



4. Sjømateksport og veterinær grensekontroll med og uten EØS

Christel Elvestad og Frode Veggeland

Sammendrag I kapittelet redegjør vi for hvordan veterinær grensekontroll er regulert gjennom EØS-avtalen, og hvilke konsekvenser dette har for den norske sjømateksporten. I kapittelet analyseres de videre konsekvensene av måter å regulere veterinær grensekontroll på gjennom alternative tilknytningsformer til EU: 1) Ingen avtale med EU, der EUs tredjelandbestemmelser gjelder; 2) frihandelsavtale med EU (jf. Færøyene, Chile, Canada); og 3) sektoravtaler med EU innenfor en bred handelspolitisk ramme (jf. Sveits).

Nøkkelord Veterinær grensekontroll | sjømat | veterinæravtaler | handelsavtaler | Norge | Sveits | EU | EØS

Abstract The chapter explains how veterinary border control is regulated by the EEA Agreement and the consequences for Norwegian seafood exports. The chapter moreover analyzes implications of different ways of regulating veterinary border controls within alternative trade arrangements: 1) No agreement, where the EU's rules for third-countries apply; 2) Free Trade Agreement with the EU (cf. Faroe Islands, Chile, Canada); and 3) Sectoral agreements within a broad trade policy framework (cf. Switzerland).

Keywords Veterinary border control | seafood | veterinary agreements | trade agreements | Norway | Switzerland | EU | EEA

4.1 INNLEDNING¹

Dette kapittelet handler om EØS-avtalens regulering av veterinær grensekontroll og hvilke konsekvenser det kan få for grensekontrollen av norsk sjømateksport dersom EØS-avtalen faller bort. Veterinæravtalen med EU er en del av EØS-avtalen. Avtalen har bidratt til å redusere problemer knyttet til såkalte tekniske handelshindre ved norsk sjømateksport til EU, slik som forskjeller i produktkrav og kontrollprosedyrer ved grensepassering som hindrer eller stopper eksporten (McGovern, 2008; Josling & Tangermann, 2015; OECD, 2018). Hvis EØS-avtalen opphører, kan slike problemer øke og medføre betydelig økte kostnader for sjømatnæringen. Et viktig spørsmål blir dermed hvordan den veterinære grensekontrollen vil fungere uten EØS-avtalen. Hvilke ulike alternative handelspolitiske ordninger med EU kan være aktuelle, og hvilke konsekvenser kan de eventuelt få for grensekontroll av norsk sjømateksport? I hvilken grad kan alternativer til EØS-avtalen sikre en forenkling av veterinær grensekontroll på nivå med dagens ordning?

4.2 BAKGRUNN

EUs regelverk for handel med dyr og animalske produkter er svært omfattende og var følgelig også en sentral del av EØS-avtalen som trådte i kraft i 1994 (Veggeland, 2016). Regelverket skal bidra til fri bevegelse av varer og samtidig sikre at smittsomme sykdommer ikke spres internt i EU. Regelverket kombinerer dermed handelshensyn med helsehensyn. En viktig del av regelverket er knyttet til kontroll av dyr og animalske produkter som importeres inn til EU fra land utenfor EU (tredjeland). Det er dette man omtaler som den veterinære grensekontrollen. Under forhandlingene om EØS-avtalen viste EFTA-landene til at grensekontroll er en «vesentlig del av EFTA-landenes beskyttelse mot smitte av alvorlige sykdommer gjennom handel» (St.prp. nr. 100 1991–92, s. 125). Følgelig ble det gjort unntak for dette regelverket i EØS-avtalen med begrunnelsen at dette anses som avgjørende for opprettholdelse av vår gunstige dyrehelse. Grensekontrollen skulle dermed fortsette som før, inkludert muligheten for å sette dyr og varepartier i karantene.²

1. Takk til Norges sjømatråd ved Jan Ståle Lauritzen for å ha tilrettelagt og levert statistikk på eksport av sjømat. Tallene fra Norges sjømatråd er offisiell handelsstatistikk fra følgende kilder: SSB (NO), Hagstova (FO) og Custom CA og CL.
2. Gjennom en bilateral avtale om forenkling av grensekontroll ble det likevel åpnet for enkelte endringer, som utvidede åpningstider på grensekontrollstasjonene.

