

NILF-rapport 2001–11

Fisk, mattrygghet og tekniske handels- hindringer

Fish, food safety and technical barriers to trade

Frode Veggeland
Svein Ole Borgen

Tittel	Fisk, mattrygghet og tekniske handelshindringer
Forfattere	Frode Veggeland, Svein Ole Borgen
Prosjekt	Tekniske handelshindre og internasjonal handel med fisk (L026)
Utgiver	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
Utgiversted	Oslo
Utgivelsesår	2001
Antall sider	83
ISBN	82-7077-420-0
ISSN	0805-7028
Emneord	fiskeeksport, sjømat, tekniske handelshindringer, WTO, SPS-avtalen, EØS-avtalen, internasjonale reguleringer

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.
- Gir ut rapporter fra forskning og utredning. Utvikler hjelpemidler for driftsplanlegging og regnskapsføring.
- Finansieres over Landbruksdepartementets budsjett, Norges forskningsråd og gjennom oppdrag for offentlig og privat sektor.
- Hovedkontor i Oslo og distriktskontor i Bergen, Trondheim og Bodø.

Forord

Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Fiskeridepartementet. Temaet er internasjonale avtaler relatert til mattrygghet og tekniske handelshindringer som har relevans for handelen med fisk og fiskeprodukter. I den forbindelse er fokus rettet spesielt på SPS-avtalen i WTO.

Rapporten inngår i et «forprosjekt», der hensikten er å identifisere aktuelle problemstillinger og utfordringer for norske fiskerimyndigheter. Den er basert på en rekke intervjuer og samtaler i tillegg til en gjennomgang av offentlige dokumenter fra både Norge og internasjonale organisasjoner.

Vi vil takke Fiskeridepartementet, og spesielt Lennart Johanson, for nyttige innspill og hjelp til å finne fram dokumentasjon underveis i arbeidet. Takk også til Sjur Spildo Prestegard for å ha lest gjennom tidligere utkast og til Anne Bente Ellevold for å ha tilrettelagt manus for trykking.

NILF, 15. mai 2001

Leif Forsell

Innhold

SAMMENDRAG	1
SUMMARY	3
1 INNLEDNING	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Problemstilling.....	6
1.3 Metoder og data.....	6
2 INTERNASJONAL REGULERING AV MATTRYGGHET	9
2.1 Mattrygghet som teknisk handelshindring	9
2.2 Internasjonale «matregimer»	14
2.2.1 SPS-avtalen som formelt rammeverk.....	14
2.2.2 CAC og koplingen til WTO	17
2.2.3 EØS-avtalen som formelt rammeverk.....	21
2.3 Hva er WTOs praksis når det gjelder vurdering av SPS-tiltak?	23
2.3.1 Konflikten mellom USA og EU om import av hormonkjøtt.....	24
2.3.2 Konflikten mellom USA og Japan om import av frukt og nøtter.....	27
2.3.3 Konflikten mellom Australia og Canada om import av laks.....	29
2.4 Hvordan unngå at SPS-tiltak blir et problem for norsk eksport: formelle og reelle aspekter.....	32
3 INTERNASJONALE REGULERINGER OG BETYDNING FOR NORSK FISKEEKSPORT.....	35
3.1 Mattrygghet og fisk på den internasjonale dagsorden	35
3.2 Norsk fiskeeksport og potensielle tekniske handelshindringer – fire eksempler.....	36
3.2.1 Veterinæravtalen og grensekontrollstasjoner	36
3.2.2 Kugalskap og kopling til eksport av fiskeprodukter	42
3.2.3 Munn- og klovsyke og importforbud for fisk.....	46
3.2.4 Grenseverdier for dioksin og relevans for produksjon av fisk	47
3.3 Kort oppsummering av de fire eksemplene.....	49
4 OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER.....	51
4.1 utfordringer for fiskeripolitiske myndigheter.....	51
4.1.1 Påvirkning og iverksetting av internasjonalt regelverk	51
4.1.2 Konfliktløsning og tilbakeføring av informasjon	52
4.1.3 utfordringer: kort oppsummering	54
4.2 Behov for videre undersøkelser.....	55
KILDER	59
INFORMANTLISTE	63
APPENDIKS	65

Forkortelser og akronymer

- APHIS:** Animal and Plant Health Inspection Service. Forvaltningsorgan under det amerikanske landbruksdepartementet.
- BIPs:** Border inspection posts. Grensekontrollstasjoner.
- BSE:** Bovine Spongiform Encephalopathy. Vitenskapelig betegnelse på kugalskap.
- CAC:** Codex Alimentarius Commission
- CCGP:** Codex Committee on General Principles
- CJD:** Creutzfeldt-Jakob Disease
- DSB:** Dispute Settlement Body. WTOs tvisteløsningsorgan.
- EF:** Europeiske Fellesskap. I denne rapporten brukes EF for tiden fram til november 1993 da Maastricht-traktaten med etableringen av den Europeiske Union trådte i kraft
- EFTA:** European Free Trade Association
- ESA:** European Surveillance Authority
- EU:** Den Europeiske Union. I denne rapporten brukes EU for tiden etter november 1993 (se EF)
- EØS:** Det europeiske økonomiske samarbeidsområde
- FAO:** Food and Agriculture Organization of the United Nations. FNs mat- og landbruksorganisasjon.
- FDA:** Food and Drug Administration. Forvaltningsorgan under det amerikanske helsedepartementet.
- FN:** Forente Nasjoner
- FVO:** Food and Veterinary Office. Kontroll- og tilsynsorgan på det veterinære området tilknyttet DG Health and Consumer Protection i EU-kommisjonen
- GATT:** General Agreement on Tariffs and Trade
- IPPC:** International Plant Protection Convention. Plantehelseorgan under FN.
- OECD:** Organisation for Economic Co-operation and Development. Organisasjon for økonomisk samarbeid og utvikling.
- OIE:** Office International des Epizooties. Verdens dyrehelseorganisasjon.
- SCF:** Scientific Committee for Food. Vitenskapskomiteen for mat under EU-kommisjonen.
- SPS:** Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures. Avtale under WTO om sanitære og plantesanitære forhold.
- TBT:** Agreement on Technical Barriers to Trade. Avtale under WTO om tekniske handelsbarrierer.
- TSE:** Transmissible Spongiform Encephalopathies. Samlebetegnelse for en gruppe sykdommer der bl.a. BSE og Creutzfeldt-Jakob Disease inngår.
- USDA:** United States Department of Agriculture. Det amerikanske landbruksdepartementet.

- vCJD:** new version Creutzfeldt-Jakob Disease. Betegnelsen på den nye versjonen av menneskesykdommen Creutzfeldt-Jakob Disease (CJD). vCJD skiller seg fra den «gamle versjonen» ved at man antar den skyldes overføring av kugalskap fra dyr til mennesker.
- WHO:** World Health Organization. Verdens helseorganisasjon. Ligger under FN.
- WTO:** World Trade Organization. Verdens handelsorganisasjon.

Sammendrag

Rapporten består av fire hoveddeler. I første del presenterer vi tema og problemstillinger. I andre del foretar vi en gjennomgang av SPS-avtalen, CAC og EØS-avtalen som formelle avtaleverk. Deretter ser vi nærmere på hvordan SPS-avtalen i praksis er blitt håndtert gjennom tvisteløsninger. I tredje del ser vi nærmere på fire saker der norsk fiskeeksport er blitt eller kan bli berørt av andre lands eller internasjonale avtalers veterinære eller sanitære bestemmelser/tiltak. I fjerde del foretar vi en oppsummering og viser til noen av utfordringene norske myndigheter står overfor på disse områdene. I tillegg viser vi til områder det kan være aktuelt å studere nærmere i framtidige undersøkelser.

Det er flere grunner til at internasjonal regulering av mattrygghet har fått større betydning for den internasjonale handelen med fisk. Uruguay-runden i GATT (1986–93) og etableringen av WTO i 1995 innebar at handelen med mat og landbruksprodukter for første gang ble integrert i særlig omfang i en global handelsavtale. Når det gjelder mattrygghet og tekniske handelshindringer var i den sammenheng SPS-avtalen og TBT-avtalen spesielt viktige. SPS-avtalen gjelder tiltak som skal sikre folkehelsen, dyrehelsen og plantehelsen samtidig som handelen i minst mulig grad skal bli berørt, mens TBT-avtalen gjelder tekniske barrierer mer generelt. En årsak til at disse ble integrert som egne avtaler i WTO, var at tekniske handelshindringer under GATT ble identifisert som den største gruppen av handelsbarrierer, utenom toll, som skaper problemer for eksportørene.

I tillegg til det globale regelverket har utviklingen i EF/EU fått betydning for Norge. I forbindelse med etableringen av EFs indre marked som startet opp på slutten av 1980-tallet, ble det innført en rekke nye bestemmelser for å sikre både friere handel og ivaretagelse av forbruker- og helsehensyn. EF utviklet dermed et omfattende regelverk for handel med og produksjon av mat som gjennom EØS-avtalen også ble gjeldende for Norge. Dette regelverket gjelder både for landbruk og fisk.

Flere premisser av betydning for fiskeeksporten legges dermed i dag på et internasjonalt nivå. I en rekke internasjonale organisasjoner utformes i dag beslutninger og anbefalinger knyttet til tekniske reguleringer, som i økende grad har fått betydning for de rammebetingelser handelen med sjømat foregår innenfor. I rapporten viser vi til at norske fiskerimyndigheter står overfor flere utfordringer når det gjelder å forholde seg til den internasjonale utviklingen. Vi fokuserer i den forbindelse på tre arenaer.

- **WTO/SPS-komiteen:** her finnes det et handlingsrom som kan utnyttes i større grad
- **EU/EØS-avtalen:** også her finnes det et handlingsrom, men hvor langt man skal forsøke å «presse» regelverket må vurderes i forhold til muligheten for at EØS-avtalen kan stå i fare og at EU som blokk kan innføre sanksjoner

- **CAC:** arbeidet er her viktig med sikte på at man ved å få utfyllende råd, retningslinjer og anbefalinger, kan redusere vilkårlighet og uforutsigbarhet som fortsatt eksisterer innenfor rammen av SPS-avtalen

Norske myndigheter bør for det **første** ha en strategi for hvordan man skal komme med innspill til CAC, SPS og EØS. Nasjonal koordinering og styringssignaler på relevante områder på et tidlig tidspunkt, vil her stå sentralt. For det **andre** vil det være viktig å sikre at informasjon fra den internasjonale aktiviteten tilbakeføres både til relevante nivåer i Fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet og til berørte parter i fiskeri- og havbruksnæringen. Dette er viktig for å sikre effektiv og smidig iverksetting av internasjonale forpliktelser og for å kunne komme med innspill tidligst mulig. For det **tredje** vil det være viktig å utnytte de internasjonale arenaene, ikke minst SPS-komiteen, til konfliktløsning gjennom konsultasjoner og avklaringer med aktuelle land. Det vil være viktig å ha en beredskap som gjør at man kan rykke raskt ut for å avklare eventuelle problemer og konflikter som dukker opp.

Alle disse utfordringene krever ressurser og institusjonell kapasitet slik at man kan opparbeide faglig dokumentasjon, systemkunnskap om EU, CAC og WTO og rutiner for å gi signaler og motta og videreformidle informasjon.

Summary

The report consists of four main parts. In the first part, the main issues are presented. Secondly, the SPS Agreement (Sanitary and Phytosanitary Measures), the TBT Agreement (Technical Barriers to Trade) and the CAC (Codex Alimentarius Commission) are discussed. We also take a closer look at how the SPS Agreement has been practically dealt with via the settlement of disputes. In the third part, four cases are presented in which Norwegian fish exports have been or can possibly be affected by international or third country sanitary or veterinary regulations. Finally, we draw some conclusions and point out some of the challenges awaiting Norwegian authorities within this field, and which may need further elucidation in future studies.

The international fish trade has become increasingly affected by international food safety regulations. There are several reasons for this. Following the Uruguay-round in the GATT negotiations (1986–93) and the establishment of the WTO in 1995, the food and agricultural commodity trade was for the first time extensively integrated in a global trade agreement. The SPS and the TBT agreements were especially important with regard to food safety and technical trade barriers. The SPS Agreement aims at securing human, animal and plant health, while at the same time restricting trade as little as possible. The TBT Agreement deals with technical barriers in a more general manner. One reason for these issues receiving separate agreements under the WTO, was that GATT had identified technical trade barriers as the largest group of trade-restricting barriers (excluding import duties).

In addition to these global agreements, developments within the European Union (EU) have also had major effects on Norway. In connection with the establishment of the Single European Market, numerous regulations were introduced that were meant to secure free trade and assure consumer and health protection. Due to the EEA Agreement, the extensive set of EU regulations covering food production and trade (including fish) also applies to Norway.

Many important conditions governing Norwegian fish exports are thus internationally determined. A number of international organisations are nowadays involved in making decisions and recommendations on technical regulations, which increasingly are affecting the seafood trade. The report shows that Norwegian fishery authorities face several challenges with regard to their participation on the international arena, for example:

- **WTO/SPS-Committee:** here, there is room for manoeuvre, which could be utilised better.
- **EU/EEA-Agreement:** room for manoeuvre, as well. However, one must be careful when pushing the limits of existing regulations, as not to endanger the EEA Agreement or provoke the EU into introducing joint sanctions.

- **CAC:** It is important to work for the introduction of comprehensive guidelines and recommendations, which could reduce the arbitrariness and unpredictability which still prevails within the framework of the SPS Agreement.

First of all, Norwegian authorities should have a strategy for how to put forward proposals to the CAC, SPS and EEA. Major issues are national co-ordination and policy-making strategies. **Secondly**, it is important that information from international activities flows back to the relevant levels within the Ministry of Fisheries and the Directorate of Fisheries, as well as to the fishery and aquaculture industries. This is vital in order to assure the smooth and efficient implementation of international commitments, and to be able to put forward proposals as early as possible. **Thirdly**, the international arenas, and especially the SPS Committee, should be utilised for resolving potential conflicts through mutual talks and agreements. Furthermore, it is important to have a preparedness strategy enabling the rapid solution of any problems or conflicts that may arise.

These challenges require resources and institutional capacity that allow the development of scientific documentation and expertise on the EU, CAC and WTO, and that assure an efficient flow of political signals and information.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Det er flere grunner til at internasjonal regulering av mattrygghet har fått større betydning for den internasjonale handelen med fisk. Uruguay-runden i GATT (1986–93) og etableringen av WTO i 1995, innebar at handelen med mat og landbruksprodukter for første gang ble integrert i særlig omfang i en global handelsavtale. Tre nye avtaler hadde stor betydning: Landbruksavtalen, SPS-avtalen og TBT-avtalen.¹ Landbruksavtalen har i vår sammenheng liten interesse, siden fisk og fiskeprodukter behandles som industrivarer og dermed faller utenom avtalens bestemmelser. Samtidig kan SPS-avtalen sies å inngå som en del av landbruksavtalen, siden det i artikkel 14 i denne avtalen vises til at avtalepartene også skal akseptere SPS-avtalen (WTO 1999a).

Både SPS-avtalen og TBT-avtalen omfatter imidlertid både handelen med fisk/fiskeprodukter og landbruksprodukter. SPS-avtalen gjelder tiltak som skal sikre folkehelsen, dyrehelsen og plantehelsen samtidig som handelen i minst mulig grad skal bli berørt, mens TBT-avtalen gjelder tekniske barrierer mer generelt. En årsak til at disse ble integrert som egne avtaler i WTO, var at tekniske handelshindringer under GATT ble identifisert som den største gruppen av handelsbarrierer, utenom toll, som skaper problemer for eksportørene (Grieco 1990). Man antok at etter hvert som andre barrierer (ikke minst toll) ble fjernet, ville tekniske handelshindringer få større betydning. Til sammen utgjør SPS-avtalen og TBT-avtalen et ramme-

¹ En TBT-avtale ble allerede forhandlet fram i Tokyo-runden (1973-79), men kun 32 GATT-medlemmer undertegnet avtalen (Grieco 1990). I Uruguay-runden ble avtalen styrket og tatt med som en integrert del av WTO som skulle gjelde alle medlemmene.

verk for matvarehandelen som på en helt annen måte enn tidligere forplikter landene med hensyn til å unngå at nasjonale reguleringer skal fungere som tekniske handelshindringer.

I tillegg til det globale regelverket har utviklingen i EF/EU fått betydning for Norge. I forbindelse med etableringen av EFs indre marked som startet opp på slutten av 1980-tallet, ble det innført en rekke nye bestemmelser for å sikre både friere handel og ivaretagelse av forbruker- og helsehensyn. EF utviklet dermed et omfattende regelverk for handel med og produksjon av mat som gjennom EØS-avtalen også ble gjeldende for Norge. Dette regelverket gjelder både for landbruk og fisk.

Flere premisser av betydning for fiskeeksporten legges dermed i dag på et internasjonalt nivå. I en rekke internasjonale organisasjoner utformes i dag beslutninger og anbefalinger knyttet til tekniske reguleringer som i økende grad har fått betydning for de rammebetingelser handelen med sjømat foregår innenfor. I denne rapporten skal vi se nærmere på hvilken betydning utviklingen i de internasjonale rammebetingelsene har fått for norsk produksjon og eksport av fisk. Med dette som utgangspunkt vil vi deretter peke på noen sentrale utfordringer som norske fiskerimyndigheter vil være nødt til å forholde seg til.

1.2 Problemstilling

Hensikten med rapporten er å få kartlagt ulike problemstillinger i forbindelse med internasjonal regulering av mattrygghet som har relevans for handelen med fisk og fiskeprodukter. Det er fire hovedtemaer vi ønsker å belyse:

- Hvordan mattrygghet reguleres i internasjonale regimer, først og fremst WTO, men med henvisning også til EU/EØS
- Hvilke kriterier – formelt og reelt – som ligger til grunn for innføring av handelsbegrensende tiltak begrunnet med mattrygghet. Hovedfokus rettes her mot WTOs SPS-avtale
- Hvilken betydning den internasjonale reguleringen av mattrygghet har for norsk produksjon og eksport av fisk og fiskeprodukter, og hvordan norske fiskerimyndigheter kan og bør forholde seg til dette

Vi vil understreke at rapporten inngår som del av et *forprosjekt*. I denne omgang forsøker vi derfor først og fremst å foreta en bred gjennomgang av noen sentrale problemstillinger og å klargjøre *relevansen* av tekniske reguleringer, herunder sanitære og veterinære forhold, for handelen med fisk og fiskeprodukter. Samtidig er det viktig å få pekt på områder det vil være nyttig å undersøke nærmere.

1.3 Metoder og data

Temaet for rapporten ligger i skjæringspunktet mellom politikk, vitenskap og juss. Vi foretar ikke en *faglig* vurdering av hva som kan sies å være akseptable «trygg

mat»-tiltak sett fra et vitenskapelig ståsted. Målet er i stedet å vurdere muligheter og begrensninger som ligger i internasjonale avtaleverk med hensyn til regulering av mattrygghet. Hva *kan* man gjøre i forhold til disse avtalene og – ut i fra ulike hensyn – hva *bør* man gjøre?

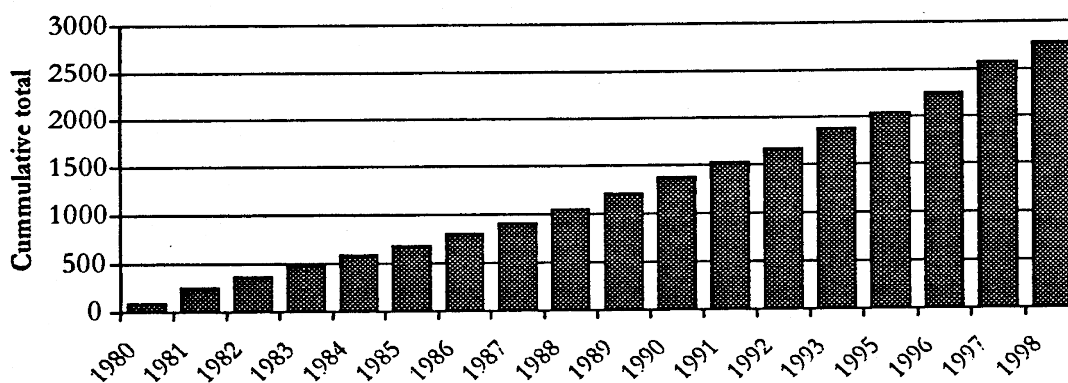
Rapporten bygger på analyser av originale avtaletekster, offentlige dokumenter og utredninger fra WTO, FAO, WHO, OECD og EU, samt offentlige norske dokumenter. Videre har vi gjennomført intervjuer med ansatte i norsk forvaltning, norske organisasjoner og ansatte i EU-kommisjonen, USAs regjeringsadministrasjon, WTO-sekretariatet og WHO.

Rapporten er delt inn i fire hoveddeler. Kapittel 2 handler om hvordan regulering av mattrygghet kan fungere som teknisk handelshindring. Fokus er både på de formelle elementene i SPS-avtalen og på hvordan avtalen har fungert og blitt tolket i praksis. I kapittel 3 ser vi på hvilken betydning tekniske handelshindringer kan ha for norsk fiskeeksport. Fokus er her både på hvordan mattrygghet og fisk er blitt et viktigere tema på den internasjonale dagsorden og på konkrete områder der tekniske reguleringer har fått betydning for norsk produksjon og eksport av fisk. I kapittel 4 foretar vi en oppsummering og foreløpig konklusjon i forhold til funnene og peker på områder det vil være nyttig å undersøke videre.

2 Internasjonal regulering av mattrygghet

2.1 Mattrygghet som teknisk handelshindring

Tekniske reguleringer som begrenser import av varer som ikke oppfyller et lands helse-, kvalitets-, eller miljøstandarder, har fått økt betydning i senere år (OECD 1997, 1999; Roberts et al. 1999). I EF/EU ble som tidligere nevnt tekniske handelshindringer plassert høyt på dagsorden som følge av etableringen av det indre marked. Internasjonalt har utviklingen mot å bygge ned handelsbarrierer som toll, kvantitative restriksjoner og subsidier, bidratt til at fokus i økende grad også er rettet mot tekniske handelshindringer. Figur 2.1. illustrerer hvordan dette området har økt i betydning over tid (kumulative tall).



Figur 2.1 Notifikasjoner av tekniske reguleringer til GATT/WTO 1988–98²

² Figuren er hentet fra Henson 1999:2. Notifisering innebærer at medlemsland rapporterer til WTO om forpliktelser, endringer i politiske tiltak osv. som berører avtalene.

Figur 2.1 er en kumulativ oversikt, men vi ser likevel at tilveksten i notifikasjoner over tekniske reguleringer øker i styrke over tid. Tekniske reguleringer inkluderer her også tiltak som kan relateres til mattrygghet, eller til det som Roberts et al. (1999) kaller risikoreduserende mål (se tabell 2.1).

Det oppfattes ellers som vanskelig både å identifisere alle tiltak som fungerer som tekniske handelshindringer og å beregne kostnadene disse påfører handelen. I USA er det likevel gjort noen forsøk på nettopp dette (Becker 1997).³ I 1997 ble det gjennom en utredning identifisert 350 tiltak som ble vurdert å ha en negativ innvirkning på eksportpotensialet for amerikanske landbruksprodukter, inkludert fisk. Den samlede «skaden» for amerikansk eksport ble beregnet til å utgjøre 5,8 milliarder dollar. Størstedelen av beløpet (ca. 2,9 milliarder dollar) ble knyttet til tiltak innført av østasiatiske land. Videre var de beregnede virkningene for bearbejdede produkter ca. 1,3 milliarder, for korn og frø ca. 1,3 milliarder, for dyreprodukter nesten 900 millioner dollar, for frukt og grønnsaker noe over 600 millioner dollar, og for andre produkter, inkludert bomull, nøtter, fisk og treprodukter, ca. 1 milliard dollar.

En rekke ulike tiltak som har konsekvenser for handelen med mat og dyr, kan fungere som tekniske handelshindringer. Roberts et al. (1999) har klassifisert disse på følgende måte (se også Henson 1999:3):

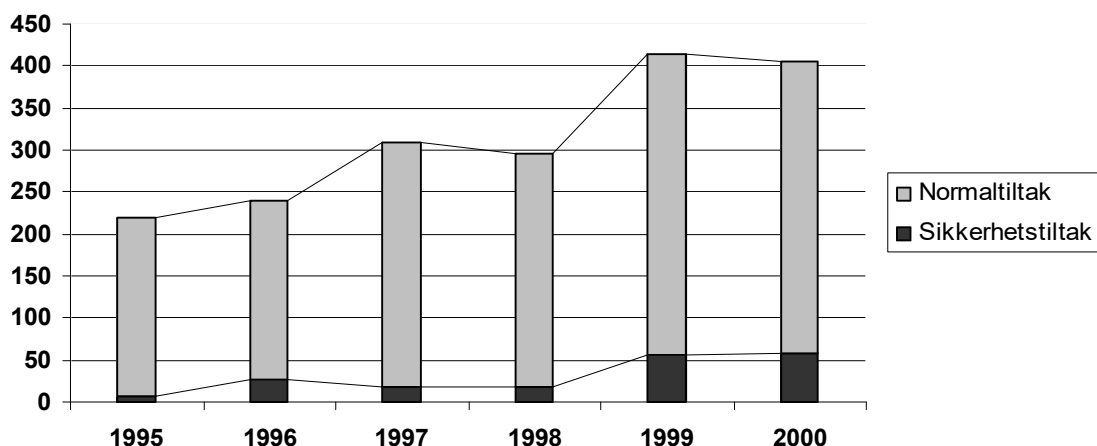
Tabell 2.1 Klassifisering av tekniske handelshindringer ut i fra ulike mål

Samfunnsinter- esser	Risikoreduserende mål	Ikke-risikoreduserende mål
Produsenter	Kommersiell dyre- og plantebeskyttelse	Kompatibilitet
Forbrukere	Mattrygghet	Kvalitetsregler
Miljø	Beskyttelse av naturen mot skadelige ikke-lokale arter	Konservering

Når det gjelder ikke-risikoreduserende mål, er kvalitetsregler den viktigste gruppen. I WTO reguleres disse gjennom TBT-avtalen. I denne rapporten er fokus først og fremst på handelshindringer relatert til *risikoreduserende* mål med vekt på tiltak for å sikre mattrygghet («food safety»). Disse omfattes i WTO av SPS-avtalen.

Det er ellers et akseptert faktum at SPS-tiltak kan skape problemer for matvarehandelen. For det første kan kravene som følger av tiltaket, i realiteten føre til importforbud eller uoverkommelig store produksjonskostnader for enkeltleverandører som ønsker å komme inn på markedet. For det andre kan tiltakene virke diskriminerende overfor ulike handelspartnere. For det tredje kan det samlede omfanget av handelen reduseres ved at kostnadene eller barrierene stiger for alle potensielle leverandører. Det er nettopp denne type problemer SPS-avtalen tar sikte på å redusere. I den forbindelse er det viktig at tiltakene synliggjøres, noe som foregår gjennom notifikasjoner til WTO (i SPS-komiteen). Som vi ser av figur 2.2 har antall notifikasjoner av SPS-tiltak økt over tid.

