiljøer i de to land. Etter møtet i arbeidsgruppen uttalte regionsdirektør i Mattilsynet, Roald Vaage, følgende:

Det var et godt møte, og vi ser at samarbeidet mellom Mattilsynet og den russiske veterinærtjenesten stadig blir bedre og at arbeidet i norsk-russiske arbeidsgruppen bærer frukter.

I september 2009 la Mattilsynet ut informasjon om de krav som gjelder for eksport av fisk og fiskeprodukter til Russland (se vedlegg 5 til denne rapporten). Det er viktig å merke seg at ordningen som stiller krav til kontrakter mellom norske eksportører og russiske importører, fortsatt gjelder. Virksomheter som er på lister over godkjente anlegg for eksport til Russland, skal melde inn slik kontraktsinformasjon til den russiske veterinærtjenesten via Mattilsynet. Mattilsynet viser samtidig til at de i forbindelse med formidling av kontraktsopplysninger, *kun* fungerer som et mellomledd mellom norske produsenter og den russiske veterinærtjenesten og ikke har noe ansvar for innhold av innmeldte kontrakter. Den russiske veterinærtjenesten har dermed beholdt kontroll og oversikt over både eksport- og importleddet.

Arbeidsgruppen hold et nytt møte i oktober 2009. Mattilsynet viste til at dette var et nytt godt møte og oppsummerte det med at tre nye norske virksomheter var godkjent for eksport til Russland, at partene var kommet et steg nærmere felles analysemetoder, og at samarbeidsklimaet mellom Mattilsynet og den russiske veterinærtjenesten fortsatt var godt. Russiske myndigheter viste til at det russiske nasjonale senter for sjømattrygghet tilbyr opplæring og veiledning til virksomheter som eksporterer til Russland. Det ble understreket at dette var et frivillig tilbud. Mattilsynet viste ellers til at partene oppnådde stor framgang i samarbeidet innen forskning og overvåkning. På møtet ble det utvekslet analysemetoder, og det ble avtalt at norske og russiske spesialister skulle besøke hverandre innen neste møte i arbeidsgruppen. Russland og Norge har på denne måten også utviklet et forskningssamarbeid som kan redusere sannsynligheten for handelshindre.

Etter at Norge ble rammet av det russiske importforbudet 1. januar 2006 har det dermed pågått et omfattende arbeid for å rydde opp i handelsproblemer og fjerne handelshindringer. Arbeidet har i hovedsak dreid seg om at norske veterinærmyndigheter har vært nødt til å tilpasse seg nye krav og nye ordninger som er blitt initiert av russiske veterinærmyndigheter. Samtidig er det gjennom denne prosessen etablert et institusjonelt samarbeid mellom veterinærmyndighetene i de to land på flere nivåer, noe som kan gjøre det lettere å unngå at tilsvarende dramatiske importrestriksjoner som skjedde i 2006, vil oppstå mellom partene igjen. Eksporten av oppdrettsfisk til Russland er i 2010 tilbake til omtrent samme volum som det var i 2005, og over tid har stadig flere norske virksomheter blitt godkjent av russiske myndigheter. Per juli 2010 var til sammen 28 norske virksomheter godkjent for eksport til Russland.

Russlands importrestriksjoner, motivasjon bak importrestriksjonene, og utvikling i det bilaterale handelsforholdet mellom Norge og Russland

Russiske myndigheter brukte to hovedbegrunnelser for importrestriksjonene på norsk oppdrettsfisk som ble initiert i 2005 og 2006: Funn av for høye verdier av

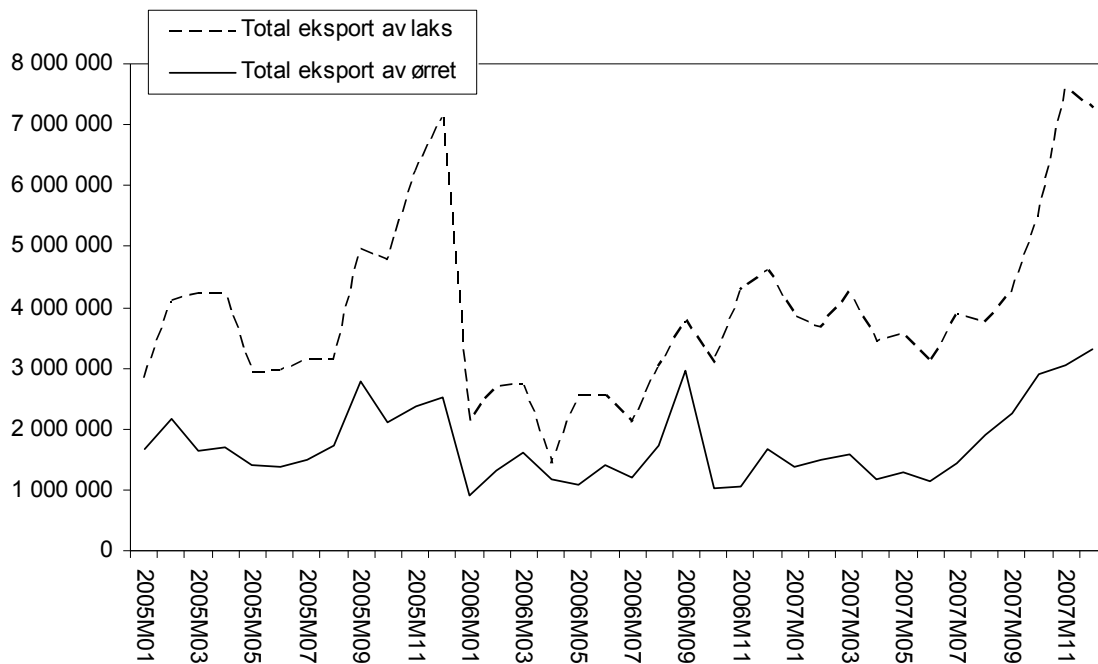
giftstoffer i norsk laks og manglende tillit til at det norske kontroll- og overvåkningssystemet i norsk sjømatnæring kunne garantere mattryggheten. Helsehensynet har dermed vært det offisielle grunnlaget for både innføring av importforbud og for krav om nye ordninger for import- og eksportvirksomheten – krav som rammet Norge, men som også er blitt stilt overfor andre av Russlands handelspartnere, som Polen. Et problem for norske eksportører var at Norge var først ute med å motta krav om å tilpasse seg det nye importregimet. I starten opplevde derfor eksportørene stor usikkerhet og konkurranseulempet i forhold til andre sjømateksporterende land.

Russlands tiltak har vært handelshindrende og er tiltak som er relevante under WTOs SPS-avtale. Enkelte av elementene som dukket opp i saken med Norge – som spørsmål relatert til varer i transitt og utstedelse og håndtering av dokumenter og attester – kunne også vært relevant for WTOs regelverk for toll- og handelsadministrering og handelsfasilitering. Ettersom Russland ikke er medlem av WTO, har det imidlertid ikke vært mulig å ta opp saken i WTOs fora. Russland har ikke vært bundet av WTOs regelverk og har ikke måttet forholde seg til de reaksjoner og eventuelle sanksjoner som følger av å bryte WTO-forpliktelsene. Saken er håndtert bilateralt, og da i hovedsak mellom russiske og norske veterinærmyndigheter. Saken er også blitt tatt opp på politisk nivå, men russiske myndigheter var klare på at de ikke ønsket politisering av saken. De ønsket å diskutere problemene på administrativt nivå. Etter hvert ble det også framgang i diskusjonene mellom veterinære myndigheter i de to land, selv om prosessen i stor grad dreide seg om at norske myndigheter tilpasset seg de krav og utspill som kom fra russisk side.

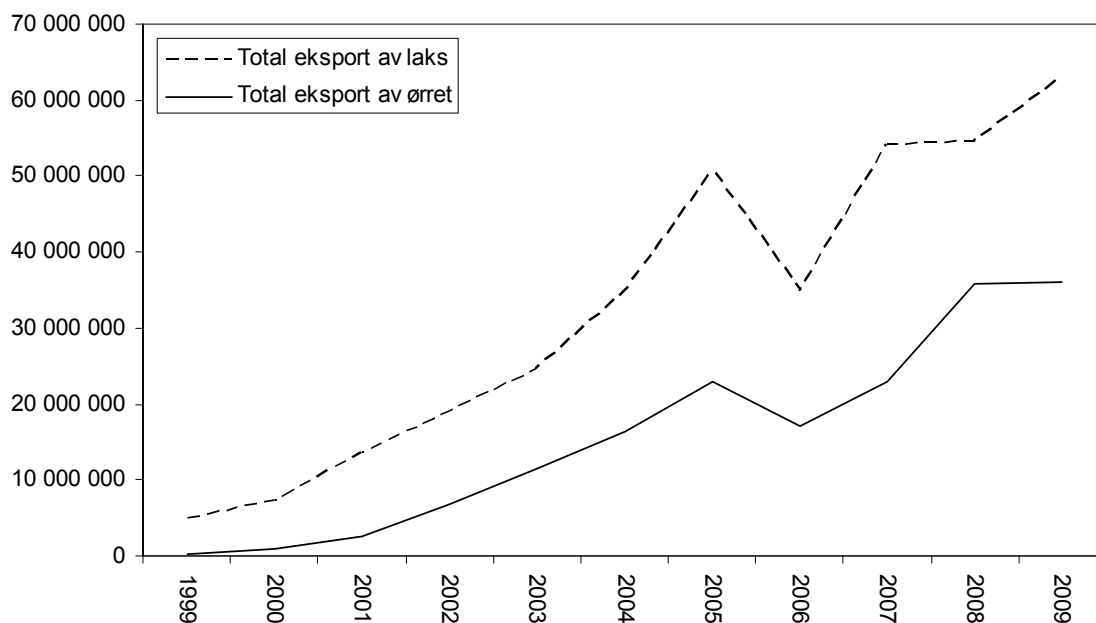
Et viktig poeng er at det i denne saken ikke har vært et felles referansepunkt å forholde seg til, som WTO-regler eller regler fastsatt i en frihandelsavtale. I tillegg var det lenge vanskelig for norske myndigheter og norske eksportører å få innsikt i hva de russiske reglene faktisk gikk ut på. I starten opplevde man at russiske myndigheter gjennomførte inspeksjoner og foretok vurderinger ut i fra regler Norge ikke hadde innsikt i. Dette bedret seg etter hvert da Russland oversendte regelverket til norske myndigheter.

Det er interessant å merke seg at til tross for det altomfattende importforbudet for laks og ørret i 2006, så har ikke det totale volumet av norsk sjømateksport til Russland blitt særlig negativt rammet – bortsett fra en midlertidig nedgang i russisk import av laks og ørret i 2006, noe figur 2.3 og figur 2.4 illustrerer.

Etter hvert som de nye inspeksjonsordningene kom på plass, begynte eksportvolumet å øke – til og med til over det nivået det hadde ligget på før importforbudet. Likevel har handelsrelasjonene mellom Russland og Norge blitt påvirket, ikke minst gjennom reguleringen av hvor mange og hvilke virksomheter som kunne få lov til eksportere til Russland (Elvestad og Nilssen 2010). Det var også i begynnelsen en tendens til at den russiske veterinærtjenesten først og fremst tillot *store* produsenter å levere fisk til russiske importører. De nye inspeksjons- og godkjenningsordningene har dessuten vært komplekse og lite oversiktlige og krevd mye tid og ressurser (ibid.). Det har også vært eksempler på at virksomheter *ikke* har fått godkjenning og dermed blitt stengt ute fra det russiske markedet. Et eksempel på dette er rene tradere – det vil si virksomheter som selger, men ikke selv produserer fisk – som opplevde at de ikke ble satt på lister over godkjente eksportører. De nye ordningene og kravene fra Russland har også rammet geografisk ulikt i Norge, spesielt i starten ettersom det da var slik at lakseprodusenter i Nord-Norge i liten grad ble inspisert og godkjent (ibid.).



Figur 2.3 Eksport av laks og ørret til Russland per måned 2005–2007 (mengde i kg)⁴¹



Figur 2.4 Eksport av laks og ørret til Russland 1999–2009 (mengde i kg)⁴²

⁴¹ Kilde: Eksportutvalget for fisk/Statistisk sentralbyrå.

⁴² Kilde: Eksportutvalget for fisk/Statistisk sentralbyrå.

Ut fra foreliggende dokumentasjon er det vanskelig å se at Russland ville oppfylt WTOs krav om vitenskapelig å kunne begrunne og dokumentere hvorfor det var nødvendig med innføring av importforbud og med så omfattende krav til norske tilsynsmyndigheter og eksportører, som ble gjort i denne saken. Likevel er det lite sannsynlig at det er proteksjonistiske hensyn, det vil si ønsket om å beskytte russisk industri, som har ligget til grunn for de russiske kravene. Russland er avhengig av import for å dekke etterspørselen av sjømat, og har lite nasjonal konkurrerende industri. Både for laks og ørret og for andre fiskeslag, som sild og makrell, har Russland vært avhengig av import (Elvestad og Nilssen 2010).

Det er derfor nærliggende å anta at det er andre hensyn som har spilt inn når det gjelder de nye ordningene og kravene Russland har fremmet når det gjelder import av sjømat. Det er i denne sammenheng verdt å merke seg ett sentralt trekk ved det nye systemet, nemlig styrking og sentralisering av kontrollen over både hvem som eksporterer og hvem som importerer. Det nye godkjenningssystemet innebar at norske eksportører ikke stod fritt med hensyn til hvem de skulle handle med i Russland. Resultatet av dette er at et fåtall russiske importører er kommet i en posisjon, der de kan diktere priser og leveringsbetingelser. Norske eksportører kom i en «take it or leave it» posisjon, der de ble presset til enten å akseptere importørens betingelser eller å trekke seg fra kontrakter (Elvestad og Nilssen 2010). Det nye systemet har bidratt til at noen få store privilegerte russiske virksomheter har, om ikke annet, fått *muligheten* til å drive en form for kartellvirksomhet, der de kan fordele importvolum og kontrakter med eksportører seg imellom. Det har dessuten vært rapportert om tilleggsbetalinger til russiske importører fra eksportører som er i en posisjon der de ønsker å operere i det russiske markedet (ibid.). Kontrakter mellom utvalgte russiske importører og godkjente norske eksportører er en betingelse for å kunne operere i markedet. Det har også vært spekulert i om eksportører har betalt for å komme på listen over virksomheter som skal inspiseres av russiske myndigheter og som dermed har fått muligheten til å få status som virksomhet godkjent for eksport. Poenget er at systemet er lite transparent og derfor øker sannsynligheten for at slike transaksjoner kan gjennomføres utenfor offentlighetens søkelys.

Utviklingen i det bilaterale samarbeidet mellom Russland og Norge har dermed ført til et system med styrket kontroll over både eksportør- og importørleddet, muligheter for ekstra inntekter på russisk side, og en styrking av Russlands kontroll med både kontrakter og avgifter, og med at importert sjømat er produsert og inspisert i tråd med russiske regler.

Det ser på denne måten ut til å ha vært flere hensyn til grunn for etablering av det nye systemet for kontroll knyttet til importert sjømat (Elvestad og Nilssen 2010). Det offisielle hensynet om å få et system som kan sikre mattrygghet i tråd med russisk regelverk, er blitt fulgt opp gjennom de tiltak Russland har innført. Denne kontrollen er blitt styrket. I tillegg har det vært klare økonomiske interesser knyttet til det nye kontrollsystemet, ikke primært på grunn av proteksjonistiske hensyn, men med utgangspunkt i ønsket om å få kontroll over en viktig inntektskilde, ikke bare for russiske importører, men også for den russiske veterinærtjenesten (ibid.).

2.5 Case 4 – Norges tilpasning til EUs nye kontrollsystem i fiskeriforvaltningen⁴³

I 2008 vedtok EU en ny forordning som blant annet setter krav til tredjelands dokumentasjon av fisk og fiskeprodukter, samt tredjelands fartøyers rett til å legge til i EU-havner. Forordningen ble vedtatt 29. september 2008, med innvirkning fra og med 1. januar 2010⁴⁴. Hensikten med det nye regelverket er å innføre effektive tiltak for å forebygge, avverge og hindre import av ulovlig, urapportert og uregulert fiske (UUU-fiske)⁴⁵, jmfør artikkel 1.1 i forordningen.

1.1 This regulation establishes a Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing.

Dette tiltaket er ikke spesielt rettet mot Norge, men gjelder alle land som eksporterer fisk til EU. EU ser på UUU-fiske som en av de største truslene mot en bærekraftig utnyttelse av de akvatiske ressursene og mener at UUU-fiske undergraver EUs fiskeripolitikk (European Commission 2010). EU er verdens største importør av fisk og fiskeprodukter, og har også verdens tredje største fiskeflåte. UUU-fiske utgjør en trussel mot det marine miljøet, en bærekraftig fiskebestand og biologisk mangfold i havet (European Commission 2010). Forordningen er en ytterligere innskjerping og en videreføring av EUs tidligere tiltak mot UUU-fiske. Den refererer blant annet til EUs ratifisering av FNs havrettskonvensjon av 10. desember 1982, FNs avtale om fiskebestanden av 4. august 1995, FAOs adferdskodeks av 24. september 2003 og FAOs handlingsplan mot UUU-fiske av 2001. EU-forordningen fastslår at alle stater har plikt til å foreta passende tiltak for å sikre at de marine ressursene forvaltes på en bærekraftig måte, og at stater må samarbeide med hverandre i dette øyemed.

Ifølge Europakommisjonen er UUU-reglementet et gjennomslagskraftig og ikke-diskriminerende regelverk som gjelder for alle fartøyer som driver med fiske eller fiskerelaterte aktiviteter (European Commission 2010). For å hindre omsetning av UUU-fisk på EUs markeder er alle tredjeland pålagt å vise et fangstsertifikat ved import av fisk og fiskeprodukter til EU. Dette sertifikatet er ment å forbedre sporbarheten til fangsten gjennom hele verdikjeden fra fiskebåt, lagring, foredling, transport og helt fram til tallerkenen.

Regelverket gjelder all form for UUU-fiske og tilhørende aktiviteter. Ordningen dekker fisk og fiskeprodukter fra havområder både i og utenfor EUs grenser og på det åpne hav i henhold til artikkel 1.3:

1.3 The system laid down in paragraph 1 shall apply to all IUU fishing and associated activities carried out within the territory of Member States to which the Treaty applies, within Community waters, within maritime waters under the jurisdiction or sovereignty of third countries and on the high seas.

⁴³ I tillegg til referansehenvisningene i teksten bygger dette kapittelet på litteratur fra Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (2009i; 2009ii; 2009iii og 2009iv), Fiskeri- og kystdepartementet (2008), Kyst.no (2010) og samtaler med personer i Fiskeri- og kystdepartementet, Fiskeridirektoratet, Norsk Sildelag, Eksportutvalget for fisk og Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening.

⁴⁴ Council Regulation (EC) No 1005/2008 av 29. September 2008. Publisert i Official Journal of the European Union 29.10.2008, L 286/1.

⁴⁵ UUU-fiske: Ulovlig, urapportert og uregulert fiske. (På engelsk: Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (IUU-fishing)).

Forordningen omfatter all fisk og fiskeprodukter jamfør artikkel 2.8, med unntak av fiskeprodukter fra ferskvannsfisk, akvakulturprodukter samt østers, muslinger, pyntefisk og snegler som ikke lever i havet. En detaljert liste over unntak finnes i vedlegg 7⁴⁶.

I henhold til forordningen er et fartøy antatt å drive med ulovlig, urapportert eller uregulert fiske hvis det ikke har lovlig lisens, autorisasjon eller tillatelse til å fiske av flaggstaten eller annen relevant kyststat. Et fartøys virksomhet kan også defineres som UUU-fiske hvis den misligholder sine plikter med hensyn til rapportering eller på annen måte bryter loven. Eksempler kan være ved ulovlig bruk av fangstutstyr, fiske utenom sesong eller forfalskning av papirer (European Commission 2010).

Med unntak av kravet om å vise fangstsertifikat, vil ikke den nye forordningen føre til endringer for norske fartøy som legger til i EU-havner (Fiskeri- og kystdepartementet 2009a).