Videre innebar unntaket at Norge ville stå fritt til å utforme egne regler for handel med dyr og animalske produkter med land utenfor EU/EØS.

I etterkant av at EØS-avtalen trådte i kraft, la EU opp til en skjerping av regler og rutiner knyttet til grensekontrollen. Konsekvensen var blant annet at norske sjømateksportører opplevde tid- og kostnadskrevende kontroll ved passering inn til EU-land (Veggeland, 2016). På slutten av 1990-tallet ble veterinæravtalen forhandlet fram. Avtalen innebar at Norge overtok EUs veterinære regelverk, herunder regler for veterinær grensekontroll knyttet til import fra land utenfor EU/EØS. I Norge oppstod det en opprivende debatt om avtalen. Store deler av landbruksnæringen, samt deler av det veterinære fagmiljøet og det politiske miljøet, argumenterte mot at Norge skulle overta EUs regelverk for veterinær grensekontroll. Motstanderne av veterinæravtalen viste til det de mente var betydelige helsefarer knyttet til fjerning av grensekontrollen. Forsvarerne av avtalen avdramatiserte konsekvensene og mente kompensierende tiltak ville ivareta helsehensynet. Tilhengerne av veterinæravtalen viste samtidig til de fordelene norsk sjømateksport ville ha av at grensekontrollen inn til EU ble fjernet.³ Stortinget vedtok med stort flertall høsten 1998 å innlemme veterinæravtalen i EØS-avtalen. De nye bestemmelsene trådte i kraft 1. januar 1999. Siden da har Norge fulgt det samme veterinære regelverket som EU-landene. Dette innebærer at den veterinære grensekontrollen inn til EU/EØS-land er fjernet, og at Norge utfører grensekontroll av import fra land utenfor EU/EØS i tråd med EUs regelverk. Nye EU-regler på det veterinære området blir fortløpende innlemmet i norsk regelverk. Veterinæravtalen handler om grensekontroll av *dyr og animalske produkter og omfatter både landbruksvarer og sjømat*. I tillegg kommer tollkontroll og grensekontroll av de *personene* som transporterer produktene. Slik kontroll kan også påføre sjømateksportørene kostnader. Grensekontroll av personer som krysser landegrenser i Europa, reguleres ikke direkte av EØS-avtalen, men av Schengen-avtalen for de landene som omfattes av denne, inkludert Norge (Nilssen, Mathisen, Elvestad & Solvoll, 2016). Norge er videre ikke med i EUs tollunion, noe som innebærer at norske sjømateksportører, i likhet med eksportører fra tredjeland, må tollklarere varene ved passering av grensen til EU. I dette kapittelet fokuserer vi i hovedsak på den veterinære grensekontrollen.

Når det gjelder veterinær grensekontroll, innebærer EØS-avtalen at Norge følger det samme regelverket som ville vært gjeldende ved et EU-medlemskap. Vi vil derfor ikke behandle EU-medlemskap som et eget alternativ, men analysere

3. Jf. redegjørelser for og debatter om veterinæravtalen i Stortinget, både i plenum og i EØS/Europa-utvalget, 1996-1998 (jf. Stortinget.no: <https://www.stortinget.no/no/>). Se også Skjerve, Grønnstøl, Rimstad, Sandvik og Skulberg (1996).