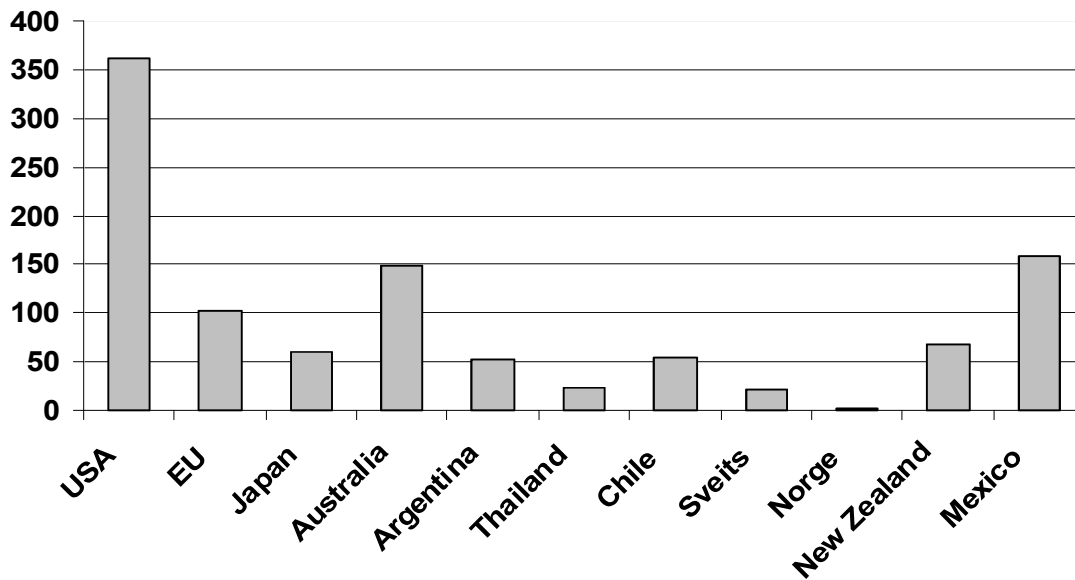
³ Beregningene er utført av Economic Research Service (ERS) og Foreign Agricultural Service (FAS) som ligger under det amerikanske landbruksdepartementet.



Figur 2.2 Notifikasjoner av SPS-tiltak 1995-2000 (absolutte tall)⁴

Siden 1995 er det blitt notifisert totalt 1883 SPS-tiltak, hvorav 182 var sikkerhets-tiltak og 1701 normaltiltak. *Sikkerhetstiltak* («emergency measures») betyr her tiltak innført på grunn av mer eller mindre akutte problemer, som for eksempel midlertidige tiltak overfor et land der det har vært utbrudd av munn- og klovsyke eller forekomst av kugalskap. I den forbindelse vil ofte landene kunne henvise til at de handler på grunnlag av en føre-var tilnærming. *Normaltiltak* er ulike former for (varige) reguleringer som er relevante for SPS-avtalen. Det har skjedd en økning i begge disse typer tiltak. Norge har kun notifisert ett normaltiltak og fire sikkerhetstiltak siden 1995. I figur 2.3 er det satt opp en oversikt over antall notifiseringer for normaltiltak for noen utvalgte land fra 1995 til og med 2000.

⁴ Figur 2.2 bygger på tall fra årsrapporter publisert av sekretariatet i SPS-komiteen (WTO 1996, 1997b, 1998b, 1999c, 2000, 2001).



Figur 2.3 Notifikasjoner av «normale» SPS-tiltak 1995-2000 (fordelt på land)

Figur 2.3 illustrerer at både land med offensive interesser og land med defensive interesser rapporterer om at de har innført flere SPS-tiltak som har betydning for handelen.⁵ Det er imidlertid vanskelig å si om denne oversikten er representativ for det «faktiske» omfanget av tiltak. En oversikt over notifikasjoner kan si like mye om hvilke land som har vært flinke til å rapportere inn sine tiltak til WTO. Det er for eksempel interessant å merke seg at Norge kun har foretatt én notifisering av et normaltiltak (som for øvrig ble gjort i fellesskap med EU og gjaldt utvidelsen av EØS-avtalen på det veterinære området). Noe av problemet for Norge har vært at de områder det eventuelt er aktuelt å notifisere, stort sett faller inn under EØS-avtalen. Dermed har det vært nødvendig å klargjøre overfor EU-kommisjonen hvordan dette skal gjøres i praksis. Dette har imidlertid vist seg vanskelig. Poenget er at EU-kommisjonen ikke ønsker at SPS-komiteen skal bli en ny arena der man diskuterer EØS-relevant regelverk. På grunn av få notifikasjoner framstår Norge som et tilbakeholdent og lite åpent medlemsland i SPS-komiteen. Dette har igjen skapt enkelte problemer med hensyn til på en troverdig måte å kritisere andre lands tiltak.

Det er samtidig viktig å understreke at ikke alle disse tiltakene nødvendigvis fungerer som handelshindringer. Tiltakene kan sies å være legitime i den grad de er nødvendige for å beskytte liv og helse og ikke er knyttet til proteksjonistiske motiver. Samtidig vil eksportører ha klare interesser med hensyn til å overvåke og sikre at proteksjonistiske tiltak ikke blir *kamouflert* som «trygg mat-tiltak». Tiltak som begrunnes med mattrygghet kan på denne måten fungere både som legitime og ikke-legitime handelshindringer.

⁵ Figur 2.3 bygger på samme dokumentasjon som figur 2.2. Når det gjelder antall notifiserte sikkerhetstiltak 1995-2000, var tallene følgende: USA: 24, EU:16, Japan:3, Australia: 8, Argentina: 8, Thailand: 8, Chile: 11, Sveits: 0, Norge: 4, New Zealand: 13, Mexico: 20.

Spørsmålet er dermed hvordan man skal vurdere om tiltaket er legitimt eller ikke. På hvilket grunnlag skjer vurderingen av tiltak som anvendes for å fremme risiko-reducerende mål? I den sammenheng står risikoanalyser sentralt, både nasjonalt og i de internasjonale organisasjonene som arbeider med mattrygghet. Risikoanalyse synes å være anerkjent verden over som den metoden som bør ligge til grunn for utviklingen av risikoreducerende tiltak generelt og av matvarestandarder spesielt (FAO 1997). Som illustrert i figur 2.4 består risikoanalysen av tre elementer.



Figur 2.4 De tre sentrale elementene i en risikoanalyse⁶

Risikovurdering («risk assessment») er undersøkelser som gjøres for å beregne sannsynlige skadevirkninger av f.eks. en bestemt mengde fremmedstoffer i maten. Undersøkelsene vil så inngå i vurderingene av om antatte konsekvenser er store nok til å kreve strengere tiltak/reguleringer. Vitenskapen står her i sentrum. Risiko-håndtering («risk management») dreier seg om å bestemme om risikoen kan aksepteres av samfunnet, hvordan denne risikoen skal kontrolleres, og hvilke tiltak/reguleringer som kan brukes til å redusere ikke-akseptabel risiko. Siden det er vanskelig – for ikke å si umulig – på en objektiv måte å fastslå hva som er akseptabel risiko, vil også andre hensyn enn de rent faglige være viktig. Risikokommunikasjon («risk communication») dreier seg om hvordan informasjon om farene og tiltakene for å redusere disse, kommuniseres ut til samfunnet. Selv om det internasjonalt er enighet om at risikoanalyser må stå sentralt når det gjelder regulering av mattrygghet, er det uenighet om nøyaktig hvordan analysene bør utføres. Dette gjelder ikke minst hvor grensen mellom vitenskapelige og politiske beslutninger går. Denne grensen – eller gråsonen – er illustrert i figur 2.4 som det området der risikohåndtering og risikovurdering overlapper hverandre. Den internasjonale debatten dreier seg i stor grad om hvor klart man kan skille mellom disse to, hvor streng (vitenskapelig) dokumentasjon man med utgangspunkt i risikoanalysene må fremskaffe for å få legitimert handelsbegrensende tiltak, og hvilke faktorer det er legitimt å legge til grunn i vurderingene av hva som er akseptabel risiko.

⁶ Figuren er hentet fra FAO 1997:20.

Forenklet sagt står den internasjonale «kampen» om hvor strenge krav man skal stille til risikoanalysene og hvor stor frihet det enkelte land bør ha med hensyn til å innføre handelsbegrensende tiltak basert på disse analysene. Dette vil igjen ha betydning for handelspolitiske aktører på de internasjonale markedene. For eksempel vil offensive interesser, som fiskeeksportørene i Norge, kunne ønske bestemmelser som i størst mulig grad hindrer at andre land kan utnytte regelverket til å legitimere proteksjonistiske tiltak rettet mot den norske fiskeeksporten. På den andre siden vil defensive interesser (som norsk landbruk) kunne ønske bestemmelser som i størst mulig grad opprettholder en frihet til å legge begrensninger på konkurrerende import.

Det blir dermed viktig å analysere både de internasjonale spillereglene slik de fungerer i dag, og de prosesser som er i gang med hensyn til å utvikle spillereglene videre. Før vi analyserer disse spillereglene nærmere, vil vi foreta en gjennomgang av internasjonale organisasjoner der mattrygghet diskuteres og reguleres.

2.2 Internasjonale «matregimer»

Internasjonale regimer kan defineres som «.. principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area» (Krasner 1983:1). Matregimer kan dermed sies å være de normer, prinsipper, regler og beslutningsprosedyrer som gjennom internasjonale avtaler legger føringer på produksjonen av og handelen med mat (Veggeland 2001). I global sammenheng står WTO, og da spesielt SPS-avtalen, sentralt. I tilknytning til denne avtalen spiller også Codex Alimentarius Commission (CAC) en viktig rolle. For Norge har dessuten EØS-avtalen stor betydning på dette området.

2.2.1 SPS-avtalen som formelt rammeverk⁷

Når det gjelder regulering av tekniske handelshindringer relatert til handelen med mat og dyr, er det som tidligere nevnt to særavtaler i WTO som har betydning: TBT-avtalen og SPS-avtalen. Her er fokus på SPS-avtalen, og vi skal senere redegjøre nærmere for hvordan denne avtalen har fungert i praksis. Først skal vi imidlertid gi en oversikt over sentrale prinsipper og kriterier som ligger til grunn for vurderingen av hvilke nasjonale tiltak og reguleringer som legitimt kan innføres ifølge avtalen. Dessuten skal vi se på hvordan arbeidet med mattrygghet, med utgangspunkt i SPS-avtalen, er organisert og regulert.

Allerede i den opprinnelige GATT-avtalen fra 1947 fantes det bestemmelser som åpnet for handelsbegrensende tiltak som kunne begrunnes med hensynet til dyre-, plante-, og folkehelsen (GATT 1999). I artikkel XX (General Exceptions) står det bl.a.:

Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agree-

⁷ Avtaleteksten til SPS-avtalen er inkludert i sin helhet i appendiks 1 til denne rapporten.

ement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures:

(b) necessary to protect human, animal or plant life or health;

Det var med utgangspunkt i disse bestemmelsene at SPS-avtalen ble forhandlet fram.

Tre elementer står spesielt sentralt i SPS-avtalen. For det første påfører avtalen medlemslandene en del rettigheter og forpliktelser (jfr. Article 2: *Basic rights and obligations*). For det andre legger avtalen opp til at nasjonale tiltak og reguleringer som innføres for å sikre folkehelsen, dyrehelsen og plantehelsen, skal bygge på internasjonale standarder, anbefalinger og retningslinjer (Article 3: *Harmonization*). For det tredje stiller avtalen krav til vitenskapelig dokumentasjon og vitenskapelige prosedyrer for å rettferdiggjøre tiltak som avviker fra internasjonale standarder (Article 5: *Assessment of Risk and Determination of the Appropriate Level of Sanitary or Phytosanitary Protection*). Vi skal kort redegjøre for de tre elementene hver for seg.

- **Rettigheter og forpliktelser**

Landene har ifølge SPS-avtalen rett til å innføre tiltak med en handelsbegrensende effekt, så lenge hensikten er å beskytte helse og så lenge 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 – artikkel 1 i GATT-47).

- **Harmonisering og internasjonale standarder**

SPS-avtalen sier at nasjonale tiltak, så fremt det er mulig, skal bygge på internasjonale standarder, retningslinjer og anbefalinger (artikkel 3.1). Hvis dette blir gjort, vil avtaleforpliktelsene 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 disse må legitimeres på vitenskapelig grunnlag og/eller være i samsvar med kravene i artikkel 5 i SPS-avtalen (artikkel 3.3). Avtalen viser konkret til tre internasjonale referansepunkter, nemlig Office International des Epizooties (OIE – Verdens dyrehelseorganisasjon), International Plant Protection Convention (IPPC – plantehelseorgan under FN) og Codex Alimentarius Commission (CAC – matvarestandardorgan under WHO/FAO).⁸ 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).

- **Risikovurdering og krav til vitenskapelig dokumentasjon**

SPS-avtalen legger vekt på at handelsbegrensende tiltak som innføres for å beskytte folkehelsen, dyrehelsen og plantehelsen, skal bygge på risikovurderinger (artikkel 5.1) og at man i disse skal ta hensyn til «available scientific evidence»

⁸ I WTO-sammenheng går disse organene under betegnelsen «de tre søstre».

(artikkel 5.2). Samtidig legges det vekt på at tiltakene skal være proporsjonale i forhold til risikoen, dvs. 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, dvs. at det åpnes for beskyttelsestiltak når informasjon om risiko er usikker: «In cases where relevant scientific evidence is insufficient, a Member may provisionally adopt sanitary or phytosanitary measures on the basis of available pertinent information...» (artikkel 5.7). Kravet er imidlertid at man «within a reasonable period of time» forsøker å skaffe til veie informasjon slik at en mer «objektiv» vurdering kan ligge 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.

Et viktig poeng med SPS-avtalen er at den førte til opprettelsen av et eget forum - SPS-komiteen - der medlemslandene møtes flere ganger i året for å diskutere håndteringen av avtalen. Her kan landene også ta opp eventuelle handelsproblemer som har oppstått i forbindelse med andre lands innføring av SPS-relevante tiltak. Komiteen har spesielt tre viktige funksjoner:

- Den bidrar til **åpenhet** («transparency») ved at landene plikter å melde fra (notifisere) om tiltak og reguleringer som er innført nasjonalt og som har betydning for SPS-avtalen.
- Den fungerer som en **møteplass** der landene kan ta opp problemer og løse dem gjennom diskusjoner og bilaterale konsultasjoner. Måten enkelte land har løst konfliktene på kan dessuten viderefremmes og hjelpe andre medlemmer til å løse sine konflikter.
- Den har en **disiplinerende** effekt ved at landene kan bli konfrontert med at de nasjonale tiltakene oppfattes som urimelige av andre, og der «trusler» om å bringe saker inn for tvisteløsning kan fremlegges.

SPS-komiteen er på denne måten en viktig arena for nasjonale myndigheter når det gjelder å avklare eventuelle handelsproblemer som har oppstått på grunnlag av andre lands sanitære og plantesanitære tiltak. Samtidig har man valget mellom enten å bruke komiteen som en møteplass for å diskutere sakene bilateralt med det aktuelle landet, eller å ta opp problemene formelt i plenum. Siden 1995 har kun tre av sakene som er tatt opp, endt med tvisteløsning, noe som illustrerer at uformelle og bilaterale avklaringer står sentralt.

SPS-avtalen legger opp til et tett forhold mellom det ideelt sett faglige arbeidet som foregår i OIE, IPPC og CAC, og de mer politiske overlegningene som foregår innenfor rammen av WTO. Det er samtidig viktig å understreke at det er *nasjonale delegasjoner* som er medlemmer i OIE, IPPC og CAC.⁹ På denne måten vil også politiske aspekter basert på ulike nasjonale interesser spille en rolle i arbeidet i disse.

⁹ Men uavhengige eksperter, bedrifter og organisasjoner kan delta som observatører.

SPS-avtalen legger opp til at når landene følger de råd, anbefalinger og vurderinger som gjøres i de internasjonale fagorganene, vil de samtidig overholde sine avtaleforpliktelser. Samtidig stilles det strenge krav til begrunnelser for eventuelle avvik fra de internasjonale standardene.

SPS-avtalen fører dermed til at de internasjonale standardiseringsorganisasjonene i større grad enn tidligere legger sentrale premisser for måten den internasjonale handelen med mat og dyr foregår på. Dette gjelder både i forhold til det spillerommet landene har til å innføre nasjonale særregler for å begrense import, og for det spillerommet de har til å *hindre andre* i å innføre slike importbegrensende tiltak. Koplingen til SPS-avtalen har dermed gitt arbeidet i de internasjonale standardiseringsorganisasjonene økt betydning og større tyngde.

For å forstå hvilke muligheter og begrensninger som ligger i SPS-avtalen er det – i tillegg til selve det formelle avtaleverket – også nødvendig å se på hvordan avtalen håndteres og tolkes i praksis, ikke minst gjennom tvisteløsning. WTO har i forhold til GATT fått en *styrket autoritet* når det gjelder å avgjøre tvister, og den nye tvisteløsningsprosedyren gjelder også for SPS-avtalen. Noe av det viktigste er her at statene i realiteten har fått en *rett* til å få en sak vurdert siden det kreves enstemmighet både for å avvise at en sak kjøres gjennom WTO-prosedyrene, og for å hindre WTO i å godkjenne at medlemsstater innfører straffetiltak overfor stater som bryter sine forpliktelser (Hovi 1996). Det er derfor stor sannsynlighet for at en klagesak vil ende med en endelig «dom» fra WTO hvis ikke partene blir enige underveis.

Å «kjøre» en sak gjennom WTOs tvisteløsning kan kreve store ressurser, både i form av juridisk kompetanse og faglig dokumentasjon. Samtidig vil det være mulig med «retten» på sin side å innføre straffetiltak, hvis motparten ikke retter seg etter en tapt «dom». Prosedyrene i WTO legger på denne måten relativt sterke føringer på at statene skal følge avtaleverket. Gjennom panelets og ankeinstansens håndtering av tvistesaker, kan samtidig WTO få en egenvekt og innflytelse på tolkningen av regelverket som gjelder mer eller mindre uavhengig av statenes interesser (Veggeland 2001). WTOs bindende virkning vil samtidig være mer effektiv i forhold til stater som har begrensede ressurser til å føre en sak i WTO-systemet, og som har sterke langsiktige interesser knyttet til det å fortsatt inngå i en global handelsavtale. Land som først har godtatt WTO-avtalen vil på denne måten ha problemer med å «forsvare» tiltak som faller utenfor prinsippene i avtalen.

Spørsmålet er samtidig hvordan SPS-avtalen fungerer i praksis. Vi kommer tilbake til dette i forbindelse med en gjennomgang av de tre SPS-sakene som har vært «kjørt» gjennom alle trinn i tvisteløsningsprosedyren. Først skal vi imidlertid se nærmere på hvilken rolle CAC spiller i dette arbeidet, samt på «matregimet» i EU/EØS. Vi vil også sammenlikne prinsippene i de ulike regimene.

2.2.2 CAC og koplingen til WTO¹⁰

CAC ble opprettet i 1963 og fikk da i oppgave å håndtere matvarestandardprogrammet som Verdens helseorganisasjon (WHO) og FNs mat- og landbruksorganisasjon (FAO) i fellesskap hadde satt igang. CAC var det første omfattende forsøket på internasjonal «regulering» av matvarestandarder og er det viktigste in-

¹⁰ Gjennomgangen bygger på FAO/WHO 1999, Veggeland 2001 og WTO-dokumenter.

ternasjonale referansepunktet for dette arbeidet. I 1998 var 163 land medlemmer, og disse utgjorde til sammen 97 prosent av verdens befolkning.

Bakgrunnen for opprettelsen av CAC var økt oppmerksomhet mot problemer som ulike nasjonale standarder og regler skapte for handelen og mot hvordan egen-skaper ved maten, som for eksempel tilsetningsstoffer, kunne skade folks helse. I FN-systemet ble det dermed pekt på behovet for internasjonal koordinering på disse områdene. Målet var å legge betingelsene til rette for at internasjonal handel kunne foregå rettferdig og redelig samtidig som hensynet til folks helse skulle ivaretas. Begge disse målsettingene er nedfelt i artikkel 1 i statuttene til CAC:

Statutes of the Codex Alimentarius Commission

ARTICLE 1

The Codex Alimentarius Commission shall ... be responsible for making proposals to, and shall be consulted by, the Directors-General of the Food and Agriculture Organization (FAO) and the World Health Organization (WHO) on all matters pertaining to the implementation of the Joint FAO/WHO Food Standards Programme, the purpose of which is:

- (a) protecting the health of consumers and ensuring fair practices in the food trade;
- (b) promoting coordination of all food standards work undertaken by international governmental and non-governmental organizations;
- (c) determining priorities and initiating and guiding the preparation of draft standards through and with the aid of appropriate organizations;
- (d) finalizing standards elaborated under (c) above and, after acceptance by governments, publishing them in a Codex Alimentarius either as regional or world wide standards, together with international standards already finalized by other bodies under (b) above, wherever this is practicable;
- (e) amending published standards, after appropriate survey in the light of developments.

Helt fra begynnelsen av har aktiviteten i CAC vært *vitenskapelig basert*. Ekspertter og spesialister fra en rekke fagfelt har bidratt i arbeidet med å utarbeide standarder, retningslinjer og anbefalinger med sikte på at disse skal være faglig robuste og etterrettelige. Et viktig poeng er at det er *land* som er medlemmer i CAC og at det derfor er nasjonale delegasjoner som kommer på møtene.¹¹ Representanter for industrien og for ulike offentlige og private organisasjoner kan inngå i disse delegasjonene eller stille opp på møtene som observatører. I tillegg kan også land som ennå ikke er medlemmer få observatørstatus.

Fagekspertisen som arbeidet bygger på, er i hovedsak hentet inn fra vitenskapelige institusjoner utenfor CAC. I den sammenheng står arbeidet i ekspertkomiteer og i konsultasjoner og konferanser i regi av FAO og WHO sentralt.¹² I disse deltar

¹¹ Men det er også åpent for at regionale handelsorganisasjoner, ut i fra visse kriterier, kan bli medlemmer. Dette er bakgrunnen for at EU som organisasjon har søkt om å bli medlem.

¹² De to sentrale FAO/WHO ekspertkomiteene er: Joint FAO/WHO Meeting on Pesticide Residues (JMPR) etablert i 1963 og Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives (JECFA) etablert i 1955. Av nylig avholdte ekspertmøter/konsultasjoner kan nevnes FAO/WHO Consultation on Risk Assessment and Food Safety i 1995, Joint FAO/WHO Consultation on Biotechnology and Food Safety i 1996, Joint FAO/WHO Consultation on the Application of Risk Management to Food Safety og Joint FAO/WHO Consultation on

eksperter som er oppnevnt på uavhengig grunnlag og som skal ha spesialkompetanse på de ulike områdene. Ekspert rapportene og -uttalelsene inngår dermed som viktig grunnlagsmateriale for arbeidet i CAC.

CAC er ellers organisert i ulike organer og komiteer. Arbeidet med å utarbeide konkrete standarder skjer enten i varespesifikke vertikale komiteer - «Commodity Committees - eller i horisontale komiteer som arbeider med standarder som gjelder på tvers av flere varegrupper - «General Subject Committees». Komiteene «Fish and Fishery Products» (Norge som vertsland) og «Fats and Oils» (Storbritannia som vertsland) er eksempler på vertikale komiteer, mens komiteene «Food Labelling» (Canada som vertsland) og «General Principles» (Frankrike som vertsland) er eksempler på horisontale komiteer. Jo, nærmere en standard kommer en endelig godkjenning og jo mer prinsipielle diskusjonene blir, jo mer kan man også forvente at nasjonale hensyn vil spille inn i diskusjonene. Over tid synes arbeidet i de horisontale og dermed de mer prinsipielle, komiteene å ha økt i betydning.

CAC, sammen med FAO og WHO, har dermed lenge vært et sentralt møtested og referansepunkt for vitenskapelig informasjon og råd knyttet til regulering av mat og mattrygghet. Et viktig poeng er samtidig at dette arbeidet hele tiden har vært basert på frivillighet, dvs. at medlemslandene selv har valgt om de skal følge rådene fra CAC eller ikke. Denne situasjonen, som vi tidligere har antydnet, endret seg i 1995, da CAC ble integrert som et viktig referansepunkt i SPS-avtalen (og implisitt også i TBT-avtalen).

I CAC er Kommissjonen det overordnede organet og har ansvar for endelig godkjenning av CAC-tekstene. Normen har vært at beslutningene fattes på grunnlag av konsensus. Det er imidlertid også *muligheter* for å avholde voteringer, men dette gjøres kun unntaksvis. Etter at SPS-avtalen trådte i kraft i 1995 har det vært avholdt to voteringer (èn om hormoner og èn om mineralvann), der relativt store mindretall ble nedstemt. Dette ble oppfattet som uheldig og bidro til at man i ettertid har understreket betydningen av konsensusprinsippet. Et poeng er her at koplingen til WTO har gjort det enda viktigere å bygge på konsensus for å opprettholde legitimiteten til systemet.

Hvilke andre konsekvenser har så koplingen til WTO fått for arbeidet i CAC? Det er klart at CAC på mange måter har fått en høyere status, samtidig som det er skapt økt oppmerksomhet omkring aktiviteten. Arbeidet i CAC synes å ha fått en «ny giv». Koplingen til WTO har imidlertid også skapt enkelte problemer. Ett problem har vært at det har oppstått usikkerhet knyttet til hvordan man i det løpende arbeidet skal forholde seg til WTO. Denne usikkerheten har særlig vært knyttet til spørsmålet om i hvilken grad SPS-avtalen har gjort standarder, retningslinjer og anbefalinger fra CAC mer forpliktende, gjennom muligheten for at de trekkes inn i handelstvister. Et annet tema har vært hvordan man kan sikre at aktiviteten fortsatt skal være fokusert på forbruker- og helsehensynet (jfr. artikkel 1 i statuttene). CAC-sekretariatet kommenterte betydningen av koplingen til WTO på følgende måte i et møte i SPS-komiteen 15-16. november 1995 (WTO 1995):

The most significant implication for the CAC is that its decisions have a semi-binding effect on governments. This means that the Commission is no longer a «gentlemen's club» and that negotiations within the CAC are more intense than previously was the case. There is also the risk that serious differences of opinion between major players in the CAC will delay or prevent consensus being reached on certain matters. On the other hand, the need for timeliness in arriving at final Codex recommendations is now greater than before.

Poenget er at siden CAC-tekster i økende grad kan bli (og er blitt) tema for tvister i WTO, har flere land fokusert sterkere på de handelspolitiske implikasjonene av det som utarbeides i CAC. Dette kommer blant annet til syne ved at deltakere i økende grad bruker handelspolitiske argumenter på møtene ut i fra en frykt for at arbeidet i CAC senere kan bli brukt strategisk i handelspolitiske sammenhenger. På bakgrunn av møtene i «Codex Committee on General Principles» (CCGP) våren 2000 og våren 2001, synes det som om det er blitt en økende skepsis og mistenksomhet knyttet til om andre land ønsker å utnytte CAC-tekstene til proteksjonistiske formål. Dette er spesielt tydelig i forhold til diskusjoner omkring risikoanalyser, føre-var prinsippet og hvilke andre legitime faktorer («other legitimate factors») enn vitenskap og helse man skal kunne ta hensyn til i risikohåndteringen. Det har vært en tendens til at landene tolker andre lands utspill (spesielt utspill fra «handelspolitiske motstandere») som fundert på proteksjonistiske motiver. Samtidig vil det være viktig for WTO-systemet at det skjer en avklaring av slike spørsmål i CAC, siden dette kan gjøre det lettere å håndtere spørsmålene i eventuelle handelstvister.

På denne måten er det en mulighet for at «spillet» i enkelte av CAC-komiteene utvikler seg fra å være i hovedsak faglige diskusjoner, til i økende grad å bli strategiske handelspolitiske møter. Det er for eksempel illustrerende at de eksportorienterte landene i Cairns-gruppen,¹³ som i WTO-sammenheng er de ivrigste forkjemperne for handelsliberalisering på landbruksområdet, også har hatt fellessamlinger i forkant av CAC-møter.

På møtet i CCGP i 2001 bidro den handelspolitiske fokuseringen til at både WHO-representanten og enkelte av delegasjonene så seg nødt til å understreke at CAC ikke skal være et handelspolitisk forum. De henviste bl.a. til lese høyt fra mandatet for CAC. Det ble vist til at det er helsehensyn, og ikke handelshensyn, som må stå i sentrum for arbeidet. Illustrerende er i så måte følgende kommentar fra WHO-representanten slik den ble gjengitt i det offisielle referatet fra møtet (CAC 2001:8):

The Representative of WHO stated that the issue of food safety had been recognized as one of high significance by the World Health Assembly (..) The Representative stated that risk analysis had to be considered as a health issue with trade implications and not as a trade issue with health implications, and that the debate on precaution should be viewed in this light.

Dermed ser vi også et paradoks: koplingen til WTO har økt betydningen av arbeidet i CAC, men har samtidig økt risikoen for at diskusjonene «politiseres», noe som

¹³ Følgende land er medlemmer av Cairns-gruppen: Argentina, Colombia, New Zealand, Australia, Costa Rica, Paraguay, Bolivia, Fiji, Filippinene, Brasil, Guatemala, Sør-Afrika, Canada, Indonesia, Thailand, Chile, Malaysia, Uruguay.

igjen kan undergrave den faglige legitimiteten til arbeidet og gjøre det vanskeligere å komme fram til omforente løsninger.

2.2.3 EØS-avtalen som formelt rammeverk

EU har et omfattende regelverk relatert til tekniske handelshindringer, herunder sanitære og plantesanitære forhold. Norge er forpliktet til å følge det meste av dette regelverket gjennom EØS-avtalen. Når vi i denne sammenheng snakker om matregimet i EU, gjelder derfor dette også for EFTA-landene som inngår i EØS.

EØS-avtalen dekker *ikke* EUs felles landbruks- og fiskeripolitikk. Derimot er det meste av EUs regelverk på næringsmiddelområdet («foodstuffs») (vedlegg 2) og de fleste veterinære bestemmelsene (vedlegg 1) med i avtalen. Det var opprinnelig gjort unntak for flere bestemmelser på det veterinære området, bl.a. veterinær grensekontroll. Etter nye forhandlinger mellom Norge og EU i 1995-97, ble imidlertid EØS-avtalen utvidet¹⁴ til også å dekke det meste av dette området med virkning fra og med 1. januar 1999 (Veggeland 1999).

Det er i den sammenheng viktig å understreke at EØS-regelverket på disse områdene, herunder det veterinære området, gjelder for handel, produksjon og tilsyn med *både* landbruks- og fiskeriprodukter. Dette kom da også klart fram i forbindelse med veterinærforhandlingene, som i hovedsak ble initiert på bakgrunn av rapporter om problemer med tidkrevende grensekontroll for norske fiskeeksportører ved passering av grensen til EU-land.

EUs regelverk inneholder mange av de samme prinsippene som SPS-avtalen. Dette gjelder både prinsippet om at nasjonale reguleringer ikke skal virke diskriminerende og at landene, når spørsmål om liv og helse står spill, likevel kan innføre handelsbegrensende tiltak. Både i EF-retten og i EØS-avtalen er det egne bestemmelser («beskyttelsesklausuler») som åpner for innføring av handelsrestriksjoner under visse betingelser (Sejersted et. al 1995). I EØS-avtalen står det under en av disse klausulene (artikkel 13) at handelsrestriksjoner kan innføres når det «... er begrunnet ut fra hensynet til offentlig moral, orden og sikkerhet, vernet om menneskers og dyrs liv og helse, plantelivet, nasjonale skatter av kunstnerisk, historisk eller arkeologisk verdi eller den industrielle eller kommersielle eiendomsrett». Denne type unntaksbestemmelser er videreført og konkretisert i innledningen til vedlegg 1 i EØS-avtalen og i enkeltdirektiver som omhandler vilkår for handel med mat og levende dyr og som gjelder for EØS.

Landene er i EU/EØS-sammenheng nødt til å begrunne og dokumentere hvorfor man eventuelt velger å innføre andre reguleringer enn det som er vedtatt av EU, dvs. «EU-standarder». Krav til risikovurderinger står dermed sentralt. I EU (og dermed også EØS) har de åtte vitenskapskomiteene (i tillegg til en overordnet styringskomite) som er plassert under EU-kommisjonens generaldirektorat for helse og forbrukerbeskyttelse, en sentral rolle når det gjelder å foreta risikovurderinger. Deltakerne i disse komiteene skal *ikke* representere enkeltland, men skal rekrutteres på grunnlag av faglig ekspertise (pr. 01.01.2001 fantes det 7 norske eksperter i ko-

¹⁴ For Norge ble avtalen utvidet på fiskesiden og kjøtt siden. Island fikk en ordning som kun omhandlet fisk. På grunn av spesielle naboforhold til Sveits, gjaldt ikke utvidelsen for Liechtenstein.

miteene).¹⁵ I tråd med EU-kommisjonens hvitebok («White Paper om Food Safety») og erklæringene som ble gjort i forbindelse med Nice-traktaten, skal vitenskapskomiteene overføres til en egen matvaremyndighet («European Food Authority») som skal ha ansvar for risikovurderinger og risikokommunikasjon (European Commission 2000a). Ansvar for risikohåndteringen, dvs. lovgivning og tilsyn/kontroll, vil fortsatt ligge i medlemslandene og i ansvarlige EU-organer. EU-kommisjonen spiller her en viktig rolle, men Rådet og Europaparlamentet trekkes også inn når lovgivningsprosedyrerene tilsier det.

Når det gjelder medlemsstatenes mulighet til å velge hvilke tiltak man skal innføre for å redusere risiko (jfr. risikohåndtering), gjelder i EU et proporsjonalitetsprinsipp. Dette går ut på at det skal være forholdsmessighet mellom de mål (i denne sammenheng ivaretagelse av folke-, dyre- og plantehelsen) og de virkemidler som brukes for å oppnå målet. I de tilfeller der enkeltland viser til beskyttelsesklausuler som begrunnelse for å kunne gå lengre i sine tiltak enn EU, må de ta hensyn til proporsjonalitetsprinsippet. Dette gjelder også EØS-avtalen. Både EUs regler og EØS-avtalen gjenspeiler på denne måten flere av de samme prinsippene som er nedfelt i artikkel 5 i SPS-avtalen.

Det kan ellers være nyttig å skille mellom to ulike aspekter ved EUs regelverk som gjelder handelen med mat og levende dyr. Ett aspekt er knyttet til hvordan regelverket er rettet mot å *redusere handelsbarrierene mellom land innenfor EU og EØS*. Målet er da å skape mest mulig fri flyt av varer på tvers av landegrensene samtidig som forbruker- og helsehensyn ivaretas. Fjerning av grensekontroll og harmonisering av hygienebestemmelser er eksempler på dette. Dette målet er i utgangspunktet forenlig med prinsippene i SPS-avtalen. I praksis er det ofte en tett kopling mellom arbeidet i EU og arbeidet i de internasjonale standardiseringsorganisasjonene som SPS-avtalen refererer til. F.eks. bygger en rekke av EUs reguleringer direkte på standarder som utarbeides i CAC. Det er til og med direkte henvisninger til CAC i direktiver og forordninger.

Et annet aspekt ved EUs regelverk er knyttet til innføring av *regler overfor import fra land som ligger utenfor EU/EØS*. Målet er her å beskytte det indre marked mot varer som tilbys på grunnlag av andre vilkår enn det som gjelder for det indre marked. Eksempel på dette er harmonisering av regler for grensekontroll rettet kun mot import fra tredjeland. EU åpner på denne måten for at land utenfor EU/EØS behandles forskjellig fra land innenfor, noe som kan sies å bryte med det sentrale bestevilkårsprinsippet i GATT/WTO. I avtaleverket i GATT/WTO åpnes det imid-

¹⁵ De norske ekspertene var (institusjonstilknytning i parentes): Scientific Committee on Food: **Jan Alexander** (Statens institutt for folkehelse), Scientific Committee on Animal Nutrition: **Anne-Katrine Lundebj Haldorsen** (Fiskeridirektoratet), Scientific Committee on Veterinary Measures relating to Public Health: **Hilde Kruse** (Veterinærinstituttet), Scientific Committee for Cosmetic Products, and Non-food Products intended for Consumers: **Tore Sanner** (Radiumhospitalet), Scientific Committee on Medicinal Products and Medical Devices: **Arne Hensten Pettersen** (Nordisk institutt for odontologisk materialprovning (NIOM)), The Scientific Committee on Toxicity, Ecotoxicity and the Environment: **Erik Dybing** (Statens institutt for folkehelse) og **Janneche Utne Skaare** (Veterinærinstituttet/Norges veterinærhøgskole). Kilde: http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/

lertid for unntak i forhold til dette prinsippet ved at artikkel XXIV eksplisitt viser til at det kan gis preferanser innenfor regionale frihandelsavtaler.

Det er i den sammenheng tvilsomt om Norge vil være i stand til å få unntak fra EØS-bestemmelser ved å vise til avtaler i WTO. Norge kunne da eventuelt hevde at EUs regelverk var i strid med WTO-forpliktelsene. Selv om dette skulle være tilfelle, er Norge neppe i en situasjon til å utfordre EU på denne måten. I så fall ville sannsynligvis deler av EØS-avtalen stå i fare for å bli suspendert.

I EU er det Food and Veterinary Office (FVO) under Kommisjonen som gjennom inspeksjoner har ansvar for tilsyn med at matvarelovgivning og veterinære bestemmelser følges opp i medlemslandene. I henhold til EØS-avtalen er det ESA som skal kontrollere at EFTA-blokken i EØS (Norge, Island og Liechtenstein) etterlever avtaleforpliktelsene (Sejersted et al. 1995).¹⁶ I tillegg kan også inspektører fra EU-kommisjonen delta i ESAs inspeksjoner. ESA kontrollerer både gjennomføringen av avtalens bestemmelser i nasjonal rett og nasjonale myndigheters håndhevelse av bestemmelsene. I tillegg kan organet foreta undersøkelser på grunnlag av klager fra EU-organer, andre stater og private. I siste omgang kan ESA anlegge traktatbruddsøksmål mot en stat for EFTA-domstolen. For øvrig kan også andre stater (men ikke privatpersoner) gjøre det samme. Det er så domstolen som avsier den endelige dommen.

Hvis EFTA-statene ikke retter seg etter dommen, eller hvis de bruker sin rett til å reservere seg mot nye (eller endringer i gamle) EU-bestemmelser som er relevante for EØS-avtalen, kan deler av EØS-avtalen settes ut av kraft. Eventuelt kan EU iverksette andre typer mottiltak på relaterte områder. Ved gjentatte brudd på EØS-forpliktelsene kan i verste fall hele avtalen stå på spill.

Det er på denne måten relativt sterke bindinger og sanksjonsmuligheter knyttet til EØS-avtalen. Erfaringene viser da også at den til en hver tid sittende regjering i Norge siden 1994 har vurdert disse bindingene som såpass sterke og fordelene med å beholde avtalen såpass store, at man har valgt ikke å opponere mot EUs regler. Unntaket er importrestriksjonene som Norge innførte våren 2001 i forbindelse med utbrudd av munn- og klovsyke i flere EU-land – disse var *strengere* enn de restriksjoner EU hadde innført, noe som utløste til dels sterk misnøye fra EUs side. Samtidig *kan* det i enkelte tilfeller være mulig å foreta tilpasninger til norske forhold innenfor de rammene EØS-bestemmelsene gir, noe vi kommer tilbake til senere.

Først skal vi imidlertid se på hvordan WTOs praksis har vært når det gjelder vurdering av SPS-tiltak og håndtering av SPS-avtalen.

2.3 Hva er WTOs praksis når det gjelder vurdering av SPS-tiltak?

Norge har ikke selv vært direkte involvert i tvisteløsinger i WTO, men har engasjert seg som interessert tredjepart. En analyse av tvisteløsningene kan likevel gi viktig innsikt i hvordan tekniske handelshindringer blir forsøkt regulert innenfor WTO-

¹⁶Hovedansvaret for å sørge for at avtaleforpliktelsene etterleves ligger naturligvis likevel på nasjonale myndigheter, både i EU og EFTA.

systemet og hvor «stramt» SPS-regelverket håndteres. I hvilken grad har SPS-avtalen begrenset landenes muligheter til å innføre tiltak som i praksis kan fungere som tekniske handelshindringer?



Figur 2.5 Kriterier for å innføre handelsbegrensende tiltak. Tre hovedspørsmål i SPS-regelverket

I figur 2.5 har vi satt opp noen momenter som vil stå sentralt i en vurdering av om et lands handelsbegrensende tiltak er legitimt eller ikke i henhold til SPS-avtalen. Disse momentene er samtidig et viktig utgangspunkt for vår gjennomgang av de tre tvistene som er blitt ført under SPS-avtalen.

2.3.1 Konflikten mellom USA og EU om import av hormonkjøtt¹⁷

Hormonsaken mellom USA og EU kan spores tilbake til begynnelsen av 1980-tallet. Så tidlig som i 1981 vedtok EFs Ministerråd et direktiv (81/602) som la opp til et generelt forbud mot bruk av hormoner bortsett fra for terapeutiske formål. Ministerrådet bestemte seg likevel for å vente med å følge opp med konkrete tiltak i påvente av videre utredninger. Utredninger fra EFs egne ekspertgrupper viste senere til at naturlige hormoner, når anvendt på forsvarlige måter, ikke representerer noen stor fare for folkehelsen.

På dette grunnlag foreslo EF-kommisjonen i 1984 å endre direktiv 81/602 med sikte på å tillate bruk av naturlige hormoner. Europaparlamentet gikk sterkt imot dette og viste en klar motstand mot bruk av hormoner generelt. I desember 1985 innførte EF et forbud mot både naturlige og syntetiske hormoner og varslet samtidig om at det innen 1. januar 1988 ville bli innført et forbud mot import av både dyr og kjøtt fra dyr som har vært behandlet med hormoner. I 1987 ga CAC anbefalinger med hensyn til maksimumsgrenser for restmengder av syntetiske hormoner.

¹⁷ Gjennomgangen bygger på WTO 1997a 1998a 1999b, i tillegg til Veggeland 2001.

Samtidig ble det vist til at dette ikke er nødvendig for naturlige hormoner på grunn av liten helsefare.

Med utgangspunkt i EFs varslede importforbud prøvde USA i 1987 å utløse tvisteløsningsmekanismen i GATT med henvisning til artikkel 14.5 i TBT-avtalen. Sentralt i konflikten stod seks hormoner – tre syntetiske og tre naturlige – som USA har tillatt brukt i forbindelse med kjøttproduksjonen.¹⁸ Etter at bilaterale konsultasjoner ikke førte fram, stoppet EF forsøket på å føre saken videre, noe den «gamle» GATT-avtalen åpnet for.¹⁹ I 1989 iverksatte så EF importforbud for alt hormonbehandlet kjøtt. Dette førte til at USA iverksatte straffetiltak overfor EF til en verdi av ca. 100 millioner dollar.

I 1995 trådte WTO-avtalen (og dermed også SPS-avtalen) i kraft og det ble samtidig lettere å utløse tvisteløsningsmekanismen. Samme år vedtok CAC maksimumsgrenser for restmengder av to syntetiske hormoner og bekreftet at dette ikke var nødvendig for naturlige hormoner. Vedtaket i CAC skjedde ved votering der EU-landene ble nedstemt. I 1996 utløste USA tvisteløsningsmekanismen i WTO på grunnlag av EUs importforbud og måtte samtidig oppheve straffetiltakene i påvente av «dommen» fra tvisteløsningsorganet. Dermed ble det nedsatt et panel til å vurdere saken.

USA hevdet at EUs tiltak i forbindelse med forbudet mot hormoner

- ikke var basert på en akseptabel risikovurdering og derfor var i strid med artikkel 5.1 i SPS-avtalen
- ble opprettholdt uten tilstrekkelig vitenskapelige bevis og derfor var i strid med artikkel 2.2
- ikke var innført som midlertidige tiltak slik artikkel 5.7 legger opp til
- representerte et brudd med artikkel 2.2 og 5.6 fordi de ikke var basert på vitenskapelige prinsipper, ikke var innført kun med den hensikt å beskytte folkehelsen, og dessuten var mer handelsbegrensende enn nødvendig for å oppnå et tilstrekkelig beskyttelsesnivå
- diskriminerte på en vilkårlig og urettmessig måte i forhold til medlemsland der identiske eller lignende forhold eksisterte og dessuten utgjorde en skjult handelshindring – begge deler brudd på artikkel 2.3
- ikke var basert på relevante internasjonale standarder og derfor var i strid med artikkel 3.1
- brøt med artikkel 3.3 siden avviket fra internasjonale standarder ikke var begrunnet
- var basert på vilkårlig og urettmessig fastsettelse av beskyttelsesnivå og derfor utgjorde et diskriminerende tiltak eller skjult handelshindring, noe som bryter med artikkel 5

¹⁸ Konflikten gjaldt følgende seks hormoner som i USA har vært vanlig å bruke som vekstfremmende midler: oestradiol, progesteron og testosteron (naturlige hormoner), og trenbolon, zeranol, melengestrol acetat (syntetiske hormoner) (WTO 1997a: 4-5).

¹⁹ EF åpnet likevel for at det kunne nedsettes et panel for å vurdere saken, men da med utgangspunkt i artikkel 14.25 i TBT-avtalen. EF ønsket ut fra dette å få vurdert de rettigheter og plikter som fulgte av den daværende TBT-avtalen. Dette førte heller ikke fram.

30. juni 1997 ble panelrapporten lagt fram (WTO 1997a). Panelet foretok en relativt streng fortolkning av SPS-avtalen og endte opp med å gi støtte til USA om at EUs tiltak blant annet var i strid med de sentrale artiklene 5.1, 5.5, 3.1 og 3.3. Hovedkonklusjonen var at importforbudet ikke var forenlig med SPS-avtalen. EU anket på denne bakgrunn saken inn for WTOs ankeinstans («appellate body») som i januar 1998 la fram sin rapport (WTO 1998). I denne rapporten opprettholdt ankeinstansen panelets konklusjon om at EUs importforbud var et brudd med forpliktelsene i SPS-avtalen. Samtidig ble enkelte andre av panelets vurderinger enten tilbakevist eller nyansert.

Bevisbyrden

Ankeinstansen viste til at

- bevisbyrden ikke nødvendigvis må ligge hos det land som har innført et SPS-tiltak og at panelet hadde gått for langt i å understreke det anklagede lands ansvar på dette området
- selv om et lands tiltak ikke er basert på internasjonale standarder, slik artikkel 3.1 viser til, så er det ikke opp til dette landet å bevise at tiltaket er i samsvar med artikkel 3.3

Avvik fra internasjonale standarder

Ankeinstansen viste til at

- «based on» internasjonale standarder, retningslinjer og anbefalinger, slik det står i artikkel 3.1 og 3.3, ikke innebærer det samme som «conform to», slik det står i artikkel 3.2; dette åpner for større spillerom mht. avvik fra internasjonale standarder
- det ikke var noe brudd med artikkel 3.1 at EU, uten å rettferdiggjøre det i henhold til artikkel 3.3, opprettholdt tiltak som ikke var basert på internasjonale standarder

Hvordan legitimere avvik

Ankeinstansen viste til at

- artikkel 5.1, 5.2 eller Annex A i SPS-avtalen ikke krever at en risikovurdering må påvise en kvantifiserbar risiko, og at disse artiklene heller ikke utelukker at det i en risikovurdering kan tas hensyn til andre (kvalitative) faktorer
- «based on» slik det brukes i artikkel 5.1 (*based on an assessment (..) taking into account risk assessment techniques developed by the relevant international organizations*) ikke innebærer minimums prosedyrekrav om at medlemsland må fremskaffe bevis på at det faktisk tok hensyn til risikovurderinger da SPS-tiltaket ble innført eller opprettholdt
- det kan være legitimt å støtte seg på vitenskapelige minoritetssynspunkter
- EUs importforbud ikke resulterte i diskriminering eller skjult proteksjonisme og i den forstand ikke brøt med artikkel 5.5

Ankeinstansens vurderinger ble (spesielt av EU) oppfattet som viktige, siden de kunne oppfattes som en «oppmykning» i forhold til panelets tolkninger, både med hensyn til bevisbyrde, avvik fra internasjonale standarder og risikovurderinger. EU oppfattet dette som et klarsignal for at selv om man ikke kunne påvise en *målbar* risiko for helseskade ved å spise hormonkjøtt, kunne vitenskapelige funn om at det finnes en viss risiko legitimere importforbudet. Hormonsaken endte likevel med at USA som anklager fikk gjennomslag for sin hovedpåstand om at EUs importforbud ikke var i samsvar med SPS-avtalen. EU ble dermed i 1999 anmodet av WTOs tvisteløsningsorgan om å oppheve importforbudet, noe de nektet (og fortsatt nektet) å gjøre. USA krevde da å få godkjent straffetiltak til en verdi av 202 millioner dollar. Tvisteløsningsorganet godkjente imidlertid kun straffetiltak til en verdi av 116 millioner dollar (WTO 1999b). Der lå saken våren 2001, selv om det da var klart at EU ville prøve å hevde overfor WTO at de etter å ha gjennomført nye risikovurderinger, hadde oppfylt avtaleforpliktelsene. Dette vil igjen føre til at EU forsøker å «kjøre» en sak mot USA i et forsøk på å oppheve det de oppfatter som illegitime straffetiltak.

Hormonsaken illustrerer hvordan behandlingen av tvister i WTO-organene kan påvirke både forståelsen av avtalen og straffetiltakenes omfang. Samtidig ser vi problemene knyttet til hvordan SPS-bestemmelsene skal anvendes i praksis. Saken illustrerer videre at selv om SPS-avtalen formelt sett begrenser landenes mulighet til å innføre tiltak som fungerer som tekniske handelshindringer, kan det reelt være vanskelig å «tvinge» sterke aktører til å rette seg etter avtaleforpliktelsene.

2.3.2 Konflikten mellom USA og Japan om import av frukt og nøtter²⁰

Den såkalte «varietals-saken»²¹ har også en lang forhistorie. Tvisten oppsto fordi Japan nektet import av bl.a. epler, kirsebær, nektariner og valnøtter fra USA, begrundet i at landet ønsket å beskytte seg mot mulig forekomst av eplemøll («codling moth»; codling=mateple, moth=møll). USA hevdet at Japans metode («varietal testing requirements») for å teste forekomst av codling moth representerte en illegitim handelsbarriere og derved et brudd på bestemmelsene i SPS-avtalen.

USA mente altså at Japans metode for å drive importkontroll effektivt hindret adgangen for bl.a. amerikanske epler til det japanske markedet. Mer presist hevdet USA at Japans praksis ble drevet uten tilstrekkelig vitenskapelig bevis for at tiltakene var nødvendig av hensyn til folkehelse, dyrehelse og/eller plantehelse. Dette representerte et brudd på SPS-avtalens artikler 2.2 og 5.1. Japan brøt videre artikkel 5.2 i SPS-avtalen ved ikke å ta hensyn til foreliggende vitenskapelig kunnskap knyttet til produksjonsmetoder, inspeksjonsmetoder, testmetoder, så vel som eksistensen av spesifikke sykdommer, relevante økologiske og miljømessige betingelser og karantenebestemmelser.

Dermed mente USA at tiltakene var mer handelsrestriktive enn nødvendig for å oppnå nødvendig plantesanitär beskyttelse. Dette var et brudd på SPS-avtalens ar-

²⁰ Gjennomgangen bygger på WTO 1998e, 1998f.

²¹ Denne saken har vekselvis blitt kalt «varietals-saken» og «Japan-saken» innen WTO. Vi holder oss her til det førstnevnte navnet, som henspiller på den testmetoden Japan brukte, og som utgjorde kjernen i tvisten.

tikkel 5.6. Videre hevdet USA at Japans praksis ikke var tilstrekkelig transparent. Her sviktet det iht. amerikanske myndigheter på to områder: For det første eksisterte det ikke ett «Enquiry Point» (ett kontaktpunkt) i Japan som var ansvarlig for å frambringe svar på ulike spørsmål vedrørende japansk praksis. For det andre eksisterte det ikke noe offentlig tilgjengelig kilde for de japanske tiltakene, noe som representerte et brudd på SPS-avtalens artikkel 7.

Japan imøtegikk kritikken ved å hevde at deres importordninger var fullt konsistent med de relevante artiklene i SPS-avtalen. Spesielt framholdt Japan at deres praksis var utelukkende basert på plantesanitære argumenter, og at USAs antydning om det motsatte var uriktig.

Hvem fikk ansvar for å legitimere avvik: bevisbyrden

Da USA tok opp saken i WTO, fikk Japan ansvaret for å bevise at landets regler for importkontroll representerte et legitimt avvik fra internasjonale standarder, slik at det ikke forelå et brudd på bestemmelsene i SPS-avtalen.

Hvordan ble avviket legitimert, og hva ble regnet som legitime avvik?

Essensen i tvisten var hvorvidt Japans praksis representerte et brudd på SPS-avtalens artikkel 5.7. Denne artikkelen gjelder situasjoner der det ikke foreligger relevante og anerkjente internasjonale standarder og/eller vitenskapelig anerkjent dokumentasjon. I slike situasjoner har det importhindrende landet en forpliktelse til å framskaffe nødvendig tilleggsinformasjon i rimelig tid. Ordlyden i artikkel 5.7 er som følger:

«In cases where relevant scientific evidence is insufficient, a Member may provisionally adopt sanitary or phytosanitary measures on the basis of available pertinent information, including that from the relevant international organizations as well as from sanitary or phytosanitary measures applied by other Members. In such circumstances, Members shall seek to obtain the additional information necessary for a more objective assessment of risk and review the sanitary or phytosanitary measure accordingly within a reasonable period of time».

Japan hevdet at deres importhindrende tiltak var å betrakte som nødvendige midlertidige tiltak av den typen som dekkes av artikkel 5.7. WTO-panelet sa seg ikke enig i dette synspunktet. I sin drøfting av saken påpekte WTO-panelet at fire kumulative kriterier måtte tilfredsstilles for at det ikke skulle foreligge et brudd på artikkel 5.7:

- a. «the measure is imposed in respect of a situation where 'relevant' scientific information is insufficient»
- b. «the measure is adopted on the basis of available pertinent information»
- c. «seek to obtain the additional information necessary for a more objective assessment of risk» -
- d. «review the ... phytosanitary measure accordingly within a reasonable period of time ..»

WTO-panelet la vekt på at Japan hadde brutt det tredje og fjerde elementet i artikkel 5.7. De fant det ikke bevist at Japan virkelig hadde søkt å framskaffe nødvendig informasjon for å kunne gjennomføre en mer objektiv risikovurdering. Derved konkluderte WTO-panelet naturlig nok at Japan også hadde brutt bestemmelsen i det siste ledd om å revurdere sine importbegrensende tiltak innen rimelig tid. Japan klarte altså ikke å overbevise panelet om at de hadde gjort tilstrekkelig innsats for å framskaffe nødvendig informasjon. Panelets vurdering ble senere godkjent av ankeinstansen. Ankeinstansen sa seg enig i at Japan ikke hadde tilfredsstilt kravet om å innhente tilleggsinformasjon. For øvrig gjorde ankeinstansen det klart at «rimelig tid» (punkt d) måtte avgjøres fra sak til sak, noe som åpner for ulike løsninger for ulike saker.

Hva sa dommen?

WTOs dom ble at Japan måtte endre sin praksis på dette området. USA fikk dermed støtte i sin kritikk av at Japans importregime ikke kunne begrunnes utfra hensynet til å ivareta japansk plantehelse. Implisitt fikk derved USA også støtte for at det japanske importregimet her fungerte som en skjult handelshindring. Japan ble pålagt å endre sin kontrollpraksis. Det ble samtidig igangsatt såkalte tekniske konsultasjoner mellom Japan og USA med sikte på å komme fram til en ny, tilfredsstillende kontrollpraksis. Vinteren 2001 pågikk disse konsultasjonene mellom Japan og USA fortsatt, men partene ga i sin rapportering til SPS-komiteen uttrykk for at de forventet å komme fram til en omforent løsning i løpet av våren 2001.

2.3.3 Konflikten mellom Australia og Canada om import av laks²²

Laksetvisten mellom Australia og Canada startet i 1975, da Canada for første gang forsøkte å eksportere fersk laks til Australia. Australske regler hindret denne importen. Motstanden var begrunnet med frykt for at importert fisk kunne representere en fare for å innføre smitte til det smittefrie australske kystmiljøet. Til tross for løpende diskusjoner helt fram til 1993, viste det seg umulig for partene å komme fram til en omforent løsning.

I oktober 1995 tok Canada et initiativ overfor den da nyetablerte handelsorganisasjonen WTO, med sikte på å få vurdert Australias importbegrensning iht. reglene i SPS-avtalen. Canada hevdet at Australias importrestriksjon representerte et brudd på en lang rekke bestemmelser i SPS-avtalen:

- Australias importbegrensende tiltak manglet nødvendig vitenskapelig grunnlag, og brøt derfor med artikkel 2.2.
- Australias importbegrensende tiltak diskriminerte tilfeldig eller urettferdig mellom medlemsland som opererte under sammenlignbare betingelser. Dette representerte et brudd på artikkel 2.3.
- Det eksisterer på dette området relevante internasjonale standarder og retningslinjer, men disse ble ignorert av Australia. Australias importrestriksjon var derved et brudd på artikkel 3.1. Derved brøt Australia også bestemmelsene i artik-

²² Gjennomgangen bygger på WTO 1998c, 1998d.

kel 3.3 som forbyr tiltak som resulterer i et høyere beskyttelsesnivå enn det som ville bli oppnådd ved tiltak som er basert på de relevante internasjonale standardene, retningslinjene eller anbefalingene.

- Australia gjennomførte ikke en akseptabel risikovurdering, og brøt derved artikkel 5.1.
- Australias tiltak reflekterte et tilfeldig eller urettferdig skille mellom beskyttelsesnivå som Australia anså passende i ulike situasjoner. Dette representerte en fordekt handelshindring. Derved brøt Australia også artikkel 5.5 i SPS-avtalen som omhandler konsistens.
- Australias tiltak var «mer handelshindrende enn nødvendig» gitt tekniske og økonomiske forhold, og derved forelå også et brudd på artikkel 5.6.

Bevisbyrden

Det første spørsmålet WTO måtte ta stilling til, var «kampen om bevisbyrden». Hvem av partene hadde plikt til å legitimere at det faktisk forelå et eventuelt avvik fra internasjonal standard?

Australias aksepterte ikke den ovennevnte kritikken fra Canada, og mente også at det var Canadas ansvar å bevise at det faktisk forelå brudd på SPS-regelene. WTO-panelet (rapport juni 1998) slo imidlertid fast at det var opp til Canada å etablere en «prima facie»-case, og at Australia deretter hadde bevisbyrden for at deres nasjonale praksis ikke representerte et brudd på bestemmelsene i SPS-avtalen.²³

Legitimt avvik?

WTO-panelet drøftet hvorvidt måten Australia praktiserte sin importrestriksjon på representerte et brudd på SPS-avtalens artikkel 5.1 (bestemmelsene om risikovurdering), artikkel 5.5 (konsistensbestemmelsen) samt artikkel 5.6 (bestemmelsen om at tiltakene ikke må være mer handelsbegrensende enn nødvendig for å oppnå nødvendig beskyttelse). Implisitt ble det da også reist spørsmål vedrørende artikkel 2.2 om at tiltakene kun skal anvendes i den grad de er nødvendig for å beskytte folkehelse, dyrehelse og/eller plantehelse, samt artikkel 2.3 om tilfeldig og/eller urettferdig diskriminering mellom WTO-medlemmer.

SPS-avtalen stiller visse formkrav til risikovurdering (artikkel 5.1) for sykdomsbåren risiko. En slik analyse skal inneholde:

«the evaluation of the likelihood of entry, established or spread of a pest or disease within the territory of an importing Member according to the sanitary or phytosanitary measure which might be applied, and of the associated potential biological and economic consequences.» (SPS-avtalen, Annex A, Paragraf 4, første setning).

Det er en viss forskjell på risikovurdering når det gjelder «matbåren» smitt og smitte fra «disease or pest». Det sistnevnte dreier seg om smitte innført via planter/dyr. Når det gjelder matbåren risiko, skal risikovurderingen drøfte potensialet for skadelige effekter på folkehelse og dyrehelse. Når det gjelder sykdomsbåren risiko, skal risikovurderingen klargjøre sannsynligheten for at det innføres, etableres og/eller

²³ «Prima facie»-case: ansvaret for å påvise at det foreligger et saklig grunnlag for å sette igang en tvistesak.

spres en sykdom, samt hvilke potensielle biologiske og økonomiske konsekvenser denne spredningen kan få. Når det gjaldt første ledd av artikkel 5.1 («identifisere aktuelle sykdommene som en ønsker unngått, og hvilke biologiske og økonomiske konsekvenser disse har»), hevdet panelet at Australias risikovurdering tilfredstilte dette kravet. Australia hadde identifisert i alt 24 sykdommer som representerte en potensiell smitterisiko. Også mht. det andre ledd: («evaluate the likelihood of entry»), antok panelet at Australias risikovurdering var konsistent med bestemmelsene i artikkel 5.1-5.2. Panelet konkluderte på samme måte når det gjaldt tredje og fjerde ledd. Panelet la bl.a. vekt på at Australia vurderer «i noen grad et antall risikoreduserende faktorer», nærmere bestemt fem spesifikke karantenetiltak.

Ankeinstansen mente at Australias risikoanalyse ikke tilfredstilte kravene i SPS-avtalen. «Some evaluation of likelihood» ble ikke betraktet som godt nok. Ankeinstansen refererte også til de innkalte ekspertene i saken, som la sterk vekt på at en evaluering og fastsetting av sannsynligheter er av stor betydning for en risikovurdering. På dette punktet ble Australias analyse ansett som mangelfull. Ankeinstansen la altså her til grunn en strengere vurdering enn panelet.

Tvisten bidrar også til å klargjøre artikkel 5.5 i SPS-avtalen om at tiltak (ALOP`s) ikke må være utformet på et vilkårlig grunnlag. Målet er å få til en konsistent (dvs. ikke-vilkårlig og ikke-tilfeldig) behandling av sanitære og plantesanitære tiltak. Dette reiser imidlertid tre sentrale spørsmål; (1) er situasjonene sammenlignbare? (2) er ulikhetene i beskyttelsesnivå tilfeldige eller vanskelig å legitimere? samt (3) resulterer forskjellene i diskriminering eller fordekt begrensning på internasjonal handel? Denne type vurdering (sammenlignbarhet) kom til uttrykk i laksesaken ved at en gjennomførte et skille mellom to kategorier av fisk. Kategori 1 var voksen, vill havlaks for menneskelig konsum, som ikke ble tillatt adgang. Kategori 2 var frossen sild som skal brukes til agn, samt akvariefisk («live ornamental finfish»). Panelet fastslo at de to kategoriene på mange måter var sammenlignbare. For begge kategorier er det minst en felles sykdom. Konsekvensene av en sykdom kan antas å bli like. Likevel fant panelet det riktig å anbefale ulike beskyttelsesnivå. Ankeinstansen fastholdt panelets konklusjon på dette punktet.

WTO-panelet vurderte også hvorvidt ulikhetene i beskyttelsesnivå var tilfeldige eller vanskelig å legitimere. Panelet fant at siden det australske beskyttelsesnivået for laks er høyere, ville en forvente en høyere risiko for laks enn for annen type fisk. Men bevisene som Australia la fram synes å gå i motsatt retning. Canada hadde antatt at agnfisk og akvariefisk representerte en høyere risiko, noe som ikke hadde ble motsagt av Australia. Denne vurderingen ble opprettholdt av ankeinstansen.

Hva sa dommen?

WTO-panelet anbefalte at tvisteløsningsorganet (DSB) skulle anmode Australia om å sørge for at de aktuelle sanitære importrestriksjonene ble brakt i overensstemmelse med Australias forpliktelser iht. SPS-avtalen. Australia anket saken til WTOs ankeinstans, som var uenig i en del av panelets vurderinger og derfor «fritok» Australia for brudd på artikkel 5.6. Ankeinstansen støttet imidlertid de fleste av panelets vurderinger. Den sa seg enige i at Australia hadde brutt artikkel 5.1 og artikkel 2.2, fordi Australias risikoanalyse ikke ble ansett som tilstrekkelig vitenskapelig holdbar. Videre konkluderte ankeinstansen med at ved å opprettholde tiltakene vedrørende

havfisket laks, opptrådte Australia inkonsistent med sine forpliktelser iht. artikkel 5.5 og 2.3 i SPS-avtalen.

I november 1998 godkjente WTOs tvisteløsningsorgan panelets rapport, med de modifikasjoner som ankeinstansen foreslo. Australia aksepterte denne dommen, og forpliktet seg til å endre sin nasjonale importpraksis slik at den tilfredsstilte kravene fra DSB. Deretter fulgte en tvist mellom Canada og Australia om hvor lang tid Australia kunne bruke for å respondere på WTOs dom. Australia hevdet at landet trengte 15 måneder til å gjøre nødvendige endringer fordi dette krevde en betydelig innsats knyttet til gjennomgang av forskningsrapporter samt nødvendige faglige konsultasjoner. Canada hevdet gjentatte ganger at Australia ikke oppfylte sine pålagte forpliktelser. I februar 1999 fastslo WTO at Australia skulle få en frist på åtte måneder til å bringe de omtvistede spørsmålene i overensstemmelse med panelets og ankeinstansens konklusjoner.

2.4 Hvordan unngå at SPS-tiltak blir et problem for norsk eksport: formelle og reelle aspekter

I alle de tre ovennevnte tvistesakene gikk dommen i det importnektende landets disfavør. De respektive nasjonale tiltakene ble altså vurdert av WTOs konfliktløsningsorganer som fordekt handelshindring, og ikke ansett som legitime iht. SPS-reglene. Følgelig ble de importerende landene pålagt å fjerne nasjonale importhindringer. I tillegg ble de anklagende landene innvilget erstatning. At sakene endte likt kan selvsagt være en tilfældighet, men det kan også indikere at regelverket i praksis er strengt, og at det er krevende å leve opp til kravene til bevisbyrde.

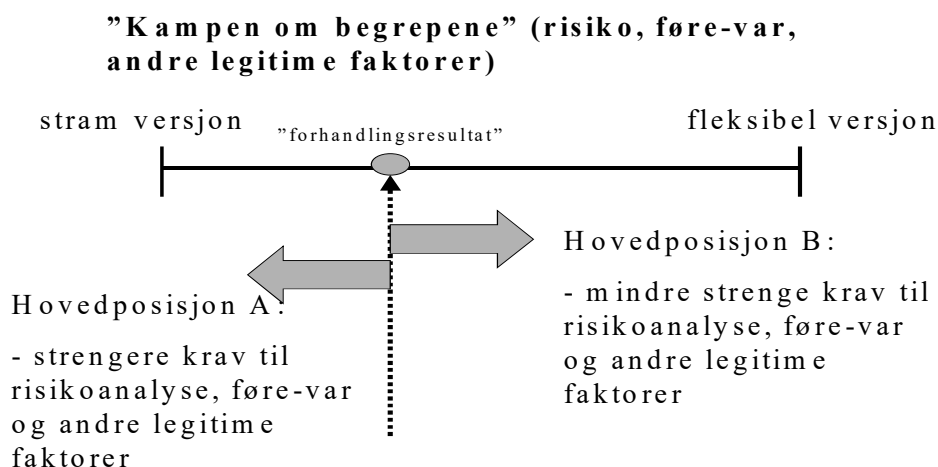
Det er i så måte et tankekors at ressurssterke land har adskillig bedre forutsetninger enn ressursvake land til å gjennomføre nødvendige undersøkelser for å etterleve kravene til bevisbyrde. Det hjelper ikke å ha en god sak dersom en ikke har nødvendige ressurser som gjør en i stand til å klart vise at saken faktisk er god. Dette eventuelle problemet har riktignok ikke kommet til uttrykk i de tre ovennevnte sakene, siden tvistene her står mellom svært ressurssterke nasjoner. Problemet vil imidlertid komme klart til uttrykk for utviklingslandene.

Som tidligere nevnt, er SPS-avtalen på mange måter en «jomfruelig juridisk mark». Videre hefter det fortsatt betydelig usikkerhet vedrørende koplingen mellom SPS-avtalen og de «underliggende» internasjonale standardiseringsorganisasjonene (CAC, OIE, IPPC). På det nylig gjennomførte møtet i CAC-komiteen CCGP, ble dette klart demonstrert. Diskusjonen mellom medlemslandene viste klart at det foreløpig ikke eksisterer noen konsensus når det gjelder forståelsen av sentrale fenomener som risikoanalyse, andre legitime faktorer (enn de som er basert på helsehensyn eller anerkjent vitenskap), samt føre-var prinsippet. På disse områdene mangler det med andre ord en felles infrastruktur som alle WTO-landene oppfatter som legitim. Dette skaper i seg selv usikkerhet og kan naturlig lede til forsiktighet og eventuelt også opportunistisk adferd for å sikre egne interesser. Denne form for usikkerhet kommer klart til uttrykk i de tre ovennevnte tvistesakene (hormon, laks, varietals). Det er selvsagt også slik at jo mindre internasjonal anerkjent vitenskapelig kunnskap det finnes på de områdene som tvistesaken omhandler, jo vanskeligere

blir det å finne fram til omforente løsninger. Særlig hormonsaken synes å belyse dette.

Gjennomgangen av de tre tvistene i WTO bidrar også til å klargjøre at det er nyttig å skille mellom formelle og reelle aspekter ved de ulike internasjonale avtaleverkene. Dette kommer ikke minst tydelig fram når det gjelder SPS-avtalen. Denne avtalen ble som kjent etablert som et formelt regelverk i forbindelse med Uruguay-runden i GATT. Det foreligger altså en avtaletext som på det formelle planet klargjør hvilke rettigheter og plikter partene har. I realiteten viser det seg imidlertid å være stort forhandlingsrom. På visse områder er det dessuten betydelig usikkerhet. Hva menes egentlig med kjernebegreper som risikoanalyse, andre legitime faktorer og føre-var?

Ennå finnes ingen omforent forståelse av hva slike fenomener faktisk bør bety i konkret konfliktløsning. Snarere synes det mer treffende å beskrive en pågående «definisjonskamp» knyttet til disse sentrale fenomenene (jfr. figur 2.6).



Figur 2.6 «Kampen» om begrepene i WTO og CAC

Figur 2.6 gir et forenklet bilde av hovedlinjene i denne definisjonskampen. Figuren skiller i utgangspunktet mellom to måter å definere begrepene risiko, føre-var og «andre legitime faktorer» på; nemlig en stram og en fleksibel versjon. Den stramme versjonen stiller strenge krav til gjennomføring av risikoanalyse, bruk av føre-var prinsippet, samt hvilke andre faktorer det er legitimt å ta hensyn til ved en vurdering av importrestriksjoner. Denne posisjonen begrunnes bl.a. med behovet for klare spilleregler med minst mulig rom for vilkårlighet og tilfeldigheter, dvs. skjulte handelshindringer. Land med sterke offensive handelsinteresser er mest tilbøyelig til å gå inn for slike stramme definisjoner. I de sist avholdte møtene i CACs møter om generelle prinsipper, gikk bl.a. en del eksportorienterte landene i Sør-Amerika

sterkt inn for denne posisjonen, sammen med USA. På den motsatte enden av skalaen finner vi land som argumenterer for en mer fleksibel og åpen begrepsbruk. Her ønsker man bl.a. større spillerom for «andre legitime faktorer», større spillerom for at medlemsland kan legge føre-var tenkning til grunn i sine importbegrensende tiltak etc. På det omtalte møtet i CAC var det her særlig EU-landene som profilerte denne posisjonen.

Det enkle poenget er at det faktiske innholdet i begrepene langt på vei er et «forhandlingsresultat» som dels springer ut av almene diskusjoner medlemslandene imellom, og dels er et resultat av den til enhver tid eksisterende rettspraksis. Sirkelen på skalaen – dvs. det rådende «forhandlingsresultatet» – står ikke fast, men kan stadig utfordres av partene. Hvordan partene til enhver tid oppfatter sine bakenforliggende økonomiske interesser vil ventelig ha betydning for hvilke definisjoner en ønsker å legge til grunn. Samtidig må vi ikke undervurdere den felles interessen alle parter har av at det overhodet finnes et klart og omforent regelverk, siden dette skaper forutsigbarhet. Slik sett er det grunn til å forvente at partene både ønsker å bevege «forhandlingsresultatet» i den retning de oppfatter er den beste for seg, men at de samtidig ser betydningen av å kompromisse slik at det til enhver tid eksisterer et legitimt regelverk.

3 Internasjonale reguleringer og betydning for norsk fiskeeksport

3.1 Mattrygghet og fisk på den internasjonale dagsorden

Når det gjelder handelen med fisk og fiskeprodukter, har fokus i Norge i stor grad vært rettet mot spørsmål knyttet til tollsatser og eksportkvoter (Norge har fri import av fisk og fiskeprodukter) (jfr. St.meld.nr.51 (1997–98): 27). Ellers har også problemer med dumping, subsidier og ressursforvaltning vært sentrale temaer. Hverken tekniske handelsbarrierer generelt eller mattrygghet spesielt, har fått den samme oppmerksomheten. På disse områdene synes aktørene i landbruket å ha hatt mer ressurser og å ha deltatt mer aktivt. Dette gjelder både med hensyn til internasjonalt engasjement (som i SPS-komiteen, FAO og EU) og i forhold til å bruke mattrygghet som en strategi for å fremme lojalitet til norsk mat. Poenget er at mattrygghet berører både fiskesiden og landbrukssiden, og at de internasjonale reguleringene er relevante for begge, samtidig som fokus på mattrygghet synes å bli stadig viktigere i kjølvannet av ulike matskandaler.

Etter hvert som mattrygghet har fått en sentral plass på den internasjonale dagsorden, har oppmerksomheten også blitt større på fiskesiden. I Norge har dette kommet til syne gjennom mer aktiv deltakelse og fokusering på temaet i offentlige dokumenter (se f.eks. Fiskeridepartementet 2000). Internasjonalt, som i FAO, WHO og EU, er det etter hvert publisert en god del når det gjelder problemstillinger knyttet til mattrygghet og sjømat (Cato 1998; Reilly et al. 1998; FAO 1998; WHO 1999; European Commission 2001). Innenfor CAC har det som tidligere nevnt, lenge vært en egen komite («Fish and Fishery Products») der standarder og

anbefalinger for sjømat er blitt utarbeidet (se Appendiks 4 for oversikt over standarder utarbeidet i denne komiteen).

SPS-avtalen bidro etter 1995 til å skape økt oppmerksomhet mot CAC og dermed også mot betydningen av mattrygghet for handelen med sjømat. I SPS-komiteen har det imidlertid foreløpig vært relativt få saker relatert til sjømat som har vært satt opp på den formelle dagsorden. Fra 1995 til 2001 har ifølge en oversikt fra SPS-komiteen til sammen 8 problemsaker stått på dagsorden og blitt diskutert i SPS-komiteen (WTO 2001b). Av disse berørte 8 saker handel med sjømat.²⁴ Dette gir imidlertid ikke nødvendigvis et dekkende bilde av situasjonen, siden mange saker diskuteres bilateralt og uformelt og derfor ikke kommer med på sekretariatets dagsorden for møtene.

Etter hvert har det oppstått flere saker – relatert til både bilaterale avtaler Norge har inngått og til EØS-avtalen og SPS-avtalen – som har berørt handelen med sjømat generelt og norsk fiskeeksport spesielt. Vi skal se nærmere på noen av disse sakene med sikte på å få identifisert noen sentrale erfaringer og utfordringer.

3.2 Norsk fiskeeksport og potensielle tekniske handelshindringer – fire eksempler

Vi skal i avsnittene under foreta en gjennomgang av fire saker der norsk eksport og produksjon av fisk er blitt berørt av internasjonale reguleringer knyttet til mattrygghet og veterinære/sanitære tiltak. Vi bruker disse eksemplene først og fremst for å illustrere hvordan fiskeri- og havbruksnæringen kan bli «rammet» av internasjonale reguleringer og hvor viktig det derfor vil være å følge med på og forstå utviklingen i de internasjonale regimene.

3.2.1 Veterinæravtalen og grensekontrollstasjoner²⁵

I EØS-avtalen var opprinnelig en rekke av EUs veterinære bestemmelser, herunder veterinær grensekontroll, unntatt fra forpliktelsene. Dette innebar at Norge på disse områdene ble behandlet som tredjeland av EU. Når det gjaldt veterinær grensekontroll, ble derfor norske eksportører behandlet i henhold til EUs tredjelandsbestemmelser. Dette innebar en strengere *grensekontroll* mellom EU og Norge enn hva som var tilfelle mellom EU-landene. Etter hvert kom det rapporter fra norske fiskeeksportører om problemer med tidkrevende og ressurskrevende kontroll ved

²⁴ De 8 sakene var: 1. Belgia: tiltak relatert til hermetisk tunfisk; 2. Egypt: restriksjoner knyttet til hermetisk tunfisk; 3. EF: handelsrestriksjoner i forbindelse med utbrudd av kolera i afrikanske land; 4. Spania: restriksjoner på grunn av nivået på innholdet av kobber og kadmium i importert akkar; 5. Frankrike: sertifiseringskrav knyttet til katte- og hundemat; 6. Australia: forbud på import av laks; 7. EF: forbud mot antibiotika i fôr; 8. EF: salmonella-relaterte restriksjoner på import av fiskemel.

²⁵ Gjennomgangen av denne saken bygger på Veggeland 1999, referater fra arbeidsgruppemøter i EU-kommisjonen, referater fra møter i EUs faste veterinærkomite (European Commission 2000b), referat fra møte mellom ESA og norske myndigheter, rapporter fra ESA 2000a, 2000b, og intervjuer.

grensepassering til EU-land.²⁶ Norske myndigheter tok på denne bakgrunn initiativ overfor EU med sikte på å utvide EØS-avtalen til å inkludere flere av de veterinære bestemmelsene, inkludert kontrolldirektivene (jfr. vedlegg 1 i EØS-avtalen). Dermed forhandlet man fram en omfattende utvidelse av EØS-avtalen – «veterinæravtalen» – der Norge forpliktet seg til å integrere flere hundre nye rettsakter i norsk rett. Veterinæravtalen trådte i kraft 1. januar 1999²⁷ og innebar blant annet at den veterinære grensekontrollen mellom Norge og EU ble fjernet, andre typer kontroll- og overvåkningsprogrammer bygd opp, og veterinær grensekontroll mot tredjeland styrket. EUs tredjelandsbestemmelser fungerte tidligere som tekniske handelshindringer for norsk fiskeeksport, og skapte derfor et behov for å harmonisere regelverket med EU. For eksportinteressene var det viktig å foreta denne harmoniseringen, både for å få mest mulig like vilkår som fiskeeksportører i EU-land, og for å få et mer forutsigbart og stabilt regelverk på plass.

I de veterinære fagmiljøene var det ulike vurderinger av de eventuelle helsemessige konsekvensene av veterinæravtalen. Likevel engasjerte de defensive interessene (les: landbruksnæringen) seg kraftig i kampen mot avtalen, mens de offensive interessene (les: fiskeri- og havbruksnæringen) presset på for å få en avtale på plass (Veggeland 1999). I regjeringen Bondevik kom disse motstridende interessene til syne ved måten Senterpartiets statsråder forholdt seg til avtalen på. Da regjeringen anbefalte avtalen for Stortinget høsten 1998, gikk fire senterpartistatsråder til det uvanlige skritt å ta dissens, mens to statsråder (finansminister Gudmund Restad og fiskeriminister Petter Angelsen – begge fra «fiskerifylker»; henholdsvis Møre- og Romsdal og Nordland) endte opp med å støtte avtalen. Angelsen var helt klar på at han støttet avtalen fordi den var viktig for fiskeriinteressene. «Kampen» om veterinæravtalen illustrerer hvordan norske offensive og defensive interesser *kan* komme i konflikt når de berøres av det samme internasjonale regelverket.

Et interessant aspekt ved veterinæravtalen er at de såkalte «interessesmotsetningene» mellom landbruket og fiskeri- og havbruksnæringen tar ny form når man går over til spørsmålet om EUs kontrollbestemmelser overfor tredjeland. Landbruket har interesse av strengest mulig veterinær grensekontroll og har derfor i utgangspunktet hatt få problemer med EUs tredjelandsbestemmelser. Fiskeri- og havbruksnæringen har hatt større interesse av fleksible ordninger, blant annet fordi Norge har en spesiell struktur med mange mindre fiskerivirksomheter plassert over store avstander langs kysten, og fordi deler av den norske fiskeindustrien har vært avhengig av fisk som russiske båter har landet i norske havner.

Veterinæravtalen innebar at Norge måtte iverksette EUs kontrollbestemmelser, herunder kravene til veterinære grensekontrollstasjoner (BIPs). Dette førte til økt oppmerksomhet mot hvordan disse stasjonene var utformet. Kravene gjaldt for øvrig for BIPs generelt, både for mottak av kjøtt og fisk. Etter hvert oppstod det både kritikk mot forholdene ved norske BIPs og uklarheter i forhold til hvilke krav

²⁶ Det kom for øvrig også inn rapporter fra økonomiske aktører i landbruket (fra TINE) til Landbruksdepartementet om problemer ved grensepassering til EU-land. Disse ble imidlertid raskt stoppet etter at Norges Bondelag grep inn med den hensikt at landbruket skulle stå mest mulig samlet i sin motstand mot å utvide EØS-avtalen på det veterinære området.

²⁷ Enkelte bestemmelser trådte i kraft noe senere.

de relevante EU-bestemmelsene i realiteten stiller. En av våre informanter har i den forbindelse påpekt at det synes som om norske myndigheter satset for lite ressurser på tredjelandskontrollen og la en for velvillig tolkning av EØS-avtalen til grunn for sine tiltak.

Problemene mellom EU og Norge på dette området ble satt på spissen etter ESAs første inspeksjonsrunde etter at veterinæravtalen trådte i kraft. ESA godkjente da flere grensekontrollstasjoner for mottak av fisk i Norge og Island etter krav som EU-kommisjonen i etterkant mente var for milde og ikke oppfylte EØS-forpliktelsene. Iverksetting av veterinæravtalens kontrolldirektiver satte på denne måten igang en diskusjon om hvordan regelverket (rådsdirektivene 91/496/EC, 90/675/EEC og 97/78/EC stod i denne sammenheng sentralt) skulle tolkes og forstås. I tillegg ble det rettet oppmerksomhet mot kompetansefordelingen mellom EU-kommisjonen og ESA når det gjaldt inspeksjons- og godkjenningsprosedyrer på det veterinære området generelt og de veterinære grensekontrollstasjonene spesielt – dette for i størst mulig grad å unngå ulik praktisering av regelverket i EU og EFTA. Saken ble etter hvert diskutert i EUs faste veterinærkomite og i arbeidsgrupper under denne komiteen.

I et møte i «subgroup veterinary checks» i desember 1999 var behov og krav til inspeksjonssentrene²⁸ ett av hovedtemaene. Sentralt stod avklaring av forholdet mellom selve grensekontrollstasjonen og inspeksjonssentre tilknyttet denne. Flere land, deriblant Norge, har en ordning der kontroll av fiskeforsendelser foregår ved egne inspeksjonssentre som er tilknyttet en grensekontrollstasjon, men som geografisk er plassert i til dels store avstander fra denne. EU-kommisjonen viste til at inspeksjonssentre er nevnt i regelverket, men uten at det er satt utførlige og detaljerte rammer for dem. Det har vært uklarheter knyttet til både hvilke krav som skal stilles til fasilitetene ved sentrene (for eksempel garderobeforhold og lagerrom) og til hva som er akseptabel avstand mellom dem og grensekontrollstasjonen de er en del av. I arbeidsgruppen ble det vist til at det innenfor store BIPs kan være nødvendig med flere kontrollsteder både på grunn av plassmangel ved store forsendelser og fordi spesielle lokale forhold kan gjøre det nødvendig.

Ifølge norske møtereferater viste EU-kommisjonens representant til at reglene blir ulikt praktisert og at det er vanskelig å føre kontroll uten klare retningslinjer. Samtidig påpekte han at det synes som om enkelte land har tøyd begrepet «inspeksjonssenter» vel langt. Fra norsk side ble det vist til at dette er en viktig sak siden man har opprettet mange inspeksjonssentre langs kysten. Som illustrasjon på hvorfor det er behov for fleksible ordninger på dette området, viste en av de norske deltakerne bilder av de små havnene langs kysten og av forholdene ved grensekontrollstasjonene og inspeksjonssentrene. Hensikten var både å argumentere for at geografiske og andre spesielle forhold kan tilsi at man bør åpne for at regelverket tilpasses til lokale forhold og å bidra til at det ble satt igang en prosess med konkretisering og utfylling av reglene. Med utgangspunkt i det norske innlegget viste flere land til at de er i en tilsvarende situasjon som Norge og at også de vil argumentere for fleksible regler.

²⁸ I norske dokumenter omtales «inspeksjonssenter» også som «kontrollcenter». I engelskspråklige dokumenter brukes derimot uttrykket «inspection centre».

På bakgrunn av problemene med listen over BIPs i Norge og Island valgte EU-kommisjonen å ta opp saken i den faste veterinærkomiteen, der alle medlemslandene er representert og der Norge også har observatørrett. I komiteens møte 12. januar 2000 viste Kommisjonens representanter til at ESA hadde endret på listen over godkjente BIPs uten å ha konsultert tilstrekkelig med Kommisjonen, og at enkelte av kontrollstasjonene etter deres mening ikke var i stand til å ivareta tredjelandskontrollen (European Commission 2000b):

The Commission provided an update on developments. The Commission explained that, under the EEA Agreement, a number of border inspection posts in Norway and Iceland are approved and listed. The Commission said that EFTA Surveillance Authority (the parallel group to the FVO) had, after inspections, modified the list of BIPs independently without full consultation with the Commission and added new Border Inspection Posts for fishery products to the list.

However, it appeared from analysis of information in the possession of the Commission, that the situation was not satisfactory and that this was considered a possible breach of the security in the regime of veterinary checks at the external border of the EEA. This was considered to be a risk for public health because of the lack of guarantees for fishery products coming into the Community via Iceland and Norway. There were both a legal problem over listing of BIPs and a technical problem over the standards in new posts.

Consequently, the Commission tabled, as a working document, a proposal re-introducing checks at the EU border inspection posts for fishery products (Doc. Sanco/3315/99).

It was concluded to await assessment of the measures taken by the Norwegian and Icelandic authorities to correct the situation and the results of a new inspection.

Kommisjonen hevdet på denne måten at situasjonen i Norge og Island utgjorde en fare for folkehelsen, noe som rettfærdiggjorde et forslag om å gjeninnføre grensekontroll for fiskeprodukter mot disse landene. Forslaget innebar i realiteten at deler av EØS-avtalen midlertidig skulle settes ut av kraft. I forhold til den veterinære grensekontrollen ville i så fall situasjonen for norske fiskeeksportører ha vært mye av den samme som den var før veterinæravtalen ble forhandlet fram. Kommisjonen begrunnet sitt forslag både prosedyremessig knyttet til selve godkjenningen av lister over BIPs, og substansielt knyttet til oppfylning av krav til tekniske fasiliteter ved kontrollstasjonene. Selv om forslaget ikke ble tatt opp til votering, fungerte det som en kraftig advarsel mot myndighetene i Norge og Island.

ESA foretok vinteren 2000 en ny inspeksjonsrunde i Norge for å sjekke om Norges 16 BIPs (inkludert inspeksjonssentre) hadde maktet å oppfylle kravene som stilles i vedlegg 1 i EØS-avtalen (ESA 2000a). På denne inspeksjonen var samtidig Kommisjonens inspektører mer aktivt med enn de var i 1999. Poenget er at Kommisjonenes tilsynsmyndighet FVO hadde fått klarere signaler om å følge med på situasjonen. På bakgrunn av inspeksjonsrunden anbefalte ESA overfor ansvarlige norske myndigheter blant annet å suspendere én grensekontrollstasjon og åtte inspeksjonssentre og ga dessuten en tidsfrist for forbedring av en rekke forhold.²⁹

²⁹ I tillegg til fasilitetskrav var det krav om at Norge ikke skulle tillate ilandføring av fisk fra ikke-listeførte båter fra tredjeland (som i hovedsak gjaldt Russland).

Norske myndigheter svarte med at tre av sentrene burde kunne aksepteres (ESA 2000b). Resultatet var likevel at Norge måtte fortsette innsatsen med å tilfredsstille EUs og ESAs krav.

I 2000 og 2001 ble det holdt nye møter i «subgroup veterinary checks» med å sikte på å utvikle nye regler på disse områdene. På møtet i mai 2000 dreide diskusjonen seg i stor grad om hvilke fasilitetskrav som skal gjelde for de veterinære grensekontrollstasjonene, og da spesielt inspeksjonssentrene. I følge norske møte-referater kom en av EU-kommisjonens representanter på dette møtet med gjentatte utfall mot Norge. Han mente Norge kun var opptatt av unntak og overgangsordninger når det gjaldt fisk og ikke av å sikre en best mulig kontroll. Han stilte spørsmålsteget ved hvorfor Norge synes å forholde seg ulikt til kontrollordningene avhengig av om man snakker om fisk eller kjøtt, og hvorfor Norge hele tiden synes å søke minimumsløsninger på fisk. Han understreket at det bør stilles tilsvarende strenge kontrollkrav for *alle* animalske produkter. Det skal ikke være andre krav for «vannbasert» virksomhet enn for «landbasert». ³⁰ Kommisjonen viste i samme møte til at man ønsket å kvitte seg med enkelte av unntaksbestemmelsene som allerede fantes. Enkelte av EUs medlemsland viste imidlertid til at det kan være behov for mer fleksible regler enn det Kommisjonen la opp til.

Arbeidsgruppen fortsatte med å utarbeide nye forslag til Kommissjonsvedtak som skal bidra til mer utfyllende bestemmelser knyttet til grensekontrollstasjoner og inspeksjonssentre i tråd med artikkel 6.6 i rådsdirektiv 97/78 (se vedlegg 1). Våren 2001 begynte man i arbeidsgruppen å få en avklaring på disse bestemmelsene gjennom utarbeidelse av skisser til nytt Kommissjonsvedtak. Kravene ser dermed ut til å bli strengere enn tidligere.

På bakgrunn av problemene som oppstod mellom Kommisjonen og ESA med hensyn til godkjenning av BIPs, er det også blitt satt igang en prosess med å endre innledningen i vedlegg 1 i EØS-avtalen. Denne prosessen dreier seg i hovedsak om fordeling av vedtakskompetanse mellom ESA og Kommisjonen på det veterinære området og om formene for gjensidig godkjenning av vedtak på tvers av EFTA-pilaren og EU-pilaren i EØS-avtalen. Topilarsystemet tilsier at det er EU-kommisjonen som har kompetanse i forhold til *medlemsland* når det gjelder å stille tilleggskrav for handelen med andre EØS-land og å godkjenne grensekontrollstasjoner, mens ESA skal ha tilsvarende kompetanse i forhold til EFTA-land. Problemet har vært at Kommisjonen har ment at det ikke er holdepunkt i EØS-avtalen for at ESAs vedtak/godkjenninger skal kunne gjøres bindende for EU-pilaren uten ytterligere prosedyrer. I tråd med dette har den foreslått at slike vedtak enten skal godkjennes gjennom beslutning i EØS-komiteen, eller at Kommisjonen får en mulighet til å hindre ESA i å fatte slike vedtak når det oppstår uenighet. Det siste alternativet innebærer at Kommisjonen får avgjørende innflytelse på ESAs vedtak. Kommisjonen aksepterer derimot ikke at ESA skal få en tilsvarende rett til å gripe inn overfor Kommisjonens vedtak.

Våren 2001 var den nye teksten til vedlegg 1 ennå ikke vedtatt. Det så imidlertid ut til at løsningen ville bli at ESA skulle gjennomføre inspeksjoner i «tett samarbeid» med Kommisjonen og at godkjenning av BIPs skulle skje etter «felles anbe-

³⁰ Tilsvarende kommentarer er i intervjuer blitt gjort av andre tjenestemenn i Kommisjonen.

falinger». Ved uenighet skulle saken tas opp i EØS-komiteen. ESA skulle også få anledning til å delta på inspeksjoner i EU-land, men uten å få innflytelse på godkjennelsene. På denne måten får EU-kommisjonen en form for vetorett i forhold ESAs beslutninger, noe som må sies å svekke EFTA-pilaren i EØS.

Det andre elementet når det gjaldt endringer i vedlegg 1, var prosedyrer for gjennomføring av vedtak om vilkår for handelen med tredjeland. Bakgrunnen for dette var Islands ønske om forenklede prosedyrer i forhold til overtakelse av EU-vedtak som har berørt såkalt «avledet lovgivning» med svært liten prinsipiell betydning (eks. vilkår for import av hester fra Paraguay). Slike bestemmelser har tidligere blitt innlemmet i EØS-avtalens vedlegg 1 gjennom beslutning i EØS-komiteen. Kommisjonen har ment at EFTA-landene³¹ skal anvende EUs vedtak samtidig og på samme måte som EU-land. Hvis det skulle oppstå store problemer med dette, skulle EØS-komiteen umiddelbart få beskjed. Problemet for Norge er at en direkte anvendelse av EUs vedtak overfor import fra tredjeland uten inkorporering i norsk rett, vil være i strid med grl §93 om kompetanseoverføring fra nasjonale myndigheter til en «internasjonal Sammenslutning». Løsningen ser imidlertid ut til å bli en tekst der det vises til at EFTA-siden skal gjennomføre «corresponding decisions» som EU. EFTA-siden opprettholder dermed formelt sett sin vedtaksmyndighet,³² men reelt sett vil EUs vedtak få en mer eller mindre umiddelbar virkning for EFTA-landene. Problemene som har dukket opp i kjølvannet av veterinæravtalen og iverksetting av EUs regler for tredjelandskontroll, inneholder dermed flere interessante elementer.

For det første viser denne saken hvordan det EU-kommisjonen oppfatter som mangler ved iverksetting av EØS-avtalens bestemmelser i verste fall kan føre til trusler om suspensjon av deler av avtalen, noe som igjen kan skape problemer for norsk fiskeeksport. Selv om EU-land skulle ha tilsvarende mangler ved iverksettingen, så er Norge som «utenforland» mer utsatt i forhold til reaksjoner fra EUs side. Dette gjør at fokus må rettes mot mulige forbedringer i norske myndigheters oppfølging og kontroll med iverksettingen av EØS-avtalens bestemmelser, enten disse er rettet mot fiskeribedrifter, veterinære grensekontrollstasjoner eller «kompetente» myndigheters håndtering av reglene.

For det andre kommer det fram hvor viktig det er at norske myndigheter er i forkant med hensyn til å følge med på utviklingen av nytt regelverk i EU og komme med innspill tidlig i prosessen. Dette kan bidra til at lokale norske forhold blir tatt hensyn til i det videre arbeidet, og at det kan ryddes opp i uklarheter (jfr. redegjørelser for den spesielle situasjonen langs norskekysten i «subgroup veterinary checks»). Når EUs regler er uklare, mangelfulle eller underutviklet, så eksisterer det et ekstra handlingsrom som norske myndigheter kan utnytte.

For det tredje bidro denne saken til å rette oppmerksomhet mot topilarsystemet i EØS-avtalen. I utgangspunktet har EU-kommisjonen og ESA forsøkt å være mest mulig samkjørte, blant annet gjennom jevnlig kontakt, konsultasjoner om konkrete saker, og deltakelse på hverandres inspeksjoner. Likevel oppstod det problemer mellom dem når det gjaldt godkjennelse av BIPs. Dette førte til at det ble satt igang

³¹ Dette gjelder ikke Sveits, som er det eneste EFTA-landet som ikke er med i EØS.

³² Ved utarbeidelsen av forslaget er det imidlertid vist til at løsningen kan være på grensen av hva som kan forsvares i forhold til §93.

et arbeid med sikte på å avklare forholdet gjennom endringer i innledningen til EØS-avtalens vedlegg 1. Det ser dermed ut til at endringer i listen over BIPs, dvs. endringer i EØS-avtalen, krever en godkjennelse fra Kommissjonen. I tillegg innføres en forenklet prosedyre for inkorporering av enkelte av EUs vedtak om vilkår for handelen med tredjeland. Enkelte vil hevde at dette undergraver topilarsystemet og fører til en svekkelse av den såkalte balansen mellom EU og EFTA i EØS-avtalen. Andre vil hevde at denne balansen er en illusjon og at EFTA-landene i praksis alltid må rette seg etter EUs vedtak og vurderinger. Det vil uansett være viktig for norske fiskerimyndigheter å opparbeide seg systemkunnskap om EØS-avtalen for å kunne håndtere eventuelle framtidige problemer: hvem har kompetanse til å gjøre hva (ESA, EU-kommisjonen), og hvor bør man henvende seg når problemer oppstår? En bevissthet omkring kompetansefordelingen er kanskje spesielt viktig siden EØS-avtalen er basert på et topilarsystem. Undergraves topilarsystemet i for stor grad, så kan også legitimiteten til hele avtalen stå i fare.

Et tilleggspoeng i denne saken er at den illustrerer hvordan internasjonalisering av regelverket knyttet til mattrygghet og veterinære og sanitære forhold, bidrar til sakskoplinger mellom landbrukssektoren og fiskeri- og havbrukssektoren. Derfor er det nødvendig med en beredskap i *begge sektorer* når det gjelder å følge med på utviklingen i det internasjonale regelverket. Landbrukssektoren har lenge satset mye ressurser på disse områdene. Behovet for å styrke innsatsen er derfor størst i fiskeri- og havbrukssektoren.

3.2.2 Kugalskap og kopling til eksport av fiskeprodukter³³

Kugalskap/BSE³⁴ ble først identifisert i England i 1985-86 og ble et voksende problem på 1980- og 1990-tallet. I 1989 vedtok EU et eksportforbud fra Storbritannia for kyr født før 18. juli 1988 og for avkommet fra smittede eller trolig smittede dyr. I 1990 ble det innført eksportforbud for bestemte innvoller og indre organer (til annet bruk enn menneskeføde). Allerede på denne tiden var det klart at BSE kunne smitte gjennom dyrefôr basert på rester fra andre dyr. Det ble antatt at spredningen av smitte skyldtes at britiske produsenter for å spare penger hadde redusert oppvarmingstemperaturen i framstillingen av dyrefôr basert på slike rester.

I årene som fulgte var det relativt stille omkring BSE (i det minste når det gjaldt nye tiltak fra EUs side) til tross for at problemet vokste betraktelig. Antall rapporterte smittede dyr i Storbritannia økte fra 446 i 1987 til godt over 30 000 i toppårene 1992 og 1993. Omfanget av rapporter om utbrudd av BSE i andre land var relativt lite, men antallet økte jevnt og trutt, også etter at det i Storbritannia skjedde en kraftig nedgang. Problemene har likevel hele tiden vært langt mindre utenfor Storbritannia (fra totalt 15 rapporterte tilfeller i 1989 til totalt 523 tilfeller i 2000).

³³ Framstillingen av denne saken bygger på Veggeland 2000, dokumenter fra USDA, FDA, EU-kommisjonen og norsk forvaltning, samt intervjuer.

³⁴ BSE hører hjemme i gruppen av sykdommer som på engelsk går under navnet Transmissible Spongiform Encephalopathies (TSEs) og som finnes blant flere arter. Menneskesykdommen Creutzfeldt-Jakob Disease og sauesykdommen Scrapie tilhører begge denne gruppen. TSEs har det fellestrekk at de angriper hjernen, er uhelbredelige og medfører døden. I tillegg antas det at de kan overføres til andre dyr av samme eller forskjellig art.

20. mars 1996 offentliggjorde britiske myndigheter opplysninger om en mulig kopling mellom BSE og utbrudd av en ny variant av den dødelige sykdommen Creutzfeldt-Jakob Disease i Storbritannia. Det ble hevdet at det fantes en reell risiko for at mennesker som hadde spist kjøtt eller kjøttprodukter av dyr som var smittet av BSE, kunne utvikle denne nye varianten (vCJD). EU-kommisjonen innførte dermed 27. mars et midlertidig altomfattende eksportforbud for levende dyr og kjøttprodukter fra Storbritannia til EU og resten av verden. Forbudet ble senere godkjent av både Rådet og Europaparlamentet.

Fra oktober 1996 til desember 2000 er det blitt rapportert 87 tilfeller av vCJD i Storbritannia, tre tilfeller i Frankrike, og ett tilfelle i Irland. Rapportene som etter hvert har kommet inn om utbrudd av BSE (og vCJD) i stadig flere land, har bidratt til økt fokus på innføring av tiltak som kan forebygge spredning. I den forbindelse er det blitt rettet spesielt stor oppmerksomhet mot dyrefôr.

Dette var bakgrunnen for at man i desember 2000 vedtok å skjerpe kravene til bruk av dyrefôr i EU. Det ble samtidig vist til behov for å sikre at kravene faktisk blir fulgt opp i medlemslandene. Rådsbeslutningen fra 4. desember 2000 (2000/766), som var basert på anbefalinger fra EUs vitenskapskomiteer, gikk blant annet ut på at det ble forbudt med dyrefôr basert på animalske produkter, jfr. Artikkel 2.1 i vedtaket: *Member states shall prohibit the feeding of processed animal proteins to farmed animals which are kept, fattened or bred for the production of food.* Under Artikkel 1 foretas det en definisjon av «processed animal proteins», og i denne inngår også fiskemel. Årsaken til at en rekke ulike produkter ble inkludert og at forbudet ble gjeldende generelt for husdyr ment for menneskeføde, var risikoen for kryss-kontaminering, dvs. faren for at smitte kunne overføres til fôr som var ment for andre dyr enn storfe. Siden denne delen av EUs regelverk er relevant for EØS-avtalen, ville norsk produksjon, eksport og bruk av fiskemel dermed bli rammet. Konsekvensene ble imidlertid begrenset, blant annet fordi det i Artikkel 2.2 ble gjort visse unntak for nettopp fiskemel: *«The prohibition referred to in paragraph 1 shall not apply to the feeding of: – fishmeal to animals other than ruminants..»* Dermed omfattet forbudet for fiskemel kun fôr til drøvtyggere.

Lovgivningen på dette området illustrerer likevel at når det oppstår matskandaler som politisk tvinger fram omfattende tiltak, så kan resultatet fort bli at også relativt perifere områder (i dette tilfelle fiskemel) blir berørt. Dette kan skje til tross for at den vitenskapelige begrunnelsen er mangelfull.

Det er imidlertid ikke bare EUs tiltak mot BSE som har berørt handelen med fiskeprodukter. USA har lenge hatt strenge «føre-var» tiltak rettet mot import av dyr og dyreprodukter fra land som anses å utgjøre risikoområder med hensyn til BSE. APHIS, FDA og de amerikanske tollmyndighetene (Custom Service) har et tett samarbeid når det gjelder håndtering av importkontrollen. I 1989 innførte APHIS et importforbud for alle levende dyr (drøvtyggere) fra Storbritannia. Åtte år senere (12/12 1997) ble forbudet utvidet til å gjelde hele Europa. 7. desember 2000 innførte APHIS et importforbud for alle animalske proteiner – uansett dyreart – fra 32 (europeiske) land listeført som «BSE-positive or as presenting an undue risk of introducing BSE to the United States» (FDA 2001). Listen over land inkluderte Norge. Fiskeemel var eksplisitt nevnt som et produkt som kunne utgjøre en risiko. Forbudet kunne i prinsippet ramme alle animalske produkter så lenge det fantes en mulighet

for kryss-kontaminering. Dette har enkelte antatt kunne skje hvis for eksempel fiskeemel produseres på samme anlegg som BSE-infisert kjøtt- og benmel, eller hvis fisk fores med kjøtt- og benmel.

20. januar 2001 utstedte FDA en såkalt «import alert» (Import Alert IA9925) på bakgrunn av forbudet (Appendiks 3). Formålet med slike «import alerts» er å identifisere og formidle informasjon om importen til det operative personellet ved grensekontrollene for å sikre at importbestemmelsene overholdes på en effektiv og mest mulig ensartet måte (FDA 1999). Konsekvensen ble i dette tilfellet at det gikk ut melding om at import av animalsk fôr, animalske fôringredienser og andre produkter ment for dyr som består av, eller inneholder ingredienser med animalsk opprinnelse fra de 32 listeførte landene, kunne konfiskeres umiddelbart uten at man først måtte foreta fysiske prøver av varene.

Kort tid etter at FDA hadde utstedt «Import Alert IA9925», fikk norske myndigheter melding om at et norsk firma³⁵ som produserer fiskeoljer (tran, Omega-3 oljer), hadde opplevd at forsendelser med deres produkter var konfiskert og tatt i forvaring av amerikanske myndigheter. Siden en stor andel av firmaets produkter eksporteres til USA, ble situasjonen opplevd som dramatisk («katastrofe for vårt firma»). Dessuten ble «blokaden» opplevd som urimelig og urettmessig siden firmaets produkter kun var laget av fisk og fiskeavfall, og siden de ikke var produsert på samme anlegg som kjøttprodukter.³⁶ Faren for kryss-kontaminering skulle derfor være ekstremt liten. Det har dessuten aldri vært rapportert om forekomst av BSE i Norge, som står på listen over de land der det er *minst risiko* for at BSE skal bryte ut (European Commission 2000c).³⁷

Rapportene om firmaets problemer bidro til at Fiskeridepartementet rykket ut og oppfordret Fiskeridirektoratet til å utarbeide en uttalelse/attestasjon om at produksjon av fiskeprodukter skjedde atskilt fra produksjon av kjøtt- og benmel. Oppfordringen ble ikke fulgt opp fra sentralt hold, men firmaet fikk likevel en uttalelse fra direktoratets lokalavdeling i Ålesund. Fiskeridirektoratet hørte imidlertid ikke mer fra firmaet. Dette skyldtes at firmaet senere hadde forsøkt å sende flere forsendelser til USA *uten at noen av disse ble stoppet*. Saken ble dermed løst uten stor aktivitet fra norske myndigheters side og uten at det var helt klart hvorfor problemene opphørte. En mulighet var at det var uttalelsen fra direktoratets Ålesund-avdeling som hadde gjort utslaget. En annen mulighet var at det var firmaets agent eller kunder i USA som hadde avklart saken med amerikanske myndigheter.

Norske myndigheter valgte i etterkant å ta opp denne saken med amerikanske myndigheter for å få en avklaring på hva importforbudet egentlig innebærer, ikke minst for «perifere» produkter som fiskeemel og fiskeolje. En av henvendelsene

³⁵ Firmaet det gjaldt var BLT BERG LipidTech AS.

³⁶ I Norge skjer produksjon av fiskeprodukter atskilt fra produksjon av kjøttprodukter, noe som også amerikanske myndigheter har påpekt som gunstig i forhold til å få dispensasjon fra importforbudet når det gjelder fiskeprodukter.

³⁷ Som en oppfølging av vedtak EU allerede hadde gjort, innførte Norge 22. desember 2000 et forbud mot å bruke kjøtt- og benmel i fôr til matproduserende dyr (inkludert oppdrettsfisk). Det fantes derfor en teoretisk mulighet for at fisk som var i salg vinteren 2001 kunne ha fått denne type fôr. Forbudet var imidlertid først og fremst begrunnet med hensynet til markedets (og EUs) reaksjoner og ikke med at slik fôr faktisk utgjorde noen reell risiko.

skjedde uformelt på et av SPS-komiteens møter. På samme møte stilte for øvrig Chile spørsmål til OIE om å få en faglig vurdering av forholdet mellom BSE og fisk. Svaret var at BSE *ikke* kan overføres via fisk. USA hadde dermed ikke støtte fra det sentrale internasjonale fagorganet når det gjaldt å betegne fiskeprodukter som en risiko i forhold til spredning av BSE.

På grunnlag av den norske henvendelsen i SPS-komiteen viste senere en representant for APHIS til at det var gjort flere unntak for blant annet fiskemel i forhold til importforbudet. Poenget er at amerikanske myndigheter krever dokumentasjon på at det ikke er fare for kryss-kontaminering mellom produksjon av fiskeprodukter og produksjon av kjøtt og at det da eventuelt kan gis dispensasjon.

Selv om problemene med eksport av fiskeoljer raskt ble løst, bidrar BSE-saken til å reise en del viktige spørsmål, ikke minst knyttet til hvordan man kan unngå at norske produkter skal bli rammet av den type forbud USA innførte. Vi kan trekke fram minst to måter å gå fram på for å håndtere denne type saker:

For det første kan norske myndigheter konsentrere seg om å gjøre en innsats for å få til en bilateral ordning, for eksempel ved å oppfylle eventuelle krav til dispensasjon/unntak andre land stiller. Det vil dermed være behov for at den nødvendige faglige dokumentasjonen på at norske produkter ikke utgjør noen fare, er lett tilgjengelig for ansvarlige myndigheter. Dessuten bør man være i stand til å rykke raskt ut med denne dokumentasjonen for å begrense eventuelle skadevirkninger av tiltak rettet mot norsk eksport. Som eksempel kan vi her vise til BSE-saken, der dokumentasjon/attestasjon på at fare for kryss-kontaminering mellom fisk og kjøtt ikke er til stede i Norge, kunne vært nødvendig for at produkter som fiskemel og fiskeolje kunne slippe inn i USA. En slik strategi innebærer at man i utgangspunktet handler på grunnlag av de premisser andre land legger for sine tiltak. Strategien kan fremmes gjennom bilaterale, gjerne uformelle, henvendelser og konsultasjoner. Fordelen vil være at man løser problemet på en mest mulig stille og fredelig måte og samtidig reduserer faren for eventuelle mottiltak.

For det andre kan norske myndigheter legge opp til en strategi der de reiser spørsmålsteget ved de grunnleggende premissene et annet land legger til grunn for sine tiltak. Forutsetningen er naturligvis at disse premissene oppfattes som urimelige og/eller urettmessige, for eksempel at de er i konflikt med internasjonale avtaler. En slik tilnærming krever oversikt over relevante internasjonale avtaler og innsikt i hvordan man bør fremme saken på ulike arenaer, som for eksempel i SPS-komiteen. Som eksempel ville det i forbindelse med USAs tiltak mot BSE ikke være vanskelig å påpeke urimeligheten i tiltakenes omfang. For det første utgjør ikke fiskeprodukter noen fare med hensyn til BSE. For det andre har vitenskapelige vurderinger plassert Norge i gruppen med land som anses å ha lavest risiko for forekomst av BSE. USA ville derfor hatt problemer med å forsvare og legitimere det omfattende forbudet i forhold til SPS-regelverket. Selv om USA hadde brukt et «føre-var» argument i tråd med artikkel 5.7, ville de fått problemer, siden det i dette tilfelle faktisk finnes dokumentasjon på at enkelte land og produkter ikke utgjør noen risiko.

Problemet med en slik måte å gå fram på, er at den angriper selve fundamentet for et lands tiltak, og derfor kan føre til en sterkere mobilisering med hensyn til å forsvare tiltaket. I tillegg er det en fare for at man kan framprovosere tiltak på andre områder. Det er likevel viktig å være bevisst på de muligheter som ligger i å påpeke

andre lands brudd på internasjonale forpliktelser, ikke minst i de tilfeller der viktige interesser står på spill og andre strategier ikke fører fram.

3.2.3 Munn- og klovsyke og importforbud for fisk³⁸

Munn- og klovsyke er en smittsom virussykdom. Sykdommen kan ramme både ville og tamme klovdyr. Sykdommen karakteriseres av bl.a. feber, dannelse av spytt og problemer med bevegelsen. Virusset kan overleve i ca. 48 timer. Smitten overføres fra dyr til dyr, men kan også bringes med via klær dersom et menneske har vært i nærheten av et sykt dyr. Munn- og klovsyke er ikke farlig for mennesker, men mennesker kan likevel være mottagelig for infeksjon. Det er imidlertid svært sjelden at dette skjer.

For tiden angis bl.a. Nord- og Mellom-Amerika, Australia, New Zealand og Japan å være fri for sykdommen. I Europa har det forekommet sporadiske utbrudd i de senere år. Storbritannia hadde historiens største utbrudd i 1967-68. Det ble da slaktet 434.000 storfe, småfe og svin. I Skandinavia hadde Norge det siste utbrudd i 1952, Sverige i 1952 og Danmark i 1985.

I forbindelse med den store smittebølgen av munn- og klovsyke i særlig England vinteren 2001, innførte en rekke land importforbud fra de landene der sykdommen var påvist. I den forbindelse innførte Russland i april 2001 et importforbud av bl.a. fisk og fiskeprodukter fra Norge. Importforbudet ble begrunnet med frykt for munn- og klovsyke. Norge eksporterer sjømat til Russland for omlag 1 milliard kr i året, slik at et importforbud kunne få svært uheldige konsekvenser. Russiske myndigheter var opptatt av at aktiviteter knyttet til produksjon, lagring og transport av fisk kunne representere en fare for at munn- og klovsyke kan spres. Fra norsk side (Statens dyrehelsetilsyn) ble det klart avvist at fisk kan bli smittet av munn- og klovsyke, og at det derfor ikke var grunnlag for importforbudet. Det ble derfor krevd fra norsk side at importforbudet ble opphevd straks.

Russland er ikke medlem av WTO. Diskusjonen foregikk derfor bilateralt. Hovedargumentene fra norsk side var som følger:

- For det første har Norge siden 1952 vært fritt for munn- og klovsyke. Norge er oppført av OIE på listen over land som oppfyller kriteriene for å være fritt for munn- og klovsyke, og hvor man ikke vaksinerer mot sykdommen.
- For det andre viser en risikovurdering fra Det norske Veterinærinstituttet at det ikke eksisterer noen risiko for overføring av munn- og klovsyke ved fisk og fiskeprodukter.
- For det tredje foregår produksjon og bearbeiding av fisk i Norge fullstendig atskilt fra produksjon og bearbeiding av kjøtt.

Da saken ble tatt opp med russiske myndigheter, viste det seg å være enighet mellom partene om at fisk i seg selv ikke kan være en smittebærer for munn- og klovsykeviruset. Det russiske importforbudet av norsk fisk ble derfor opphevet.

Det viste seg mulig å få løst saken raskt, og den utviklet seg ikke til å bli en stor trussel mot norsk fiskeeksport til Russland. Saken illustrerer først og fremst betyd-

³⁸ Gjennomgangen bygger i hovedsak på interne dokumenter fra norske departementer.

ningen av at den anklagede parten raskt klarer å komme fram med en konkret og relevant dokumentasjon om at det ikke foreligger saklig grunn til å innføre forbud.

3.2.4 Grenseverdier for dioksin og relevans for produksjon av fisk

Dioksiner er en samlebetegnelse på en spesiell gruppe klororganiske miljøgifter (Statens Næringsmiddeltilsyn: www.snt.no). Stoffene kan lagres i fettvev og konsentreres i næringskjeder. De fleste av disse stoffene brytes ned meget langsomt. Dioksiner opptrer i små mengder i de fleste fettrike næringsmidler, inklusiv morsmelk. Dioksiner dannes under forbrenning av organisk materiale når klor er tilstede. Enkelte kjemikalier inneholdt tidligere dioksiner, som f.eks. trebeskyttelsesmiddelet pantaklorfenol og ugrasmidler av fenoksyretypen. Dårlig fungerende og dårlig kontrollerte søppelforbrenningsanlegg har forårsaket dioksinutslipp. Mennesker eksponeres sterkest for dioksiner gjennom kostholdet. Det skal svært mye til for at mennesker blir akutt syke av dioksin. De langsiktige helsevirkningene anses som viktigst. Mennesker som blir eksponert for dioksin over lang tid, har en økt risiko for kreftutvikling, reproduksjonsforstyrrelser, nedsettelse av immunforsvaret, nevrotoksiske effekter samt «hormonvirkninger» (Statens Næringsmiddeltilsyn op.cit).

Dioksin har blitt gjenstand for økende oppmerksomhet de senere årene, noe som ikke minst skyldes dioksinskandalen i Belgia i 1999 (European Commission 2000d). Det ble da påvist betydelige mengder dioksiner i produkter av svin, storfe, fjørfe og egg, samt bearbejdede produkter som lages av disse råvarene. Årsaken til skandalen antas å være sabotasje. EU-kommisjonen besluttet i juni 1999 å legge restriksjoner på bl.a. belgisk kylling og egg.

Det må forventes at oppmerksomheten omkring dioksin vil forsterkes ytterligere de kommende årene. Dette skyldes bl.a. det store omfanget som dioksin kan få. Stoffene kan opptre i de fleste fettrike næringsmidler som brukes både til menneskeføde og dyrefôr. Derfor er nå problemene knyttet til dioksin for alvor satt på dagsorden i bl.a. EU. Det må forventes skjerpet fokus på dioksin og dioksinlignende stoffer også i fiskeprodukter. Dette er derfor et godt eksempel på en sak der det er svært nødvendig at norske myndigheter har en gjennomtenkt beredskapsplan dersom spørsmål om dioksin kommer opp i forbindelse med norsk fiskeeksport.

I november 2000 la EUs vitenskapelige komite for næringsmidler (SCF=Scientific Committee for Food) fram en risikovurdering for dioksiner og dioksinlignende PCB. Her blir det anbefalt at inntak av dioksiner og dioksinlignende PCB kan ligge på maksimalt 7 pg (picogram) per uke. 1 picogram er lik en billiontedels gram (European Commission 2000e). WHO har foreslått et tolerabelt ukentlig inntak av 28 pg (picogram) TEQ (toksiske ekvivalenter) pr. kilo kroppsvekt pr. uke, men ønsker å redusere dette til 7 pg.

Forskere fra Statens institutt for folkehelse og Fiskeridirektoratets ernæringsinstitutt har imidlertid markert en uenighet med EU-kommisjonens SCF samt WHO om de foreslåtte grenseverdiene. Forskerne i disse miljøene er uenige i det vitenskapelig grunnlaget som SCF har benyttet. SCF har benyttet forsøksdyr (aper og rotter) som grunnlag, men effektene av dioksin var meget beskjedne, og den helsemessige relevans av funnene slik forsøkene er utført, er usikker. SCF uttaler selv at ingen av forsøkene hver for seg er tilstrekkelige til å angi dose for kritisk effekt.

Nordiske forskere har i sin risikovurdering også brukt dyreforsøk (rotter) og anbefaler et tolerabelt inntak på 35 picogram pr. kilo kroppsvekt per uke. I tillegg er det benyttet en usikkerhetsfaktor på 200 (standard er 100).

Selv om forskere ved Statens institutt for folkehelse og Fiskeridirektoratets ernæringsinstitutt er uenige med de foreslåtte grenseverdiene fra WHO og SCF, må dioksin- og PCB-innholdet i laks og annen fet fisk utvilsomt tas svært alvorlig de kommende årene. Det er et overordnet samfunnsansvar å redusere utslippene av dioksin og andre miljøgifter. Mulighetene for at spørsmålet kommer opp i forbindelse med norsk fiskeeksport er helt klart tilstede. Norske myndigheter og eksportinteresser må være i stand til å dokumentere med utgangspunkt i internasjonalt anerkjent «sound science», at forekomsten av dioksin i norsk fisk er under internasjonalt anerkjente maksimalverdier. Diskusjonen om disse maksimalverdiene pågår nå i en rekke vitenskapelige miljø.

EU-kommisjonen har foreslått at det etableres maksimumsgrenser for innhold av dioksin i matvarer fra 1.januar 2002. Maksimumsgrensene skal reduseres etter hvert som de iverksatte tiltakene virker. Det er foreslått en maksimumsgrense for dioksin i fisk på 4 ng/kg fisk før 2006, og 3 ng/kg fisk etter 2006. Norsk fisk har ikke problemer med å komme under denne grensen. De foreslåtte maksimumsgrensene skal imidlertid vurderes på nytt innen utgangen av 2004 med tanke på en skjerping av kravene. For fiskeolje til human konsum settes maksimalgrensen til 1 ng/kg olje. I tillegg foreslås det å etablere tiltaksgrenser («action levels») som er lavere enn maksimalgrensene. Tiltakene skal pågå inntil man når målgrensen (target level) som er den verdien for ulike matvarer som man mener vil føre til et ukentlig inntak på mindre enn 7 pg dioksin. Målgrensen kan settes forskjellig alt etter hvor mye folk spiser av ulike produkter. På samme måte skal det settes maksimumsgrenser, tiltaksgrenser og målgrenser for fôr og oljer brukt til fôr. Det er viktig å merke seg at man ikke vil tillate «uttynning», da dette bryter med prinsippet om at man skal redusere dioksinmengden i næringskjeden.

Det må selvsagt også arbeides systematisk for å redusere forekomsten av dioksin-stoffene. Ved Fiskeridirektoratets ernæringsinstitutt har man et overvåkningsprogram for bl.a. dioksin hvor det inngår fôringredienser (fiskeolje og fiskemel), industrifisk, ferdig fiskefôr, oppdrettslaks og andre fiskearter. I tillegg pågår et prosjekt for å avklare hvilken betydning dioksininnholdet i fôr har for innholdet i laksefileten. En mulighet for å redusere dioksininnholdet i oppdrettslaksen, er å redusere dioksininnholdet i fôret, for eksempel ved rensing av fiskeolje.

EU-kommisjonen har foreslår et trinnvis opplegg for å redusere folks inntak av dioksin gjennom matvarer. Tiltakene omfatter hele næringskjeden. De består i etablering av grenseverdier for fôr og matvarer. Samtidig vil man skjerpe tiltakene for å redusere utslippene av dioksin til naturen. Målet er at på sikt skal Europas befolkning ha et dioksininntak som er lavere enn de 7 pg ukentlig som EU's vitenskapelige komite for mat har foreslått. Norge har gitt sin tilslutning til prinsippene i planene fra EU-kommisjonen.

Utfra de målinger og undersøkelser som er foretatt hittil, synes det som om flere av landene rundt Østersjølandene har de høyeste forekomstene av dioksin i sine fiskeprodukter. Disse landene vil derfor stå mest utsatt til når det gradvis fastsettes standarder for maksimalt dioksininnhold i fisk og andre matvarer.

Norges viktigste oppgave på dette området vil rimeligvis være å dokumentere at dioksininnholdet i norsk fisk til enhver tid er under maksimalgrensene som fastsettes av relevante internasjonale fagorganer (bl.a. WHO). Det er vanskelig å se hvordan og hvorfor Norge skal kunne få aksept for å selge fisk med høyere dioksinverdier enn det som etterhvert fastsettes som internasjonal standard. En annen ting er at det selvsagt ikke er opplagt hva slags maksimalgrense som er den rette. På dette spørsmålet kan Norge og norske fagmyndigheter fortsatt bidra i debatten. Men når grensen en gang blir satt, er problemstillingen for norsk fiskeeksport selvsagt å utvetydig dokumentere at dioksininnholdet i norsk fisk er under maksimalgrensen.

Dioksinsaken illustrerer for øvrig også betydningen av å ha en gjennomtenkt strategi for risikokommunikasjon. I oppslag i norske dagsaviser har det nylig vært hevdet at «norsk mat er for giftig». Bl.a. ble det sagt at nordmenns ukentlige inntak av miljøgifter er fem ganger høyere enn det EU-forskere anser som trygt.³⁹ Oppslaget viste seg å inneholde flere faktiske feil mht. dioksinnivå og tilhørende risiko, og bidro slik sett til å spre ubegrunnet frykt - og muligens også ubegrunnet skepsis til norsk fiskeeksport. I slike situasjoner er det selvsagt viktig å ha en gjennomtenkt strategi for risikokommunikasjon, som bidrar til å få fram og spre fakta om saken, og ta brodden av feilinformasjon og misforståelser.

3.3 Kort oppsummering av de fire eksemplene

Formålet med å presentere disse fire sakene har vært å illustrere hvordan norsk fiskeri- og havbruksnæring kan bli «rammet» av internasjonale reguleringer. Vi har også forsøkt å understreke betydningen av at norske myndigheter har en god forståelse av utviklingen i de relevante internasjonale regimene.

De fire sakene, slik de forløp i vår gjennomgang, hører hjemme under ulike regelverk; henholdsvis bilaterale avtaler, EØS-avtalen og SPS-avtalen (jfr. tabell 3.1 nedenfor).

Tabell 3.1 Veterinære og sanitære tiltak og eksport av fisk: mest relevante internasjonale regelverk for norsk fiskerinæring

	Bilateral avtale	EØS-avtalen	SPS-avtalen
Grensekontrollstasjoner og fiskeeksport		X	
Dioksin og fiskeeksport		X	(X)
Kugalskap og fiskeeksport		X	X
Munn- og klovsyke og fiskeeksport	X		

Saken vedrørende grensekontrollstasjoner dreide seg blant annet om hvordan EUs regler for veterinær grensekontroll skulle anvendes på norske forhold. Fra norsk side var det nødvendig å få til en «situasjonstilpasset regelanvendelse»; dvs. sannsynliggjøre at kontrollnivået var godt nok, selv om den konkrete løsningen var noe annerledes enn for EU-landene. En «standardisert EU-løsning» var etter norske

³⁹ Se Aftenposten 25.2.01.

myndigheters øyne uegnet. Også i denne saken finnes det en parallell til den underliggende logikken i SPS-avtalen ved at (i dette tilfellet) norske myndigheter hadde ansvar for på en eller annen måte å legitimere avvik fra «standard kontrolløsning» i EU-landene. Det spesielle med denne saken var at det omhandlet ytre grensekontroll for hele EU. EU fryktet et «hull i gjerdet», dvs. at nivået på den samlede veterinære grensekontrollen ble svekket. Desto viktigere var det selvsagt at norske myndigheter klarte å overbevise om at kontrollnivået ble opprettholdt til tross for en noe annerledes praksis i Norge enn i de toneangivende EU-landene.

Dioksinsaken er en sak som trolig vil komme sterkere på dagsorden de kommende årene både i EU/EØS og WTO/SPS. Det er grunn til å forvente økt oppmerksomhet omkring dioksin og dioksinlignende stoffer så vel i fiskeprodukter som i en rekke andre matvarer. Det foregår nå en debatt om grenseverdier, utbredelse etc. som ventelig vil medføre internasjonale standarder på dette området. Både EUs vitenskapelige komite for næringsmidler og WHO har lagt fram faglige rapporter om dioksininnholdet i matvarer. Det viktigste Norge og norske fiskerimyndigheter kan gjøre nå er å forberede seg på økt internasjonalt fokus på dioksin og dioksinlignende PCB, og at disse stoffene blir et stadig viktigere tema i forbindelse med internasjonal handel.

Saken vedrørende kugalskap og fiskeeksport faller innenfor både EØS-avtalen og WTOs SPS-avtale. Saken illustrerer behovet for å kunne rykke ut raskt med nødvendig informasjon som fjerner grunnlaget for disputten. I dette tilfellet var det avgjørende å få fram dokumentasjon som viser at det ikke er fare for kryss-kontaminering mellom fisk og kjøtt i Norge. Derved handlet Norge på grunnlag av de premisser andre land legger for sine tiltak. Den andre strategien kunne være å bestride de premisser det andre landet (i dette tilfellet USA) legger til grunn for sine tiltak. Forutsetningen er naturligvis at disse premissene oppfattes som urimelige og/eller urettmessige, for eksempel at de er i konflikt med internasjonale avtaler. I diskusjonen med USA ville det ikke være vanskelig å påpeke urimeligheten i tiltakenes omfang.

Saken vedrørende munn- og klovsyke og norsk fiskeeksport måtte løses bilateralt mellom Russland og Norge, siden landene ikke har tilknytning til noe felles handelsregime. Hovedproblemet her var egentlig en antagelse eller mistanke fra et viktig importland om at det kunne være en sammenheng mellom munn- og klovsyke og fisk. Problemet synes å være at det importnektende landet «tok i litt ekstra» når det ble iverksatt tiltak. Fiskeprodukter ble her med som en slags nisse på lasset. Siden selve grunnlaget for importforbudet ikke var tilstede i dette tilfellet, var den nødvendige handlingen fra norske myndigheter å dokumentere at det ikke var saklig grunnlag for importforbudet. Det lyktes i denne situasjonen uten altfor store problemer, og det ble raskt funnet en omforent løsning mellom Norge og Russland. Ikke desto mindre viser denne saken at uventede situasjoner raskt kan oppstå, og at det de facto kan vise seg å bli det eksportende land som må påta seg en betydelig del av bevisbyrden for at det ikke er grunnlag for importrestriksjonen.

4 Oppsummering og konklusjoner

4.1 Utfordringer for fiskeripolitiske myndigheter

Vi har nå gitt en kort presentasjon av utvalgte saker som på ulike måter illustrerer problemer som norsk fiskeri- og havbruksnæring og norske fiskerimyndigheter bør være klar over. Sakene er åpenbart av svært ulik karakter, men berører likevel noen fellestrekk. Vi skal avslutningsvis forsøke å klargjøre disse fellestrekene, og presentere dem i form av noen generelle utfordringer. Hva er den almene lærdommen som kan trekkes ut av vår undersøkelse? Vi konsentrerer oss her om utfordringer knyttet til EØS-avtalen og SPS-avtalen.

4.1.1 Påvirkning og iverksetting av internasjonalt regelverk

Når det gjelder SPS-avtalen, synes det klart at norske myndigheter faktisk har et spillerom som kan utnyttes. For det første ligger det en mulighet i å påvirke *anvendelsen* av et regelverk som er under stadig utvikling. Her tenker vi blant annet på at norske myndigheter bør forholde seg aktiv i forhold til sakene som tas opp i SPS-komiteen. Dette kan igjen gjøres på flere måter. Norge kan være mer aktiv med hensyn til å ta ordet i plenum og kommentere sakene som står på dagsorden. Norge kan dessuten melde seg som interessert tredjepart i eventuelle tvister. Dette er allerede blitt gjort i laksesaken og hormonsaken. Når det gjelder mulige endringer i selve teksten i SPS-avtalen, er dette eventuelt noe som diskuteres i de kommende WTO-forhandlingene. Foreløpige signaler tilsier imidlertid at avtaleteksten vil bestå og at fokus derfor fortsatt vil være på forståelsen og iverksettingen av eksisterende avtale.

En annen utfordring i denne sammenheng er hvordan norske myndigheter generelt, og fiskerimyndighetene spesielt, skal forholde seg til arbeidet i CAC. Et aspekt

ved dette er at det her ligger en diskusjon om hva slags regler som gagnar Norges offensive versus defensive interesser. Dette er en utfordring som Norge deler med mange andre land, men som nok kommer klarere til uttrykk i Norge fordi fiskeeksporten er så fundamental, samtidig som vi har tradisjon for sterk politisk beskyttelse av landbruket.

Forholdet mellom SPS og CAC er fortsatt noe uklart, selv om det er åpenbart at det som skjer i CAC vil kunne få betydning for håndteringen av SPS-avtalen. Inntil det er skapt større klarhet i disse rettslige sidene, er det god grunn til å regne med at CAC blir sterkere preget av medlemmenes handelsinteresser enn tidligere. Som det riktig er påpekt: CAC er ikke lenger en «gentlemens club». Norske myndigheter må vurdere hvordan man skal forholde seg til dette: Skal man la strategiske handelspolitiske interesser i større grad spille inn, eller skal man kjempe for å beholde CAC som et mest mulig «rent» fagorgan?

Etter vårt syn er det viktigste at det kommer på plass mest mulig forutsigbare spilleregler for internasjonal handel. Poenget er at SPS-avtalen er relativt ny og at tolkningen og forståelsen av den i stor grad utvikles gjennom både praksis og gjennom råd, anbefalinger og retningslinjer som utarbeides i de internasjonale standardiseringsorganisasjonene. Det blir derfor viktig å vurdere *systemet i sin helhet*.

Utfordringene er også store når det gjelder påvirkning innenfor rammen av EØS-avtalen. Fiskeriforvaltningen er i liten grad involvert i komiteer og arbeidsgrupper under EU-kommisjonen der nytt regelverk av relevans for EØS-avtalen diskuteres. En rekke av disse komiteene og arbeidsgruppene har imidlertid ansvar for å utvikle regelverk som også vil gjelde for fiskeri- og havbruksnæringen. Det er derfor viktig at fiskerimyndighetene sikrer at det på et tidlig tidspunkt gis styringssignaler til norske deltakere, enten disse kommer fra Statens Næringsmiddeltilsyn, Landbruksdepartementet eller Utenriksdepartementet, i forhold til hvordan man ønsker reglene skal utvikles. En rekke studier har nettopp vist betydningen av å være *tidlig ute* med hensyn til å påvirke EUs regelverk, noe som igjen krever at myndighetene følger nøye med på det som er under utvikling.

Det finnes et handlingsrom for Norge under EØS-avtalen, med dette er som grensekontroll-saken klart viser, begrenset. Norge kan lett komme i en presset situasjon dersom sakene settes på «spissen». Den alminnelige lærdommen må være at på de saksområder EØS-avtalen omfatter, har Norge forholdsvis beskjedne muligheter for å avvike fra EUs alminnelige regelverk. Kommer en i konflikt her, kan det rokke ved hele EØS-avtalens hovedidé og i ytterste konsekvens sette hele eller deler av avtalen i fare. Ved en alvorlig konflikt vil Norge komme i en situasjon der en kan forvente multilaterale sanksjoner fra hele EU-blokken. Dette er knapt noen ønskesituasjon for et lite land med åpen økonomi. Man skal derfor både være forsiktig med hensyn til hvordan EØS-reglene iverksettes og være aktiv i forhold til hvordan reglene utvikles.

4.1.2 Konfliktløsning og tilbakeføring av informasjon

En annen viktig utfordring er knyttet til det å utnytte informasjonen om det som skjer i internasjonale fora, både i SPS- og EU-sammenheng. Dette gjør det lettere å iverksette internasjonale forpliktelser, skape bedre grunnlag for å komme med inn-

spill, og gjør det lettere å handle når det oppstår et handelsproblem eller en konfliktsituasjon.

Det er i den sammenheng spesielt viktig å holde seg godt orientert om problemstillinger som dukker opp i SPS-komiteen og som har faktisk og/eller mulig betydning for norsk fiskeeksport. SPS-komiteen fungerer som en stadig viktigere informasjonskanal, noe som illustreres ved at antallet nasjonale SPS-tiltak har steget kraftig siden 1995 (jfr. figur 2.2. og figur 2.3). Det er komiteens «åpenhetsfunksjon» («transparency») som her står sentralt. Den informasjonen man får tilgang til, vil være nyttig for å vite hvilke saker som forventes å dukke opp, samt for å vurdere hvordan man skal løse opp i problemer. Vil det f.eks. i en eventuell konfliktsituasjon være mest formålstjenlig å rykke ut alene, eller er det mer å hente på samordning med andre land som kan bli berørt på samme måte som Norge? Det vil samtidig være svært viktig at informasjonen tilbakeføres til norske myndigheter slik at myndighetene får et best mulig grunnlag å reagere ut i fra.

SPS-komiteens funksjon som møteplass og arena for avklaring/konfliktløsning er også viktig. Norge møter i komiteen medlemmer som kan være både potensielle samarbeidspartnere og motparter i en eventuell handelstvist. Komiteen kan derfor brukes som arena til å rydde opp i uklarheter og til bilaterale diskusjoner om hvordan man på en best mulig måte kan løse et eventuelt handelsproblem.

Norge bør i denne sammenheng være forberedt på at våre handelspartnere går relativt offensivt ut når de innfører importbegrensninger. Det synes å være en trend at man «tar litt godt i», noe som ikke er unaturlig i en situasjon med betydelig usikkerhet og der det er behov for å finne raske og effektive løsninger. Denne form for «føre-var»-tenkning er svært utbredt, og forklarer langt på vei de ovennevnte sakene der fisk ble koplet til kugalskap (USA) og munn- og klovsyke (Russland). Da Norge innførte importrestriksjoner pga. fare for smitte av munn- og klovsyke vinteren 2001, ble Norge kritisert for det samme av EU-kommisjonen. Konsekvensen av denne utbredte «føre-var»-tenkningen er imidlertid at også det anklagende land i praksis får tillagt store deler av bevisbyrden for at deler av tiltakene mangler saklig grunnlag. Russland innførte importforbud mot norsk fisk, og det var norske fiskerimyndigheter som fikk jobben med å bevise at tiltaket manglet saklig grunnlag.

For å få til en rask løsning, må det anklagede landet være i stand til å gi en rask og relevant respons som på en mest mulig overbevisende måte gjør det klart at tiltaket mangler saklig grunnlag. Jo større usikkerhet det knytter seg til den vitenskapelige kunnskapen på det aktuelle området, jo mer komplisert vil det være å dokumentere at anklagene ikke er holdbare. Ikke desto mindre er det selvsagt viktig at Norge til enhver tid har en tilstrekkelig beredskap både på vitenskapelig og administrativt nivå, som gjør det mulig å gi rask og relevant respons på de spørsmål og anklager som ligger til grunn for tvisten. Det å bygge opp en best mulig informasjons- og kunnskapsbase er derfor viktig.

Et annet viktig poeng er at Norge i visse saker må avklare om landet skal argumentere for at regelverket er uriktig anvendt eller om det er mest formålstjenlig å reise spørsmål vedrørende selve regelverket som ligger til grunn for en eventuell tvist. I det første tilfellet aksepterer man at reglene er relevante, men protesterer mot *anvendelsen* av dem i den bestemte saken. I det andre tilfellet protesterer man mer fundamentalt på at reglene *ikke gjelder* for den/de aktuelle saken(e). Denne type

valg er klarest illustrert i saken vedrørende kugalskap og kopling til eksport av fiskeprodukter til USA.

Det vil selvsagt være viktig å ha inngående kjennskap til den tenkningen som ligger til grunn for det internasjonale regelverket, samt måten det til en hver tid praktiseres på. Spesielt når det gjelder SPS-avtalen kan dette være en relativt komplisert oppgave, bl.a. fordi den i så stor grad refererer til det underliggende arbeidet med å lage internasjonale standarder i CAC, OIE og IPPC. For å forstå dette rettslige systemet, må man altså ha nødvendig innsikt om de løpende diskusjoner og aktiviteter i standardiseringsorganisasjonene. Av aktuelle tema som for tiden vies mye oppmerksomhet i CAC, er den presise betydningen av «føre-var», risikoanalyse og «andre legitime faktorer». Det synes å være langt igjen til det er oppnådd en konsensus mellom WTO-medlemmene om dette. Ikke desto mindre har uklarheten omkring disse sakene en tendens til å stå sentralt i handelstvistene i WTO.

Også når det gjelder arbeidet i tilknytning til EØS-avtalen vil det selvsagt være viktig at informasjon tilbakeføres til fiskerimyndighetene. Dette er viktig for å sikre en smidig iverksetting av forpliktelsene og for å kunne komme med relevante innspill. Konfliktløsning vil imidlertid arte seg forskjellig innenfor EØS-avtalen og innenfor WTO. På de områder som dekkes av EØS-avtalen, kan ikke Norge gjøre mye som avviker fra EU. Oppstår en konflikt der Norge krever betydelige unntak fra forpliktelsene, skal det ikke mye til før deler av avtalen står i fare for å bli suspendert. Det er i den forbindelse også viktig å sitte med systemkunnskap. Når problemer oppstår, hvem skal man henvende seg til? Det er for eksempel ESA som er riktig adressat når problemer oppstår i forhold til iverksettingen av EØS-forpliktelsene, mens innspill til nytt regelverk må gjøres til EU-kommisjonen. I forbindelse med grensekontrollstasjon-saken bidro uklarheter med hensyn til kompetanse- og ansvarsdeling til å forsterke problemene.

4.1.3 utfordringer: kort oppsummering

Norske fiskerimyndigheter står overfor flere utfordringer når det gjelder å forholde seg til den internasjonale reguleringen av mattrygghet og problemene med tekniske handelshindringer. Vi har i den forbindelse fokusert på tre arenaer:

- **WTO/SPS-komiteen:** her finnes det et handlingsrom som kan utnyttes i større grad
- **EU/EØS-avtalen:** også her finnes det et handlingsrom, men hvor langt man skal forsøke å «presse» regelverket må vurderes i forhold til muligheten for at EØS-avtalen kan stå i fare og at EU som blokk kan innføre sanksjoner
- **CAC:** arbeidet er her viktig med sikte på at man ved å få utfyllende råd, retningslinjer og anbefalinger, kan redusere vilkårlighet og uforutsigbarhet som fortsatt eksisterer innenfor rammen av SPS-avtalen

Norske myndigheter bør dermed for det **første** ha en strategi for hvordan man skal komme med innspill til CAC, SPS og EØS. Nasjonal koordinering og styringssignaler på relevante områder på et tidlig tidspunkt, vil her stå sentralt. For det **andre** vil det være viktig å sikre at informasjon fra den internasjonale aktiviteten tilbakeføres

res både til relevante nivåer i Fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet og til berørte parter i fiskeri- og havbruksnæringen. Dette er viktig for å sikre effektiv og smidig iverksetting av internasjonale forpliktelser og for å kunne komme med innspill tidligst mulig. For det **tredje** vil det være viktig å utnytte de internasjonale arenaene, ikke minst SPS-komiteen, til konfliktløsning gjennom konsultasjoner og avklaringer med aktuelle land. Det vil være viktig å ha en beredskap som gjør at man kan rykke raskt ut for å avklare eventuelle problemer og konflikter som dukker opp.

Alle disse utfordringene krever ressurser og institusjonell kapasitet slik at man kan opparbeide faglig dokumentasjon, systemkunnskap om EU, CAC og WTO og rutiner for å gi signaler og motta og videreformidle informasjon.

4.2 Behov for videre undersøkelser

I dette forprosjektet har vi vist hvordan tekniske reguleringer, herunder sanitære og plantesanitære tiltak, har fått økt betydning for internasjonal handel i senere år. Vi har i den sammenheng rettet spesiell oppmerksomhet mot SPS-avtalen. Hensikten har vært å identifisere noen sentrale problemstillinger som området preges av, og som det vil være viktig å følge med på i årene som kommer. Vi vil i forlengelsen av dette peke på noen sentrale områder for norske fiskerimyndigheter der det kan være aktuelt å gjennomføre oppfølgende undersøkelser.

- **Komparative studier av andre lands håndtering av mattrygghet og tekniske handelshindringer**

I forprosjektet har vi i hovedsak fokusert på enten prosesser i de internasjonale regimene, eller på Norges forhold til disse. Vi mener derfor det vil være nyttig å gjennomføre noen studier av hvordan *andre land* forholder seg til internasjonale reguleringer generelt og håndtering av mattrygghet og tekniske handelshindringer spesielt. Slike komparative studier kan vinkles på flere måter.

For det første kan vi se på hvordan landene er *organisert nasjonalt* når det gjelder kontroll- og tilsynssystemer og iverksetting og kontroll av internasjonale reguleringer på fiskesiden

For det andre kan vi se på hvordan andre land *koordinerer* den internasjonale aktiviteten på dette området. Både signaler som blir gitt for å påvirke internasjonalt regelverk og rutiner for tilbakeføring av informasjon, vil her være viktig å se nærmere på.

For det tredje kan vi se på hva slags *beredskap* ulike land har med hensyn til å «rykke ut» og løse opp i handelsproblemer som oppstår i forbindelse med egen fiskeeksport.

For det fjerde kan vi sammenlikne ulike land når det gjelder hvor langt de går i å innføre tiltak som fungerer som tekniske handelshindringer, og hvor streng importkontroll de har. Dette kan gi innsikt hvilke problemer Norge kan forventes å få ved eksport av sjømat til ulike land.

Aktuelle land å studere vil f.eks. være Danmark, Irland, Storbritannia, USA, New Zealand, Australia, Chile og India

Komparative undersøkelser kan på denne måten si noe om hva man kan forvente av andre land i deres håndtering av mattrygghet og tekniske handelshindringer på internasjonalt nivå. Samtidig kan en komparasjon bidra til å fremskaffe ideer om hvordan disse spørsmålene best kan håndteres i Norge.

- **Ekvivalensavtaler**

I artikkel 4 («Equivalence») i SPS-avtalen vises det til at landene skal akseptere andre lands tiltak, selv om disse er forskjellige fra de man selv har innført, så lenge tiltakene bidrar til å opprettholde det samme «beskyttelsesnivå». Ekvivalens-prinsippet innebærer på denne måten omtrent det samme som prinsippet om gjensidig godkjenning lik det vi finner i EU (jfr. «Cassis de Dijon»)⁴⁰. Anvendelsen av prinsippet foregår ofte i form av bi- eller multilaterale avtaler/ordninger mellom de aktuelle land. Det finnes for eksempel en egen ekvivalensavtale mellom EU og USA på det veterinære området. Landene kan på denne måten redusere handelsproblemet relatert til ulike nasjonale krav til produkter og produksjon. I en slik undersøkelse kan vi redegjøre nærmere for hva SPS-avtalen sier på dette området og for hvordan ekvivalensavtaler faktisk kan utformes. Det vil også være aktuelt å trekke fram noen eksempler på slike avtaler. På denne måten vil vi kunne identifisere dagens praksis. Hensikten vil være å få belyst en bestemt måte å gå fram på for å unngå at norsk fiskeeksport skal bli «rammet» av ulike produktkrav i ulike land.

- **Kvalitetsregler og TBT-avtalen**

Vi har i forprosjektet hovedsakelig fokusert på tiltak relatert til mattrygghet, dyrehelse og plantehelse. Det er imidlertid slik at kvalitetsregler og ulike produktstandarder som *ikke* nødvendigvis er relatert til helse, også har stor betydning for handelen. I en rapport fra OECD (1997) ble nettopp betydningen av tekniske reguleringer i bred forstand understreket:

In modern industrialised economies, the scope of product standards has expanded beyond the basic role of providing information that facilitates market transactions. Today, they also serve as benchmarks for technological capability or network compatibility, or as tools to ensure safety or environment protection.

Established to achieve certain desired purposes, however, they may create unjustifiable distortions if their costs exceed their benefits, either at national or international levels. Impacts on international trade and competition can be particularly serious. Some stan-

⁴⁰ I Cassis de Dijon-dommen fra 1979 slo EF-domstolen fast at forskjeller i medlemsstatenes lovgivning med hensyn til hvilke produkter som kan omsettes på det nasjonale marked, utgjør handelshindringer i EF. Saken gjaldt tyske regler om alkoholholdige drikkevarer som forbød salg av fruktlikører som hadde en alkoholprosent som var lavere (!) enn 25%. Følgen var at den franske solbærlikøren Cassis de Dijon ikke kunne selges på det tyske markedet. EF-domstolen slo fast at Tyskland ikke på dette grunnlag kunne forby import. «Cassis-doktrinen» kan dermed sies å innebære en plikt for statene til gjensidig godkjenning av produktkravene i de andre landene. Kilde: Sejersted et al. 1995:228-229.

dards are unjustifiably restrictive and limit the types of products that may be marketed. There is also evidence that divergent standards as well as duplication of conformity assessment procedures across countries impose considerable costs for firms in the global marketplace.

TBT-avtalen i WTO omfatter tekniske reguleringer som ikke er relatert til helse. I et oppfølgingsprosjekt kan vi dermed studere nærmere betydningen av kvalitetsregler generelt og TBT-avtalen spesielt. TBT-avtalen stiller en del andre krav enn SPS-avtalen og har også vært utgangspunkt for flere tvister, også tvister relatert til handel med sjømat. Det vil derfor være nyttig å studere TBT-avtalen som et formelt juridisk rammeverk og som utgangspunkt for rettspraksis i WTO.

- **CAC og forholdet til WTO**

I forprosjektet har vi allerede påpekt den viktige koplingen mellom CAC og SPS-avtalen. Samtidig utarbeides det i CAC en rekke (kvalitets)standarder som har relevans for TBT-avtalen. I et oppfølgingsprosjekt kan vi derfor komme nærmere inn på betydningen av CAC for både forståelsen av TBT- og SPS-avtalen og for tvistene som foregår på disse områdene. Det vil også være viktig å utrede mer inngående hvor langt man synes å komme med hensyn til å utarbeide utfyllende anbefalinger og retningslinjer på områder som føre-var, «other legitimate factors» og risikoanalyser. Dette vil samtidig kunne si noe om hva slags faglig grunnlag avtalene i WTO har å støtte seg på. Uten et slik grunnlag vil forståelsen og tolkningene av prinsippene i TBT og SPS bli desto viktigere. Poenget er at utviklingen i CAC og SPS har stor betydning for hvor forutsigbare og stabile spillereglene for internasjonal handel blir. Dette blir desto viktigere hvis tollbarrierene for handelen med fisk, blir sterkt redusert eller fjernet helt, i forlengelsen av den kommende forhandlingsrunden i WTO.

- **Organisering, kapasitet og ressurser i nasjonal forvaltning av næringsmiddelområdet**

Når det gjelder studier av internasjonale reguleringer, vil det også være nyttig å studere hvordan dette arbeidet blir håndtert i Norge. Vi tenker da særlig på organiseringen, rutinene og prosedyrene på de områder som har relevans for fiskesiden. Her kan fokus være både på vertikale forhold (eks. forholdet mellom ESA, departement, og direktorat) og horisontale forhold (eks. forholdet mellom Fiskeridepartementet, Landbruksdepartementet og Sosial- og helsedepartementet eller forholdet mellom Fiskeridirektoratet og Statens Næringsmiddeltilsyn). Dessuten vil det i likhet med de komparative studiene, være aktuelt å analysere iverksettingsproblemer, internasjonalt påvirkningsarbeid og rutiner for tilbakeføring av informasjon.

Kilder

- Aftenposten, 25.3.01. *EU. Norske mat er for giftig.*
- Becker, G. S. 1997. *Agricultural Exports: Technical Barriers to Trade*. Report for Congress October 21, 1997. Congressional Research Service.
- CAC 2001. *Report of the Sixteenth Session of the Codex Committee on General Principles*. Paris, France 23-27 April 2001. Document # Alinorm 01/33A.
- Cato, J. C. 1998. *Seafood Safety. Economics of Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP) programmes*. Fish Utilization and Marketing Service, Fishery Industries Division, FAO Fisheries Department, Rome.
- ESA 2000a. *Final report on a mission to Norway from 31 January to 25 February. Concerning border inspection posts.*
- ESA 2000b. *Comments to the draft report concerning border inspection posts*. From the Royal Ministry of Agriculture, Norway.
- European Commission 2000a. *White Paper on Food Safety*. COM (1999) 719 Final.
- European Commission 2000b. *Short report of the meeting (2000/01) held in Brussels on 12 January 2000*. Standing Veterinary Committee. (<http://europa.eu.int/comm/food/>).
- European Commission 2000c. *Final Opinion of the Scientific Steering Committee on the Geographical Risk of Bovine Spongiform Encephalopathy (GBR)*. Adopted on 6/July/2000. Final.
- European Commission 2000d. *Reports on tasks for scientific cooperation. Assessment of dietary intake of dioxins and related PCBs by the population of EU Member States*. DG Health and Consumer Protection.
- European Commission 2000e. *Opinion of the SCF on the Risk Assessment of Dioxins and Dioxin-like PCBs in Food*. Adopted on 22 November 2000. Scientific Committee on Food. SCF/CS/CNTM/DIOXIN/8 Final
- European Commission 2001. *Green Paper on the future of the Common Fisheries Policy*. Vol.1.
- Fiskeridepartementet 2000. *Matvaretrygghet i Norden*. Fiskeriminister Otto Gregusens innlegg 14. august 2000 - nordisk ministerrådsmøte på Svalbard.
- FAO 1997. *Risk management and food safety*. FAO Food and Nutrition Paper No. 65. Report of a Joint FAO/WHO Consultation, Rome, Italy, 27-31. January 1997.
- FAO 1998. *The FAO Aquaculture Newsletter*. Nr.19, august 1998.
- FAO/WHO 1999. *Understanding the Codex Alimentarius*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations & World Health Organization.

- Grieco, J.M. 1990. *Cooperation among Nations. Europe, America and Non-tariff barriers to trade*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Henson, S.J. 1999. *Sanitary and Phytosanitary Measures in a Global Context: trade liberalisation versus domestic protection*. Paper presentert på konferansen Agricultural Trade and the Next WTO Round, European Institute of Public Administration, Maastricht 3-5. november 1999.
- Hovi, J. 1996: «Tvisteløsning i GATT og WTO», *Internasjonal Politikk*. Vol.54, Nr.3: 331-344.
- Krasner, S. 1983. «Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables», i S.Krasner (red.): *International Regimes*. Ithaca og London: Cornell University Press.
- OECD 1997. *Product standards, Conformity Assessment and Regulatory Reform*. France: OECD Publications.
- OECD 1999. *Food Safety and Quality. Trade Considerations*. France: OECD Publications.
- Reilly, A.; C.Lima DosSantos og M. Phillips 1998. *Food safety and aquaculture*. I Food and Agriculture Organization of the United Nations 1998. *The FAO Aquaculture Newsletter*. Nr.19.
- Roberts, D.; T. E. Josling og D. Orden 1999. *A Framework for Analyzing Technical Trade Barriers in Agricultural Markets*. Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture.
- Sejersted, F.; F. Arnesen; O-A. Rognstad; S. Foyn og H. Stemshaug 1995. *EØS-rett*. Senter for Europa-rett, Universitetet i Oslo: Universitetsforlaget.
- Statens Næringsmiddeltilsyn: www.snt.no
- St.meld.nr.51 (1997-98). *Perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring*. Fiskeridepartementet.
- Veggeland, F. 1999. «Matpolitikk i Norge: fra et beskyttet landbruk til frihandel og forbrukervern», kapittel 12 i D.H. Claes og B.S. Tranøy (red.): *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Veggeland, F. 2000. «Eksterne sjokk og institusjonell endring. Kugalskap-saken og reformer i EU», *Nordiske Organisasjons Studier*, Vol. 2, Nr.2: 29-63
- Veggeland, F. 2001. *Internasjonale regimer og regulering av trygg mat*. Rapport nr.3. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- WHO 1999. *Food safety issues associated with products from Aquaculture*. Report of a Joint FAO/NACA/WHO Study Group. Technical Report Series, No. 883
- WTO: <http://www.wto.org/>
- WTO 1995. *Statement made by the FAO/WHO Codex Alimentarius Commission at the meeting of 15-16 November 1995*. Document # G/SPS/W/42.

- WTO 1996. *Documents and Notifications Submitted by Members and Observers during 1995*. Note by the Secretariat. Document # G/SPS/W/50.
- WTO 1997a. *EC measures concerning meat and meat products (hormones)*. Complaint by United States. Report of the panel. Document # WT/DS26/R/USA.
- WTO 1997b. *Documents and Notifications Submitted by Members and Observers during 1996*. Note by the Secretariat. Document # G/SPS/GN/11.
- WTO 1998a. *EC measures concerning meat and meat products (hormones)*. Report of the Appellate Body. Document # WT/DS26/AB/R & WT/DS48/AB/R.
- WTO 1998b. *Documents and Notifications Submitted by Members and Observers during 1997*. Note by the Secretariat. Document # G/SPS/GEN/48.
- WTO 1998c. *Australia - Measures affecting importation of salmon*. Report of the Panel. Document # WT/DS18/R.
- WTO 1998d. *Australia - Measures affecting importation of salmon*. Report of the Appellate Body. Document # WT/DS18/AB/R.
- WTO 1998e. *Japan – Measures Affecting Agricultural Products*. Report of the Panel. Document # WT/DS76/R.
- WTO 1998f. *Japan – Measures Affecting Agricultural Products*. Report of the Appellate Body. Document # WT/DS76/AB/R.
- WTO 1999a. *The Legal Texts. The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*. World Trade Organization: Cambridge University Press.
- WTO 1999b. *European Communities - measures concerning meat and meat products (hormones)*. Decision by the arbitrators. Document # WT/DS26/ARB.
- WTO 1999c. *Documents and Notifications Submitted by Members and Observers during 1998*. Note by the Secretariat. Document # G/SPS/GEN/117.
- WTO 1999d. *Australia - Measures affecting importation of salmon*. Arbitration Report. Document # WT/DS18/9.
- WTO 2000. *Documents and Notifications Submitted by Members and Observers during 1999*. Note by the Secretariat. Document # G/SPS/GEN/171.
- WTO 2001a. *Documents and Notifications Submitted by Members and Observers during 2000*. Note by the Secretariat. Document # G/SPS/GEN/228.
- WTO 2001b. *Specific Trade Concerns*. Note by the Secretariat. Document # G/SPS/GEN/204/Rev.1.

Informantliste

(institusjonstilhørighet på intervju tidspunktet)

- Asbjørnsen, Bernt W.: Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening (FHL), 26. april 2001
- Bates, Richard: DG Fisheries, European Commission, 26. april 2001
- Belveze, Henri: DG Health and Consumer Protection, European Commission, 5. desember 2000
- Castellina, Marco: DG Health and Consumer Protection, European Commission, 5. desember 2000
- Christoforou, Theofanis: Legal Service, European Commission, 6. desember 2000
- Hanssen, Jenny: Goods Unit, EFTA-sekretariatet, 27. april 2001
- Johanson, Lennart: Fiskeridepartementet, diverse møter og samtaler i 2000 og 2001
- Kjelkevik, Ragnhild: Statens Næringsmiddeltilsyn, 10. mai 2001
- Knutsen, Bjørn Røthe: Fiskeridirektoratet, 23. april 2001
- Øystein Opdahl: Helse- og sosialråd ved Norges faste delegasjon til EU, 6. desember 2000
- Race, John: Statens Næringsmiddeltilsyn, 28. mars 2001
- Russel, Howat: Delegation of the European Union to Norway and Iceland, 2. april 2001
- Revelt, Mary: Minister Counsellor for Agricultural Affairs, United States Mission to the European Union, 4. desember 2000
- Rykhus, Ketil: Goods Directorate, ESA, 27. april 2001
- Røeggen, Ole Bjørn (telefon): EØS-seksjonen, Utenriksdepartementet, 15. mai 2001
- Scarborough, F. Edward: U.S. Manager for Codex, USDA, 25. april 2001
- Schröder, Christina: Agriculture and Commodity Division, WTO-sekretariatet, 14. februar 2001
- Schlundt, Jørgen: Food Safety Unit, WHO, 24. april 2001
- Shaw, Sabrina E.: Trade and Environment Division, WTO-sekretariatet, 15. februar 2001
- Stai, Dag Erling: Fiskeriråd ved Norges faste delegasjon til EU, 27. april 2001
- Staunton, Gretchen H.: Agriculture and Commodity Division, WTO-sekretariatet, 24. april 2001

Steinland, Cathrine: Goods Unit, EFTA-sekretariatet, 27. april 2001

Stenwig, Henrik (telefon): Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening (FHL),
15. mai 2001

Svanemyr, Steinar: Landbruksråd med spesielt ansvar for sanitære og veterinære
spørsmål ved Norges faste delegasjon til EU, 4. desember 2000

Tørlen, John Olav (telefon): BLT Berg LipidTech AS, 15. mai 2001

Vigerust, Fridtjof: Goods Unit, EFTA-sekretariatet, 27. april 2001

Wijkström, Erik: Agriculture and Commodity Division, WTO-sekretariatet, 14. feb-
ruar 2001

Wilsher, Berit: Statens Næringsmiddeltilsyn, 10. mai 2001

Appendiks 1: SPS-avtalen

THE WTO AGREEMENT ON THE APPLICATION OF SANITARY AND PHYTO-SANITARY MEASURES (SPS AGREEMENT)

Members,

Reaffirming that no Member should be prevented from adopting or enforcing measures necessary to protect human, animal or plant life or health, subject to the requirement that these measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between Members where the same conditions prevail or a disguised restriction on international trade;

Desiring to improve the human health, animal health and phytosanitary situation in all Members;

Noting that sanitary and phytosanitary measures are often applied on the basis of bilateral agreements or protocols;

Desiring the establishment of a multilateral framework of rules and disciplines to guide the development, adoption and enforcement of sanitary and phytosanitary measures in order to minimize their negative effects on trade;

Recognizing the important contribution that international standards, guidelines and recommendations can make in this regard;

Desiring to further the use of harmonized sanitary and phytosanitary measures between Members, on the basis of international standards, guidelines and recommendations developed by the relevant international organizations, including the Codex Alimentarius Commission, the International Office of Epizootics, and the relevant international and regional organizations operating within the framework of the International Plant Protection Convention, without requiring Members to change their appropriate level of protection of human, animal or plant life or health;

Recognizing that developing country Members may encounter special difficulties in complying with the sanitary or phytosanitary measures of importing Members, and as a consequence in access to markets, and also in the formulation and application of sanitary or phytosanitary measures in their own territories, and desiring to assist them in their endeavours in this regard;

Desiring therefore to elaborate rules for the application of the provisions of GATT 1994 which relate to the use of sanitary or phytosanitary measures, in particular the provisions of Article XX(b)⁴¹;

Hereby agree as follows:

⁴¹ In this Agreement, reference to Article XX(b) includes also the chapeau of that Article.

Article 1 : General Provisions

1. This Agreement applies to all sanitary and phytosanitary measures which may, directly or indirectly, affect international trade. Such measures shall be developed and applied in accordance with the provisions of this Agreement.
2. For the purposes of this Agreement, the definitions provided in Annex A shall apply.
3. The annexes are an integral part of this Agreement.
4. Nothing in this Agreement shall affect the rights of Members under the Agreement on Technical Barriers to Trade with respect to measures not within the scope of this Agreement.

Article 2: Basic Rights and Obligations

1. Members have the right to take sanitary and phytosanitary measures necessary for the protection of human, animal or plant life or health, provided that such measures are not inconsistent with the provisions of this Agreement.
2. Members shall ensure that any sanitary or phytosanitary measure is applied only to the extent necessary to protect human, animal or plant life or health, is based on scientific principles and is not maintained without sufficient scientific evidence, except as provided for in paragraph 7 of Article 5.
3. Members shall ensure that their sanitary and phytosanitary measures do not arbitrarily or unjustifiably discriminate between Members where identical or similar conditions prevail, including between their own territory and that of other Members. Sanitary and phytosanitary measures shall not be applied in a manner which would constitute a disguised restriction on international trade.
4. Sanitary or phytosanitary measures which conform to the relevant provisions of this Agreement shall be presumed to be in accordance with the obligations of the Members under the provisions of GATT 1994 which relate to the use of sanitary or phytosanitary measures, in particular the provisions of Article XX(b).

Article 3: Harmonization

1. To harmonize sanitary and phytosanitary measures on as wide a basis as possible, Members shall base their sanitary or phytosanitary measures on international standards, guidelines or recommendations, where they exist, except as otherwise provided for in this Agreement, and in particular in paragraph 3.
2. Sanitary or phytosanitary measures which conform to international standards, guidelines or recommendations shall be deemed to be necessary to protect human, animal or plant life or health, and presumed to be consistent with the relevant provisions of this Agreement and of GATT 1994.
3. Members may introduce or maintain sanitary or phytosanitary measures which result in a higher level of sanitary or phytosanitary protection than would be achieved by measures based on the relevant international standards, guidelines or recommendations, if there is a scientific justification, or as a consequence of the level of sanitary or phytosanitary protection a Member determines to be appropriate in accordance with the relevant provisions of paragraphs 1 through 8 of

Article 5.⁴² Notwithstanding the above, all measures which result in a level of sanitary or phytosanitary protection different from that which would be achieved by measures based on international standards, guidelines or recommendations shall not be inconsistent with any other provision of this Agreement.

4. Members shall play a full part, within the limits of their resources, in the relevant international organizations and their subsidiary bodies, in particular the Codex Alimentarius Commission, the International Office of Epizootics, and the international and regional organizations operating within the framework of the International Plant Protection Convention, to promote within these organizations the development and periodic review of standards, guidelines and recommendations with respect to all aspects of sanitary and phytosanitary measures.

5. The Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures provided for in paragraphs 1 and 4 of Article 12 (referred to in this Agreement as the “Committee”) shall develop a procedure to monitor the process of international harmonization and coordinate efforts in this regard with the relevant international organizations.

Article 4: Equivalence

1. Members shall accept the sanitary or phytosanitary measures of other Members as equivalent, even if these measures differ from their own or from those used by other Members trading in the same product, if the exporting Member objectively demonstrates to the importing Member that its measures achieve the importing Member's appropriate level of sanitary or phytosanitary protection. For this purpose, reasonable access shall be given, upon request, to the importing Member for inspection, testing and other relevant procedures.

2. Members shall, upon request, enter into consultations with the aim of achieving bilateral and multilateral agreements on recognition of the equivalence of specified sanitary or phytosanitary measures.

Article 5: Assessment of Risk and Determination of the Appropriate Level of Sanitary or Phytosanitary Protection

1. Members shall ensure that their sanitary or phytosanitary measures are based on an assessment, as appropriate to the circumstances, of the risks to human, animal or plant life or health, taking into account risk assessment techniques developed by the relevant international organizations.

2. In the assessment of risks, Members shall take into account available scientific evidence; relevant processes and production methods; relevant inspection, sampling and testing methods; prevalence of specific diseases or pests; existence of pest — or disease — free areas; relevant ecological and environmental conditions; and quarantine or other treatment.

3. In assessing the risk to animal or plant life or health and determining the measure to be applied for achieving the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection from such risk, Members shall take into account as relevant economic factors: the potential damage in terms of loss of production or sales in the event of the entry, establishment or spread of a pest or disease; the

⁴² For the purposes of paragraph 3 of Article 3, there is a scientific justification if, on the basis of an examination and evaluation of available scientific information in conformity with the relevant provisions of this Agreement, a Member determines that the relevant international standards, guidelines or recommendations are not sufficient to achieve its appropriate level of sanitary or phytosanitary protection.

costs of control or eradication in the territory of the importing Member; and the relative cost-effectiveness of alternative approaches to limiting risks.

4. Members should, when determining the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection, take into account the objective of minimizing negative trade effects.

5. With the objective of achieving consistency in the application of the concept of appropriate level of sanitary or phytosanitary protection against risks to human life or health, or to animal and plant life or health, each Member shall avoid arbitrary or unjustifiable distinctions in the levels it considers to be appropriate in different situations, if such distinctions result in discrimination or a disguised restriction on international trade. Members shall cooperate in the Committee, in accordance with paragraphs 1, 2 and 3 of Article 12, to develop guidelines to further the practical implementation of this provision. In developing the guidelines, the Committee shall take into account all relevant factors, including the exceptional character of human health risks to which people voluntarily expose themselves.

6. Without prejudice to paragraph 2 of Article 3, when establishing or maintaining sanitary or phytosanitary measures to achieve the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection, Members shall ensure that such measures are not more trade-restrictive than required to achieve their appropriate level of sanitary or phytosanitary protection, taking into account technical and economic feasibility.⁴³

7. In cases where relevant scientific evidence is insufficient, a Member may provisionally adopt sanitary or phytosanitary measures on the basis of available pertinent information, including that from the relevant international organizations as well as from sanitary or phytosanitary measures applied by other Members. In such circumstances, Members shall seek to obtain the additional information necessary for a more objective assessment of risk and review the sanitary or phytosanitary measure accordingly within a reasonable period of time.

8. When a Member has reason to believe that a specific sanitary or phytosanitary measure introduced or maintained by another Member is constraining, or has the potential to constrain, its exports and the measure is not based on the relevant international standards, guidelines or recommendations, or such standards, guidelines or recommendations do not exist, an explanation of the reasons for such sanitary or phytosanitary measure may be requested and shall be provided by the Member maintaining the measure.

Article 6: Adaptation to Regional Conditions, Including Pest — or Disease — Free Areas and Areas of Low Pest or Disease Prevalence

1. Members shall ensure that their sanitary or phytosanitary measures are adapted to the sanitary or phytosanitary characteristics of the area — whether all of a country, part of a country, or all or parts of several countries — from which the product originated and to which the product is destined. In assessing the sanitary or phytosanitary characteristics of a region, Members shall take into account, inter alia, the level of prevalence of specific diseases or pests, the existence of eradication or control programmes, and appropriate criteria or guidelines which may be developed by the relevant international organizations.

⁴³ For purposes of paragraph 6 of Article 5, a measure is not more trade-restrictive than required unless there is another measure, reasonably available taking into account technical and economic feasibility, that achieves the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection and is significantly less restrictive to trade.

2. Members shall, in particular, recognize the concepts of pest — or disease-free areas and areas of low pest or disease prevalence. Determination of such areas shall be based on factors such as geography, ecosystems, epidemiological surveillance, and the effectiveness of sanitary or phytosanitary controls.

3. Exporting Members claiming that areas within their territories are pest — or disease-free areas or areas of low pest or disease prevalence shall provide the necessary evidence thereof in order to objectively demonstrate to the importing Member that such areas are, and are likely to remain, pest— or disease—free areas or areas of low pest or disease prevalence, respectively. For this purpose, reasonable access shall be given, upon request, to the importing Member for inspection, testing and other relevant procedures.

Article 7: Transparency

Members shall notify changes in their sanitary or phytosanitary measures and shall provide information on their sanitary or phytosanitary measures in accordance with the provisions of Annex B.

Article 8: Control, Inspection and Approval Procedures

Members shall observe the provisions of Annex C in the operation of control, inspection and approval procedures, including national systems for approving the use of additives or for establishing tolerances for contaminants in foods, beverages or feedstuffs, and otherwise ensure that their procedures are not inconsistent with the provisions of this Agreement.

Article 9: Technical Assistance

1. Members agree to facilitate the provision of technical assistance to other Members, especially developing country Members, either bilaterally or through the appropriate international organizations. Such assistance may be, inter alia, in the areas of processing technologies, research and infrastructure, including in the establishment of national regulatory bodies, and may take the form of advice, credits, donations and grants, including for the purpose of seeking technical expertise, training and equipment to allow such countries to adjust to, and comply with, sanitary or phytosanitary measures necessary to achieve the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection in their export markets.

2. Where substantial investments are required in order for an exporting developing country Member to fulfil the sanitary or phytosanitary requirements of an importing Member, the latter shall consider providing such technical assistance as will permit the developing country Member to maintain and expand its market access opportunities for the product involved.

Article 10: Special and Differential Treatment

1. In the preparation and application of sanitary or phytosanitary measures, Members shall take account of the special needs of developing country Members, and in particular of the least-developed country Members.

2. Where the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection allows scope for the phased introduction of new sanitary or phytosanitary measures, longer time-frames for compliance should be accorded on products of interest to developing country Members so as to maintain opportunities for their exports.

3. With a view to ensuring that developing country Members are able to comply with the provisions of this Agreement, the Committee is enabled to grant to such countries, upon request, specified, time-limited exceptions in whole or in part from obligations under this Agreement, taking into account their financial, trade and development needs.

4. Members should encourage and facilitate the active participation of developing country Members in the relevant international organizations.

Article 11: Consultations and Dispute Settlement

1. The provisions of Articles XXII and XXIII of GATT 1994 as elaborated and applied by the Dispute Settlement Understanding shall apply to consultations and the settlement of disputes under this Agreement, except as otherwise specifically provided herein.

2. In a dispute under this Agreement involving scientific or technical issues, a panel should seek advice from experts chosen by the panel in consultation with the parties to the dispute. To this end, the panel may, when it deems it appropriate, establish an advisory technical experts group, or consult the relevant international organizations, at the request of either party to the dispute or on its own initiative.

3. Nothing in this Agreement shall impair the rights of Members under other international agreements, including the right to resort to the good offices or dispute settlement mechanisms of other international organizations or established under any international agreement.

Article 12: Administration

1. A Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures is hereby established to provide a regular forum for consultations. It shall carry out the functions necessary to implement the provisions of this Agreement and the furtherance of its objectives, in particular with respect to harmonization. The Committee shall reach its decisions by consensus.

2. The Committee shall encourage and facilitate ad hoc consultations or negotiations among Members on specific sanitary or phytosanitary issues. The Committee shall encourage the use of international standards, guidelines or recommendations by all Members and, in this regard, shall sponsor technical consultation and study with the objective of increasing coordination and integration between international and national systems and approaches for approving the use of food additives or for establishing tolerances for contaminants in foods, beverages or feedstuffs.

3. The Committee shall maintain close contact with the relevant international organizations in the field of sanitary and phytosanitary protection, especially with the Codex Alimentarius Commission, the International Office of Epizootics, and the Secretariat of the International Plant Protection Convention, with the objective of securing the best available scientific and technical advice for the administration of this Agreement and in order to ensure that unnecessary duplication of effort is avoided.

4. The Committee shall develop a procedure to monitor the process of international harmonization and the use of international standards, guidelines or recommendations. For this purpose, the Committee should, in conjunction with the relevant international organizations, establish a list of international standards, guidelines or recommendations relating to sanitary or phytosanitary measures which the Committee determines to have a major trade impact. The list should include

an indication by Members of those international standards, guidelines or recommendations which they apply as conditions for import or on the basis of which imported products conforming to these standards can enjoy access to their markets. For those cases in which a Member does not apply an international standard, guideline or recommendation as a condition for import, the Member should provide an indication of the reason therefor, and, in particular, whether it considers that the standard is not stringent enough to provide the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection. If a Member revises its position, following its indication of the use of a standard, guideline or recommendation as a condition for import, it should provide an explanation for its change and so inform the Secretariat as well as the relevant international organizations, unless such notification and explanation is given according to the procedures of Annex B.

5. In order to avoid unnecessary duplication, the Committee may decide, as appropriate, to use the information generated by the procedures, particularly for notification, which are in operation in the relevant international organizations.

6. The Committee may, on the basis of an initiative from one of the Members, through appropriate channels invite the relevant international organizations or their subsidiary bodies to examine specific matters with respect to a particular standard, guideline or recommendation, including the basis of explanations for non-use given according to paragraph 4.

7. The Committee shall review the operation and implementation of this Agreement three years after the date of entry into force of the WTO Agreement, and thereafter as the need arises. Where appropriate, the Committee may submit to the Council for Trade in Goods proposals to amend the text of this Agreement having regard, inter alia, to the experience gained in its implementation.

Article 13: Implementation

Members are fully responsible under this Agreement for the observance of all obligations set forth herein. Members shall formulate and implement positive measures and mechanisms in support of the observance of the provisions of this Agreement by other than central government bodies. Members shall take such reasonable measures as may be available to them to ensure that non-governmental entities within their territories, as well as regional bodies in which relevant entities within their territories are members, comply with the relevant provisions of this Agreement. In addition, Members shall not take measures which have the effect of, directly or indirectly, requiring or encouraging such regional or non-governmental entities, or local governmental bodies, to act in a manner inconsistent with the provisions of this Agreement. Members shall ensure that they rely on the services of non-governmental entities for implementing sanitary or phytosanitary measures only if these entities comply with the provisions of this Agreement.

Article 14: Final Provisions

The least-developed country Members may delay application of the provisions of this Agreement for a period of five years following the date of entry into force of the WTO Agreement with respect to their sanitary or phytosanitary measures affecting importation or imported products. Other developing country Members may delay application of the provisions of this Agreement, other than paragraph 8 of Article 5 and Article 7, for two years following the date of entry into force of the WTO Agreement with respect to their existing sanitary or phytosanitary measures affecting importation or imported products, where such application is prevented by a lack of technical expertise, technical infrastructure or resources.

ANNEX A DEFINITIONS⁴⁴

1. Sanitary or phytosanitary measure — Any measure applied:

(a) to protect animal or plant life or health within the territory of the Member from risks arising from the entry, establishment or spread of pests, diseases, disease-carrying organisms or disease-causing organisms;

(b) to protect human or animal life or health within the territory of the Member from risks arising from additives, contaminants, toxins or disease-causing organisms in foods, beverages or feed-stuffs;

(c) to protect human life or health within the territory of the Member from risks arising from diseases carried by animals, plants or products thereof, or from the entry, establishment or spread of pests; or

(d) to prevent or limit other damage within the territory of the Member from the entry, establishment or spread of pests.

Sanitary or phytosanitary measures include all relevant laws, decrees, regulations, requirements and procedures including, *inter alia*, end product criteria; processes and production methods; testing, inspection, certification and approval procedures; quarantine treatments including relevant requirements associated with the transport of animals or plants, or with the materials necessary for their survival during transport; provisions on relevant statistical methods, sampling procedures and methods of risk assessment; and packaging and labelling requirements directly related to food safety.

2. Harmonization — The establishment, recognition and application of common sanitary and phytosanitary measures by different Members.

3. International standards, guidelines and recommendations

(a) for food safety, the standards, guidelines and recommendations established by the Codex Alimentarius Commission relating to food additives, veterinary drug and pesticide residues, contaminants, methods of analysis and sampling, and codes and guidelines of hygienic practice;

(b) for animal health and zoonoses, the standards, guidelines and recommendations developed under the auspices of the International Office of Epizootics;

(c) for plant health, the international standards, guidelines and recommendations developed under the auspices of the Secretariat of the International Plant Protection Convention in cooperation with regional organizations operating within the framework of the International Plant Protection Convention; and

(d) for matters not covered by the above organizations, appropriate standards, guidelines and recommendations promulgated by other relevant international organizations open for membership to all Members, as identified by the Committee.

⁴⁴ For the purpose of these definitions, “animal” includes fish and wild fauna; “plant” includes forests and wild flora; “pests” include weeds; and “contaminants” include pesticide and veterinary drug residues and extraneous matter.

4. Risk assessment — The evaluation of the likelihood of entry, establishment or spread of a pest or disease within the territory of an importing Member according to the sanitary or phytosanitary measures which might be applied, and of the associated potential biological and economic consequences; or the evaluation of the potential for adverse effects on human or animal health arising from the presence of additives, contaminants, toxins or disease-causing organisms in food, beverages or feedstuffs.

5. Appropriate level of sanitary or phytosanitary protection — The level of protection deemed appropriate by the Member establishing a sanitary or phytosanitary measure to protect human, animal or plant life or health within its territory.

NOTE: Many Members otherwise refer to this concept as the “acceptable level of risk”.

6. Pest— or disease-free area — An area, whether all of a country, part of a country, or all or parts of several countries, as identified by the competent authorities, in which a specific pest or disease does not occur.

NOTE: A pest— or disease-free area may surround, be surrounded by, or be adjacent to an area — whether within part of a country or in a geographic region which includes parts of or all of several countries -in which a specific pest or disease is known to occur but is subject to regional control measures such as the establishment of protection, surveillance and buffer zones which will confine or eradicate the pest or disease in question.

7. Area of low pest or disease prevalence — An area, whether all of a country, part of a country, or all or parts of several countries, as identified by the competent authorities, in which a specific pest or disease occurs at low levels and which is subject to effective surveillance, control or eradication measures.

ANNEX B

TRANSPARENCY OF SANITARY AND PHYTOSANITARY REGULATIONS

Publication of regulations

1. Members shall ensure that all sanitary and phytosanitary regulations⁴⁵ which have been adopted are published promptly in such a manner as to enable interested Members to become acquainted with them.

2. Except in urgent circumstances, Members shall allow a reasonable interval between the publication of a sanitary or phytosanitary regulation and its entry into force in order to allow time for producers in exporting Members, and particularly in developing country Members, to adapt their products and methods of production to the requirements of the importing Member.

Enquiry points

3. Each Member shall ensure that one enquiry point exists which is responsible for the provision of answers to all reasonable questions from interested Members as well as for the provision of relevant documents regarding:

(a) any sanitary or phytosanitary regulations adopted or proposed within its territory;

⁴⁵ Sanitary and phytosanitary measures such as laws, decrees or ordinances which are applicable generally.

(b) any control and inspection procedures, production and quarantine treatment, pesticide tolerance and food additive approval procedures, which are operated within its territory;

(c) risk assessment procedures, factors taken into consideration, as well as the determination of the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection;

(d) the membership and participation of the Member, or of relevant bodies within its territory, in international and regional sanitary and phytosanitary organizations and systems, as well as in bilateral and multilateral agreements and arrangements within the scope of this Agreement, and the texts of such agreements and arrangements.

4. Members shall ensure that where copies of documents are requested by interested Members, they are supplied at the same price (if any), apart from the cost of delivery, as to the nationals⁴⁶ of the Member concerned.

Notification procedures

5. Whenever an international standard, guideline or recommendation does not exist or the content of a proposed sanitary or phytosanitary regulation is not substantially the same as the content of an international standard, guideline or recommendation, and if the regulation may have a significant effect on trade of other Members, Members shall:

(a) publish a notice at an early stage in such a manner as to enable interested Members to become acquainted with the proposal to introduce a particular regulation;

(b) notify other Members, through the Secretariat, of the products to be covered by the regulation together with a brief indication of the objective and rationale of the proposed regulation. Such notifications shall take place at an early stage, when amendments can still be introduced and comments taken into account;

(c) provide upon request to other Members copies of the proposed regulation and, whenever possible, identify the parts which in substance deviate from international standards, guidelines or recommendations;

(d) without discrimination, allow reasonable time for other Members to make comments in writing, discuss these comments upon request, and take the comments and the results of the discussions into account.

6. However, where urgent problems of health protection arise or threaten to arise for a Member, that Member may omit such of the steps enumerated in paragraph 5 of this Annex as it finds necessary, provided that the Member:

(a) immediately notifies other Members, through the Secretariat, of the particular regulation and the products covered, with a brief indication of the objective and the rationale of the regulation, including the nature of the urgent problem(s);

(b) provides, upon request, copies of the regulation to other Members;

⁴⁶ When “nationals” are referred to in this Agreement, the term shall be deemed, in the case of a separate customs territory Member of the WTO, to mean persons, natural or legal, who are domiciled or who have a real and effective industrial or commercial establishment in that customs territory.

(c) allows other Members to make comments in writing, discusses these comments upon request, and takes the comments and the results of the discussions into account.

7. Notifications to the Secretariat shall be in English, French or Spanish.

8. Developed country Members shall, if requested by other Members, provide copies of the documents or, in case of voluminous documents, summaries of the documents covered by a specific notification in English, French or Spanish.

9. The Secretariat shall promptly circulate copies of the notification to all Members and interested international organizations and draw the attention of developing country Members to any notifications relating to products of particular interest to them.

10. Members shall designate a single central government authority as responsible for the implementation, on the national level, of the provisions concerning notification procedures according to paragraphs 5, 6, 7 and 8 of this Annex.

General reservations

11. Nothing in this Agreement shall be construed as requiring:

(a) the provision of particulars or copies of drafts or the publication of texts other than in the language of the Member except as stated in paragraph 8 of this Annex; or

(b) Members to disclose confidential information which would impede enforcement of sanitary or phytosanitary legislation or which would prejudice the legitimate commercial interests of particular enterprises.

ANNEX C

CONTROL, INSPECTION AND APPROVAL PROCEDURES⁴⁷

1. Members shall ensure, with respect to any procedure to check and ensure the fulfilment of sanitary or phytosanitary measures, that:

(a) such procedures are undertaken and completed without undue delay and in no less favourable manner for imported products than for like domestic products;

(b) the standard processing period of each procedure is published or that the anticipated processing period is communicated to the applicant upon request; when receiving an application, the competent body promptly examines the completeness of the documentation and informs the applicant in a precise and complete manner of all deficiencies; the competent body transmits as soon as possible the results of the procedure in a precise and complete manner to the applicant so that corrective action may be taken if necessary; even when the application has deficiencies, the competent body proceeds as far as practicable with the procedure if the applicant so requests; and that upon request, the applicant is informed of the stage of the procedure, with any delay being explained;

⁴⁷ Control, inspection and approval procedures include, inter alia, procedures for sampling, testing and certification.

(c) information requirements are limited to what is necessary for appropriate control, inspection and approval procedures, including for approval of the use of additives or for the establishment of tolerances for contaminants in food, beverages or feedstuffs;

(d) the confidentiality of information about imported products arising from or supplied in connection with control, inspection and approval is respected in a way no less favourable than for domestic products and in such a manner that legitimate commercial interests are protected;

(e) any requirements for control, inspection and approval of individual specimens of a product are limited to what is reasonable and necessary;

(f) any fees imposed for the procedures on imported products are equitable in relation to any fees charged on like domestic products or products originating in any other Member and should be no higher than the actual cost of the service;

(g) the same criteria should be used in the siting of facilities used in the procedures and the selection of samples of imported products as for domestic products so as to minimize the inconvenience to applicants, importers, exporters or their agents;

(h) whenever specifications of a product are changed subsequent to its control and inspection in light of the applicable regulations, the procedure for the modified product is limited to what is necessary to determine whether adequate confidence exists that the product still meets the regulations concerned; and

(i) a procedure exists to review complaints concerning the operation of such procedures and to take corrective action when a complaint is justified.

Where an importing Member operates a system for the approval of the use of food additives or for the establishment of tolerances for contaminants in food, beverages or feedstuffs which prohibits or restricts access to its domestic markets for products based on the absence of an approval, the importing Member shall consider the use of a relevant international standard as the basis for access until a final determination is made.

2. Where a sanitary or phytosanitary measure specifies control at the level of production, the Member in whose territory the production takes place shall provide the necessary assistance to facilitate such control and the work of the controlling authorities.

3. Nothing in this Agreement shall prevent Members from carrying out reasonable inspection within their own territories.

Appendiks 2: Artikel 6 i Council Directive 97/78/EC of 18 December 1997 – laying down the principles governing the organisation of veterinary checks on products entering the Community from third countries

Article 6

1. Border inspection posts must:

(a) be located in the immediate vicinity of the point of entry into one of the territories listed in Annex I, and in an area which is designated by the customs authorities in accordance with the first subparagraph, points (a) and (b) of Article 38(1) of Regulation (EEC) No 2913/92.

However, where necessitated by geographical constraints (such as an unloading wharf or a pass), a border inspection post at a certain distance from the point of introduction may be tolerated in accordance with the procedure laid down in paragraph 2 and, in the case of rail transport, at the first station stop designated by the competent authority;

(b) be placed under the authority of an official veterinarian, who shall be effectively responsible for the checks. The official veterinarian may be assisted by specially trained auxiliary staff.

He shall ensure that all updating of the databases referred to in the third indent of Article 1(1) of Decision 92/438/EEC is carried out.

2. In accordance with the procedure laid down in Article 29, the list of border inspection posts in force on the date of publication of this Directive may subsequently be amended or supplemented:

(a) by the addition of any new border inspection posts:

- proposed by the Member State, once the competent authority has checked that it complies with the requirements of Annex II to this Directive and of Commission Decision 92/525/EEC of 3 November 1992 laying down requirements for the approval of Community border inspection posts responsible for veterinary checks on products introduced from third countries (11),

- inspected by the Commission in collaboration with the competent authority of the Member State;

(b) by withdrawal of a border inspection post, where it is found not to be complying with the conditions laid down in Annex II, either during a check carried out by the competent authority or if, following the inspections provided for in Article 23, the Member State does not take account of the conclusions of this inspection within a reasonable time especially in cases where the inspections have resulted in a serious public or animal health risk.

3. A Member State must, in serious cases, particularly on public or animal health grounds, suspend approval of a border inspection post situated in its territory. It shall inform the Commission and the other Member States of such suspension and of its reasons. The border inspection post may be restored to the list only in accordance with paragraph 2(a).

4. The Commission shall draw up and publish a list of approved border inspection posts, including cases where approval has been temporarily suspended.
5. Pending the adoption of decisions under paragraph 2(a), the list drawn up pursuant to the Basic Directive 90/675/EEC shall remain applicable, without prejudice to the circumstances provided for in paragraph 3.
6. Detailed rules for the application of this Article shall be adopted in accordance with the procedure laid down in Article 29.

Appendiks 3: «Import alert» fra det amerikanske FDA⁴⁸ angående import av dyrefôr og andre produkter som inneholder animalske ingredienser og er ment for dyr

IA #99-25, 1/20/01 - IMPORT ALERT #99-25, «DETENTION WITHOUT PHYSICAL EXAMINATION OF ANIMAL FEED, ANIMAL FEED INGREDIENTS AND OTHER PRODUCTS FOR ANIMAL USE CONSISTING OR CONTAINING INGREDIENTS OF ANIMAL ORIGIN» ATTACHMENT 2/20/01

TYPE OF ALERT: DETENTION WITHOUT PHYSICAL EXAMINATION

(Note: This Import Alert contains the agency's current guidance to FDA field personnel regarding the manufacturer(s) and/or product(s) at issue. It does not create or confer any rights for, or on any person, and does not operate to bind FDA or the public.)

PRODUCT: ALL ANIMAL FEED (INCLUDING PET FOOD), ANIMAL FEED INGREDIENTS, AND OTHER PRODUCTS FOR ANIMAL USE CONSISTING OF OR CONTAINING INGREDIENTS OF ANIMAL ORIGIN (SEE ATTACHMENT A)

PRODUCT CODES: SEE ATTACHMENT A

PROBLEM: POSSIBLE CONTAMINATION WITH THE INFECTIOUS AGENT FOR BOVINE SPONGIFORM ENCEPHALOPATHY (BSE)

PAC: 71V018

PAF: MIC

COUNTRIES: ALBANIA (AL), AUSTRIA (AT), BELGIUM (BE), BOSNIA-HERZEGOVINA (BA), BULGARIA (BG), CROATIA (HR), THE CZECH REPUBLIC (CZ), DENMARK (DK), FINLAND (FI), FRANCE (FR), GERMANY, FEDERAL REPUBLIC OF (DE), GREECE (GR), HUNGARY (HU), IRELAND (IE), ITALY (IT), LIECHTENSTEIN (LT), LUXEMBOURG (LU), MACEDONIA (MK), NETHERLANDS (NL), **NORWAY (NO)**, OMAN (OM), POLAND (PL), PORTUGAL (PT), ROMANIA (RO), SLOVAKIA (SK), SLOVENIA (SI), SPAIN (ES), SWEDEN (SE), SWITZERLAND (CH), UNITED KINGDOM (GB), YUGOSLAVIA (YU)

MANUFACTURERS/

SHIPPERS: All, from the designated countries

CHARGE: «The article is subject to refusal of admission pursuant to Section 801(a)(1) in that it appears that such article has been manufactured, processed, or packed under insanitary conditions».

(OASIS Charge Code: MFR INSAN)

RECOMMENDING

OFFICE: CVM, Division of Compliance (HFV-230)

⁴⁸ FDA (Food and Drug Administration) er et offentlig organ som ligger under US Department of Health and Human Services. Organets rolle er ifølge virksomhetsbeskrivelsen «..to promote and protect the public health by helping safe and effective products reach the market in a timely way, and monitoring products for continued safety after they are in use».

REASON FOR ALERT: On December 7, 2000, USDA/APHIS enacted an immediate prohibition on the importation into the United States of all meat and bone meal (MBM), meat meal, bone meal, blood meal, tankage, offal, or any product containing such, which originated directly from Europe or was rendered/processed in European plants processing animal materials, regardless of species of origin, including poultry and fish meal. This prohibition was deemed necessary by APHIS because of the possibility of cross contamination with the BSE agent.

BSE is the bovine form of a group of uniformly fatal neurological diseases known as TSEs (Transmissible Spongiform Encephalopathies). BSE appears to be spread in part through feeding of infected material to cattle. At this time, the causative agent is unknown and there is no test for the presence of the agent in animal derived products. There appears to be a link between the bovine TSE, BSE, and a human form of TSE known as vCJD (new variant Creutzfeldt-Jakob Disease).

GUIDANCE: Districts may detain without physical examination shipments of animal feeds (including pet food), animal feed ingredients, and other products for animal use consisting of, or containing, ingredients of animal origin as listed in Attachment A from the designated countries.

OASIS Screening Criteria have been loaded to ensure that entries of products that contain or may contain animal protein or by-products will be selected for review by the entry reviewer. As part of the review process, the entry reviewer should contact the filer/importer, request paper entry documents, and remind the filer/importer of their requirement to hold the shipment intact pending FDA release. Additionally, the entry reviewer should determine the intended use of the product, the ingredients, and the name and address of the ultimate consignee.

If the filer/importer does not agree to hold the product intact pending FDA release, contact the local office of US Customs and ask that they detain the product.

Products which (from labeling or other documentation) appear to contain animal protein or by-products should either be detained by FDA or recommended to USDA/APHIS for appropriate action. (The location of the APHIS/Plant Protection and Quarantine office can be determined by calling USDA's Veterinary Medical Office at (301) 734-7633).

Products detained and refused under the above referenced charge may not be reconditioned or converted to non-FDA regulated use. They must be either destroyed or exported.

Please note that APHIS has received information that shipments of animal-derived products may be offered for entry under descriptions that may be misleading or appear to not be subject to their prohibition, such as fertilizer, adhesive, supplement, nutritional supplement, additive, feed/food additive.

PRIORITIZATION

GUIDANCE: I

FOI: No purging is required

PREPARED BY: Gloria J. Dunnavan, CVM, Division of Compliance, HFV-230 (301-594-1726) and Linda Wisniowski, /Joseph McCallion, DIOP, (301-443-6553)

KEYWORDS: MBM, Feed, Meal, Animal, European Union, EU, BSE, TSE

DATE LOADED INTO FIARS: January 20, 2001

1/20/01

ATTACHMENT A

Products Subject to Detention Without Physical Examination

NOTE: This list is subject to revision as additional information is received.)

54 - Vitamins and Minerals for Animals

Only:

54CL [] [] Proteins- Amino Acid/Protein

54CM [] []

54CN [] []

54CR [] []

54CY [] []

54DL [] [] Unconventional Dietary Specialties

54DM [] []

54DN [] []

54DR [] []

54DY [] []

54YL [] [] Proteins and Unconventional Dietary Supplements, n.e.c.

54YM [] []

54YN [] []

54YR [] []

54YY [] []

69 - Medicated Animal Feeds

69 [] [] [] [] [] All products

70 - Non-Medicated Animal Feeds

70 [] [] [] [] [] All products

71 - By-products for Animal Food

71 [] [] [] [] [] All products EXCEPT:

71F [] [] [] - Brewery and Distillery

71G [] [] [] - Corn Products

71H [] [] [] - Flour Mill

71I [] [] [] - Rice Mill

71J [] [] [] - Fruit

71K [] [] [] - Vegetable

71L [] [] [] - Oilseed

72 - Pet and Laboratory Animal Food

72 [] [] [] [] [] All products

Appendiks 4: Codex Standards for Fish and Fishery Products

CODEX STAN 3 - 1991	Rev.1 - 1995 Canned Salmon
CODEX STAN 36-1981	Rev. 1-1995 Quick Frozen Finfish, Uneviscerated and Eviscerated
CODEX STAN 37-1991	Rev. 1 - 1995 Canned Shrimps or Prawns
CODEX STAN 70-1981	Rev.1-1995 Canned Tuna and Bonito
CODEX STAN 90-1981	Rev.1-1995 Canned Crab Meat
CODEX STAN 92-1982	Rev. 1-1995 Quick Frozen Shrimps or Prawns
CODEX STAN 94-1981	Rev. 1-1995 Canned Sardines and Sardine-Type Products
CODEX STAN 95-1981	Rev 1 - 1995 Quick Frozen Lobsters
CODEX STAN 119-1981	Rev. 1 - 1995 Canned Finfish
CODEX STAN 165-1989	Rev. 1 - 1995 Quick Frozen Blocks of Fish Fillet, Minced Fish Flesh and Mixtures of Fillets and Minced Fish Flesh
CODEX STAN 166-1989	Rev 1-1995 Quick Frozen Fish Sticks (Fish Fingers), Fish Portions and Fish Fillets - Breaded or in Batter
CODEX STAN 167-1989	Rev. 1-1995 Salted Fish and Dried Salted Fish of the Gadidae Family Of Fishes
CODEX STAN 189-1993	Dried Shark Fins
CODEX STAN 190-1995	Quick Frozen Fish Fillets
CODEX STAN 191-1995	Quick Frozen Raw Squid
CAC-GL 31-1999	Sensory Evaluation of Fish and Shellfish in Laboratories
CAC/RCP 9-1976	Recommended International Code of Practice for Fresh Fish
CAC/RCP 10-1976	Recommended International Code of Practice for Canned Fish
CAC/RCP 16-1978	Recommended International Code of Practice for Frozen Fish

CAC/RCP 17-1978	Recommended International Code of Practice for Shrimps or Prawns
CAC/RCP 18-1978	Recommended International Code of Hygienic Practice for Molluscan Shellfish
CAC/RCP 24-1979	Recommended International Code of Practice for Lobsters
CAC/RCP 25-1979	Recommended International Code of Practice for Smoked Fish
CAC/RCP 26-1979	Recommended International Code of Practice for Salted Fish
CAC/RCP 27-1983	Recommended International Code of Practice for Minced Fish Prepared by Mechanical Separation
CAC/RCP 28-1983	Recommended International Code of Practice for Crabs
CAC/RCP 35-1985	Recommended International Code of Practice for Frozen Battered and/or Breaded Fishery Products
CAC/RCP 37-1989	Recommended International Code of Practice for Cephalopods