Fangstsertifikatet

Kravet til fangstsertifikater for import av fisk og fiskeprodukter finnes i kapittel III i forordningen (EF) Nr. 1005/2008. I henhold til artikkel 12.1 er import av UUU-fisk forbudt i EU:

2.1 The importation into the Community of fishery products obtained from IUU-fishing shall be prohibited.

For å gjøre denne loven effektiv, kan fisk kun importeres hvis den følges av et fangstsertifikat som kan bekrefte at fisken eller fiskeproduktet er fanget i tråd med gjeldende lover, administrative bestemmelser og internasjonale forvaltnings- og bevarelsesforanstaltninger:

12.3 To ensure the effectiveness of the prohibition established in paragraph 1, fishery products shall only be imported into the Community when accompanied by a catch certificate in conformity with this regulation.

Fangstsertifikatet skal inneholde detaljerte opplysninger om fartøy, fangst og transportmåte. Det er importør i EU som er ansvarlig for at fisken eller fiskeproduktet har et fangstsertifikat. Det er imidlertid flaggstaten som har ansvar for å kontrollere at opplysningene stemmer og har ansvar for å validere fangstsertifikatet.

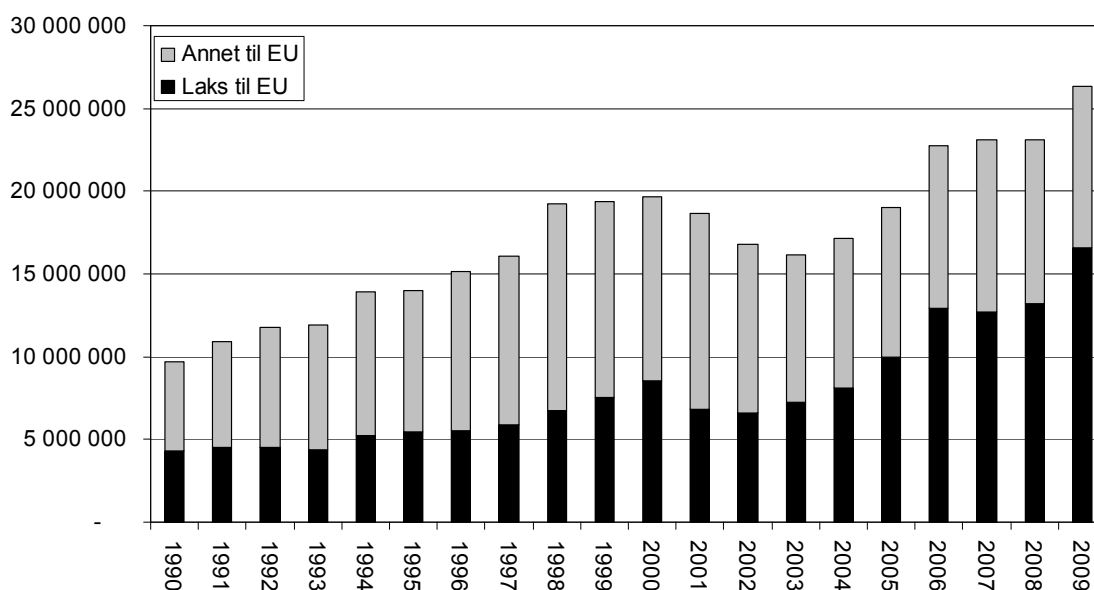
Ved indirekte import av fiskeprodukter skal det henholdsvis utstedes enten en lagererklæring jamfør artikkel 14.1, eller en produsenterklæring, jamfør artikkel 14.2. Med indirekte import menes det fisk som eksporteres til EU av et tredjeland, og som ikke har blitt fanget av dette landets fartøy, men som har blitt lagret eller videreforedlet i landet. I lager- og produsenterklæringene skal man blant annet redegjøre for det bearbejdet og det ubearbejdet produktet og deres respektive mengde. Det skal vises til at all fisk som inngår i det bearbejdet produktet har blitt fulgt av et gyldig fangstsertifikat.

I henhold til artikkel 15 skal også EU-medlemmer som eksporterer fisk vise fangstsertifikat der tredjeland krever dette. Hvis Norge skal eksportere et bearbejdet fiskeprodukt til EU som blant annet består av fisk fanget av et EU-fartøy, må landingen fra dette fartøyet ha fangstsertifikat.

⁴⁶ Dette vedlegget ble oppdatert den 30.1.2010.

Ansvarlige myndigheter i EU kan avvise import av fiskeprodukter uten at det kreves noen ytterligere bevis eller de kan sende forespørsel om assistanse hos flaggstaten der i) et fangstsertifikat ikke finnes, ii) produktet tilsvarer ikke produktet på fangstsertifikatet, iii) fangstsertifikatet er ikke godkjent av de riktige myndigheter i flaggstaten eller iv) fangstsertifikatet er ufullstendig utfylt. Hvis ikke fisken oppfyller importkravene kan importlandet konfiskere, ødelegge eller selge fisken og bruke inntektene til villedige formål ((EF) Nr. 1005/2008, Artikkel 18).

EU er Norges viktigste marked for eksport av sjømat, og et eventuelt importforbud som følge av manglende etterlevelse av EUs nye regler ville fått store økonomiske konsekvenser – selv om oppdrettsnæringen ikke ville blitt rammet (jf. figur 2.5)



Figur 2.5 Eksport av laks og annen sjømat til EU 1999–2009 (verdi i 1000 NOK)⁴⁷

Norsk tilpasning

I Norge hadde man allerede et system med føring av sluttseddel formalisert i forskriften om opplysningsplikt ved landing og omsetning av fisk⁴⁸. En sluttseddel blir utstedt ved landing av fisk på kai. Den skal inneholde detaljerte opplysninger om den som lander fisken, mottaker, fartøyet og selve landingen (landingsdato, art, produkttilstand, konserveringsmåte, størrelsessammensetning, kvantum, sone, redskap, kvotetype m. m). Opplysningene registreres hos ett av fangstlagene i Norge, som også står for førstehandsomsetning av fisk. I tillegg formidles informasjon om landing og omsetning til Fiskeridirektoratet (Fiskeri- og kystdepartementet 2009a).

Før ordningen med fangstsertifikat ble innført var det ikke krav i Norge om at landingsopplysningene skulle følge fisken videre etter at sluttseddelen hadde blitt sendt til salgslaget. I og med at Norge hadde et system med føring av sluttseddel, var det viktig for næringen å få godkjent dette systemet hos Europakommisjonen for å unngå parallellføring av data. Det var også viktig å få på plass et elektronisk system for å gjøre ordningen praktisk anvendelig. EU-forordningen krever at det skal

⁴⁷ Kilde: Eksportutvalget for fisk/Statistisk sentralbyrå.

⁴⁸ Forskrift om opplysningsplikt ved landing og omsetning av fisk: FOR 2003-01-22 nr 57. Lovdata. URL: <http://www.lovdata.no/for/sf/fi/xi-20030122-0057.html>

foreligge et fangstsertifikat for hver eneste landing. En eksportsending består ofte av mange landinger, og dette ville medført en stor papirmengde. For å løse kravet til dokumentasjon på en praktisk måte har det blitt opprettet en elektronisk database, eller en «fangstsertifikatmotor» (www.catchcertificate.no) der sluttseddeldataene registreres av salgslagene (Fiskeri- og kystdepartementet 2009a). Når fisk eksporteres til EU skal det følges av et forsendelsessertifikat, et «Consignment Certificate». Her listes eksportsendingen opp i detaljer. All sluttseddelinformasjon ligger som egne fangstsertifikat på side tre i dokumentet jamfør vedlegg 9. Det er mulig å følge en link fra sluttsedelnummer til fangstsertifikatportalen og slik få tilgang på hvilke landingsopplysninger som inngår i eksportsendingen. Slik opprettholder man sporbarhet til landing og landingsdetaljer selv om ikke alle fangstsertifikatene, lager- og produsenterklæringer fysisk følger sendingen. Et eksempel på et norsk fangstsertifikat finnes i vedlegg 8, og et eksempel på et «Consignment Certificate» finnes i vedlegg 9.

Konvensjonelle fiskeprodukter som klippfisk, tørrfisk, saltfisk og fisk i lake har fått dispensasjon for kravet om fangstsertifikat for hver eneste landing for å lette håndterbarheten og papirmengden. Det inngår ofte opp mot 1000 landinger i en eksportsending for disse produktene. Derfor skal alle sluttsedelnummer vedrørende konvensjonelle produkter listes opp på en egen side i fangstsertifikatet (bis 7 i vedlegg 8).

Ved indirekte import av fisk til EU må eksportør ha en lager- eller prosenterklæring tilgjengelig jamfør artikkel 14.1 i EU-forordningen. Produsenterklæringen utstedes dersom fisken har blitt bearbeidet i Norge, jamfør artikkel 14.2. Begge erklæringene registreres og utstedes også i fangstsertifikatmotoren.

Et norsk fangstsertifikat inneholder dermed godkjente og validerte sluttseddeldata. Eksportør må hente ut og signere forsendelsessertifikatet elektronisk. De aktuelle salgslaget har ansvar for å sjekke at alle opplysninger er riktige og fullstendige i henhold til produkttype, mengde og transportdetaljer (Fiskeri- og kystdepartementet 2009a). Fiskeridirektoratet fungerer som kontrollinstans, og mottar kopier av alle fangstsertifikater. Gangen i det norske systemet for utfylling, utstedelse og validering av det norske fangstsertifikatet beskrives i et flytdiagram i vedlegg 10.

Det norske systemet for fangstsertifikat basert på sluttsedel og elektronisk registrering ble formalisert i en bilateral avtale mellom Norge og EU undertegnet den 3. september 2009. For at avtalen skal være gyldig ble en norsk forskrift om fangstsertifikater vedtatt 18. desember 2009⁴⁹. EU-forordningen åpner for elektroniske fangstsertifikat i artikkel 12.4 og artikkel 20.4. Andre land som har en bilateral avtale med EU er blant annet USA og New Zealand. Land som ikke har et eget system for registrering av landinger må bruke EUs modell for fangstsertifikat og utstede sertifikatene manuelt.

Norges ordning finnes formalisert som en endring i EUs implementeringslovverk (EF) Nr. 1010/2009 av 22. oktober 2009. Endringen ble gjeldene fra 31. januar 2010 og finnes i (EU) Nr. 86/2010 av 29. januar 2010:

⁴⁹ Fiskeri- og kystdepartementet (2009b): Forskrift om fangstsertifikat m.v. Fiskeri- og kystdepartementet, 18.12.2009.

In accordance with Article 12(4) of Regulation (EC) No 1005/2008, the catch certificate provided for in Article 12 and Annex II of Regulation (EC) No 1005/2008 shall, as of 1 January 2010, be replaced — for fisheries products obtained from catches made by fishing vessels flying the flag of Norway — by a Norwegian catch certificate based on the Norwegian system of sales notes, which is an electronic traceability system under the control of the Norwegian authorities ensuring the same level of control by authorities as required under the Community catch certification scheme.

Prosessens rundt innføring og tilpasning

Fra politisk hold har Norge stilt seg svært positiv til et regelverk som møter utfordringene med UUU-fiske. Norge ser på UUU-fiske som et problem enkeltstater ikke kan løse alene og har blant annet deltatt i en ordning med havnestatskontroll innført av den Nordøstatlantiske Fiskerikommisjonen (NEAFC) 1. mai 2007. Denne havnestatskontrollen innebærer at fartøy ikke kan lande frossenfisk i et lands havn uten at fartøyets flaggstat kan bekrefte at fisken er fanget i lovlig fiske (Fiskeri- og kystdepartementet 2010a). Videre tok Norge initiativ for å utarbeide et globalt, juridisk bindende instrument for havnestatskontroll i FAO fra 2007. En avtale ble undertegnet 22. september 2009 (Fiskeri- og kystdepartementet 2010a). EUs krav om fangstsertifikater er en markedsstatstilnærming som kan ansees som en forsterket videreføring av havnestatstiltak mot UUU-fiske (Fiskeri- og kystdepartementet 2010a).

Spring har også stått sentralt i arbeidet med å dokumentere bærekraft i fiskerisektoren. I 2006 startet regjeringen arbeidet med et større e-sporingsprosjekt. Målet var å legge til rette for etablering av en nasjonal, elektronisk infrastruktur for effektiv utveksling av informasjon i matproduksjonskjeden (Fiskeri- og kystdepartementet 2008). Møter har blitt holdt jevnlig i forbindelse med dette prosjektet. Det ble blant annet holdt et møte på ettersommeren 2008, der tema var den nye EU-forordningen. Fiskeridirektoratet la fram et forslag om gjennomføring av et sporingsystem og utstedelse av dokumenter basert på sluttседdelsystemet. Det systemet Norge har utviklet for norske fangstsertifikater bygger i stor grad på prinsippene i dette forslaget. Hovedendringen er at det ble lagt opp til at Fiskeridirektoratet skulle drifte systemet, men det er i dag salgslagene som står ansvarlig for drift. Fiskeridirektoratet er ansvarlige for at fiskesalgslagene utfører sin oppgave (Fiskeridirektoratet 2010).

Europakommisjonen la fram det første forslaget til en ny forordning om UUU-fiske i 2006/ 2007. Det endelige forslaget kom i oktober 2007. Dette ble behandlet i Europakommisjonen i 2008 og et vedtak ble gjort 29. september 2008. I tillegg ble det innført et implementeringsregelverk den 22. oktober 2009 ((EF) Nr. 1010/2009).

Selv om Norge var positive til forordningen var det noe spenning og uro i næringen i forhold til å tilpasse seg til et komplekst og detaljert regelverk. Norge gikk i formell dialog med Europakommisjonen ved Generaldirektoratet for fisk etter at EUs forordning ble vedtatt høsten 2008. Første møtet mellom Generaldirektoratet for fisk og Fiskeri- og kystdepartementet ble holdt 28-29. september 2008 i Bergen. Det ble videre holdt møter 8. desember 2008 og 5. mai 2009, begge i Brussel. Generaldirektoratet for fisk besøkte også Norge våren 2009 for å se på det norske sluttседdelsystemet for landing av fisk.

Norge gjennomførte bilaterale møter med Sverige og Danmark i 2009. Det var viktig for Norge å ha gode systemer med disse landene fordi det meste av norske

landinger og eksport klareres der før det går videre til EU-markedet (Fiskeri- og kystdepartementet 2010b).

Tidlig på våren 2009 var det helt klart at Norge måtte tilpasse seg EUs lovverk. Fiskeri- og kystdepartementet avgjorde at det var salgslagene som skulle drifte et norsk system for fangstsertifikater. Det ble satt ned en prosjektgruppe som bestod av alle salgslagene der sildelaget var prosjektleder, og Fiskeridirektoratet satt som «eier» av prosjektgruppen. Denne gruppen var ansvarlig for å utarbeide et forslag til utforming av det norske fangstsertifikatet og fangstsertifikatmotoren. Forslaget ble sendt til EU våren 2009, men Norge fikk imidlertid ikke tilbakemelding fra EU før i september 2009. Selv om Norge ikke hadde fått respons fra EU, fortsatte prosjektgruppen å utforme et elektronisk system, og de fleste tekniske løsninger var ferdig utarbeidet i mai 2009.

Først da EU hadde godkjent den norske modellen og undertegnet en bilateral avtale 3. september 2009, ble eksportører og fiskenæringen tatt med i prosessen. Det ble opprettet en gruppe der de ti største eksportørene, Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening samt Eksportutvalget for fisk fikk i oppgave å prøve ut fangstsertifikatmotoren og komme med tilbakemeldinger. Første møtet i gruppa ble holdt i oktober 2009, men det var særlig i desember at fangstsertifikatmotoren ble brukt av eksportørene. I uke 50 ble det holdt informasjonsmøter av Fiskeridirektoratet og Sildelaget om praktisk gjennomføring for næringen i Bergen, Ålesund og Tromsø.

I 2009 ble det utarbeidet en forskrift av Fiskeri- og kystdepartementet som ble lagt ut til høring 9. september 2009, med forkortet frist satt til 1. desember 2009. Dette var en formalisering av den bilaterale avtalen mellom Norge og EU. Forskriften er hjemlet i havressursloven av 6. juni 2008, og var nødvendig for at fangstsertifikatene skulle være gyldige i EU. Regelverket ble vedtatt 18. desember 2009, med noen endringer, hovedsakelig med hensyn til finansiering av fangstsertifikatene. Høringsutkastet inneholdt blant annet en paragraf (§6) med forslag om at salgslagene skulle kunne ta gebyr for å dekke utgiftene til den nye ordningen. Salgslagene så det som naturlig at brukerne, produsenter og eksportører tok regningen med den nye ordningen (Fiskeri- og kystdepartementet 2009c). Dette var blant annet Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening sterkt imot fordi de mente at finansieringen ikke ensidig skulle legges på eksportørene (Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening 2009e). Alternative finansieringsmekanismer ble diskutert i et følgedokument til høringsutkastet. Estimerte kostnader til fangstsertifikatmotoren ble satt til 2–3 mill. kr per år, med en forventet reduksjon etter en innkjøringsfase (Fiskeri- og kystdepartementet 2009c). I den endelige forskriften ble imidlertid paragraf 6 om finansiering fjernet. Eksportutvalget for fisk fikk i oppgave å finansiere systemet med fangstsertifikatmotoren, og det settes av 3 mill. kr over statsbudsjettet, i henhold til de estimerte driftkostnadene. Dette ble formelt avklart per brev mellom de involverte parter (Fiskeri- og kystdepartementet og Eksportutvalget).

Vurdering av regelverket

Til tross for god kommunikasjon mellom myndigheter og næring, har næringen opplevd at det har vært knappe tidsfrister for å tilpasse seg det nye systemet. Knapphet på tid har også ført til stor grad av uformell dialog mellom myndigheter og næring for å få til en rask løsning til EUs krav. EU har imidlertid vist seg mer fleksible etter hvert som tilpasningsprosessen har påløpt. Etter innspill fra Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening har Fiskeri- og kystdepartementet fått

gjennomslag i Europakommisjonen for at flere melprodukter skal være unntatt fra ordningen. I tillegg fikk Norge en spesiell ordning for klippfisk, saltfisk og tørrfisk, der det holder å vise til et samlesertifikat med opplisting av sluttseddelnummer knyttet til forsendelsen. Dette forenkler et system som på forhånd virket uhåndterbart og praktisk umulig fordi en eksportsending ofte inneholder fisk som kommer fra mange ulike landinger. Dette gjelder særlig hvitfisk og fisk som kommer fra mindre fiskebåter.

Den nye forordningen i EU har ikke medført noen store endringer av norsk regelverk og praksis. Den medfører imidlertid noe merarbeid for eksportører. Ifølge Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening innebærer dette særlig merarbeid for hvitfisknæringen, der man bruker mindre fiskebåter. En sending til EU kan eksempelvis bestå av 40 ulike landinger, og dermed er det 40 sluttsedler som må føres på fangstsertifikatet (Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening 2010a). Forordningen har heller ikke hatt særlig betydning for volum av norsk fiskeeksport til EU. Konjunkturbarometeret for Nord-Norge (2010) vurderer at markedet for hvit fisk har vært greit i EU fordi eksport av russisk fisk stoppet helt opp i en periode etter at kravet om fangstsertifikater ble innført. Russland hadde ikke implementert det nye systemet. De notifiserte først fangstsertifikatordningen til EU 12. februar 2010. Fra 13. februar 2010 har eksporten fra Russland gått som normalt.

Krav om at vekt på sluttseddel og forsendelsessertifikat skal samsvare

15. august 2010 sendte Europakommisjonene ut et informasjonsskriv til alle berørte parter vedrørende praktiseringen av ordningen med fangstsertifikat. Informasjonsskrivet gjaldt praktisering av vektregistrering i fangstsertifikatene. EU krever at landingskvantum ført på sluttseddel og forsendelsessertifikat (Consignment Certificate) samsvarer. Slik Norge har praktisert ordningen oppfyller man ikke dette kravet. En båt som lander 1000 kg fisk på kaia vil registrere 1000 kg på sluttseddelen. Hvis bare 100 kg av denne mengden eksporteres, vil man registrere bare 100 kg i forsendelsessertifikatet. Dette medfører at vekten på de to dokumentene avviker, noe som er vanlig for norske eksportsendinger av fisk til EU.

Innstramming av praktiseringen gjaldt fra og med 15. august 2010. Noen eksportsendinger ble stanset på grensen til EU, blant annet i Kiel, Nederland og Polen. Fiskeridirektoratet tok kontakt med relevante instanser og etter noen få dager ble eksporten gjenopptatt. Det nye vektkravet har ikke redusert eksporten av fisk til EU utover denne hendelsen (Sildelaget 2010).

Norge har søkt om å få fritak fra det nye vektkravet. Det har blitt sendt en henvendelse til Europakommisjonene med et forslag om endring av gjeldende avtale mellom Norge og EU, der Norge ønsker at forsendelsessertifikatet endres til et eget fangstsertifikat for Norge. På dette sertifikatet skal opplysninger vedrørende landingsdata stå i henhold til dagens forskrifter, men Norge ønsker fritak fra kravet om å registrere vekten på landet fangst i forsendelsessertifikatet. Det har per medio november 2010 ikke kommet noen svar fra EU angående denne henvendelsen. Norge ønsker også å endre deler av den bilaterale avtalen av 3. september 2009, slik at den i større grad samsvarer med faktisk gjennomføring av ordningen mellom Norge og EU.

Er kravet om fangstsertifikater en teknisk handelshindring?

Det er to momenter som gjør at den nye forordningen kan oppfattes som en handelshindring. For det første stiller ikke EU samme krav om fangstsertifikat til sine medlemsland som til tredjeland. Dette kan tolkes som en handelshindring i

henhold til prinsippet om at nasjonale og ikke-nasjonale skal behandles likt jamfør ikke-diskrimineringsprinsippet i WTO. I den bilaterale avtalen mellom Norge og EU stiller imidlertid Norge også et krav til EU om fangstsertifikater. I det reviderte implementeringslovverket stadfestes det at EU-medlemmer skal vise fangstsertifikat ved landing og import av fisk til Norge:

Norway shall require a catch certificate for landings and imports to Norway of catches made by fishing vessels flying the flag of a Member State of the European Community Regulation⁵⁰.

EU organiserer seg for å innføre samme krav om fangssertifikater og dokumentasjon innad i unionen. Det er noe usikkerhet rundt praktiseringen av regelverket. Et implementeringsregelverk er under utforming, og skulle egentlig vedtas i begynnelsen av 2011, men prosessen haler ut i tid. Det vil være avgjørende for ordningen med fangstsertifikater om EU stiller samme krav til dokumentasjon vedrørende landing for sine egne medlemsland som til tredjepartsland. Dette er særlig viktig hvis fangstsertifikatordningen medfører en merkostnad som gjør utenlandsk fisk dyrere i EU-markedet sammenliknet med fisk fanget fra et EU-fartøy.

Kravet om at vekten skal samsvare på sluttseddeldokumentet og forsendelsessertifikatet også tolkes som en handelshindring jamfør regelverket for toll- og handelsføring i WTO. Ifølge Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening innebærer vektkravet indirekte et krav om sporbarhet. Vektkravet vil være praktisk mulig for store trålere, der en eksportsending kan bestå av noen få landinger. I hvitfisknæringen i Troms og Finnmark, derimot, bruker man sjarker og mindre båter. Vektkravet virker som en barriere på grunn av organiseringen av fisket. Hvitfisken fiskes fra mindre sjarker og blandes og sorteres etter størrelse på kai før den sendes videre. En eksportsending består av fisk som kommer fra mange småbåter og har blitt blandet mange ganger. Verken eksportører, importører eller kontrollmyndigheter vil ha logistikk og kapasitet til å ta håndtere dokumentasjon i henhold til den nye praktiseringen på kort sikt (Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening 2009a). Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening tror at ytterste konsekvens av vektkravet vil bli at man må slutte med småbåtfiske og torskefiske i Lofoten og Finnmark (Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening 2010a).

Kombinasjonen av den nye regelverket og vektkravet kunne ha vært tilstrekkelig til å reise sak i WTO ifølge Fiske- og havbruksnæringens landsforbud (Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening 2010a). Uformelt har Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening fått medhold i dette fra Fiskeri- og kystdepartementet. Imidlertid er det store omdømmekonsekvenser forbundet med å reise en slik sak med tanke på at regelverket er utformet med det formål å forebygge, avverge og stanse ulovlig, urapportert og uregulert fiske og omsetting av slike produkter på EUs markeder. Norge var det første landet til som notifiserte fangssertifikatordningen til Europakommisjonen, og dette tyder på at Norge støtter opp om ordningen med den hensikt å få en slutt på svartfiske.

Denne saken dreier seg således om at Norge ensidig tilpasser seg EUs regelverk. Norge har tatt utgangspunkt i egen praksis, og utformet fangstsertifikat basert på sluttseddeldata. Landet har vært en av de første til å notifisere systemet for fangstsertifikater til EU. Land som ikke hadde et eget system for føring av

⁵⁰ European Commission (2009): Council Regulation (EC) No 1010/2009 of 22 October 2009.

landingsdata har fullt og helt måttet innføre EUs system for fangstsertifikater og utstede disse manuelt for å kunne fortsette å eksportere fisk til EU. På tross av at noen land har brukt litt tid med å omstille seg, har de fleste land nå notifisert seg til EU.

2.6 En kort oppsummering

Vi har i dette kapitlet studert nærmere fire ulike case, der ulike former for handelshindringer er blitt innført som har rammet eller truet med å ramme norsk sjømateksport. Problemene som har oppstått i disse tilfellene har berørt ulike typer internasjonalt regelverk, og det er benyttet ulike metoder for å forsøke å løse problemene. Vi skal i neste kapittel analysere case-studiene nærmere for å kunne vurdere de metoder som er benyttet og ulike faktorer som har betydning for å løse opp i handelshindringer.

3 Konklusjoner og avsluttende kommentarer

3.1 Innledning – norsk sjømateksport og metoder for å fjerne handelshindringer

Vi har i denne rapporten studert fire til dels svært ulike case, der det er blitt gjennomført eller truet med å bli gjennomført handelshindringer. Tre av casene – laksesaken med EU, lakse- og ørretsaken med Russland og fangsertifikater med EU – har berørt svært viktige norske økonomiske interesser. Dette har sannsynligvis bidratt til den store innsatsen og de mange ressursene som Norge har brukt for å finne løsninger. De viktige økonomiske interessene kan også ha påvirket både hvilke virkemidler og metoder man har valgt å ta i bruk, og hvor ettergivende med hensyn til å tilpasse seg motparten man har vært. Vi skal i dette kapitlet analysere casene ut i fra nettopp de metoder som er brukt for å fjerne handelshindringene.

3.2 Håndtering av handelshindringer på eksportmarkeder – en analyse og vurdering av case-studiene

Fiskehodesaken med Sør-Korea

I fiskehodesaken med Sør-Korea har problemet vært et totalt importforbud. Det var samtidig uklart hvilke motiv og begrunnelser som egentlig lå til grunn for importforbudet. Sør-Koreas offisielle begrunnelse i WTO om at fiskehodene måtte betraktes som avfall uegnet for menneskeføde og at importforbudet var basert på helsehensyn, synes verken å ha vært relevant ut fra et vitenskapelig ståsted eller legitim ut fra et rettslig ståsted i forhold internasjonalt regelverk. For det første fanges, produseres og selges fiskehoder som menneskeføde i Sør-Korea. For det andre gir ikke det å klassifisere et produkt etter tollnummer som avfall uegnet for menneskeføde, noen «carte blanche» for å innføre et importforbud. Et biologisk avfallsprodukt som ikke skal brukes til menneskeføde, kan legitimt importeres til et land og brukes som innsatsfaktor i for eksempel produksjon av dyrefôr, kosmetikkindustri eller annen industri. For det tredje har Sør-Korea tillatt import av fiskehoder fra enkelte land. For det fjerde har Sør-Korea i bilaterale samtaler også brukt andre begrunnelser enn helsehensynet, som krav til kvalitet og måten fiskehodene kuttes på. Det har dermed vært en blanding av SPS- og TBT-relaterte problemstillinger i saken, og ingen av begrunnelsene synes å kunne rettferdiggjøre et importforbud. Det er derfor nærliggende å anta at det er proteksjonistiske hensyn som ligger til grunn for importforbudet.

Norske myndigheter valgte to ulike metoder for å forsøke å løse denne saken. Den «myke tilnærmingen» gikk ut på bilaterale konsultasjoner med koreanske myndigheter utenfor offentlighetens søkelys, med sikte på å finne «spesialordning» for den norske eksporten av torskeshoder. Denne metoden førte ikke fram, blant

annet på grunn av problemer med å komme til en forståelse av hva som var det faktiske motivet for importforbudet og hvilke regler Sør-Korea la til grunn for denne handelshindringen. Norge forsøkte også en «hard tilnærming» ved å ta opp saken i WTO og vise til at Sør-Korea i denne saken synes å bryte sine WTO-forpliktelser. Samtidig var ikke norske myndigheter veldig aktiv med å kjøre denne «harde linjen». I stedet lot de New Zealand, som også var berørt av det koreanske importforbudet, «fronte» saken i WTO. Norge håpet dermed på, i tråd med WTOs bestevilkårsprinsipp, å nyte godt av en eventuell løsning mellom New Zealand og Sør-Korea. New Zealand prøvde som Norge å løse saken gjennom både bilaterale konsultasjoner – på politisk og administrativt nivå og gjennom faglig kommunikasjon mellom de to lands tilsynsorganer – og ved å påpeke Sør-Koreas mulige brudd med WTO-forpliktelsene på møter i TBT-komiteen. Heller ikke New Zealand lyktes med å komme fram til en løsning. Både Norge og New Zealand ga derfor mer eller mindre opp saken i 2008 etter flere års forsøk på å komme til forståelse med koreanske myndigheter.

I fiskehodesaken var det bemerkelsesverdig lite framgang i arbeidet med å få fjernet Sør-Koreas importforbud, til tross for at retorikken i TBT-komiteen fra koreansk side ofte kunne tyde på en snarlig løsning. Enkelt sagt syntes det som om kommunikasjonen mellom Sør-Korea og interesserte eksportland i TBT-komiteen, som New Zealand og Norge, ikke fungerte. Partene fant ikke fram til en felles plattform å diskutere problemene ut i fra. To faktorer står sentralt her. For det første syntes det som om denne saken i tillegg til en viss økonomisk betydning, også hadde en politisk (og kulturell) betydning internt i Sør-Korea. Det var dermed flere ulike aspekter knyttet til beskyttelsen av koreanske interesser i fiskerisektoren. Dette synes å ha bidratt til en lite imøtekommende holdning overfor interesserte eksportland. For det andre har ikke eksport av fiskehoder hatt stor nok økonomisk betydning til at New Zealand og Norge har brakt saken lenger enn til bilaterale konsultasjoner og påpekninger på komitémøter i WTO. Dette kan igjen ha svekket Sør-Koreas vilje til å gi etter. Konsekvensen er at Sør-Korea fortsatt har et importforbud på plass som tilsynelatende er et klart brudd på WTO-regelverket.

Laksesaken med EU

Laksesaken har en historie som går tilbake til 1990-tallet. Fra 1997 til mai 2003 ble problemene forsøkt løst gjennom en frivillig avtale – lakseavtalen – som i praksis innebar at Norge aksepterte en handelsrestriksjon på EU-markedet, til tross for at denne avtalen med all sannsynlighet ville ha vært i strid med WTO-regelverket. Norge valgte å etablere en bilateral avtale gjennom samtaler og diskusjoner med ansvarlige myndigheter i EU-systemet. En viktig faktor her var at alternativet til lakseavtalen kunne ha vært enda mer alvorlige handelsrestriksjoner, for eksempel gjennom anti-dumping avgifter. En annen faktor var at lakseeksportørene, uavhengig av minsteprisordningen i lakseavtalen, uansett opplevde kraftig vekst i eksporten til EU. Avtalen var derfor til å leve med, selv om man egentlig mente den ikke var berettiget. Norge valgte med andre ord en «myk tilnærming» til å løse handelsproblemene, samtidig som denne tilnærmingen innebar en aksept for det man mente var en illegitim ordning, både ut i fra de substansielle anklagene om dumping, og ut i fra reglene som følger av WTOs avtaleverk.

Norske myndigheter foretok et linjeskifte etter at lakseavtalen løp ut i mai 2003. Da nye beskyldninger begynte å komme mot norske lakseprodusenter, valgte Norge raskt en hardere linje. Norske myndigheter tok først safeguard-saken til WTO. Tvisten ble imidlertid avbrutt fordi EU vedtok å fjerne safeguard-tiltaket. Da så EU

innførte anti-dumping tiltak, brakte norske myndigheter på nytt saken inn for tvisteløsning i WTO. Det pågikk også underveis i denne prosessen hele tiden bilaterale konsultasjoner med EU, men norske myndigheter var denne gangen mindre villig til å gå inn på løsninger man egentlig mente var urettmessige. EU synes å ha blitt overrasket da Norge valgte å kjøre en tvistesak i EU, noe som også er blitt uttalt eksplisitt av embetsmenn fra Europakommisjonen. Norge lyktes imidlertid med den harde linjen ettersom EU tapte saken og valgte å fjerne anti-dumping tiltakene. Saken ble ikke en gang anket. Det var flere forhold som synes å kunne forklare hvorfor Norge vant fram med denne harde linjen. For det første syntes det som om Norge hadde en god sak. Resultatene fra EUs dumpingundersøkelser og argumentasjonen fra EU hadde store svakheter.⁵¹ For det andre var store økonomiske interesser på spill for Norge, noe som økte kampviljen. For det tredje var det også sterke krefter internt i EU som hadde klare interesser av at prisen på importert laks, som blir brukt i foredlingsindustri i flere EU-land, ikke skulle bli for høy. Saken ble derfor ikke bare løst fordi Norge «tvang» gjennom sin vilje gjennom tvisteløsning i WTO, men også fordi det var interesser i EU som ønsket samme løsning.

I løpet av de årene laksesaken har pågått, har dermed Norge beveget seg fra en «myk reguleringstilnærming» med inngåelsen av den frivillige lakseavtalen i 1997, til en «hard reguleringstilnærming» etter 2003 med konfrontasjon og tvisteløsning. En alternativ måte å formulere det på er at Norge etter flere års ettergivenhet til slutt valgte konfrontasjon.

Russlands importrestriksjoner på laks og ørret

I saken med Russlands importrestriksjoner på importert laks og ørret var det lite aktuelt å henvise til internasjonale standarder og/eller regler. Samtidig var spørsmålene som dukket opp i denne saken relatert til store deler av WTOs regelverk, som SPS-regelverket, bestemmelser om varer i transitt, regler for toll- og handelsadministrering, regler for importlisensiering, og regler for handelsfasilitering. Russland er imidlertid ikke medlem av WTO og har heller ingen frihandelsavtale på plass med Norge eller EFTA. Norske myndigheter hadde henvisninger til både EUs regler og til Codex-standarder, men dette ble ikke noe sentralt tema i diskusjonene. Representanter for russiske myndigheter ga dessuten uttrykk for at de ikke var interessert i EUs regler i arbeidet med å finne løsninger i denne saken (intervju). Utgangspunktet for importforbudet synes å ha vært at Russland ønsket å bruke et slik importforbud til å få igangsatt diskusjoner om etableringen av et nytt importregime. Ved å innføre et importforbud lyktes uansett russiske myndigheter med å få norske myndigheter raskt på banen. I starten ble saken politisert og brakt opp til statsrådsnivå. Etter hvert ble imidlertid saken primært ført gjennom diskusjoner mellom tilsynsorganer i de to landene.

Norske myndigheter hadde ikke mange alternative fora de kunne diskutere denne saken i. De var nødt til å forholde seg til russiske myndigheter for å få løst en sak som potensielt hadde store økonomiske konsekvenser for norsk sjømatnæring. Det russiske importforbudet ble slik sett en brekkstang for russiske myndigheter til å «tvinge» Norge inn i en dialog om et nytt importregime. Norge valgte samtidig å rette seg etter det russiske ønsket om å diskutere saken på administrativt nivå/tilsynsnivå. Etter den første dramatiske perioden før og etter at importforbudet ble innført 1. januar 2006,

⁵¹ Intervju med sentralt plassert ansatt i WTO-sekretariatet, foretatt i september 2008.

ble samarbeidet preget av større gjensidighet.⁵² Russiske myndigheter hadde initiativet og stod bak de krav som ble stilt, men norske tilsynsmyndigheter inngikk etter hvert likevel i en dialog som gravide bidro til skape både et bedre samarbeidsklima og til å finne løsninger som fjernet handelsrestriksjonene. Vi kan si at etter de første møtene i slutten av 2005 og begynnelsen av 2006, gikk arbeidet mer og mer over fra konflikthåndtering til å være preget av problemløsning. Fokus ble på å finne fram til praktiske løsninger som kunne løse de problemene som hadde oppstått. Det er i den sammenheng vist til at det å ha møter i den felles russisk-norske arbeidsgruppen og bli kjent med ansatte fra det russiske tilsynssystemet, bidro til økt forståelse og økt tillit mellom partene.⁵³ Det ble lettere å finne en felles plattform å diskutere praktiske løsninger ut i fra. Til tross for at Norge mer eller mindre ble tvunget inn i denne dialogen, bidro den likevel til å legge til rette for en ordning som gradvis fjernet handelshindringene. Dialogen med Russland inneholdt dermed mange av elementene som vi i kapittel 1 presenterte som en «myk reguleringstilnærming», nemlig bilaterale konsultasjoner, uformelle samtaler, ulike former for samarbeidsmøter og informasjonsutveksling. På den ene siden resulterte dette i en løsning som i all hovedsak fjernet handelshindringene og som på enkelte områder også styrket det norske tilsynssystemet, som en ordning med elektroniske sertifikater (som riktig nok allerede var under planlegging), og hyppigere prøvetaking og kontroll. På den andre siden endte man opp med et importregime som i all hovedsak var tilpasset russiske interesser. Satt på spissen kan metoden for å fjerne handelshindringen på denne måten betegnes som en «myk tilnærming under tvang». Stilt overfor et importforbud med store økonomiske konsekvenser og uten noe overordnet handelspolitisk rammeverk, hadde ikke norske myndigheter veldig mange alternativer for å søke å løse problemene som oppstod. Likevel, handelsproblemene ble i hovedsak løst. I 2009 ble Norges og Russlands tilsynsmyndigheter enige om en samarbeidsavtale, og eksporten av oppdrettsfisk til Russland har igjen opplevd en betydelig vekst de siste årene.

EUs fangssertifikater

Saken med EUs fangssertifikater skiller seg fra de fra andre casene. Norsk sjømateksport ble knapt rammet av det som *kunne* blitt en alvorlig handelshindring. De problemer som oppstod ved at laster med norsk fisk ble hindret ved grenseovergang til EU, ble raskt løst. EUs krav om fangssertifikater *kunne* imidlertid ført til store handelsproblemer, i verste fall importforbud, slik for eksempel Russland opplevde. Norske myndigheter reagerte imidlertid raskt på EUs krav og gikk inn i dialog på ulike nivåer med relevante myndigheter i EU. De valgte dermed en «myk reguleringstilnærming» som innebar unilateral tilpasning til EUs krav kombinert med dialog og samarbeid om å finne praktiske løsninger på hvordan disse kravene kunne oppfylles. Konsekvensen ble at Norge valgte å implementere EUs regler og at de rutiner og prosedyrer som fulgte av disse reglene ved landing av fisk i EU, ville bli fulgt.

Samtidig oppnådde Norge aksept for at de sertifikater som Norge allerede benyttet seg av, fortsatt kunne bli brukt for visning ved landing av fisk i EU. En rekke andre land har vært nødt til å ta i bruk EUs nye sertifikater. Norge harmoniserte dermed sin lovgivning med EU, samtidig som man oppnådde visse

⁵² Intervju med deltaker fra Mattilsynets side i møter med russiske veterinærmyndigheter 2005-2009, foretatt i november 2010.

⁵³ Intervju med deltaker fra Mattilsynets side i møter med russiske veterinærmyndigheter 2005-2009, foretatt i november 2010.

tilpasninger til norske forhold. Det var elementer også i denne saken som kunne oppfattes som handdelshindrende og som Norge kunne konfrontert EU med. Dette var først og fremst relatert til at EUs regler var mindre strenge for egen fiskeindustri enn det som fulgte av de krav som ble stilt til tredjeland (inkludert Norge). Det kan hevdes at dette utgjør diskriminering av tredjeland og dermed kunne vært tatt opp som et mulig brudd på EUs WTO-forpliktelser. EU har imidlertid varslet at de vil innføre samme krav også internt.

Det er flere faktorer som kan forklare hvorfor denne tilpasningen har gått såpass smertefritt. Norge hadde for det første gode systemer på plass allerede før EU innførte sine krav. Dette har også lagt til rette for muligheten til å kunne anvende eksisterende sertifikater. Omstillingen har derfor ikke vært veldig stor. Selv om Norge har hatt interesse av enkelte justeringer i kravene, har det dessuten ikke vært veldig stor grunn til å gå sterkt imot dem. Norge valgte en «myk reguleringstilnærming» for å unngå at EUs nye krav skulle føre til handelsproblemer for norsk sjømateksport. En avgjørende faktor var nok også at hensikten med EUs regler er å få bukt med UUU-fiske, noe som fikk støtte fra norsk politisk hold.

Tabell 3.1 Oppsummert: de fire case-studiene, metoder for å fjerne handelshindring, og endelig løsning

Case	Type handels-hindring	Handelshindring offisielt basert på	Metoder for å fjerne handelshindring	Løsning
Sør-Korea – Fiskehoder	- Importforbud	- Krav til kvalitet - Påstand om helsefare	- Bilaterale konsultasjoner på politisk og administrativt nivå - Bilaterale konsultasjoner mellom tilsynsorganer - Komitéinnlegg i WTO	Nei
EU – Laks	- Minstepris - Kvoter og tilleggstill	- Påstand om subsidiering - Påstand om dumping - Påstand om skade på nasjonal industri	- Bilaterale konsultasjoner på politisk og administrativt nivå - Frivillige tiltak i næringen - Tvisteløsning i WTO	Ja
Russland – Laks og ørret	- Importforbud	- Påstand om helsefare	- Bilaterale konsultasjoner på politisk og administrativt nivå - Bilaterale konsultasjoner mellom tilsynsorganer - Informasjonsutveksling og forskningssamarbeid - Bilateral avtale	Ja
EU – Fangstsertifikater	- Trusler om importforbud - Økte kostnader - Diskriminering	- Krav til attester og dokumentasjon med utgangspunkt i miljøhensyn	- Bilaterale konsultasjoner på politisk og administrativt nivå - Bilaterale konsultasjoner mellom tilsynsorganer - Unilateral harmonisering	Ja

3.3 Internasjonalt regelverk og betydning av bilateral og multilateral dialog – noen lærdommer fra case-studiene

Studien av de fire casene gir ingen absolutt fasit på hvilke virkemidler det er hensiktsmessig å bruke i en gitt situasjon når handelsproblemer oppstår. Poenget er at offentlige myndigheter har en rekke ulike virkemidler – en «verktøykasse» – som kan brukes for å både unngå at handelsproblemer oppstår og for å søke å løse handelsproblemer som har oppstått. Vi har gjennom case-studiene gitt illustrasjoner på hvordan ulike virkemidler kan ha ulike implikasjoner. Bruken av «harde» virkemidler, som formelle forhandlinger og tvisteløsninger kan være tid- og ressurskrevende og kan dessuten, slik tilfellet synes å ha vært med Sør-Korea i WTOs TBT-komite, bidra til å låse fast en situasjon. Det å løse handelsproblemer utenfor offentlighetens søkelys, kan gi økt rom for fleksibilitet og kan dessuten gi partene flere handlingsalternativer. Samarbeid på lavere administrativt nivå, gjerne mellom fageksperter, kan øke tilliten mellom myndighetene og skape et bedre samarbeidsklima som kan øke sannsynligheten for å komme fra til løsninger. Utviklingen av samarbeidet mellom Russlands og Norges tilsynsmyndigheter kan illustrere dette. Samtidig vil de handelspolitiske rammebetingelsene også kunne ha stor betydning. Ofte vil det å kunne henvise til et anerkjent internasjonalt regelverk, som WTO eller frihandelsavtaler, og anerkjente internasjonale standarder, som Codex-standarder, skape et bedre og mindre komplisert grunnlag for å løse handelsproblemer. Et poeng er at noen felles regler og normer kan gi bedre kollektiv forståelse av et problem; et annet poeng er at det innebygd i forpliktende internasjonale avtaler kan ligge noen trusler om sanksjoner hvis reglene brytes. Dette siste poenget ble en av de viktige faktorene for å løse laksekonflikten mellom EU og Norge. Hvis ikke WTOs tvisteløsning var brukt i den saken, er det tvilsomt om EU uten videre hadde fjernet sine straffetiltak mot norsk lakseeksport.

Bilateral og multilateral dialog på ulike nivåer – fra politisk til administrativt og faglig nivå – er dermed viktig når det gjelder internasjonal handelsregulering og arbeidet med å fjerne handelshindringer. Det vil også være viktig å kunne kombinere «harde» og «myke» reguleringstilnærminger. Det å oppnå tillit gjennom samarbeid og informasjonsutveksling med myndigheter i andre land, *kan* være en nødvendig betingelse for å løse handelsproblemer. Samtidig vil det ikke nødvendigvis være en tilstrekkelig betingelse. Henvisning til internasjonalt regelverk og aktiv bruk av og deltakelse i internasjonale organisasjoner som WTO vil derfor også være en viktig faktor som i mange tilfeller kan bidra til å løse handelsproblemer.

3.4 En «check list» for valg av metode for å fjerne handelshindringer

Case-studiene i denne rapporten illustrerer at det i arbeidet med å løse handelsproblemer som kan oppstå på grunn av ulikheter i nasjonale reguleringssystemer, kan benyttes en rekke metoder for å fjerne handelshindringer. Vi har skilt mellom en «hard reguleringsmåte» og en «myk reguleringsmåte», og har blant annet vist til metoder som gjensidig godkjenning, harmonisering, forhandlinger, tvisteløsning, bilaterale konsultasjoner, forpliktende avtaler, samarbeidsformer på ekspertnivå, og mindre forpliktende avtaler i form av intensjonserklæringer. Ved valg av metoder for å løse opp i handelsproblemer som

oppstår i reguleringsarbeidet, kan det for offentlige myndigheter være nyttig å benytte seg av retningslinjer eller såkalte «huskelister» («check lists») med sentrale spørsmål og momenter som står sentralt i problemløsingen. OECD har utviklet slike retningslinjer i forbindelse med reguleringsarbeid (se vedlegg 11 til denne rapporten). Vi skal her presentere en «check-list» som konkret er rettet inn mot valg av metode for å fjerne handelshindringer og å forenkle handelen.⁵⁴ Listen består av ti spørsmål.

Hva består handelshindringen av?

Innledningsvis er det viktig å få kartlagt hvilke tiltak fra andre myndigheter som forårsaker handelshindringen, og hva disse tiltakene faktisk går ut på. Hvordan er tiltakene utformet, og hvordan skaper de en handelshindring?

Hva er det rettslige grunnlaget for handelshindringen?

Spørsmålet er her hvilket rettslig grunnlag nasjonalt det aktuelle landet har for å gjennomføre tiltaket som skaper en handelshindring. Hvordan regulerer landet det aktuelle området? Hvilke nasjonale lover og regler er tiltaket forankret i?

Er tiltaket som forårsaker handelshindringen i tråd med internasjonalt regelverk?

Med utgangspunkt i vurderingene over blir spørsmålet hvordan tiltaket kan vurderes i forhold til internasjonalt regelverk. Dette kan dreie seg om vurderinger i forhold til eventuelle brudd på bindende forpliktelser i for eksempel WTO og EU, men kan også dreie seg om å vurdere andre lands tiltak og reguleringer opp mot anerkjente internasjonale standarder. Er det avvik i forhold til slike standarder, kan dette igjen gi grunnlag for å kreve begrunnelse for tiltaket og eventuelt bringe saken inn for WTO?

Hvilke hensyn, begrunnelser, drivkrefter og motivasjoner ligger til grunn for handelshindringen, og er disse legitime?

Det er først viktig å få mest mulig informasjon om de offisielle begrunnelser som ligger til grunn for tiltaket som forårsaker handelshindringen. I tillegg er det viktig å få kartlagt om det ligger andre begrunnelser, motiver og hensyn bak handelshindringen. Kan handelshindringen forklares med at det tas andre hensyn enn det som oppgis i de offisielle begrunnelsene? Dette kan dreie seg om interne forhold hos de gjeldende myndigheter, og det kan dreie seg om hensyn til næringsvirksomheter som det ikke er legitimt å fremme offisielt. I tillegg til alt som skaffes til veie av offisiell informasjon, vil det derfor være nyttig å innhente informasjon fra berørte næringsvirksomheter, både i importlandet og i eget land. Uformelle samtaler med andre lands myndigheter på ulike nivåer vil i denne sammenheng også være viktig. Poenget er at det er viktig å innhente mest mulig informasjon om bakgrunnen for at andre lands myndigheter har iverksatt et tiltak som skaper en handelshindring. Denne kartleggingen kan åpne opp for nye måter å fjerne handelshindringen på. En bred forståelse av slike drivkrefter vil gi et bedre grunnlag for å velge hvilke metoder som bør brukes for å få fjernet handelshindringen.

⁵⁴ Listen er utarbeidet på bakgrunn av case-studiene i denne rapporten, tidligere prosjekter NILF har gjennomført for Fiskeri- og kystdepartementet (jf. for eksempel Elvestad 2002; Veggeland og Elvestad 2004; Elvestad og Veggeland 2005a; Veggeland 2006), og OECDs arbeid med «check-list» for reguleringssamarbeid (se vedlegg 11 i rapporten).

Kan tiltaket som utgjør handelshindringen anses å være en passende og hensiktsmessig («proportional and appropriate») måte å ivareta uttalte hensyn?

Dette spørsmålet er relatert til det såkalte «proporsjonalitetsprinsippet» som vi finner i både WTO og EU. Prinsippet går forenklet sagt ut på at et tiltak eller en ordning fra nasjonale myndigheters side ikke skal ha større effekt eller være mer omfattende enn det som er nødvendig for å oppnå målsettingen med tiltaket. Med andre ord skal tiltaket være proporsjonalt i forhold til hensikten med det. Det er viktig å gjøre en slik vurdering før man går inn i en samtale eller forhandling for å få tiltak som skaper en handelshindring fjernet eller eventuelt erstattet det med mindre handelshindrende tiltak. For eksempel: hvis et land innfører et importforbud fordi et produkt er produsert på en annen måte enn tilsvarende produkter nasjonalt – uten at dette berører grunnleggende hensyn som helsefare – kan dette oppfattes som et uproporsjonalt tiltak. I en slik situasjon vil for eksempel et krav om merking av produktene være et alternativt tiltak for å sikre at forbrukerne blir informert om forskjellen på de importerte produktene og de nasjonalt produserte produktene. Dermed kan også importforbudet, som er det mest handelshindrende tiltaket man kan iverksette, fjernes.

Hva er konsekvensene av handelshindringen – hvordan rammes egen industri?

Her vil tre delspørsmål stå sentralt. Det første spørsmålet er hvor stort eksportvolumet er, og hvor stor økonomisk betydning handelshindringen har per i dag for berørt nasjonal eksportindustri? I forlengelsen av dette spørsmålet ligger det en vurdering knyttet til om det er verdt å bruke tid og ressurser på å fjerne en handelshindring som ikke har store økonomiske konsekvenser. Det andre spørsmålet er om det landet der handelshindringen er innført, kan ha et stort markedspotensial for egen eksportnæring i framtiden, og om det derfor er viktig å fjerne handelshindringen for å sikre framtidig markedsadgang? Det tredje spørsmålet er om det å fjerne handelshindringen er viktig rent prinsipielt – som en signaleffekt både for andre markeder og for eventuelle problemer i andre næringer?

Hvilke alternative metoder er tilgjengelig for å fjerne handelshindringen?

Det vil være et bredt sett av metoder som kan anvendes for å fjerne en handelshindring. En mulighet er å rette seg etter importlandets krav gjennom unilateral harmonisering, det vil si å implementere andre lands krav i eget regelverk, slik at handelen kan skje fritt. En annen metode er gjennomføring av ekvivalensvurderinger for å få vurdert og godkjent at egne regler er gode nok for å kunne ivareta de hensyn som ligger til grunn for det andre landets regler. Avtaler om gjensidig godkjenning kan brukes både for å sikre at partene godkjenner hverandres ulike regler så lenge de ikke undergraver grunnleggende hensyn, og for at de skal kunne godkjenne hverandres kontroll- og tilsynssystemer, slik at en godkjenning av produktene i eksportlandet automatisk fører til godkjenning i importlandet. De involverte parter kan også forhandle fram en frihandelsavtale, der felles regelverk sikrer fri handel mellom partene, eventuell gjennom full regelharmonisering. Alle disse metodene kan betraktes som systemløsninger. I tillegg kan man bruke mer situasjonsbetingede metoder. Dette kan dreie seg om bilaterale konsultasjoner, forhandling om formelle og uformelle produktspesifikke avtaler eller ordninger, private avtaler mellom egen eksportnæring og det aktuelle landet, og det å ta opp saken formelt i internasjonale fora, for eksempel på møter i relevante WTO-komiteer eller ved å legge press på importlandet gjennom en domsavgjørelse, for eksempel gjennom tvisteløsning i WTO.

Hvilke nytte/kost betraktninger kan gjøres i forhold til de ulike metodene?

I en mellomstatlig handelssammenheng er det små muligheter til å tvinge gjennom en løsning mot et annet lands vilje. Man vil derfor normalt være avhengig av at det landet som har innført en handelshindring, gir etter og selv velger å imøtekomme de bekymringer som legges fram. I tillegg kan det å konfrontere et annet land innebære noen kostnader, politisk og økonomisk. Når man skal velge metode for å fjerne en handelshindring, vil det derfor være viktig å foreta nytte/kost betraktninger av de ulike metodene. Relatert til dette bør man også foreta en vurdering av sannsynligheten for at en bestemt metode faktisk vil kunne løse problemet. For eksempel: Hvor kostbart vil det være å forhandle fram en avtale om gjensidig godkjenning? Hvor kostbart er det å kjøre en tvisteløsningssak i WTO, og hva er sannsynligheten både for å vinne saken og for at den andre parten eventuelt vil rette seg etter en dom? Vil det være mindre ressurskrevende å forsøke å løse saken bilateralt, og kan det å arbeide med saken utenfor offentlighetens søkelys øke sannsynligheten for en løsning? Slike betraktninger vil være viktig for at myndighetene skal kunne foreta de nødvendige prioriteringer, og for at de velger den «riktige» metoden i en gitt situasjon. Samtidig krever slike nytte/kost-betraktninger at man har innhentet tilstrekkelig informasjon.

På hvilket myndighetsnivå bør man søke å løse problemene relatert til handelshindringen?

Dette spørsmålet er relatert til spørsmålet over og dreier seg om hvilke myndighetsorganer som bør involveres for å komme fram til en ordning som fjerner eller reduserer konsekvensene av en handelshindring. Igjen vil det være viktig å gjøre en nytte/kost betraktning knyttet til hvor store ressurser som er nødvendig å bruke for å løse problemet, på hvilket nivå disse ressursene bør anvendes, og på hvilket nivå det er mest sannsynlig at man vil komme fram til en løsning. For eksempel: kan problemene løses gjennom kommunikasjon mellom tilsynsmyndigheter og fagekspertene i de to land, eller er det nødvendig å løfte saken til et høyere nivå, eventuelt helt opp til politisk nivå? Ofte vil det være slik at jo høyere konfliktnivå det er, jo nærmere politisk nivå bringes saken. Samtidig kan det å ta opp saken på politisk nivå også bidra i seg selv til å øke konfliktnivået.

Hvordan kan man sikre at en avtale om tiltak som fjerner handelshindringen faktisk blir iverksatt og overholdt?

Spørsmålet er viktig for å være bevisst på at inngåtte avtaler og ordninger ikke nødvendigvis fører til implementering og faktisk handling. Dette spørsmålet kan dessuten over tid bli enda mer kritisk etter hvert som den politiske og økonomiske situasjonen som var gjeldende da avtalene/ordningene kom på plass, endres. Det er derfor viktig å etablere en beredskap og et institusjonalisert samarbeid gjennom konsultasjoner og rapporterings-, -overvåknings-, og kontrollordninger som kan sikre at løsningen som fjernet handelshindringen, blir varig og robust.

Referanser

- Agreed Record (2009): *Agreed Record of Conclusions of Fisheries Consultations between Norway and the European Community on Regulation EC 1005/2008 to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*. Brussels. 3. september 2009.
- Aust, Anthony (2000): *Modern Treaty Law and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Becker, Geoffrey S. (1999): *U.S.-European Union Agricultural Trade: The Veterinary Equivalency Agreement*. CRS Report for Congress RS20242. Congressional Research Service, United States.
- Brunsson, Nils og Bengt Jacobsson (and associates) (2000): *A World of Standards*. Oxford: Oxford University Press.
- Buflod, Magnus; Knut Anders Sannes og Kristoffer Aasebø (red.) (2001): *Folkerettslig tekstsamling*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Codex Alimentarius Commission (1995): *Principles for Food Import and Export Inspection and Certification*. CAC/GL 20-1995.
- Codex Alimentarius Commission (1997): *Guidelines for the Design, Operation, Assessment and Accreditation of Food Import and Export Inspection and Certification Systems*. CAC/GL 26-1997.
- Codex Alimentarius Commission (1999): *Guidelines for the Development of Equivalence Agreements Regarding Food Import and Export Inspection and Certification Systems*. CAC/GL 34-1999.
- Codex Alimentarius Commission (2003): *Guidelines on the Judgement of Equivalence of Sanitary Measures Associated with Food Inspection and Certification Systems*. CAC/GL 53-2003.
- Egan, Michelle P. (2001): *Constructing a European Market: Standards, Regulation and Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Eksportutvalget for fisk (2010): <http://www.seafood.no/>
- Elvestad, Christel (2002): *Equivalence and Mutual Recognition Agreements in Relation to Technical Measures*. NILF-notat 2002-36. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Elvestad, Christel og Frode Veggeland (2005a): *International Trade and Guidelines on Equivalence and Mutual Recognition*. NILF-rapport 2005-1. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Elvestad, Christel og Frode Veggeland (2005b): «Handelspolitiske rammebetingelser». Kapittel 4 i *Norsk laksenærings konkurransevne. En komparativ analyse av politiske rammevilkår i Chile og Norge*. NILF-rapport 2005-3. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning og Kontali Analyse.
- Elvestad, Christel og Frode Veggeland (2006): «Makta rår! Handelsrestriksjoner mot norsk laks i EU». *Ekspert Aktuelt*, Nr. 4, 2006.

- Elvestad, Christel og Frode Nilssen (2010): «Restricting imports to the Russian food market: simply an act of protectionism?» *Post-Communist Economies* 22(3): 267–282.
- European Commission (2004a): *Notice of initiation of a safeguard investigation under Council Regulation (EC) Nos 3285/94 and 519/94 concerning imports of farmed salmon.*
- European Commission (2004b): *Note for the Attention of the Members of the Committee established under Regulations (EC) No 3285/94 and 519/94 («The Safeguard Committee»).* Trade B5/JP/gdD(2004)6143, Brussels 4 May 2004.
- European Commission (2004c): *Note for the Attention of the Members of the Committee established under Regulations (EC) No 3285/94 and 519/94 («The Safeguard Committee»).* Trade B5/JP/gdD(2004)7783, Brussels 4 June 2004.
- European Commission (2008): *Council Regulation (EC) No 1005/2008 of 29. September 2008.* In Official Journal of the European Union 29.10.2008, L 286/1
- European Commission (2009): *Council Regulation (EC) No 1010/2009 of 22 October 2009.*
- European Commission (2010): *EC Regulation 1005/2008. To Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregular (IUU) Fishing.* Information note. Version 14 October 2010. ULR: http://ec.europa/fisheries/cpf/illegal_fishing/info/information_note01_en.pdf
- European Commission (2010): *Council Regulation (EC) No 1010/2009 of 22 October 2009.*
- Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (2009a): *Gjør unna registreringsarbeidet nå.* Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening. 26.11.2009. ULR: <http://www.fhl.no/industri/gjoer-unna-registreringsarbeidet-naa-article3483-27.html>
- Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (2009i): *Fangstsertifikatet er basert på sluttседler.* Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening. 26. november 2009. ULR: <http://www.fhl.no/industri/fangstsertifikatet-er-basert-paa-sluttседler-article3482-27.html>
- Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (2009ii). *Innføring i bruk av fangstsertifikat.* Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening. 26.11.2009
- Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (2009iii): *Fangstsertifikat blir ikke gebyrlagt.* Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening. 21.12.2009. ULR: <http://www.fhl.no/naeringsutvikling/fangstsertifikat-blir-ikke-gebyrlagt-article3515-22.html>
- Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (2009iv). *Årsrapport 2009.* Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening. 21.12.2009. ULR: http://www.fhl.no/getfile.php/DOKUMENTER/%C5rsmelding_2009_ferdig.pdf
- Fiskeridepartementet (2003): *Fiskeriløsningen ved EØS-utvidelsen.* Pressemelding 10. juni 2003. Fiskeridepartementet.
- Fiskeridepartementet/Eksportutvalget for fisk (2000): *Norsk fiskerinæring og Millennium-runden i WTO.* Arbeidsdokument utarbeidet av Fiskeridepartementet og Eksportutvalget for fisk, januar 2000.
- Fiskeri- og kystdepartementet (2008): *Fighting UUU with traceability. The Norwegian authorities' perspective.* Statssekretær i Fiskeri- og

kystdepartementet Vidar Ulriksens åpningstale ved sjømatkonferansen i Bergen 21.10.2008.