mulige konsekvenser av alternativer til EØS-avtalen og EU-medlemskap. Ett alternativ er at EØS-avtalen faller bort uten at det forhandles fram en kompensierende avtale som regulerer veterinære forhold. I så fall vil norsk sjømat kontrolleres etter regelverket som gjelder for eksport av sjømat til EU fra tredjeland («Alternativ 1»). Følgelig vil det innenfor dette alternativet være viktig å forstå hvordan EUs regime for tredjelandskontroll er utformet og fungerer når det gjelder kontroll av sjømat. En annen mulighet er at Norge velger å forhandle fram en frihandelsavtale med EU («Alternativ 2»), som i mer eller mindre grad omfatter veterinære bestemmelser. Med dette alternativet som utgangspunkt skal vi i dette kapittelet analysere EUs frihandelsavtaler med Færøyene, Chile og Canada. Disse landene er valgt ut fordi det dreier seg om land som i likhet med Norge har klare interesser knyttet til eksport av sjømat til EU-markedet. Et tredje alternativ er at Norge forhandler fram en serie av sektoravtaler som i omfang nærmer seg en EØS-avtale, slik det bilaterale samarbeidet mellom EU og Sveits er eksempel på («Alternativ 3»). Sveits er ikke noen betydelig sjømateksportør, men den sveitsiske løsningen er likevel relevant ettersom den omfatter veterinær grensekontroll og ofte blir trukket fram som et relevant alternativ til EØS-avtalen. Vi vil til slutt diskutere konsekvenser for den norske sjømatnæringen av de ulike alternativene når det gjelder veterinær grensekontroll. Vi inkluderer også Brexit i denne diskusjonen, ettersom gjeninnføring av veterinær grensekontroll mot EU-land er blitt hyppig diskutert i den britiske debatten om å melde seg ut av EU.

4.3 GRENSEKONTROLL, HANDELSINTERESSER OG TONIVÅFORHANDLINGER

Den veterinære grensekontrollen berører en klassisk interessekonflikt i handelspolitikken, nemlig mellom offensive og defensive interesser (Melchior & Sverdrup, 2015). For Norge er de offensive interessene her knyttet til sjømateksportens adgang til det indre marked, mens de defensive interessene er knyttet til landbrukets og forbrukernes interesser når det gjelder å beskytte seg mot den smittefaren som følger av å importere dyr og dyreprodukter. Spørsmålet om hvordan disse interessene var koblet og hvordan de eventuelt kunne balanseres, stod sentralt i debatten og i forhandlingene om veterinæravtalen. Veterinæravtalen kan sies å balansere de offensive og defensive interessene ved å overta EUs veterinære regelverk samtidig som kompensierende tiltak for bortfall av grensekontroll ble innført (se 4.4.2 under).

Spørsmålet er da hvilke alternativer som er tilgjengelige hvis EØS-avtalen skulle opphøre. Vil konflikten mellom defensive og offensive interesser på nasjonalt nivå

blusse opp og komme i spill igjen? Hvilke ulike alternativer til EØS-avtalen vil det være aktuelt og mulig å oppnå, og hvilke konsekvenser kan de ulike alternativene få for den veterinære grensekontrollen? I internasjonale forhandlinger vil politiske utfall kunne bestemmes av forhandlinger både på nasjonalt og internasjonalt nivå (Putnam, 1988; Melchior & Sverdrup, 2015). På internasjonalt nivå er forløpet av forhandlingene avhengig av type forhandlingstema, hvorvidt flere temaer forhandles samtidig, og mulighetene for sakskoplinger. Forhandlingsresultatet avhenger også av styrken i interessene til partene, strategiske overlegninger fra forhandlernes side og ikke minst maktforholdet mellom partene, inkludert hvem som har mest å tape/vinne på en avtale. De internasjonale forhandlingene vil også være påvirket av forhold på nasjonalt nivå. Ulike aktører på nasjonalt nivå forhandler seg imellom og vil forsøke å påvirke hvilke interesser som skal vektlegges i en statsinternasjonale forhandlinger.

EU-markedet vil etter all sannsynlighet være det viktigste markedet for Norge i uoverskuelig framtid. Norge vil følgelig ha stor interesse av å unngå problemene som følger av gjeninnføring av veterinær grensekontroll dersom EØS-avtalen skulle falle bort. Samtidig vil det være et klart asymmetrisk maktforhold mellom Norge og EU, hvor Norge har mer å tape på at EØS-avtalen faller bort, enn det EU har. Norges handlingsrom synes derfor å være relativt begrenset under eventuelt nye forhandlinger med EU om veterinær grensekontroll. Spørsmålet er hvilke posisjoner det er mulig for Norge å innta. Mulighetsrommet på internasjonalt nivå påvirkes blant annet av hvorvidt spørsmålet om veterinær grensekontroll koples til andre spørsmål, som f.eks. markedsadgang for EU på jordbruksområdet og fri bevegelse av arbeidskraft. