

Notat 2004–15

WTO, «safeguards» og eksport av laks til EU

Frode Veggeland

Tittel	WTO, «safeguards» og eksport av laks til EU
Forfatter	Frode Veggeland
Prosjekt	WTOs safeguardsbestemmelser og eksport av oppdrettslaks til EU (G009)
Utgiver	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
Utgiversted	Oslo
Utgivelsesår	2004
Antall sider	20
ISBN	82-7077-576-2
ISSN	0805-9691
Emneord	EU, WTO, safeguards, laks, handel

Litt om NILF

- Forskning og utredning angående landbrukspolitikk, 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 Landbruksdepartementet, Norges forskningsråd og gjennom oppdrag for offentlig og privat sektor.
- Hovedkontor i Oslo og distriktskontor i Bergen, Trondheim og Bodø.

Forord

I senere år har Norge vært involvert i to saker der såkalte «safeguards», eller beskyttelsestiltak, har vært tema. Den ene gjaldt USAs bruk av safeguards, i form av tilleggstoll på importert stål, for å beskytte egen stålindustri. Sammen med blant andre EU brakte Norge saken inn for Verdens handelsorganisasjon (WTO). USA tapte saken, og tilleggstollen ble fjernet. I mellomtiden hadde Norge også blitt berørt av EUs beskyttelsestiltak som var blitt innført som svar på USAs tiltak. Disse ble imidlertid også fjernet. Vinteren 2004 kom det så signaler om at EU-kommisjonen vurderte å bruke safeguard-tiltak for å beskytte EUs lakseoppdrettere mot det man mente var en dramatisk importøkning. Dette representerte en stor trussel mot norsk eksport, og norske myndigheter måtte dermed igjen skaffe argumenter for hvorfor slike tiltak ikke kunne rettferdiggjøres.

Betydningen av safeguards som handelshindring er på denne måten blitt et aktuelt tema for Norge. Formålet med dette notatet er å gi en kort innføring i regler og prosedyrer knyttet til håndtering av safeguard-tiltak. Dette relateres samtidig til en konkret sak av stor betydning for Norge, nemlig EUs varslede safeguard-tiltak mot import av laks.

Notatet er skrevet av Frode Veggeland på oppdrag for Cermaq. Takk til Agnar Hegrenes for å ha lest og kommentert manuset og til Siri Fauske for tilrettelegging av notatet for trykking.

Oslo, juli 2004

Ivar Pettersen

Innhold

	Side
1 INNLEDNING.....	1
1.1 Bakgrunn og formål med notatet.....	1
1.2 Hva er safeguards?	2
1.3 Notatets struktur	2
2 EUS VURDERING AV SAFEGUARD-TILTAK PÅ IMPORT AV OPPDRETTSLAKS.....	5
2.1 Laksesaken og trusler om innføring av safeguard-tiltak	5
2.2 Kommisjonens forslag fra mai /juni 2004 om bruk av safeguard-tiltak	6
2.3 En kort kommentar til Kommisjonens arbeid med safeguard-tiltak	7
3 SAFEGUARDS – REGELVERK OG PROSEDYRER I INTERNASJONALE AVTALER.....	9
3.1 WTO: regelverk og beslutningssystem	9
3.1.1 GATT artikkel XIX og WTOs safeguard-avtale	9
3.1.2 WTOs beslutningssystem – overvåkning, iverksetting og tvisteløsning	12
3.2 EU: regelverk og beslutningssystem	13
3.2.1 Safeguards og EUs bestemmelser om import fra tredjeland.....	13
3.2.2 Hvordan håndteres safeguard-tiltak i EU?.....	14
4 SAFEGUARDS OG LAKSEEKSPORT: EN KORT OPPSUMMERING OG VURDERING.....	17
KILDER	19

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og formål med notatet

I perioden etter 2. verdenskrig har det pågått en kontinuerlig prosess i retning av å redusere nivået på tollsatsene i internasjonal handel. Toll har dermed fått redusert betydning som handelshindring. Samtidig med denne utviklingen har imidlertid andre typer handelshindringer fått økt betydning. Vi snakker da om såkalte ikke-tollmessige handelshindringer. Én slik handelshindring er kvoter eller tilleggstoll på importerte produkter som innføres for å beskytte nasjonal industri. Slike beskyttelsestiltak kan innføres etter anklager om at utenlandske produsenter driver dumping eller blir subsidiert (jf. anti-dumping tiltak og utjevningsavgifter/subsidieavgifter), eller de kan innføres med utgangspunkt i et reelt behov for å gjenoppbygge egen industri (jf. safeguard-tiltak).

I motsetning til anti-dumping tiltak og utjevningsavgifter begrunnes innføringen av safeguard-tiltak ikke først og fremst med urettmessigheter skapt av utenlandske produsenter. Begrunnelsen er i stedet forankret i behovet for å gjenopprette en «sunn» situasjon i en nasjonal industri som er rammet av betydelige økninger i importen av konkurrerende produkter. Det var nettopp safeguard-tiltak som stod på dagsorden da EU-kommisjonen vinteren 2004 begynte å undersøke mulighetene for å innføre beskyttelsestiltak mot import av oppdrettslaks.

Norsk lakseeksport har helt siden slutten av 1980-tallet opplevd problemer knyttet til innføring av beskyttelsestiltak, da først og fremst som følge av andre lands anklager om subsidiering og dumping.¹ I 1989 anklaget amerikanske lakseoppdrettere norsk lakseeksport for både dumping og for å motta ulovlige subsidier. Etter å ha undersøkt den norske næringen fastslo amerikanske myndigheter at egen oppdrettsnæring var påført skader som følge av norsk dumping og norske subsidier. USA innførte derfor straffetiltak mot åtte norske lakseeksportører i form av dumpingavgifter, samt en subsidieavgift (utjevningsavgift) på alle eksportører. Konsekvensene ble store for norsk lakseoppdrett: fra å være det største enkeltmarkedet ble USA et ubetydelig marked.

¹ Se f.eks. Hermansen og Veggeland 2004.

Samtidig med klagen fra USA ble norske oppdrettere også anklaget for dumping i EU-markedet. EU-kommisjonen gjennomførte dumpingundersøkelser, men tiltak ble i første omgang ikke gjennomført. I 1996 leverte så skotske oppdrettere en ny klage på norske oppdrettere som gjaldt dumping og subsidiering. Kommisjonen undersøkte igjen saken og kom fram til at det hadde skjedd prisdumping og ulovlig subsidiering i den norske oppdrettsnæringen. Kommisjonen foreslo at både dumpingavgifter og utjevningstiltak (subsidieavgifter) skulle påføres norsk lakseeksport. Avgiftene ble imidlertid ikke gjennomført ettersom EUs rådgivende antidumpingkomité, der medlemslandene er representert, ba Kommisjonen finne en alternativ ordning med Norge. Resultatet ble minsteprisavtalen mellom Norge og EU fra 1997. Avtalen ble forhandlet fram av EU-kommisjonen og norske myndigheter assistert av norske næringsorganisasjoner. Denne inneholdt begrensninger for norske lakseeksportører når det gjaldt både pris og eksportmengde. Minsteprisavtalen utløp våren 2003, og norske lakseeksportører opplevde dermed en bedring i konkurransevilkårene. I en periode økte da også eksporten til EU-markedet.

Dermed tok skotske oppdrettere igjen opp saken. Denne gangen ble det imidlertid ikke anklager om dumping og subsidiering som kom til å stå i fokus, men heller en vurdering av å innføre «rene» beskyttelsestiltak mot lakseimporten, såkalte safeguard-tiltak. Undersøkelser og vurderinger pågikk utover vinteren, våren og sommeren 2004.

Den siste utviklingen i laksesaken har dermed aktualisert spørsmål knyttet til hva safeguards innebærer, hvordan og hvorvidt safeguard-tiltak kan iverksettes på en rettmessig måte, og hvordan safeguards håndteres i aktuelle internasjonale fora. Dette notatet er ment som en kort innføring i dette, og da med EUs vurdering av safeguard-tiltak mot lakseimporten som det sentrale bakteppe.

1.2 Hva er safeguards?

Ifølge en ordboksdefinisjon er safeguard «...a precautionary measure warding off impending danger or damage or injury etc».² Det dreier seg altså om et beskyttelsestiltak som skal hindre en eller annen nærmere definert skade. I handelssammenheng viser «safeguard protection» rett og slett til bestemmelser som tillater at landene i bestemte tilfeller kan trekke seg fra eller unnlate å iverksette konkrete forpliktelser for å ivareta visse overordnede interesser.³ Mer eller mindre alle internasjonale handelsavtaler og handelsarrangementer inneholder bestemmelser som åpner for slike beskyttelsestiltak. Den type safeguard som står i fokus i dette notatet, kan beskrives som et nødtiltak innført i en situasjon der nasjonal produksjon av et bestemt produkt er alvorlig truet av økninger i mengden import av samme type produkt.⁴ Både i EU og WTO finner vi denne typen safeguard-bestemmelser (jf. kapittel 3 i dette notatet).

1.3 Notatets struktur

Med utgangspunkt i EUs trusler om innføring av safeguard-tiltak på import av oppdrettslaks, skal jeg i dette notatet redegjøre for viktige elementer i internasjonalt regelverk på safeguards, hvordan denne type saker håndteres i EU og WTO og i forlengelsen av dette foreta en vurdering av hva man kan gjøre når trusler om safeguards blir rettet

² Se f.eks. <http://www.cogsci.princeton.edu/cgi-bin/webwn?stage=1&word=safeguard>

³ Se f.eks. kapittel 9 i Hoekman og Kostecki 2001.

⁴ Se f.eks. International Trade Law Dictionary: <http://august1.com/pubs/dict/s.htm>

mot en eksportnæring. I kapittel 2 foretar jeg en gjennomgang av prosessen fram til juli 2004 da EU-kommisjonen allerede hadde lagt bort *ett* forslag til beskyttelsestiltak og dessuten utarbeidet et nytt, men uten at noen endelig løsning forelå. I kapittel 3 ser jeg på regelverk og beslutningssystemer i EU og WTO som er knyttet opp mot bruken av safeguards. I kapittel 4 foretar jeg noen foreløpige vurderinger av laksesaken sett i forhold til det internasjonale regelverket.

2 EUs vurdering av safeguard-tiltak på import av oppdrettslaks

2.1 Laksesaken og trusler om innføring av safeguard-tiltak⁵

Minsteprisavtalen mellom EU og Norge kom i stand etter anklager fra EU om dumping og subsidiering i norsk eksport av oppdrettslaks. Avtalen ble undertegnet 2. juni 1997 og innebar forpliktelser med hensyn til minstepriser og volum på eksporten. Det ble fastlagt konsultasjonsprosedyrer mellom norske myndigheter og EU-kommisjonen for å lette gjennomføringen av avtalen. Minsteprisavtalen opphørte våren 2003, og 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 – beslutningene som senere ble kritisert av EU og av enkelte oppfattet som en unødvendig «provokasjon». Det tok dermed ikke lang tid før det kom nye krav fra lakseprodusenter i EU om at det måtte iverksettes beskyttelsestiltak mot import av laks.

På bakgrunn av lakseprodusenters klager tok Storbritannia og Irland vinteren 2004 initiativ overfor Kommisjonen for å få satt i gang granskninger med sikte på å innføre midlertidige beskyttelsestiltak – såkalte safeguard-tiltak (se under) – mot import av oppdrettslaks. Slike 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

⁵ Om laksesaken se: Hermansen og Veggeland 2004; European Commission 2004a, 2004b, 2004c og dekingen av saken på hjemmesidene til Intrafish: <http://www.intrafish.com/>.

til Kommisjonen datert 17. februar 2004 der argumentene og dokumentasjonen som Storbritannia og Irland hadde brukt for å begrunne safeguard-tiltak, ble tilbakevist punkt for punkt.⁶ I et notat datert 6. mars 2003 varslet likevel EU-kommisjonen at den ville sette i gang med granskninger, som maksimalt skulle ha en varighet på 9 måneder, med sikte på å vurdere innføringen av safeguard-tiltak.⁷

2.2 Kommisjonens forslag fra mai /juni 2004 om bruk av safeguard-tiltak

I et notat fra EU-kommisjonen datert 4. mai 2004, som ble sendt ut til medlemmene av safeguard-komiteen, varslet EU-kommisjonen om at den ville gå inn for at det skulle iverksettes midlertidige safeguard-tiltak mot oppdrettslaks med virkning fra og med 16. mai 2004.⁸ De midlertidige tiltakene skulle opphøre først 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 (se kapittel 3).

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, utsatt. I Kommisjonens 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 (EC) 3285/94) og WTOs safeguard-avtale (se kapittel 3).

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.

I etterkant av møtet i safeguard-komiteen i mai ble det imidlertid igangsatt videre sonderinger og vurderinger knyttet til *alternative* måter å løse saken på. EU-kommisjonen var dessuten hele tiden i dialog med berørte land, inkludert Norge. Det foreløpige resultatet av dette ble et nytt forslag som ble lagt fram i juni 2004.⁹ 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. Kommisjonen 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 EU-kommisjonen hadde problemer med å samle medlemslandene om en omforent løsning.

⁶ Se Norway 2004.

⁷ Se European Commission 2004a.

⁸ Se European Commission 2004b

⁹ Se European Commission 2004c.

2.3 En kort kommentar til Kommisjonens arbeid med safeguard-tiltak

EUs safeguard-komiteé har kun en rådgivende funksjon (se kapittel 3), men mye tyder likevel på at det var uenigheten blant EU-medlemslandene som kom fram i denne komiteen, som bidro til at Kommisjonen trakk sitt forslag om å innføre safeguard-tiltak i form av tilleggstoll. I stedet ble det foreslått å innføre tollkvoter, noe som kan synes å ha en bredere aksept både blant medlemslandene og tredjeland. Et interessant aspekt ved Kommisjonens forslag fra juni 2004 er at det der ble satt fram et scenarie for hva som kunne skje hvis safeguard-tiltak *ikke* ble iverksatt. Kommisjonen hevdet at i så fall ville alternativet være å iverksette nye anti-dumping tiltak, noe som ville kunne få enda alvorligere konsekvenser for utenlandske lakseeksportører. I pressen ble det samtidig spekulert i om skotske oppdrettere allerede hadde forberedt beskyldninger om dumping mot norske lakseeksportører som kunne fremmes hvis ikke safeguard-tiltak ble innført.¹⁰

EUs henvisning til mulige anti-dumping tiltak kan derfor betraktes som en mer eller mindre skjult «trussel» og illustrerer at denne saken først og fremst dreier seg om politikk mer enn rettslige vurderinger. I utgangspunktet ligger det helt andre resonnementer til grunn for anti-dumping tiltak enn for safeguard-tiltak, og det er derfor påtakelig at disse to handelspolitiske virkemidlene eksplisitt knyttes til hverandre. Kommisjonen forslag om løsning i form av tollkvoter underbygges av implisitte trusler om hva som kan skje hvis forslaget ikke blir akseptert. Slik blandes juss og politikk sammen.

Laksesaken viser videre at Kommisjonen har hatt problemer med å samle landene omkring en felles løsning, noe som ikke minst har sammenheng med at landene har sprikende interesser og ulike oppfatninger når det gjelder beskyttelsestiltak på importert laks. Saken illustrerer imidlertid også at «utenforland» er svært utsatt for beskyldninger fra EUs industri når denne oppfatter at de utenlandske aktørene representerer en trussel.

For fullt ut å forstå laksesaken er det derfor nødvendig å analysere de politiske faktorene og den politiske konteksten omkring EUs håndtering av safeguard-tiltakene på oppdrettslaks. Det er ikke rom for en omfattende politisk analyse i dette notatet. Den presentasjonen av regler og prosedyrer for safeguard-tiltak som gjøres her, og da relatert til laksesaken, vil likevel være et viktig utgangspunkt for en bredere og mer inngående analyse.

¹⁰ Se f.eks. Intrafish 24. mai 2004.

3 Safeguards – regelverk og prosedyrer i internasjonale avtaler

3.1 WTO: regelverk og beslutningssystem¹¹

Siden fiskeripolitikk ikke er en del av EØS-avtalen, betraktes Norge, sammen med andre fiskerinasjoner som står utenfor EU – som Chile, Færøyene og Island – som tredjeland når det gjelder eksport av oppdrettslaks til EU. Dette innebærer at EU legger sine bestemmelser for import fra tredjeland til grunn for sine tiltak mot disse landene. Samtidig er det WTO som utgjør det overordnede rammeverket som regulerer de handelspolitiske relasjonene på dette området. I forbindelse med de foreslåtte beskyttelsestiltakene mot import av oppdrettslaks er derfor EU både forpliktet av og må forholde seg til WTOs safeguard-bestemmelser. En eventuell handelstvist på dette området vil videre kunne håndteres innenfor WTO-systemet. Jeg vil derfor bruke en del plass på å presentere nettopp WTOs bestemmelser og prosedyrer.

3.1.1 GATT artikkel XIX og WTOs safeguard-avtale

I det gamle GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), som kom på plass i 1947, var det meningen at artikkel XIX (*Emergency Action on Imports of Particular Products*) skulle være hovedbestemmelsen som åpnet for midlertidig beskyttelse av industri som opplevde problemer med å tilpasse seg til en situasjon med økt importkonkurranse som fulgte av handelsliberaliseringen. Etter hvert viste det seg imidlertid at det var vanskelig å bruke denne bestemmelsen på en hensiktsmessig måte, blant annet fordi den manglet klart spesifiserte tidsfrister og fordi den i for stor grad åpnet for bruk av såkalte frivillige eksportbegrensninger («voluntary export restraints»), noe som bidro til å undergrave målet om videre handelsliberalisering.

¹¹ Se WTO 1998, 2003, WTO Sekretariat 1999 og WTOs hjemmeside.

Det ble derfor tatt initiativ til å forhandle fram mer detaljerte og effektive bestemmelser. Resultatet ble Uruguay-rundens safeguard-avtale (*Agreement on Safeguards*) som både utfyller GATT artikkel XIX og som samtidig er mer omfattende og skal bidra til økt disiplin i bruken av safeguard-tiltak, blant annet gjennom konkrete tidsfrister og et eksplisitt forbud mot «voluntary export restraints» (jf. artikkel 11). Safeguard-avtalen er en del av avtaleverket under WTO som trådte i kraft i 1995.

Safeguard-avtalen er blitt omtalt som en av de viktigste avtalene i WTO ettersom safeguards er *det* sentrale virkemiddelet landene kan bruke til å omgå – om enn midlertidig – ikke-intenderte konsekvenser og virkninger av handelsliberaliseringen.¹² Derfor vil safeguards også ofte ha en viktig *politisk* funksjon for å berolige politiske og økonomiske grupperinger nasjonalt som opplever handelsliberaliseringen som en trussel.

WTOs safeguard-avtale har klart strammet inn muligheten for å anvende dette virkemiddelet i proteksjonistisk øyemed. WTOs regelverk på safeguards er samtidig kumulativt. Dette innebærer at selv om safeguard-avtalen utgjør hovedregelverket, så gjelder også fortsatt GATT artikkel XIX.

Hovedelementene i safeguard-avtalen er som følger:

- *Formål* (se avtalens forord): Avtalen skal bidra til å etablere større grad av kontroll med bruken av safeguards i internasjonal handel og å fjerne tiltak som tidligere slapp unna slik kontroll. *Samtidig* erkjennes industriens potensielle behov for strukturelle tilpasninger i en konkurransesituasjon.
- *Når kan safeguard-tiltak anvendes?* (se artikkel 2 og 5): Safeguard-tiltak kan brukes mot et produkt i følgende situasjon: Når det kan fastslås at 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 («serious injury»). Landene kan anvende safeguard-tiltak i den grad det er nødvendig for å forhindre eller bøte på alvorlig skade som er påført nasjonal industri og for å legge til rette for tilpasninger i denne industrien (se artikkel 5). Det er i denne forbindelse også verdt å merke seg en formulering som er nedfelt i paragraf 1a i GATT artikkel XIX, nemlig at den økte importen skal ha skjedd som følge av uforutsette hendelser («unforeseen developments»). Dette bidrar til ytterligere innstramming av kriteriene for å anvende safeguards. Det er videre verdt å merke seg at safeguard-avtalens artikkel 2, paragraf 2 sier at safeguard-tiltak skal brukes på et produkt *uavhengig av opprinnelse*. Dermed gjelder med andre ord ikke-diskrimineringsprinsippet. Tiltaket skal rettes mot alle land man importerer det aktuelle produktet fra. Her finnes det imidlertid noen unntak for u-land, noe jeg kommer tilbake til. I motsetning til anklager om dumping eller subsidiering, som dreier seg om å påvise urettmessige eller urettferdige forhold i andre land, er safeguard-tiltak basert på beskyttelsesbehov som følger av problemer internt i eget land. I utgangspunktet er det derfor ingen direkte kopling mellom innføring av et safeguard-tiltak og påstander om at andre land har gjort noe galt.
- *Hva utgjør en alvorlig skade («serious injury») og trussel om alvorlig skade?* (se artikkel 4): Alvorlig skade skal forstås som en betydelig svekkelse av posisjonen til nasjonal industri. Trussel om alvorlig skade skal forstås slik at skaden åpenbart er nær forestående. Tilstedeværelsen av en trussel skal videre være basert på *fakta* og ikke kun på påstander, gjetninger eller svake antakelser.

¹² Se s.200 i Dillon 2002.

- *Kravet om å dokumentere årsakssammenhenger* (se artikkel 4): Avtalen stiller krav til at landet som innfører safeguard-tiltak, med utgangspunkt i objektive fakta, skal påvise en kausal sammenheng mellom økning i importen av det gjeldende produkt og skade (eller trussel om skade) på nasjonal industri.
- *Kortsiktige safeguard-tiltak (Provisional Safeguard Measures)* (se artikkel 6): Kortsiktige safeguard-tiltak kan innføres i situasjoner der det er nødvendig med strakstiltak for å hindre at det oppstår skader det vil være vanskelig å bøte på i ettertid. Slike tiltak skal ikke vare lenger enn 200 dager og skal iverksettes i form av tilleggstoll som skal tilbakebetales hvis videre undersøkelser ikke kan påvise at importøkningen har forårsaket (eller truet med å forårsake) alvorlig skade.
- *Langsiktige tiltak (Safeguard Measures)* (se artikkel 7): Langsiktige (eller normale) safeguard-tiltak skal kun opprettholdes så lenge det er nødvendig for å forhindre eller bøte på alvorlig skade i industrien og for å forenkle tilpasningsprosessen. Normalt skal slike tiltak ikke kunne vare lenger enn 4 år. I enkelte tilfeller kan imidlertid perioden forlenges med maksimalt 4 år til. Forutsetningen er at det kan bevises at det fortsatt er nødvendig med tiltak for å forhindre og/eller bøte på alvorlig skade, og der det dessuten kan påvises at den gjeldende industrien er inne i en tilpasningsprosess. Langsiktige tiltak kan iverksettes i form av enten kvoter eller tilleggstoll. Når tiltaket varer over 1 år, skal det med jevne mellomrom i gjennomføringsperioden foretas en oppmykning av tiltaket. Hvis tiltaket varer lenger enn 3 år, skal landet foreta en midtveisgjennomgang med sikte på oppheve tiltaket eller øke liberaliseringstakten.
- *Spesialbehandling av u-land* (se artikkel 9): U-landene har i likhet med hva som gjelder ellers i WTO, en særstilling under safeguard-avtalen. Sentralt står her bestemmelsen om at safeguard-tiltak *ikke* skal brukes mot et produkt fra u-land i tilfeller der dette landets importandel ikke overstiger 3 prosent. Forutsetningen er videre at u-landenes samlede importandel ikke overstiger 9 prosent av den totale importen av det aktuelle produktet.
- *Kompensasjon og tvisteløsning* (se artiklene 8, 12 og 14): Et land som innfører et safeguard-tiltak skal sørge for kompenserende tiltak i samme størrelsesorden overfor de eksportland som berøres av tiltaket. De involverte parter kan fritt velge hva slags type handelspolitisk virkemiddel de skal velge for å kompensere for virkningene av safeguard-tiltaket. Det er samtidig slik at hvis partene ikke kommer til enighet, så kan eksportlandet innenfor visse frister fritt velge kompenserende tiltak – forutsatt at WTOs vareråd ikke setter ned foten. Denne retten til fritt å velge kompenserende tiltak gjelder imidlertid ikke de tre første årene safeguard-tiltaket er i funksjon, hvis safeguard-tiltaket er innført på grunnlag av en *absolutt* økning i importen og ellers er i overensstemmelse med safeguard-avtalen. Det er ellers verdt å merke seg at safeguard-avtalen inneholder en rekke krav til notifikasjon av safeguard-relaterte tiltak og til konsultasjoner med berørte parter, og at det er WTOs generelle tvisteløsningsprosedyrer som gjelder i forbindelse med tvisteløsning på safeguard-området.

I WTO har det vært en rekke tvister med utgangspunkt i safeguard-avtalen.¹³ Resultatene av disse tvistene viser at sammenliknet med situasjonen før 1995, stilles det nå klart strengere krav til bevis og dokumentasjon for å rettferdiggjøre safeguard-tiltak. Land som innfører slike tiltak, opplever følgelig problemer med å få godkjent disse under WTO-regelverket.

¹³ Se f.eks. kapittel 7 i Dillon 2002 og WTO 2003.

3.1.2 WTOs beslutningssystem – overvaking, iverksetting og tvisteløsning

WTO har tre viktige funksjoner som samlet er ment å skulle sørge for at regelverket overholdes. Den første er overvåking som skjer gjennom blant annet regelmessige handelspolitiske gjennomganger («Trade Policy Reviews») og gjennom arbeidet i WTOs mange komiteer (safeguards-komiteen er en av disse). Komiteene er også viktige i forbindelse med oppfølging og konsultasjoner knyttet til landenes iverksetting av WTO-forpliktelsene. Landene er for øvrig generelt forpliktet til å notisere relevante regler og tiltak til komiteene som håndterer de respektive avtaleverkene. Det er også slik at medlemslandene kan notisere *andre* medlemmers regler og tiltak som de mener er relevante.

Safeguard-komiteens rolle er generelt å overvåke (og å rapportere til WTOs Vareråd) implementeringen og håndteringen av safeguard-avtalen og å vurdere medlemslandenes notifikasjoner. Et medlemsland som er berørt av et safeguard-tiltak kan videre be komiteen om å granske om tiltaket er i overensstemmelse med *prosedyrekravene* i safeguard-avtalen. Etter forespørsel kan komiteen også bistå i konsultasjoner mellom «stridende» parter og vurdere ulike forslag til gjengjeldelsestiltak. Medlemsland skal i utgangspunktet legge til rette for konsultasjoner med berørte land *før* et safeguard-tiltak blir iverksatt. Formålet med konsultasjonene er å vurdere de faktiske forhold, utveksle synspunkter på foreslåtte tiltak, og eventuelt komme fram til enighet om passende kompensierende tiltak. Det er for øvrig viktig å merke seg at kortsiktige safeguard-tiltak («provisional measures») skal notiseres før de iverksettes og at det skal tas initiativ til konsultasjoner umiddelbart etterpå.

Tvisteløsning er en av hovedpilarene i WTO, og som tidligere nevnt gjelder de ordinære tvisteløsningsprosedyrene også ved konsultasjoner og tvister som oppstår med utgangspunkt i safeguard-avtalen. Et hvert medlemsland kan derfor kreve at det med utgangspunkt i det de mener er et annet lands brudd på avtaleforpliktelsene, innledes konsultasjoner mellom partene og at det eventuelt oppnevnes et Panel som kan vurdere saken rettslig. Det er videre mulig å anke Panelets konklusjoner til et Ankeorgan som foretar de endelige vurderingene. WTOs tvisteløsningsorgan¹⁴ godkjenner rapportene fra domsorganene. Etter 1995 er det i praksis blitt svært vanskelig å avvise en rapport, siden dette eventuelt krever konsensus. Så lenge minst ett av medlemslandene ønsker å godkjenne rapporten, blir den med andre ord godkjent.¹⁵

I henhold til WTOs tvisteløsningsprosedyrer skal en tvisteløsningsprosess i utgangspunkt følge en viss tidsplan. I praksis er imidlertid denne tidsplanen relativt fleksibel, og varigheten på tvistene kan derfor variere stort. I figur 1 er det likevel presentert en oversikt som kan gi et visst inntrykk av forløpet i en tvist.

¹⁴ WTOs tvisteløsningsorgan består av representanter for regjeringene til alle WTOs medlemsland.

¹⁵ Dette til forskjell fra prosedyrene under det gamle GATT (før 1995), der det krevdes konsensus for å *godkjenne* rapporten. I praksis hadde med andre ord den gang den tapende part vetorett.

60 dager	Konsultasjoner, mekling etc.
45 dager	Nedsettelse av et panel og utnevning av panelmedlemmer
6 måneder	Endelig panelrapport går til partene
3 uker	Endelig panelrapport går til alle WTO-medlemmer
60 dager	Twisteløsningsorganet godkjenner rapporten (hvis ikke anke)
Totalt = 1 år	(ekskludert anke)
60-90 dager	Ankeorganets rapport
30 dager	Twisteløsningsorganet godkjenner ankeorganets rapport
Totalt = 1 år og 3 mnd.	(inkludert anke)

Figur 3.1 En «ordinær» tidsplan for tvisteløsning i henhold til WTOs prosedyrer

3.2 EU: regelverk og beslutningssystem

Fri import skal i utgangspunktet være den generelle regelen i EUs felles importregime, noe som er nedfelt i forordning (EC) 3285/94 for import fra WTO-medlemmer og forordning (EC) 519/94 for import fra land som ikke er medlemmer av WTO.¹⁶ Samtidig finnes det flere unntak fra denne regelen. Ett av disse unntakene er nettopp safeguard-tiltak. Kriteriene for bruk av slike tiltak er nedfelt i importbestemmelsene.

3.2.1 Safeguards og EUs bestemmelser om import fra tredjeland

Siden landene som er nevnt i forbindelse med EUs tiltak mot import av oppdrettslaks alle er medlemmer av WTO, skal jeg her konsentrere meg om safeguard-bestemmelsene i EUs forordning rettet mot WTO-medlemmer, nemlig (EC) 3285/94.

Forordning (EC)3285/94 ble vedtatt i EU i 1994 og inneholdt både en klargjøring av og endringer i EUs safeguard-bestemmelser. Det var de nye safeguard-bestemmelsene som ble framforhandlet i Uruguay-runden og senere etablert under WTO i 1995, som var den sentrale drivkraften bak EUs nye regler, noe det også eksplisitt blir gjort uttrykk for i innledningen til forordningen. Forordning (EC)3285/94 trådte for øvrig i kraft samtidig med WTO, dvs. 1. januar 1995, og ble notifisert til WTO (safeguard-komiteen) senere samme år.

Artiklene 16-22 i (EC) 3285/94 handler eksplisitt om safeguard-tiltak. Artikkel 16, paragraf 1 viser til at safeguard-tiltak kan innføres når et produkt importeres «...into the Community in such greatly increased quantities and/or on such terms or conditions as to cause, or threaten to cause, serious injury to Community producers...» I slike tilfeller er det EU-kommisjonen som kan innføre tiltak på grunnlag av fellesskapets interesser og på bakgrunn av enten eget initiativ eller forespørsel fra et medlemsland.

Det er ellers verdt å merke seg at det flere steder i disse konkrete bestemmelsene henvises til WTO, noe som jo er naturlig ettersom EU er forpliktet av WTOs bestemmelser på dette området. EU-kommisjonens DG Trade viser da også på sine hjemmesider til at EUs safeguard-tiltak må være i overensstemmelse med WTOs safeguard-avtale.¹⁷ For land som utsettes for et safeguard-tiltak fra EU, kan det derfor være hensiktsmessig å vurdere det spesifikke tiltaket (og eventuelt EUs generelle importregler) i forhold til WTOs regelverk og eventuelt la denne vurderingen inngå i dialogen med EU.

¹⁶ Se oversikt over handelspolitiske virkemidler («trade policy instruments») på hjemmesiden til EU-kommisjonens DG Trade:

http://europa.eu.int/comm/trade/issues/respectrules/tpi_en.htm

¹⁷ Se http://europa.eu.int/comm/trade/issues/respectrules/safeguard/index_en.htm

3.2.2 Hvordan håndteres safeguard-tiltak i EU?

I forbindelse med Enhetsakten av 1987 og EUs videre arbeid med å ferdigstille det indre marked innen 1993, ble det opprettet et nytt system som skulle brukes til å administrere regelverket, nemlig komitologien.¹⁸ Komitologi-systemet ble opprettet på grunnlag av en Rådsbeslutning, men er knyttet opp mot Kommisjonens arbeid. Systemet består av en lang rekke komiteer som koples inn i beslutningsprosessen og som avhengig av saksområde er gitt ulike fullmakter når det gjelder besluttede og rådgivende funksjoner. Følgelig eksisterer det også en rekke forskjellige beslutningsprosedyrer som kommer til anvendelse på ulike områder. En egen rådgivende komité som kan konsulteres i ulike spørsmål relatert til internasjonal handel, ble opprettet gjennom artikkel 4 i forordning (EC)3285/94. Komiteen består av representanter for alle medlemslandene og ledes av en formann fra Kommisjonen. Ved anvendelse av safeguard-prosedyren (se under) går komiteen under navnet safeguard-komiteen.

Safeguard-tiltak behandles etter den såkalte safeguard-prosedyren («Safeguard Procedure»). Denne prosedyren kommer til anvendelse når Rådet overlater myndighet til Kommisjonen med hensyn til å foreta beslutninger angående safeguard-tiltak.¹⁹ Kommisjonen kan både på eget initiativ og etter anmodning fra et medlemsland ta initiativ til å gjennomføre en vurdering av muligheten for å innføre et safeguard-tiltak. I slike tilfeller skal det innledes konsultasjoner som igjen skal foregå innenfor den rådgivende safeguard-komiteen. Industrien kan for øvrig ikke selv anmode Kommisjonen direkte om at safeguard-tiltak skal iverksettes. Konsultasjonene skal dreie seg om det aktuelle importmønsteret og problemer knyttet til det, og om eventuelle planlagte tiltak. Med utgangspunkt i konsultasjonene kan Kommisjonen selv avgjøre om det er grunnlag for å gå videre med granskninger. Resultatene av granskningen skal presenteres i en rapport som overleveres til safeguard-komiteen. Etter å ha konsultert komiteen kan så Kommisjonen bestemme om safeguard-tiltak skal innføres eller ikke, men dette må gjøres senest innen 9 måneder etter at granskningene ble innledet (i særskilte tilfeller kan dette utsettes med 2 ekstra måneder).

I tråd med safeguard-prosedyren skal Kommisjonen melde fra til Rådet og medlemsstatene om alle beslutninger relatert til safeguards. Rådet kan videre kreve at Kommisjonen, med utgangspunkt i prosedyrer som kan fastsettes i hver enkelt sak, må rådføre seg med medlemslandene før den foretar en endelig beslutning. Videre kan medlemsstatene bringe saken inn for Rådet innenfor gitte tidsfrister som fastsettes i hvert enkelt tilfelle. Rådet kan da foreta en beslutning gjennom kvalifisert flertall. Dette innebærer samtidig at det er mulig for et mindretall å blokkere vedtaket. Hvis Rådet ikke har foretatt noen beslutning innen 3 måneder etter at det fikk saken, så skal Kommisjonens beslutning anses å være opphevet.

Kvalifisert flertall i Unionsrådet skjer på grunnlag av medlemslandenes vektete stemmer. I EU-15 var kravet til kvalifisert flertall et minimum på 62 av totalt 87 stemmer (dvs. 71,3 prosent). 1. mai 2004 ble så EU utvidet til 25 medlemmer, noe som har ført til endringer i beslutningsprosedyrene. Fram til 1. november 2004 er det overgangsordninger for disse prosedyrene. I denne perioden opprettholder de 15 «gamle» medlemslandene sine stemmer, samtidig som de 10 nye medlemslandene får et antall stemmer i tråd med det gamle stemmevektsystemet. Dette innebærer at det totale antall stemmer kommer opp i 124, mens kravet om kvalifisert flertall blir 88 stemmer.

Fra og med 1. november 2004 gjelder nye og mer kompliserte prosedyrer. For det første kreves det at et flertall av medlemslandene (i enkelte tilfeller to tredjedels flertall) godkjenner og at et minimum av stemmene anbefaler forslaget – som vil være 232 av

¹⁸ Se Joerges og Vos 1999.

¹⁹ Om prosedyrene, se s. 25 og s. 43-44 i Joerges og Vos 1999 og forordning (EC)3285/94.

totalt 321 stemmer (dvs. 72,3 prosent). I tillegg kan et medlemsland anmode om å få bekreftet at stemmene som er avgitt til støtte for forslaget, til sammen representerer minst 62 prosent av EUs totale befolkning. Hvis dette ikke er tilfelle, forkastes forslaget.²⁰

Forslaget til en konstitusjon for EU inneholder for øvrig endringer i stemmereglene. Skjebnen til dette forslaget var imidlertid i 2004 fortsatt uviss ettersom det må ratifiseres av nasjonale parlamenter og i enkelte land bli gjenstand for folkeavstemninger, før det eventuelt trer i kraft.

²⁰ Se European Communities 2004 og hjemmesidene til Unionsrådet i EU:
http://europa.eu.int/institutions/council/index_en.htm

4 Safeguards og lakseeksport: En kort oppsummering og vurdering

Safeguard-tiltak framstår som et av de sentrale (og dessuten et av de få) virkemidlene stater kan bruke med en begrunnelse om at nasjonal industri har behov for beskyttelse mot importkonkurransen. Gjennom WTOs safeguard-avtale er det imidlertid blitt langt vanskeligere å begrunne og rettferdiggjøre slike safeguard-tiltak. WTOs safeguard-bestemmelser stiller strenge krav til dokumentasjon når det gjelder å påvise dramatiske endringer i importvolumet, at det dreier seg om uforutsette hendelser, at nasjonal industri utsettes for eller trues med å utsettes for alvorlig skade, og ikke minst årsaks-sammenhengen mellom endringer i importvolum og skade på industrien.

WTOs safeguard-avtale inneholder videre konkrete tidsfrister som bidrar til å sikre at eventuelle «lovlige» safeguard-tiltak reelt sett blir midlertidige. Selv om det i teorien er mulig å rettferdiggjøre et safeguard-tiltak som varer i 8 år, så er kriteriene både for å innføre et safeguard-tiltak og for å opprettholde det over lengre tid, strammet kraftig inn. Tidligere tvister tyder på at det skal mye til for å få støtte fra WTO til å opprettholde slike tiltak. EU er for øvrig forpliktet av WTOs regelverk på safeguards, noe som blant annet har gitt seg det utslag at EUs importbestemmelser ble endret i 1994 slik at de skulle være i overensstemmelse med WTOs regelverk da dette trådte i kraft 1. januar 1995.

Det er i denne konteksten EUs vurdering av safeguard-tiltak mot import av oppdrettslaks må forstås. En rekke kommentarer har gått ut på at EU har et svakt faglig og rettslig grunnlag å skulle innføre safeguard-tiltak på grunnlag av.²¹ Mye tyder videre på at EU vil ha problemer med å rettferdiggjøre et slik safeguard-tiltak under WTO-regelverket. I tråd med dette regelverket må EU godtgjøre både at importøkningen fra Norge har vært betydelig, at den har skjedd uventet og at den har påført oppdrettsindustrien i EU alvorlig skade. Videre må EU kunne bevise at det er en direkte årsakssammenheng

²¹ Se f.eks. kommentarer som har kommet fram gjennom dekingen av denne saken i Intrafish (<http://www.intrafish.no/>) og kommentarer i Bergens Tidende 7. mai 2004 fra spesialist på WTO-rett, Ola Mestad, Universitetet i Oslo.

mellom eventuell økning i lakseimporten til EU og det som oppleves som krise i laksenæringen, da først og fremst i skotsk oppdrettsnæring. Det skal med andre ord svært mye til for at EU skal få rettslig støtte for eventuelle safeguard-tiltak i WTO.

Samtidig er det viktig å huske på at safeguard-tiltak ofte er sterkt politisert og tett koplet til politiske beveggrunner. Det er for eksempel mye som tyder på at den britiske Labour-regjeringens initiativ overfor EU for å innføre safeguard-tiltak, kan forstås på bakgrunn av press fra sterke interesser i Skottland, der noen av de viktigste berørte lakseprodusentene holder til, og/eller vurderingen av at regjeringen kan oppnå en politisk gevinst ved å støtte de skotske produsentene. Samtidig er det politisk uenighet mellom EUs medlemsland om behovet for og eventuelle fordeler og ulemper ved å innføre beskyttelsestiltak.

I denne type saker vil det uansett være nødvendig for land som blir rammet å vurdere mulige kostnader – i form av tid, ressurser, belastninger på bilaterale relasjoner og muligheten for ytterligere tiltak mot egen industri – av å «kjøre» konflikter gjennom internasjonale rettsinstanser som WTOs tvisteløsningssystem. For å løse saken blir myndighetene nødt til å vurdere om det er mest hensiktsmessig å akseptere foreslåtte tiltak, innlede forhandlinger om alternative løsninger, eller, som allerede nevnt, i siste instans bringe saken inn for WTO.

Det er derfor uansett nødvendig å vurdere nærmere både politiske hensyn og begrunnelser som kan ligge bak denne type forslag, og ulike måter å håndtere problemene på – ikke bare rettslige – før man går til det skritt å formalisere konflikten gjennom tvisteløsning.

Kilder

- Dillon, Sara (2002): *International Trade and Economic Law and the European Union*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.
- European Commission, DG Trade: homepage: <http://europa.eu.int/comm/trade/>
- 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 Communities (1994a): *Council Regulation (EC) No 3285/94 of 22 December 1994 on the common rules for imports and repealing Regulation (EC) No 518/94*.
- European Communities (1994b): *Council Regulation (EC) No 519/94 of 7 March 1994 on common rules for imports and repealing Regulation (EEC) No 288/82*.
- European Communities (2004): *Enlargement and institutional changes*. Memo/04/61, Brussels, 16 March 2004.
- Hoekman Bernard og Michel Kostecki (2001): *The Political Economy of the World Trading System*. Oxford University Press.
- Hermansen, Olav og Frode Veggeland (2004): «Urettmessige konkurransevilkår: Om subsidier, dumping og beskyttelsestiltak», del 8 i serien «Håndtering av handelshindre», *Eksport Aktuelt*, Nr. 10, 2004 (<http://www.eksportaktuelt.no>).
- International Trade Law Dictionary: <http://august1.com/pubs/dict/s.htm>
- Intrafish: homepage: <http://www.intrafish.com/>
- Joerges, Christian og Ellen Vos (1999): *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*. Oxford & Portland: Hart Publishing.
- Mestad, Ola (2004): Kommentar i Bergens Tidende 7. mai 2004.
- Norway (2004): *Norwegian Salmon. Background Information*. Note by the Norwegian Government, dated 17 February 2004.
- United Kingdom (2004): *Request for Safeguard Measures Concerning Farmed Atlantic Salmon*. Note by the British government, forwarded to the European Commission.
- WTO: homepage: <http://www.wto.org/>
- WTO (1998): *The World Trade Organization: A Training Package*. Geneva: World Trade Organization.

WTO (2003): *Guide to WTO Law and Practice, Vol.1 & 2*. Geneva: World Trade Organization.

WTO Secretariat (1999): *Guide to the Uruguay Round Agreements*. Hague, London & Boston: Kluwer Law International & World Trade organization.