Fiskeri- og kystdepartementet (2008): *Fighting UUU with traceability. The Norwegian authorities' perspective*. Statssekretær i Fiskeri- og kystdepartementet Vidar Ulriksens tale på North Atlantic Sea Forum. 5.3.2008. ULR:

http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/aktuelt/taler_artikler/ovrig_politisk_ledelse/statssekretar-vidar-ulriksen/2008/fighting-UUU-with-traceability-the-norwe.html?id=502543

Fiskeri- og kystdepartementet (2009a). *Norsk gjennomføring av EUs fangstsertifikatkrav*. Fiskeri- og kystdepartementet. Briefing notat. 16.11.2009. ULR: http://www.fhl.no/getfile.php/DOKUMENTER/200800408_D1_V7.docx

Fiskeri- og kystdepartementet (2009b): *Forskrift om fangstsertifikat m.v.* Fiskeri- og kystdepartementet, 18.12.2009.

Fiskeri- og kystdepartementet (2009c): *Høringsbrev – forslag til forskrift om fangstsertifikat m.v.* Fiskeri- og kystdepartementet, 9.11.2009. ULR: <http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Hoeringer/2009/Horing%20-%20forslag%20til%20forskrift%20om%20fangstsertifikat%20m.v/horingsbrev.pdf>

Fiskeri- og kystdepartementet (2010a): *Generelt om ressurskontroll i fiskeriene*. Oppdatert 9.6.2010. ULR:

http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/tema/fiske_og_fangst/ulovlig-fiske/generelt-om-ressurskontroll-i-fiskeriene.html?id=622386

FOR (2003): *Forskrift om opplysningsplikt ved landing og omsetning av fisk*. FOR 2003-01-22 nr. 57. Lovdata. ULR: <http://www.lovdata.no/for/sf/fi/xi-20030122-0057.html>

Gezelius, Stig; Svein Ole Borgen og Frode Veggeland (2002): *Standardisering og internasjonal handel. Rammebetingelser for fiskerinæringen*. NILF-rapport 2002 – 6. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.

Haas, Peter M. (1992): «Introduction: Epistemic communities and international policy coordination», *International Organization*, 46(1): 1–35.

Hoel, Alf Håkon (1999): «Ikke en fisk å gi. Norge, EU og fiskeriene». Kapittel 11 i Dag Harald Claes og Bent Sofus Tranøy (red.): *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen.* Bergen: Fagbokforlaget.

Hovi, Jon og Arild Underdal (2000): *Internasjonalt samarbeid og internasjonal organisasjon: en innføring*. Oslo: Universitetsforlaget.

Josling, Tim, Donna Roberts og David Orden (2004): *Food Regulation and Trade: Towards a Safe and Open Global System*. Washington, DC: Institute for International Economics.

Keohane, Robert O. (1989): *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder, Colorado: Westview Press.

Konjunkturbarometer for Nord-Norge (2010): *Optimisme i næringslivet*. ULR: http://www.kbnn.no/konjunkturbarometer_vaar_2010/2010/mai/optimisme_i_naringslivet/113

- Krasner, Stephen D. (1999): «Logics of Consequences and Appropriateness in the International System», kapittel 9 i Morten Egeberg og Per Lægveid (red.): *Organizing Political Institutions*. Oslo, Stockholm, København, Oxford, Boston: Scandinavian University Press.
- Kyst.no (2010): *Nye krav fra EU*. Kyst.no. 27.9.2010. ULR: http://www.kyst.no/index.php?page_id=95&article_id=89241
- Liabø, Lars; Ragnar Nystøyl; Ivar Pettersen; Tor Arne Vang og Frode Veggeland (2007): *Rammebetingelser og konkurransevne for akvakultur. En sammenligning mellom Chile, Skottland og Norge*. NILF-rapport 2007-3. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning og Kontali Analyse.
- Lie, Amund og Frode Veggeland (2010): *Globalisering og matpolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Malanczuk, Peter (1997): *Akehurst's Modern Introduction to International Law*. Seventh Revised Edition. London and New York: Routledge.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press.
- May, Peter J. (2002): *Regulation and Motivations: Hard versus Soft Regulatory Paths*. Paper prepared for delivery at the 2002 Annual Meeting of the American political Science Association held in Boston, August 29 – September 1, 2002.
- Meier, Kenneth J. (1985): *Regulation, politics, bureaucracy and economics*. New York: St. Martin's Press.
- Melchior, Arne (1998): «Regionale handelsblokker. En trussel mot det globale handelssystemet?» Kapittel 5 i Arne Melchior & Victor D. Norman (red.): *Fra Gatt til WTO. Handelspolitiske utfordringer ved GATTs 50-årsjubileum*. Oslo: Norsk utenrikspolitisk institutt.
- Melchior, Arne (2003): *A Global Race for Free Trade Agreements. From the Most to the Least Favoured National Treatment?* Report No. 653–2003. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.
- Morgenthau, Hans J. (1962): *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. 3rd ed. New York: Alfred A. Knopf.
- Mörth Ulrika (red.) (2004): *Soft Law in Governance and Regulation. An Interdisciplinary Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Nicolaodis, Kalypso (1997): *Mutual Recognition of Regulatory Regimes: Some Lessons and Prospects*. Jean Monnet Working Papers No.7/97. New York University School of Law.
- Nicolaodis, Kalypso and Gregory Shaffer (2005): «Transnational Mutual Recognition Regimes: Governance without Global Government», *Law and Contemporary Problems*, Vol. 68 (3–4): 263–318.
- North, Douglas C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norway (2004): *Norwegian Salmon. Background Information*. Note by the Norwegian Government, dated 17 February 2004.
- OECD (2002): *Regional Trade Agreements and the Multilateral Trading System*. Consolidated report. Paris: OECD, TD/TC (2002) 8/Final, 20.11.2002.
- Olsen, Johan P. (2002): «The Many Faces of Europeanization», *Journal of Common Market Studies* 40(5): 921–952.

- Scott, W. Richard (1995): *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Shaffer, Gregory (2002): *Managing U.S-EU Trade Relations through Mutual Recognition and Safe Harbour Agreements: «New» and «Global» Approaches to Transatlantic Economic Governance?* EUI Working Papers No. 2002/28. Robert Schuman Centre, European University Institute.
- Shelton, Dinah (red.) (2000): *Commitment and Compliance. The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System*. Oxford: Oxford University Press.
- Sissener, E.H., Bjørndal, T. og Asche, F. (2003): *EFTA-frihandelsavtaler – døråpnere for norsk fiskeeksport? En analyse av handelsmønstre mellom Norge og tredjeland og virkningene av EUs kompensasjonskvoter*. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning AS (SNF).
- Stiftelsen Rubin (2004): *Økt omsetning av biprodukter av sjømat til konsum*. Rapport nr. 4607/113. Trondheim: Stiftelsen Rubin.
- Sykes, Alan O. (1995): *Product Standards for Internationally Integrated Goods Markets*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Sykes, Alan O. (1999). «The (Limited) Role of Regulatory Harmonization in International Goods and Services Markets», *Journal of International Economic Law*, Vol. 2(1): 49–70.
- Toll- og avgiftsdirektoratet (2009): *Tolltariffen – med statistisk varefortegnelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- USDA Foreign Agricultural Service (2005): *The US-EU Veterinary Equivalency Agreement: Content and Comparison. EU-25 Trade Policy Monitoring*. GAIN Report E35219. United States Department of Agriculture, Foreign Agricultural Service.
- Van den Bossche, Peter (2008): *The Law and Policy of the World Trade Organization. Text, Cases and Materials*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Veggeland, Frode; Christel Elvestad; Stig Gezelius Svein Ole Borgen (2002): *TBT-avtalen i WTO - Tekniske handelshindringer og internasjonal handel med sjømat*. NILF-rapport 2002-3 Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Veggeland, Frode; Nils Øyvind Bergset og Gunn Vesterli (2003a): *WTO og norsk sjømateksport. Erfarte problemer med ikke-tollmessige handelshindringer* NILF-rapport 2003-5. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Veggeland, Frode; Christel Elvestad; Mari Vengnes og Svein Ole Borgen (2003b): *Forbudet mot kvantitative restriksjoner i GATT/WTO – muligheter og begrensninger relatert til handel med sjømat*. NILF-rapport 2003-1. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Veggeland, Frode; Nils Øyvind Bergset og Stig Gezelius (2003c): *Importlisensiering under WTO. Praksis og regelverk med relevans for sjømatsektoren*. NILF-rapport 2003-4. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.

- Veggeland, Frode og Christel Elvestad (2004): *Equivalence and Mutual Recognition in Trade Arrangements. Relevance for the WTO and Codex Alimentarius Commission*. NILF Rapport 2004-9. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Veggeland, Frode og Svein Ole Borgen (2005): «Negotiating International Food Standards: The World Trade Organization's Impact on the Codex Alimentarius Commission,» *Governance*, Vol. 18(4): 675–708.
- Veggeland, Frode (2002): "Institusjonalisering av internasjonale normer: Føre var-prinsippets rolle på miljø- og matvareområdet." *Internasjonal Politikk*. Vol.60, Nr.3: 319–352, 2002.
- Veggeland, Frode (2005a): «Institusjonalisering av internasjonale standarder som reguleringsform: Codex Alimentarius Commission møter WTO». *Nordiske Organisasjonsstudier*. Vol.7, Nr.1: 33–56, 2005.
- Veggeland, Frode (2005b): «Norges klage i Verdens handelsorganisasjon (WTO) på EUs «safeguards» på import av oppdrettslaks». *Eksport Aktuelt*, Nr. 7, 2005.
- Veggeland, Frode (2006): *Trade Facilitation through Equivalence and Mutual Recognition: The EU Model*. NILF-rapport2006-3. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Veggeland, Frode (2008): «Norsk seier» over EU i laksesaken i WTO: hva innebærer det?" *Eksport Aktuelt*, Nr. 2-2008.
- Veggeland, Frode (2010): *WTO og subsidier. Regelverk og tvisteløsning på landbruksområdet*. NILF-notat 2010-15. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning
- WTO (1998a): «Module 2. Goods: market access», i WTO: World Trade Organization. A Training Package, 15 December 1998.
- WTO (1998b): Statement by H.E. Saborio Soto, Chairman of the Council for Trade in Goods under Item 1(Trade Facilitation). Council for Trade in Goods. Document: G/L/226, 18 March 1998.
- WTO Secretariat (1999): *Guide to the Uruguay Round Agreements*. Kluwer Law International/World Trade Organization.
- WTO (2001): *Ministerial Declaration. Adopted on 14 November 2001*. Ministerial Conference Fourth Session Doha, 9-14 November 2001. Document: WT/MIN(01)/DEC/1, 20 November 2001.
- WTO (2003a): *Doha WTO Ministerial Declaration*. Adopted on 14 November 2001, WT/MIN(01)/DEC/1.
- WTO (2003b): *Seminar on Regional Trade Agreements and the WTO, 14 September 2003*. Programme and presentations. Lastet ned 21. oktober 2004: http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/sem_nov03_e/sem_nov03_e.htm
- WTO (2010): *Specific Trade Concerns Raised in the TBT Committee*. Note by the Secretariat. Revision. G/TBT/GEN/74/Rev.6. World Trade Organisation: Committee on Technical Barriers to Trade, 19 October 2010.
- Young, Oran R. (1994): *International Governance. Protecting the Environment in a Stateless Society*. Ithaca and London: Cornell University Press.

Muntlige kilder

Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening. samtaler med fagsjef og direktør, november 2010.

Fiskeridirektoratet: samtale med seniorrådgiver, november 2010.

Fiskeri- og kystdepartementet: samtaler med fiskeriråd, avdelingsdirektør og seniorrådgiver, november 2010.

Norsk sildesalgslag: samtale med prosjektleder, november 2010.

Utenriksdepartementet: samtale med rådgiver, november 2010.

Mattilsynet: samtale med tidligere ansatt, november 2010.

New Zealands delegasjon til WTO: samtale med ansvarlig for arbeidet med WTOs TBT-komite, november 2010.

Norges delegasjon til EU: samtale med fiskeriråd, november 2010.

Norges delegasjon til WTO: samtale med fiskeriråd og ansvarlig for arbeidet med WTOs TBT-komite, november 2010.

Vedlegg 1 GATT-avtalens artikkel XI

*Article XI**

General Elimination of Quantitative Restrictions

1. No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party.

2. The provisions of paragraph 1 of this Article shall not extend to the following:

- (a) Export prohibitions or restrictions temporarily applied to prevent or relieve critical shortages of foodstuffs or other products essential to the exporting contracting party;
- (b) Import and export prohibitions or restrictions necessary to the application of standards or regulations for the classification, grading or marketing of commodities in international trade;
- (c) Import restrictions on any agricultural or fisheries product, imported in any form,* necessary to the enforcement of governmental measures which operate:
 - (i) to restrict the quantities of the like domestic product permitted to be marketed or produced, or, if there is no substantial domestic production of the like product, of a domestic product for which the imported product can be directly substituted; or
 - (ii) to remove a temporary surplus of the like domestic product, or, if there is no substantial domestic production of the like product, of a domestic product for which the imported product can be directly substituted, by making the surplus available to certain groups of domestic consumers free of charge or at prices below the current market level; or
 - (iii) to restrict the quantities permitted to be produced of any animal product the production of which is directly dependent, wholly or mainly, on the imported commodity, if the domestic production of that commodity is relatively negligible.

Any contracting party applying restrictions on the importation of any product pursuant to subparagraph (c) of this paragraph shall give public notice of the total quantity or value of the product permitted to be imported during a specified future period and of any change in such quantity or value. Moreover, any restrictions applied under (i) above shall not be such as will reduce the total of imports relative to the total of domestic production, as compared with the proportion which might reasonably be expected to rule between the two in the absence of restrictions. In determining this proportion, the contracting party shall pay due regard to the proportion prevailing during a previous representative period and to any special factors* which may have affected or may be affecting the trade in the product concerned.

Vedlegg 2 Sør-Koreas notifikasjon til WTOs SPS-komite angående inkludering av fiskehoder fra lysing i mat-lovgivningen/regulering av produkter for menneskeføde

WORLD TRADE ORGANIZATION

G/SPS/N/KOR/243

7 June 2007

(07-2382)

Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures

Original: English

NOTIFICATION

1.	Member to Agreement notifying: <u>REPUBLIC OF KOREA</u> If applicable, name of local government involved:
2.	Agency responsible: Korea Food and Drug Administration
3.	Products covered (provide tariff item number(s) as specified in national schedules deposited with the WTO; ICS numbers should be provided in addition, where applicable): Food products
4.	Regions or countries likely to be affected, to the extent relevant or practicable: All countries
5.	Title, language and number of pages of the notified document: Proposed Amendment of the Standards and Specifications for Food (available in Korean, 8 pages)
6.	Description of content: <ul style="list-style-type: none">- Amendment of MRLs antibiotics in food- Amendment of pesticides MRLs in agricultural products- Addition to food material (frozen <i>Merluccius australis</i> head)

7.	Objective and rationale: <input checked="" type="checkbox"/> food safety, <input type="checkbox"/> animal health, <input type="checkbox"/> plant protection, <input type="checkbox"/> protect humans from animal/plant pest or disease, <input type="checkbox"/> protect territory from other damage from pests
8.	International standard, guideline or recommendation: <input type="checkbox"/> Codex Alimentarius Commission, <input type="checkbox"/> World Organization for Animal Health (OIE), <input type="checkbox"/> International Plant Protection Convention, <input checked="" type="checkbox"/> None If an international standard, guideline or recommendation exists, give the appropriate reference and briefly identify deviations:
9.	Relevant documents and language(s) in which these are available: The Korea Food and Drug Administration Advance Notice No. 2007-144 (25 May 2007) (available in Korean)
10.	Proposed date of adoption: To be determined.
11.	Proposed date of entry into force: To be determined.
12.	Final date for comments: 60 days after the date of notification Agency or authority designated to handle comments: <input type="checkbox"/> National notification authority, <input checked="" type="checkbox"/> National enquiry point, or address, fax number and E-mail address (if available) of other body: International Trade and Cooperation Team Korea Food and Drug Administration #194 Tongilro, Eunpyeong-Ku Seoul, 122-704 Korea Tel: (82 2) 380 1661~2 Fax: (82 2) 356 2893 E-mail: <i>wtokfda@kfda.go.kr</i>
13.	Texts available from: <input type="checkbox"/> National notification authority, <input checked="" type="checkbox"/> National enquiry point, or address, fax number and E-mail address (if available) of other body: Documents are available from the Korea Food and Drug Administration website (<i>www.kfda.go.kr</i>). Also available from: International Trade and Cooperation Team Korea Food and Drug Administration #194 Tongilro, Eunpyeong-Ku Seoul, 122-704 Korea Tel: (82 2) 380 1661~2 Fax: (82 2) 356 2893 E-mail: <i>wtokfda@kfda.go.kr</i>

Vedlegg 3 Handelspolitiske tiltak som er foreslått og/eller iverksatt mot norsk lakseoppdrettsnæring i perioden 1989–2006⁵⁵

En kronologisk oversikt over tiltak som er foreslått og/eller iverksatt mot norsk lakseoppdrettsnæring i perioden 1989–2006.

Tidspunkt	Tiltak
Desember 1989	Skottene oversender dumpinganklage til EU.
Februar–oktober 1990	Europakommisjonen åpner anti-dumpingsak mot norsk laks. Kommisjonen foreslår å innføre 11,32 prosent straffetoll på norsk laks.
Mars 1991–juni 1991	Kommisjonen avstår fra å innføre straffetollen på 11,32 prosent på norsk laks: Årsaken er innfrysningsprogrammet til FOS som ble startet i januar 1990, hvor hensikten var å løfte lakseprisene. Destruksjon av 12 millioner smolt i Norge gir redusert slaktebehov i 1992 og 1993.
November 1991	EU innfører minstepris på import av norsk laks til ut februar 1992. - Skottene forbereder dumpinganklage.
November 1993	EU innfører minstepriser fram til 31.01.94
September 1994	Skottene trekker tilbake dumpinganklagen mot Norge av årsskiftet 91/92. Dette gjøres like før den norske EU-avstemmingen i et brev til daværende fiskeriminister Jan Henry T. Olsen.
Desember 1995	EU innfører minstepris på norsk laks, spesiell overvåking fram til 30. juni 1996. «Forstopp» i Norge i 6 uker.

⁵⁵ Oversikten er utarbeidet av Utenriksdepartementet og finnes på følgende www-adresse: http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/rapporter_planer/rapporter/2007/handelspolitiske-tiltak-mot-import-av-la.html?id=440294

- August 1996 EU åpner dumping- og subsidieundersøkelser av import av laks fra Norge.
- Mars 1997 Som resultat av dumping- og subsidieundersøkelsene foreslår Kommisjonen innføring av straffetoll på 9,88 prosent og subsidieavgift på 3,8 prosent, til sammen 13,7 prosent.
- Juni 1997–mars 2002 Lakseavtalen mellom EU og Norge inngås, elementene er; eksportavgiften økes fra 0,75 % til 3 %, indikative tak på eksporten, golvprisklausul/MIP (2,925 euro WFE eller 3,25 euro sløyd laks m/ hode), overvåkingmekanisme, trilateralt samarbeid og konsultasjoner. I tillegg inngikk hver enkelt eksportør prisavtaler med Kommisjonen der en forpliktet seg til ikke i individuelle transaksjoner å selge til under 85 % av MIP. Kommisjonen foreslår innstramming av lakseavtalen. November 1998
Kommisjonen foreslår at lakseavtalen opphører og at toll innføres.
- Mars 2002 Oppsigelsen av avtalen «avverges», Kommisjonen vedtar å foreta en ny vurdering. Sak åpnes mot Chile og Færøyene.
- Desember 2002 Kommisjonen foreslår å avvikle lakseavtalen, og sakene mot Chile og Færøyene henlegges.
- Mai 2003 Lakseavtalen avvikles fordi EU mener at det ikke lenger er grunnlag for å «straffe» Norge, jf. forordning 930/2003 av 26. mai 2003.
- 2004**
- Februar 2004 European Union Salmon Producers Group (EUSPG), en minoritetsgruppe innen skotsk og irsk lakseproduksjon (ca. 20 % av EU produksjonen) fremmer, via myndighetene i Irland og Storbritannia, anmodning om midlertidige beskyttelsestiltak på import av laks til EU.
- Mars 2004 Kommisjonen offentliggjør åpning av «safeguard»-undersøkelse 6. mars.
- Mai–september 2004 Norske myndigheter og næringen står sammen bak forslag til EU om en løsning på saken. Etter en rekke møter mellom Norge og Europakommisjonen avviser sistnevnte de norske forslagene i september 2004.
- Mai 2004 EUs safeguardkomité går imot Kommisjonens forslag om beskyttelsestoll på rundt 13 prosent. Kommisjonen trekker forslaget.

- August 2004 Kommisjonen innfører midlertidige safeguardtiltak i form av importkvote og toll på det kvantum som overstiger kvoten. I henhold til forordning 1447/2004 Norge får en kvote på 164.000 tonn fra 15. august til 6. februar 2005.
- September 2004 Danske myndigheter tar safeguardsaken til Rådet 7. september.
- Oktober 2004 Kommisjonen åpner på ny anti-dumpingsak mot norsk laks etter anmodning fra European Union Salmon Producers Group (EUSPG), samme initiativtaker som stod bak anmodningen om beskyttelsestiltak.
- Desember 2004 De midlertidige safeguardtiltakene blir opphevet f.o.m. 7. desember.
- 2005**
- Januar 2005 Kommisjonen er på verifikasjonsbesøk hos 10 utvalgte norske oppdrettere for å undersøke om de har dumpet laks inn i EU-markedet.
- Februar 2005 Kommisjonen vedtar innføring av permanente safeguardtiltak 6. februar, ref. forordning 206/2005 av 4. februar 2005. med minste importpris på 2,85 euro hel fisk, kvoter og garantiordning på tross av stor motstand internt i EU.
Danmark anker de permanente safeguardtiltakene til Rådet, Frankrike følger opp litt senere. Rådet må bekrefte, endre eller oppheve tiltakene innen 24. mai, ellers faller det bort automatisk etter denne datoen.
- April 2005 Midlertidige antidumpingavgifter innføres 27. april, jf. forordning 628/2005 av 22. april 2005. Satsene varierer fra 6,8 % til 24,5 %. Definitive beskyttelsestiltak oppheves fra og med 27. april, jf. forordning 627/2005.
- Juni 2005 De midlertidige antidumpingtiltakene omgjøres fra avgifter til en minsteimport pris (MIP) på 2,81 euro hel fisk, jf. forordning 1010/2005 av 30. juni 2005. Omgjøringen er et resultat av en forståelse mellom Kommisjonen og den norske laksenæringen.
- 2006**
17. januar 2006 EUs ministerråd vedtar endelige anti-dumpingtiltak mot norsk laks, jf. rådsforordning 85/2006 av 17. januar 2006
20. februar 2006 Regjeringen beslutter den 20. februar 2006 å ta EUs antidumpingtiltak mot norsk laks inn for WTO etter at drøftelser med EU om en gjensidig akseptabel løsning ikke har ført frem.
17. mars Norge ber formelt om konsultasjoner i WTOs tvisteløsningsmekanisme (Dispute Settlement Understanding)

12. mai Norge og EU holder konsultasjoner i WTOs tvisteløsningsmekanisme
24. mai Europakommisjonen ber om nye konsultasjonsrunder
26. mai Norge avslår å holde nye konsultasjoner med EU
29. mai Norge ber WTO om å opprette et panel i saken. Konsultasjonene med EU om laks har ikke ført til en minnelig løsning.
22. juni WTO oppretter etter norsk anmodning et eget panel i tvisten med EU om laks
21. september Norge leverer sitt første prosesskrift til WTO-panelet. Prosesskriftet er på 300 sider og anfører at EU har brutt WTOs antidumpingregelverk på flere områder.
31. oktober EU leverer sitt første prosesskrift til WTO-panelet
- 12.–13. desember *Første høring i WTO-panelet* gjennomføres. EU og Norge holder sine muntlige innlegg for panelet. Tredjepartene Japan, Kina, Hong Kong, Canada og USA holder også sine innlegg.
- EU og Norge svarer i tillegg på en rekke spørsmål fra panelet.

Vedlegg 4 Hendelsesforløp november 2005 – januar 2006: Russlands importforbud⁵⁶

Skjematenester og husdyrregister | Varsle Mattilsynet | Om Mattilsynet | Søk

Mattilsynet Statens tilsyn for planter, fisk, dyr og næringsmidler

Nyhetsarkiv | Regelverk | Regelverksutvikling | Publikasjoner | Skjema | Smilefjes | Smittevern og bekjempelse | Import og eksport | Overvåking og kartlegging | Tema:

Hurtigvalg | Der er her: Hovedside | Nyhetsarkiv | Nyhetsarkiv / Fisk | Velg tema

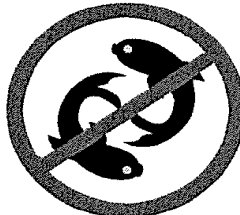
Nyhetsarkiv

- Nyhetsarkiv
- Reprodukt
- Dyr
- Dyrehelsepersonell
- Dyrevern
- Fisk**
- Fangstbasert akvakultur
- Skjelt
- Emballasje og trelast
- Fôr
- Forbruker
- Gebyrer og avgifter
- Gennedatisering
- Import og eksport
- Kosmetikk
- Mat
- Om Mattilsynet
- Planter
- Regelverk
- Regelverksutvikling
- Vane
- Økologisk
- Presseom
- Krønikker
- Abonnement

Russisk importforbud av laks - Hendelsesforløp
Publisert: 24.01.2006 | Sist oppdatert: 05.02.2006

Avdeling for dyrevern og forbrukerhensyn har laget en kronologisk oversikt over hva som har skjedd siden nyhetsbyrået Itar-Tass den 29. november 2005 meldte at Veterinærtjenesten i Russland ville forby import av norsk oppdrettsfisk.

Kronologisk utvikling i det russiske forbudet mot import av fersk fisk fra Norge
Oppdatert pr 15.01.2006 av IAH



Oversikten er basert på brevutveksling og referater fra møter

29.11.05 Itar-Tass melder at Veterinærtjenesten i Russland vurderer å suspendere import av oppdrettsfisk fra Norge etter at russiske kontrollanalyser viste store overskridelser av grenseverdiene for bly og kadmium.

30.11.05 Ambassaden i Moskva mottar brev fra Veterinærtjenesten adressert til den norske sjefsveterinæren. Hovedinnholdet er:

- All import av fisk og sjemat fra fire norske bedrifter forbys fom 5. desember.
- Fornytt tillatelse til import kan vurderes etter at det er gjennomført en felles kontroll av Mattilsynet og Veterinærtjenesten ved de fire anleggene.
- Påvises det ytterligere tilfeller av forurensning vil all import av norsk sjemat til Russland stanses.

02.12.05 Ambassadøren overleverer norsk reaksjon til nestlederen i Veterinærtjenesten, E. A. Nepoklonov. Møtet gjennomføres etter press fra norsk side. Tonen i møtet er kjølig. Følgende overleveres:

- Brev fra departementsråden
- Informasjon fra MT om overvåkingen av kadmium og bly i oppdrettelaks, inkl en tabell over resultatene fra den NIFES eget overvåkningsprogram med antall prøver pr år og resultatet. Resultatene fra MTs overvåking etter direktiv 98/23 er ikke inkludert i tabellen. Totalt gjennomføres det et større antall analyser enn de som er beskrevet her.
- Informasjon fra NIFES om analysemetodikken, inkl kvalitetsstyring og nivåene av bly og kadmium påvist i de to overvåkningsprogrammene (MTs og NIFESs).

Ambassadøren etterspør detaljert informasjon om analysene som er utført av Veterinærtjenesten.

13.12.05 Ambassadøren har møte med lederen for Veterinærtjenesten, Sergej Dankvert. Møte skjer i en positiv tone

- Restriksjonene oppheves for ett av de fire anleggene etter nærmere vurdering av analysene fra dette anlegget.
- Svar på spørsmålene (som ble stilt fra norsk siden i møtet 2.12) om analysene sammen med kopi av enkelte analyseresultater overleveres.
- Norsk side fremta resultatet av 40 prøver innhentet 1. desember fra de fire berørte anleggene.

Russisk side foreslår følgende fremdrift i saken:

- Møte i Moskva før jul hvor Mattilsynet presenterer det norske systemet for matvarekontroll som grunnlag for videre samarbeid.
- Oppfølgingsmøte på ekspornivå under Grüne Woche i Berlin
- Inspektører fra Veterinærtjenesten til Norge innen 20. januar

20.12.05 Møte mellom Mattilsynet og Veterinærtjenesten i Moskva. Fra russisk side ledes det av nestlederen i Veterinærtjenesten og ikke på seksjonsledernivå som opprinnelig bestemt. Møtet ble lagt opp som en orientering fra norsk side som grunnlag for dialog om Mattilsynets aktivitet. Møtet skjer i en høflig, men avmålt tone.

Fra russisk side påpekes det:

- at en oversikt over norske anlegg godkjent for eksport som Veterinærtjenesten har bedt om (2.12 og 13.12) ikke er mottatt
- (Kommentar: henvendelsen av 2.12 er ikke registrert fra norsk side).
- at antallet prøver mhp kadmium og bly er for lavt i forhold til produksjonsvolum (ca 560.000 tonn) og antall anlegg (> 700).

Fra russisk side konkluderes det med at:

- all import av fersk fisk slanses
- relevant norsk regelverk oversettes til russisk og oversendes
- besøk av russiske spesialister til Norge kan først skje etter at disse har fått satt seg inn i det relevante norske regelverket.

22.12.05 Brev fra Veterinærtjenesten til Mattilsynet.

- forbud mot import av fersk fisk til Russland iverksettes den 1.1.2006
- ny prøver indikerer at MRL for bly er overskredet, men endelig resultat for disse prøvene forligger ikke.
- ved flere funn av tungmetaller kan det komme et totalt forbud mot import av sjemat fra Norge
- antallet prøver som tas i Norge gir ikke nødvendige garantier for at fisk fra Norge er trygg

⁵⁶ Oversikten ble lagt ut på Mattilsynets hjemmesider 24. januar 2006.

- ber om oversettelse av relevant lovverk og en tiltaksplan
(Uklart hva som legges i begrepet tiltaksplan fra russisk side)

23.12.05 Brev fra Mattilsynet til Veterinærtjenesten (overlevert 28 av ambassaden)

- Ber om utfyllende opplysninger om de nye prøvene som overskrider MRL-verdiene
- oversender beskrivelse av en ordning hvor sertifikater på fisk til Russland forutsetter at det er gjennomført analyser mhp bly og kadmium
- påpeker at russiske og norske fiskere høster villfisk fra de samme havområdene
- oversender liste over alle norske eksportører til Russland
- informerer om at relevant regelverk for mattrygghet og kvalitet av sjemat vil være oversatt til russisk innen nyttår
- inviterer en delegasjon fra Veterinærtjenesten til Norge for å delta i inspeksjoner av relevante virksomheter som forvirksomheter, oppdrettsanlegg og pakkener
- bekrefter at utgiftene til besøk fra Veterinærtjenesten dekkes av Mattilsynet

23.12.05 EU kommisjonen sender brev til Veterinærtjenesten med støtte til den måten Mattilsynet ivaretar mattrygghet og er en del av det indre marked gjennom EØS-avtalen

28.12.05 Svar fra Veterinærtjenesten til EU kommisjonen på deres brev av 23.12.

- påvist 3 tilfeller hvor MRL for bly og kadmium overskrides i fisk fra Norge
- norsk overvåknings og forslag til tiltaksplan er ikke tilfredsstillende til å sikre mattrygghet ved import til Russland
- anbefaler at EU øker kontrollen av norsk fisk på markedet

29.12.05 Statsråden sender brev til den russiske Landbruksministeren

- referer til innbydelse til å besøke Russland og ønsker at dette skjer tidligst mulig i 2006
- fremhever Mattilsynets tiltaksplan av 23. desember som en mulig interimordning for eksporten av fersk fisk
- ber om at Landbruksministeren engasjerer seg i saken

06.01.06 Brev fra Mattilsynet til Veterinærtjenesten (overlevert av ambassaden 9.1)

- Oversender oversatt dokumentasjon av relevant regelverk

10.01.06 Ambassaden i Moskva bekrefter at det blir et møte mellom lederne av Veterinærtjenesten og Mattilsynet i Berlin, torsdag 12. januar.

12.01.06 Møte mellom Veterinærtjenesten og Mattilsynet under Grüne Woche i Berlin. En ble her enig om følgende 4 punkter:

- Innen 25. januar skal Veterinærtjenestens reaksjon på Mattilsynets forslag til midlertidige tiltak ved eksport til Russland foreligge.
- Det skal opprettes en norsk/russisk arbeidsgruppe for å se på felles spørsmål i forhold til mattrygghet. Arbeidsgruppen vil ha sitt første møte i Oslo i januar/februar.
- Direktør Sergej Dankvert er invitert til Oslo i løpet av våren 2006 og har stilt seg positivt til det.
- Det arbeides for at de to lands berørte statsråder kan møtes i nær fremtid.

Fra russisk side ser en for seg en ordning hvor russiske myndigheter godkjenner de enkelte bedriftene som eksporterer til Russland.

13.01.06 Møte i Moskva i den bilaterale fiskerikommisjonen mellom Norge og Russland hvor importforbudet berørt. Fra norsk side ble det fokusert på at forbudet som omfatter all fersk fisk er et felles markedsproblem.

20.01.06 Brev fra Mattilsynet til Veterinærtjenesten (overleveres antagelig av ambassaden 23.1). I brevet foreslås møtetidspunkt fra 6 – 9 februar i Oslo. Synspunkter på tidspunkt og hvem som skal delta fra russisk etterspørres. Tema og diskusjonspunkter for møtet tas også opp.

Vedlegg 5 Mattilsynets presentasjon av nye ordninger som gjelder for eksport av fisk og fiskeprodukter til Russland

Informasjon om krav til innmelding og godkjenning for eksport til Russland

Publisert: 29.09.2009 Sist oppdatert: 29.09.2009

Alle virksomheter som ønsker å eksportere fiskerivarer, sjømat, fiskefôr eller fôrvarer av fisk må ha fått tillatelse eller være godkjent av den russiske Veterinærtjenesten. Veterinærtjenesten operer nå med litt ulike registrerings- og godkjenningsordninger. Her følger en kort presentasjon samt en beskrivelse av hvordan virksomheter skal gå frem for å bli registrert eller godkjent.

Eksport av oppdrettet laksefisk

Det er et begrenset antall virksomheter som per i dag er godkjent for eksport til Russland.

Alle virksomhetene som er på listen har vært inspisert av inspektører fra den russiske Veterinærtjenesten. Etter at Mattilsynet og Veterinærtjenesten undertegnet en samarbeidsavtale i februar 2009 har Mattilsynet tatt over oppgaven med å inspisere virksomheter med tanke på godkjenning for eksport til Russland. Informasjon om disse inspeksjonene vil bli lagt ut senere når de interne forberedelsene i Mattilsynet er fullført. For mer informasjon om dette temaet, les vår nyhetssak 29. mai 2009. Vi gjør også oppmerksom på at samarbeidsavtalen åpner for at det kan gjennomføres inspeksjoner på bakgrunn av forespørsel fra Veterinærtjenesten, eller som oppfølging av funn gjort i produkter importert til Russland.

Virksomheter som er på listen og er godkjent for eksport til Russland skal melde inn kontraktsinformasjon til Veterinærtjenesten via Mattilsynet og benytter skjema nr. 1 "Oppdrettet laksefisk – eksport til Russland".

Nye kontraktsopplysninger og eventuelle endringer i de gamle oversendes Veterinærtjenesten kun en gang i måneden, på den første virkedagen.

Frist for å melde inn slike kontraktsopplysninger til Mattilsynet er derfor den siste virkedag i hver måned.

Opplysningene sendes på e-postadresse: int.hktaei@mattilsynet.no

Vi gjør oppmerksom på at Mattilsynet kun fungerer som mellomledd mellom norske produsenter og den russiske veterinærtjenesten ved formidling av kontraktsopplysninger, og har ikke noe ansvar for innhold av de innmeldte kontraktene.

Eksport av krabbe og krabbeprodukter

Disse virksomhetene trenger normalt ikke forhåndsinspeksjon fra Mattilsynet. Inspeksjonen kan likevel gjennomføres på bakgrunn av forespørsel fra Veterinærtjenesten, eller som oppfølging av funn gjort i produkter importert til Russland.

Virksomheter som ikke tidligere har meldt seg må, før de starter å eksportere til Russland, melde sin interesse til Mattilsynet. Dette gjøres ved å sende inn kontraktsopplysninger, opplysninger om produktsortiment og teknisk produksjonskapasitet. Skjema nr. 2 "Krabbe og krabbeprodukter – eksport til Russland" skal benyttes.

Denne informasjonen samles inn av Mattilsynet og oversendes til Veterinærtjenesten med anmodning om å tillate import fra disse virksomhetene til Russland. oversendes Veterinærtjenesten kun en gang i måneden, på den første virkedagen. Frist for å melde inn opplysninger til Mattilsynet er derfor den siste virkedag i hver måned. Opplysningene skal sendes på e-postadresse: *int.hktaei@mattilsynet.no*

Hvor lang tid det vil ta å behandle denne informasjonen på russisk side, er ikke mulig for Mattilsynet å anslå.

Vi gjør oppmerksom på at Mattilsynet kun fungerer som mellomledd mellom norske produsenter og den russiske veterinærtjenesten ved formidling av kontraktsopplysninger, og har ikke noe ansvar for innhold av de innmeldte kontraktene.

Eksport av andre fiskeprodukter, sjømat, fôr og fôrvarer av fisk

Disse virksomhetene trenger normalt ikke forhåndsinspeksjon fra Mattilsynet. Inspeksjonen kan likevel gjennomføres på bakgrunn av forespørsel fra Veterinærtjenesten, eller som oppfølging av funn gjort i produkter importert til Russland.

Virksomheter som ikke tidligere har meldt seg må, før de starter å eksportere til Russland, melde sin interesse til Mattilsynet. Dette gjøres ved å sende inn opplysninger om produktsortiment og teknisk produksjonskapasitet. Skjema nr. 3 "Andre fisk og fiskevarer – eksport til Russland" skal benyttes.

Denne informasjonen samles inn av Mattilsynet og oversendes til Den russiske veterinærtjenesten med anmodning om å tillate import fra disse virksomhetene til Russland. Informasjonen oversendes Veterinærtjenesten kun en gang i måneden, på den første virkedagen. Frist for å melde inn opplysninger til Mattilsynet er derfor den siste virkedag i hver måned. Opplysningene skal sendes på e-postadresse: *int.hktaei@mattilsynet.no*

Vedlegg 6 Samarbeidsavtale (Memorandum of Understanding: MoU) mellom Mattilsynet og den russiske veterinærtjenesten

MEMORANDUM

mellom Mattilsynet i Kongeriket Norge og Den føderale tjeneste for veterinært og fytosanitært tilsyn (Rosselkhozadzor) under Den russiske føderasjons landbruksministerium, og om samarbeid innen kontroll av trygghet ved importerte og eksporterte fiskeprodukter og akvakulturprodukter.

Mattilsynet i Kongeriket Norge, heretter kalt "Den norske part", og Den føderale tjeneste for veterinært og fytosanitært tilsyn under Den russiske føderasjons landbruksministerium, heretter kalt "Den russiske part", sammen kalt "Partene", har, med ønske om å utvikle det gjensidig fordelaktige samarbeidet Partene imellom innen etterlevelse av veterinære og sanitære krav og krav til trygghet ved produkter fra fiske og akvakultur, avtalt følgende:

Artikkel 1

Partene vil basert på prinsippene om likhet og gjensidig fordel i henhold til lovverket i Kongeriket Norge og Den russiske føderasjon treffe nødvendige tiltak for å utvikle samarbeidet Partene imellom innen etterlevelse av veterinære og sanitære krav og krav til trygghet ved produkter fra fiske og akvakultur.

Artikkel 2

Den russiske part anerkjenner den norske part som den kompetente myndighet med ansvar for å registrere fiskeproduksjonsbedrifter og fartøyer som produserer produkter av fisk og andre fangstobjekter enn fisk for levering til Den russiske føderasjon, og vurdere om de fyller kravene i Kongeriket Norges regelverk, og har ansvaret for å utstede veterinærsertifikater for fiske- og akvakulturprodukter som leveres fra Kongeriket Norge til Den russiske føderasjon.

Artikkel 3

Den norske part anerkjenner Den russiske part som den kompetente myndighet med ansvar for registrering av fiskeproduksjonsbedrifter og fartøyer som produserer produkter av fisk og andre fangstobjekter enn fisk for levering til Kongeriket Norge, og vurdering av om de oppfyller kravene i Den russiske føderasjons og Den europeiske Unions lov- og regelverk, og for utstedelse av veterinærsertifikater for fiskeprodukter og akvakulturprodukter som leveres fra Den russiske føderasjon til Kongeriket Norge.

JK



Artikkel 4

Partene vil sørge for at de kompetente myndigheter i Kongeriket Norge og Den russiske føderasjon rettidig mottar enhver informasjon angående lovgivning i Kongeriket Norge og Den russiske føderasjon innen veterinære og sanitære krav til produksjonsforhold og krav til trygghet ved importerte og eksporterte produkter fra fiske og akvakultur.

Artikkel 5

Partene vil bidra til at Partenes kompetente myndigheter gjennomfører inspeksjoner:

- en gang hvert annet år av godkjente eksportbedrifter av produkter fra fiske og akvakultur som befinner seg på Kongeriket Norges og Den russiske føderasjons territorium, herunder også fartøyer, og at de fyller veterinære og sanitære krav og krav til trygghet ved produkter fra fiske og akvakultur som er gjeldende i eksportlandet;
- en gang hvert femte år av de kompetente myndigheter som i Kongeriket Norge og Den russiske føderasjon gjennomfører kontroll med etterlevelse av veterinære og sanitære krav og krav til trygghet ved produkter fra fiske og akvakultur;
- etter behov i fellesskap til havs med Partenes inspeksjonsfartøyer av at fartøyer fra Partenes stater etterlever veterinære og sanitære krav;
- etter ønske fra én av Partene av bedrifter som ønsker å starte eksport av produkter fra fiske og akvakultur.

Partene vil bidra til at den kompetente myndighet fra Den norske part gjennomfører inspeksjoner på Den russiske parts territorium og fra Den russiske part på Den norske parts territorium etter behov, i form av stikkprøver, av fryseterminaler for landing, der fangster av akvatiske bioressurser som er beregnet på avsetning utenfor Partenes grenser, blir midlertidig lagret.

Artikkel 6

Når den kompetente myndighet utsteder helsesertifikat for et parti produkter fra fiske og akvakultur, bekrefter den at det nevnte partiet og produksjonsforholdene for partiet og gode forhold i fangstområdene for det råstoffet som brukes til produksjon av det, er i overensstemmelse med kravene i de omforente veterinærsertifikatene.

Artikkel 7

Den norske part fastsetter for videre bruk formular som stilles til rådighet av den russiske part for veterinærsertifikat for eksport for produkter fra fiske og akvakultur med Den russiske føderasjon som opprinnelsesland og beregnet på eksport til Kongeriket Norge (Vedlegg Nr. 1 til denne MoU. Ved eventuelle endringer i formularet skal den nye versjonen vedlegges.)

JH



Artikkel 8

Den russiske part fastsetter for videre bruk formular som Den norske part har framlagt til veterinærsertifikat for eksport for produkter fra fiske og akvakultur med Kongeriket Norge som opprinnelsesland og beregnet på eksport til Den russiske føderasjon (Vedlegg Nr. 2 til denne Protokoll MoU. Ved eventuelle endringer i formularet skal den nye versjonen vedlegges.)

Artikkel 9

Partene vil sikre at de kompetente myndigheter gjennomfører obligatorisk registrering av produksjonsbedrifter av produkter fra fiske og akvakultur, herunder fartøyer, som foretar utførsel av egenproduserte produkter til Den annen parts territorium.

Artikkel 10

Partene oversender til kompetente myndigheter for gjennomføring lister over bedrifter som har rett til å eksportere fiskeprodukter og/eller akvakulturprodukter, jmfør Artikkel 5 (fem) kulepunkt 1 (én). Oppdaterte lister offentliggjøres minst 1 (en) gang hver 3. (tredje) måned.

Artikkel 11

Dersom det oppdages avvik i importerte produkter i forhold til omforent veterinærsertifikat for fiskeri- og akvakulturprodukter, skal den part som importerer produktene returnere varepartiet. Den part som importerer produktene skal straks informere de kompetente myndigheter hos den part som eksporterer produktene om dette, og framlegge den relevante, utfyllende dokumentasjon som er nødvendig for å avdekke årsakene til dette avviket og forhindre at slike tilfeller gjentar seg i fortsettelsen. Den part som importerer produktene kan sammen med den andre part fastsette særlige betingelser for leveranse av fiskeprodukter som er produsert, foredlet og pakket på denne produksjonsbedriften, inntil avviket er fullstendig lukket, eller annullere godkjenningen etter innstilling fra de kompetente myndigheter hos den eksporterende part.

Artikkel 12

Alle vedlegg til dette Memorandum utgjør en integrert del av Memorandumet.

Artikkel 13

Dette Memorandum trer i kraft ...16... januar..... 2009.

Artikkel 14

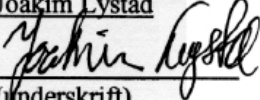
Alle endringer til dette Memorandum skal foretas skriftlig og trer i kraft fra den dag de undertegnes av representanter med fullmakt fra Partene til dette Memorandum, eller fra den dag Partene blir enige om.

Berlin 16. januar 2009
(sted og dato for undertegning av Memorandumet)

For Den norske part:

Administrerende direktør for
Mattilsynet

Joakim Lystad

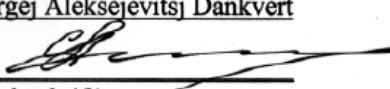


(underskrift)

For Den russiske part:

Leder for Den føderale tjeneste for
veterinært og fytosanitært tilsyn

Sergej Aleksejevitsj Dankvert



(underskrift)

Vedlegg 7 Sjømat som er unntatt kravet om fangstsertifikat jamfør artikkel 2.8 i forordningen (EF) Nr. 1005/2008, endret 30.1.2010

30.1.2010

EN

Official Journal of the European Union

L 26/3

ANNEX I

Annex I of Regulation (EC) No 1005/2008 is amended as follows:

'ex Chapter 3 ex 1604 ex 1605	Aquaculture products obtained from fry or larvae
0301 10 (*)	Ornamental fish, live
ex 0301 91	Trout (<i>Salmo trutta</i> , <i>Oncorhynchus mykiss</i> , <i>Oncorhynchus clarki</i> , <i>Oncorhynchus aguabonita</i> , <i>Oncorhynchus gilae</i> , <i>Oncorhynchus apache</i> and <i>Oncorhynchus chrysogaster</i>), live, caught in freshwater
ex 0301 92 00	Eels (<i>Anguilla</i> spp.), live, caught in freshwater
0301 93 00	Carp, live
ex 0301 99 11	Pacific salmon (<i>Oncorhynchus nerka</i> , <i>Oncorhynchus gorbuscha</i> , <i>Oncorhynchus keta</i> , <i>Oncorhynchus tshawytscha</i> , <i>Oncorhynchus kisutch</i> , <i>Oncorhynchus masou</i> and <i>Oncorhynchus rhodurus</i>), Atlantic salmon (<i>Salmo salar</i>) and Danube salmon (<i>Hucho hucho</i>), live, caught in freshwater
0301 99 19	Other freshwater fish, live
ex 0302 11	Trout (<i>Salmo trutta</i> , <i>Oncorhynchus mykiss</i> , <i>Oncorhynchus clarki</i> , <i>Oncorhynchus aguabonita</i> , <i>Oncorhynchus gilae</i> , <i>Oncorhynchus apache</i> and <i>Oncorhynchus chrysogaster</i>), fresh or chilled, excluding fish fillets and other fish meat of heading 0304, caught in freshwater
ex 0302 12 00	Pacific salmon (<i>Oncorhynchus nerka</i> , <i>Oncorhynchus gorbuscha</i> , <i>Oncorhynchus keta</i> , <i>Oncorhynchus tshawytscha</i> , <i>Oncorhynchus kisutch</i> , <i>Oncorhynchus masou</i> and <i>Oncorhynchus rhodurus</i>), Atlantic salmon (<i>Salmo salar</i>) and Danube salmon (<i>Hucho hucho</i>), fresh or chilled, excluding fish fillets and other fish meat of heading 0304, caught in freshwater
ex 0302 19 00	Other <i>Salmonidae</i> , fresh or chilled, excluding fish fillets and other fish meat of heading 0304, caught in freshwater
ex 0302 66 00	Eels (<i>Anguilla</i> spp.), fresh or chilled, excluding fish fillets and other fish meat of heading 0304, caught in freshwater
0302 69 11	Carp, fresh or chilled, excluding fish fillets and other fish meat of heading 0304
0302 69 15	Tilapia (<i>Oreochromis</i> spp.), fresh or chilled, excluding fish fillets and other fish meat of heading 0304
0302 69 18	Other freshwater fish, fresh or chilled, excluding fish fillets and other fish meat of heading 0304
ex 0302 70 00	Livers and roes, fresh or chilled, of other freshwater fish
ex 0303 11 00	Sockeye salmon (red salmon) (<i>Oncorhynchus nerka</i>), excluding livers and roes, frozen, excluding fish fillets and other fish meat of heading 0304, caught in freshwater
ex 0303 19 00	Other Pacific salmon (<i>Oncorhynchus gorbuscha</i> , <i>Oncorhynchus keta</i> , <i>Oncorhynchus tshawytscha</i> , <i>Oncorhynchus kisutch</i> , <i>Oncorhynchus masou</i> and <i>Oncorhynchus rhodurus</i>), excluding livers and roes, frozen, excluding fish fillets and other fish meat of heading 0304, caught in freshwater
ex 0303 21	Trout (<i>Salmo trutta</i> , <i>Oncorhynchus mykiss</i> , <i>Oncorhynchus clarki</i> , <i>Oncorhynchus aguabonita</i> , <i>Oncorhynchus gilae</i> , <i>Oncorhynchus apache</i> and <i>Oncorhynchus chrysogaster</i>), excluding livers and roes, frozen, excluding fish fillets and other fish meat of heading 0304, caught in freshwater

ex 0303 22 00	Atlantic salmon (<i>Salmo salar</i>) and Danube salmon (<i>Hucho hucho</i>), excluding livers and roes, frozen, excluding fish fillets and other fish meat of heading 0304, caught in freshwater
ex 0303 29 00	Other salmonidae, excluding livers and roes, frozen, excluding fish fillets and other fish meat of heading 0304, caught in freshwater
ex 0303 76 00	Eels (<i>Anguilla</i> spp.), frozen, excluding fish fillets and other fish meat of heading 0304, caught in freshwater
0303 79 11	Carp, frozen, excluding fish fillets and other fish meat of heading 0304
0303 79 19	Other freshwater fish, frozen, excluding fish fillets and other fish meat of heading 0304
ex 0303 80	Livers and roes, frozen, of other freshwater fish
0304 19 01	Fish fillets, fresh or chilled, of Nile perch (<i>Lates niloticus</i>)
0304 19 03	Fish fillets, fresh or chilled, of pangasius (<i>Pangasius</i> spp.)
ex 0304 19 13	Fish fillets, fresh or chilled, of Pacific salmon (<i>Oncorhynchus nerka</i> , <i>Oncorhynchus gorbusha</i> , <i>Oncorhynchus keta</i> , <i>Oncorhynchus tshawytscha</i> , <i>Oncorhynchus kisutch</i> , <i>Oncorhynchus masou</i> and <i>Oncorhynchus rhodurus</i>), Atlantic salmon (<i>Salmo salar</i>) and Danube salmon (<i>Hucho hucho</i>), caught in freshwater
ex 0304 19 15	Fish fillets, fresh or chilled, of the species <i>Oncorhynchus mykiss</i> weighing more than 400 g each, caught in freshwater
ex 0304 19 17	Fish fillets, fresh or chilled, of trout of the species <i>Salmo trutta</i> , <i>Oncorhynchus mykiss</i> (weighing 400 g or less), <i>Oncorhynchus clarki</i> , <i>Oncorhynchus aguabonita</i> and <i>Oncorhynchus gilae</i> , caught in freshwater
0304 19 18	Fish fillets, fresh or chilled, of other freshwater fish
0304 19 91	Other fish meat (whether or not minced), fresh or chilled, of freshwater fish
0304 29 01	Frozen fillets of Nile perch (<i>Lates niloticus</i>)
0304 29 03	Frozen fillets of pangasius (<i>Pangasius</i> spp.)
0304 29 05	Frozen fillets of Tilapia (<i>Oreochromis</i> spp.)
ex 0304 29 13	Frozen fillets of Pacific salmon (<i>Oncorhynchus nerka</i> , <i>Oncorhynchus gorbusha</i> , <i>Oncorhynchus keta</i> , <i>Oncorhynchus tshawytscha</i> , <i>Oncorhynchus kisutch</i> , <i>Oncorhynchus masou</i> and <i>Oncorhynchus rhodurus</i>), Atlantic salmon (<i>Salmo salar</i>) and Danube salmon (<i>Hucho hucho</i>), caught in freshwater
ex 0304 29 15	Frozen fillets of <i>Oncorhynchus mykiss</i> weighing more than 400 g each, caught in freshwater
ex 0304 29 17	Frozen fillets of trout of the species <i>Salmo trutta</i> , <i>Oncorhynchus mykiss</i> (weighing 400 g or less), <i>Oncorhynchus clarki</i> , <i>Oncorhynchus aguabonita</i> and <i>Oncorhynchus gilae</i> , caught in freshwater
0304 29 18	Frozen fillets of other freshwater fish
0304 99 21	Other fish meat (whether or not minced), frozen, of freshwater fish

0305 10 00	Flours, meals and pellets of fish, fit for human consumption
ex 0305 20 00	Livers and roes of freshwater fish, dried, smoked, salted or in brine
ex 0305 30 30	Fish fillets, salted or in brine, of Pacific salmon (<i>Oncorhynchus nerka</i> , <i>Oncorhynchus gorbuscha</i> , <i>Oncorhynchus keta</i> , <i>Oncorhynchus tshawytscha</i> , <i>Oncorhynchus kisutch</i> , <i>Oncorhynchus masou</i> and <i>Oncorhynchus rhodurus</i>), Atlantic salmon (<i>Salmo salar</i>) and Danube salmon (<i>Hucho hucho</i>), caught in freshwater
ex 0305 30 90	Fish fillets, dried, salted or in brine, but not smoked, of other freshwater fish
ex 0305 41 00	Pacific salmon (<i>Oncorhynchus nerka</i> , <i>Oncorhynchus gorbuscha</i> , <i>Oncorhynchus keta</i> , <i>Oncorhynchus tshawytscha</i> , <i>Oncorhynchus kisutch</i> , <i>Oncorhynchus masou</i> and <i>Oncorhynchus rhodurus</i>), Atlantic salmon (<i>Salmo salar</i>) and Danube salmon (<i>Hucho hucho</i>), smoked, including fillets, caught in freshwater
ex 0305 49 45	Trout (<i>Salmo trutta</i> , <i>Oncorhynchus mykiss</i> , <i>Oncorhynchus clarki</i> , <i>Oncorhynchus aguabonita</i> , <i>Oncorhynchus gilae</i> , <i>Oncorhynchus apache</i> and <i>Oncorhynchus chrysogaster</i>), smoked, including fillets, caught in freshwater
ex 0305 49 50	Eels (<i>Anguilla</i> spp.), smoked, including fillets, caught in freshwater
ex 0305 49 80	Other freshwater fish, smoked, including fillets
ex 0305 59 80	Other freshwater fish, dried, whether or not salted, but not smoked
ex 0305 69 50	Pacific salmon (<i>Oncorhynchus nerka</i> , <i>Oncorhynchus gorbuscha</i> , <i>Oncorhynchus keta</i> , <i>Oncorhynchus tshawytscha</i> , <i>Oncorhynchus kisutch</i> , <i>Oncorhynchus masou</i> and <i>Oncorhynchus rhodurus</i>), Atlantic salmon (<i>Salmo salar</i>) and Danube salmon (<i>Hucho hucho</i>), in brine or salted but not dried or smoked, caught in freshwater
ex 0305 69 80	Other freshwater fish, in brine or salted but not dried or smoked
0306 19 10	Freshwater crayfish, frozen
ex 0306 19 90	Flours, meals and pellets of crustaceans, frozen, fit for human consumption
0306 29 10	Freshwater crayfish, live, fresh, chilled, dried, salted or in brine, in shell, cooked by steaming or by boiling in water, whether or not chilled, dried salted or in brine
ex 0306 29 90	Flours, meals and pellets of crustaceans, not frozen, fit for human consumption
0307 10	Oysters, whether in shell or not, live, fresh, chilled, frozen, dried, salted or in brine
0307 21 00	Scallops, including queen scallops, of the genera <i>Pecten</i> , <i>Chlamys</i> or <i>Placopecten</i> , live, fresh or chilled
0307 29	Scallops, including queen scallops, of the genera <i>Pecten</i> , <i>Chlamys</i> or <i>Placopecten</i> , other than live, fresh or chilled
0307 31	Mussels (<i>Mytilus</i> spp., <i>Perna</i> spp.), live, fresh or chilled
0307 39	Mussels (<i>Mytilus</i> spp., <i>Perna</i> spp.), other than live, fresh or chilled
0307 60 00	Snails, other than sea snails, live, fresh, chilled, frozen, dried, salted or in brine

ex 0307 91 00	Other aquatic invertebrates other than crustaceans and those molluscs specified or included in subheadings 0307 10 10 to 0307 60 00, except <i>Illex</i> spp. and cuttlefish of the species <i>Sepia pharaonis</i> , live, fresh or chilled
0307 99 13	Striped venus and other species of the family Veneridae, frozen
0307 99 15	Jellyfish (<i>Rhopilema</i> spp.), frozen
ex 0307 99 18	Other aquatic invertebrates other than crustaceans and those molluscs specified or included in subheadings 0307 10 10 to 0307 60 00 and 0307 99 11 to 0307 99 15, except cuttlefish of the species <i>Sepia pharaonis</i> , including flours, meal and pellets of aquatic invertebrates other than crustaceans, fit for human consumption, frozen
ex 0307 99 90	Other aquatic invertebrates other than crustaceans and those molluscs specified or included in subheadings 0307 10 10 to 0307 60 00, except <i>Illex</i> spp. and cuttlefish of the species <i>Sepia pharaonis</i> , including flours, meal and pellets of aquatic invertebrates other than crustaceans, fit for human consumption, dried, salted or in brine
ex 1604 11 00	Salmon, caught in freshwater, prepared or preserved, whole or in pieces, but not minced
ex 1604 19 10	Salmonidae, other than salmon, caught in freshwater, prepared or preserved, whole or in pieces, but not minced
ex 1604 20 10	Salmon, caught in freshwater, otherwise prepared or preserved (other than whole or in pieces, but not minced)
ex 1604 20 30	Salmonidae, other than salmon, caught in freshwater, otherwise prepared or preserved (other than whole or in pieces, but not minced)
ex 1604 19 91	Fillets of freshwater fish, raw, merely coated with batter or breadcrumbs, whether or not pre-fried in oil, frozen
ex 1605 40 00	Freshwater crayfish, prepared or preserved
1605 90 11	Mussels (<i>Mytilus</i> spp., <i>Perna</i> spp.), prepared or preserved, in airtight containers
1605 90 19	Mussels (<i>Mytilus</i> spp., <i>Perna</i> spp.), prepared or preserved, other than in airtight containers
ex 1605 90 30	Scallops, oysters and snails, prepared or preserved
1605 90 90	Other aquatic invertebrates, other than molluscs, prepared or preserved

(*) CN codes correspond to Commission Regulation (EC) No 948/2009 (OJ L 287, 31.10.2009).'

Vedlegg 8 Det norske fangstsertifikatet godkjent av EU

Catch certification scheme for fishery products exported from Norway to the European Community under Articles 12 (4), 20 (4), 14 (1) and 14 (2) of Council Regulation (EC) No 1005/2008 and Commission Regulation (EC) No 1010/2009 laying down the detailed rules for the implementation of the same Regulation to replace the European Community catch certificate.			
Document No		1. Issued and validated electronically by	
Address		Telephone number	Telefax number
2. Fishing vessel Name		Flag-Home port and registration number	IMO/Lloyds Number (if issued)
Fishing licence No. – Valid to		Inmarsat number, telefax number, telephone number. E-mail address (if issued)	
3. Description of product		Type of processing authorised on board	4. References of applicable conservation and management measures
Species	Product code	Catch area(s) and dates	Verified landed weight (kg), (Estimated weight to be landed if direct landing to EC port)
5. Name of master of fishing vessel (not applicable if direct landing in an EU port)		Number of sales note with masters original signature (original signature not applicable if direct landing in an EU port)	
6. If transhipment at sea, date, area and position		7. If transhipment within a port area, date and name of port	
Name of buyer or receiver of the fish	Receiving vessel name	Call sign	IMO/Lloyds number (if issued)
7. bis Provisions for consignments of stock fish, salted fish and salted and dried fish (klippfish) under CN 03.05. Name of producer responsible for keeping record of all sales notes containing information of the raw material used in the production. List document number for each sales note.			
Address		Telephone number	Telefax number
Type of fishery product	Species	Product CN code	Product weight (kg) in the consignment
8. Name and address of exporter		Signature	Date
9. Flag State Authority Validation: This certificate is issued and validated electronically in accordance with the catch certification scheme for fishery products exported from Norway to the European Community under Articles 12 (4) and 20 (4) of Council Regulation (EC) No 1005/2008 and Commission Regulation (EC) No 1010/2009 laying down the detailed rules for the implementation of the same Regulation. Ref: www.catchcertificate.no			

Form: NO-Cc-12-2-271109

Catch certification scheme for fishery products exported from Norway to the European Community under Articles 12 (4), 20 (4), 14 (1) and 14 (2) of Council Regulation (EC) No 1005/2008 and Commission Regulation (EC) No 1010/2009 laying down the detailed rules for the implementation of the same Regulation to replace the European Community catch certificate.

10. Transport details, country of exportation		Port / airport / other place of departure	
Vessel name and flag	Flight number/airway bill number	Truck nationality and reg.number	Railway bill number
Other transport documents			Container number(s):

11. Importer declaration: Name and address of importer		Signature	Date	Seal	Product CN code
Documents under Articles 14(1), (2) of Regulation (EC 1005/2008)	References				
12. Import control: Authority		Place	Importation authorised *	Importation suspended *	Verification requested -date
Customs declaration (if issued)	Number	Date	Place		

EUROPEAN COMMUNITY RE-EXPORT CERTIFICATE			
Certificate number	Date	Member State	
1. Description of re-exported product:			Weight (kg)
Species	Product code	Balance (kg)**	
2 Name of re-exporter	Address	Signature	Date
3. Authority			
Name/Title	Signature	Date	Seal/Stamp
4. Re-export control:			
Place:	Re-export authorized*	Verification requested*	Re-export declaration number and date

*) Tick as appropriate

**) Balance from total quantity declared in the catch certificate

Form: NO-Cc-12-2-271109

Catch certification scheme for fishery products exported from Norway to the European Community under Articles 12 (4), 20 (4), 14 (1) and 14 (2) of Council Regulation (EC) No 1005/2008 and Commission Regulation (EC) No 1010/2009 laying down the detailed rules for the implementation of the same Regulation to replace the European Community catch certificate.

List of containers

--	--	--	--	--	--

SAMPLE

Form: NO-Cc-12-2-271109

Catch certification scheme for fishery products exported from Norway to the European Community under Articles 12 (4), 20 (4), 14 (1) and 14 (2) of Council Regulation (EC) No 1005/2008 and Commission Regulation (EC) No 1010/2009 laying down the detailed rules for the implementation of the same Regulation to replace the European Community catch certificate.

List of Sales notes in 7.bis

--	--	--	--	--	--

SAMPLE

Fom: NO-Cc-12-2-271109

Vedlegg 9 Samlesertifikat eller «Consign- ment Certificate»

Consignment Certificate

Catch certification scheme for fishery products exported from Norway to the European Community under Articles 12 (4), 20 (4), 14 (1) and 14 (2) of Council Regulation (EC) No 1005/2008 and Commission Regulation (EC) No 1010/2009 laying down the detailed rules for the implementation of the same Regulation to replace the European Community catch certificate.			
Document No		Issued and validated electronically by	
Address		Telephone number	Telefax number
Transport details:			
Country of exportation		Port / airport / other place of departure	
Vessel name and flag	Flight number/airway bill number	Truck nationality and reg.number	Railway bill number
Other transport documents			
Exported product(s):			
Species	Product code	Product CN code**	Product weight***
			Total weight

Exporter references:*

--

Name and address of exporter	Signature	Date

9. Flag State Authority Validation: This certificate is issued and validated electronically in accordance with the catch certification scheme for fishery products exported from Norway to the European Community under Articles 12 (4) and 20 (4) of Council Regulation (EC) No 1005/2008 and Commission Regulation (EC) No 1010/2009 laying down the detailed rules for the implementation of the same Regulation.

Ref: www.catchcertificate.no

*) If provided by exporter(e.g. Invoice number or other info to importer) **) if provided by exporter ***) netto weight kg

Form:NO-Cc-Cp-271109

Catch certification scheme for fishery products exported from Norway to the European Community under Articles 12 (4), 20 (4), 14 (1) and 14 (2) of Council Regulation (EC) No 1005/2008 and Commission Regulation (EC) No 1010/2009 laying down the detailed rules for the implementation of the same Regulation to replace the European Community catch certificate.

11.Importer declaration: Name and address of importer		Signature	Date	Seal	Product CN code
Documents under Articles 14(1), (2) of Regulation (EC 1005/2008)	References				
12.Import control: Authority		Place	Importation authorised *	Importation suspended *	Verification requested -date
Customs declaration (if issued)	Number	Date	Place		

<u>EUROPEAN COMMUNITY RE-EXPORT CERTIFICATE</u>			
Certificate number		Date	Member State
1.Description of re-exported product:			Weight (kg)
Species	Product code	Balance (kg)**	
2 Name of re-exporter	Address	Signature	Date
3. Authority			
Name/Title	Signature	Date	Seal/Stamp
4. Re-export control:			
Place:	Re-export authorized*	Verification requested*	Re-export declaration number and date

*) Tick as appropriate

**) Balance from total quantity declared in the catch certificate

Form:NO-Cc-Cp-271109

Catch certification scheme for fishery products exported from Norway to the European Community under Articles 12 (4), 20 (4), 14 (1) and 14 (2) of Council Regulation (EC) No 1005/2008 and the Commission Regulation (EC) No 1010/2009 laying down the detailed rules for the implementation of the same Regulation to replace the European Community catch certificate.

List of Certificates in consignment

--	--	--	--

Form:NO-Cc-Cp-271109

Catch certification scheme for fishery products exported from Norway to the European Community under Articles 12 (4), 20 (4), 14 (1) and 14 (2) of Council Regulation EC 1005/2008 and Commission Regulation (EC) No 1010/2009 laying down the detailed rules for the implementation of the same Regulation to replace the European Community catch certificate.

Indirect importation of fishery products

List of attached documents and/or statements under article 14.

--	--	--	--

Form:NO-Cc-Cp-271109

Catch certification scheme for fishery products exported from Norway to the European Community under Articles 12 (4), 20 (4), 14 (1) and 14 (2) of Council Regulation (EC) No 1005/2008 and Commission Regulation (EC) No 1010/2009 laying down the detailed rules for the implementation of the same Regulation to replace the European Community catch certificate.

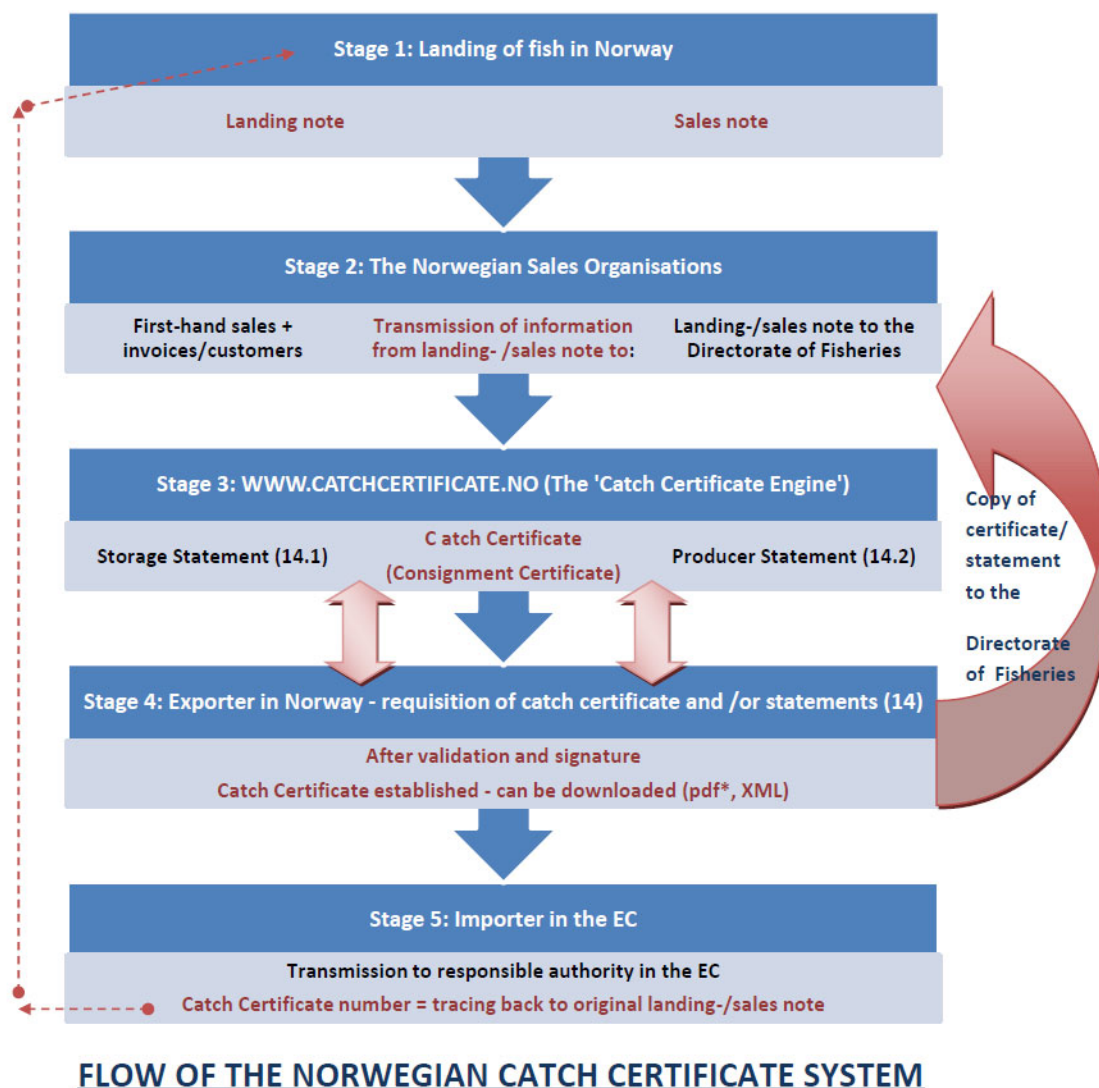
List of containers

--	--	--	--	--	--

SAMPLE

Form:NO-Cc-Cp-271109

Vedlegg 10 Flydiagram for det norske fangstsertifikatsystemet⁵⁷



⁵⁷ Kilde: Fiskeri- og kystdepartementet. Lastet ned 29. november 2010. ULR: http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/tema/fiske_og_fangst/ulovlig-fiske/fangstsertifikat.html?id=589366

Vedlegg 11 OECDs «check list» for reguleringsarbeid

APPENDIX

THE OECD REFERENCE CHECKLIST FOR REGULATORY DECISION-MAKING

Government performance is under pressure. Systems of governance are adapting to global transformation involving more cooperation between countries, intensified economic competition, and new technologies. Budget deficits and economic constraints must be managed even as citizens demand more action to deal with emerging social and environmental issues. As a result, public sectors must learn to do more with less, differently and better, as the OECD Public Management Committee has noted. Governments must find effective ways to make responsive policy decisions and to identify the right mix of instruments and incentives to implement them.

The *OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-making* responds to the need to develop and implement better regulations. It contains ten questions about regulatory decisions that can be applied at all levels of decision- and policy-making. These questions reflect principles of good decision-making that are used in OECD countries to improve the effectiveness and efficiency of government regulation by upgrading the legal and factual basis for regulations, clarifying options, assisting officials in reaching better decisions, establishing more orderly and predictable decision processes, identifying existing regulations that are outdated or unnecessary, and making government actions more transparent. The *Checklist*, however, cannot stand alone -- it must be applied within a broader regulatory management system that includes elements such as information collection and analysis, consultation processes, and systematic evaluation of existing regulations.

Question No. 1

Is the problem correctly defined?

The problem to be solved should be precisely stated, giving clear evidence of its nature and magnitude, and explaining why it has arisen (identifying the incentives of affected entities).

Question No. 2

Is government action justified?

Government intervention should be based on clear evidence that government action is justified, given the nature of the problem, the likely benefits and costs of action (based on a realistic assessment of government effectiveness), and alternative mechanisms for addressing the problem.

Question No. 3

Is regulation the best form of government action?

Regulators should carry out, early in the regulatory process, an informed comparison of a variety of regulatory and non-regulatory policy instruments, considering relevant issues such as costs, benefits, distributional effects, and administrative requirements.

Question No. 4

Is there a legal basis for regulation?

Regulatory processes should be structured so that all regulatory decisions rigorously respect the «rule of law»; that is, responsibility should be explicit for ensuring that all regulations are authorised by higher level regulations and consistent with treaty obligations, and comply with relevant legal principles such as certainty, proportionality, and applicable procedural requirements.

Question No. 5

What is the appropriate level (or levels) of government for this action?

Regulators should choose the most appropriate level of government to take action, or, if multiple levels are involved, should design effective systems of coordination between levels of government.

Question No. 6

Do the benefits of regulation justify the costs?

Regulators should estimate the total expected costs and benefits of each regulatory proposal and of feasible alternatives, and should make the estimates available in accessible format to decision-makers. The costs of government action should be justified by its benefits before action is taken.

Question No. 7

Is the distribution of effects across society transparent?

To the extent that distributive and equity values are affected by government intervention, regulators should make transparent the distribution of regulatory costs and benefits across social groups.

Question No. 8

Is the regulation clear, consistent, comprehensible, and accessible to users?

Regulators should assess whether rules will be understood by likely users, and to that end should take steps to ensure that the text and structure of rules are as clear as possible.

Question No. 9

Have all interested parties had the opportunity to present their views?

Regulations should be developed in an open and transparent fashion, with appropriate procedures for effective and timely input from interested parties such as affected businesses and trade unions, other interest groups, or other levels of government.

Question No. 10

How will compliance be achieved?

Regulators should assess the incentives and institutions through which the regulation will take effect, and should design responsive implementation strategies that make the best use of them.

**BACKGROUND NOTE TO
THE OECD REFERENCE CHECKLIST
FOR REGULATORY DECISION-MAKING**

I. THE NEED TO IMPROVE REGULATORY QUALITY

1. Regulation in its many forms -- from parliamentary law to ministerial orders to municipal bylaw -- is among the most important tools of government in OECD countries.¹ In recent decades, Member countries have built far-reaching and complex regulatory systems whose performance is key to maintaining and improving the quality of life of their citizens. By many standards, the development of these regulatory systems in industrialised democracies must be judged a successful governing response to the diverse interests and values of modern societies.

2. Today, *quality regulation is crucial for government effectiveness*. Member countries have, as a consequence, increased their attention to the quality of regulatory instruments. More broadly, they have also focussed on the functioning of the administrative processes through

which regulations are developed, implemented, adjudicated, and revised. Concerns about regulatory quality have emerged at national and subnational levels of government, and also at international levels, as international bodies increasingly set rules or coordinate national regulations to address problems that cross national borders.

3. Yet Member countries are experiencing similar and troublesome problems with their use of regulation. The maturing and expansion of regulatory systems has given rise to concerns about:

* the growing quantity and costs of regulation. Complaints are voiced throughout the OECD area about "regulatory inflation", rising compliance costs, and burdensome administrative formalities. Economic costs stemming from rigidities and anti-competitive effects are often noted. Many of these costs are justified by the benefits of regulation, but often the costs -- in terms of slowed economic growth, sluggish job creation, and barriers to structural adjustment -- appear to be larger than necessary. Yet in very few countries are the costs of regulation assessed, suggesting that a more careful and informed approach to the use of regulatory powers is needed.

* the quality of individual regulations. Many governments may not wish to regulate **less** (indeed, in many areas such as environmental quality they wish to regulate more), but the desire to regulate **better** is universal. New rules should be as well-designed as possible. Governments are emphasizing a variety of quality standards: *user standards* such as clarity, simplicity, and accessibility; *design standards* such as flexibility and consistency among rules and in application; *legal standards* for structure and drafting; and *analytical standards* such as benefit-cost and cost-effectiveness tests. The quality of existing stocks of rules is receiving more attention as governments screen out out-dated or unduly onerous regulations. To expand the range of available policy instruments, governments are looking more closely at alternative approaches such as economic instruments, voluntary agreements, and information disclosure. o the legitimacy and openness of regulatory decision processes. Throughout the OECD area, administrative openness and responsiveness have become more important. There are pressures for more accessible processes of regulatory decision-making in which affected parties and the larger public can be involved and can understand how decisions are made.

4. Similar concerns are heard in countries with very different legal and governing traditions. This suggests that national regulatory systems and their problems are becoming more alike.

5. Countries are also focusing on regulatory quality because **the governing environment is changing**. *Economic conditions* are becoming more difficult, and are highlighting direct and indirect costs of government actions. Businesses facing tougher competition are asking their governments to reduce regulatory burdens to the extent possible. Impacts on small and medium-sized enterprises are being given more attention within economic policies on job creation. The quality of national regulatory systems is more important than ever to international competitiveness. *New global markets and technologies* have rendered some older forms of government regulation counter-productive, as was recognised in the deregulation trend across the OECD area in the 1980s and 1990s.

6. **Internationalisation of rule-making** is also forcing governments to question long-standing regulatory traditions and to seek innovative forms of regulatory co-operation. Internationalisation is heightening pressure for improvement: the quality of regulatory decisions in one government becomes a matter of concern to other countries that are linked by cross-border effects, or by agreements for regulatory harmonization, mutual recognition, or coordination. Improving regulatory quality at the level of national governments is an important condition for sustaining and expanding an open world trading system.

7. Finally, regulatory quality is receiving more attention because **countries are learning from each other** how to improve regulations. An international flow of information on innovations and experiences is supporting and stimulating new reform movements across the OECD area. The process of continually examining and comparing national activities with those in other countries should continue to ensure that innovations in this rapidly evolving field are recycled to become part of the collective memory on which new advances are made.

Tidligere utgitt i denne serien – 2010

2010–1

Globalt marked med nasjonale særpreg. Utredning om konkurransen i de nordiske mineralgjødselmarkeder.

Ivar Pettersen, Julie Nåvik Hval, Arne Vasaasen, Per Kristian Alnes, 108 s.

2010–2

Kostnadseffektivitet for tiltak mot fosfortap fra jordbruksarealer i Østfold og Akershus.

Karen Refsgaard, Marianne Bechmann, Anne-Grethe Buseth Blankenberg, Svein Skøien, Asbjørn Veidal, 89 s.

ADRESSE HOVEDKONTOR

Postadresse:	Kontoradresse:	Telefon: 22 36 72 00
Postboks 8024 Dep	Storgata 2-4-6	Telefaks: 22 36 72 99
0030 OSLO		E-post: postmottak@nilf.no
		Internett: www.nilf.no

ADRESSE DISTRIKTSKONTORER

Bergen	Postadresse:	Postboks 7317, 5020 BERGEN
	Telefon:	55 57 24 97
	Telefaks:	55 57 24 96
	E-post:	postmottak@nilf-ho.no
Trondheim	Postadresse:	Postboks 4718 – Sluppen, 7468 TRONDHEIM
	Telefon:	73 19 94 10
	Telefaks:	73 19 94 11
	E-post:	postmottak@nilf.fmst.no
Bodø	Postadresse:	Statens hus, Moloveien 10, 8002 BODØ
	Telefon:	75 53 15 40
	Telefaks:	75 53 15 49
	E-post:	postmottak@nilf-nn.no
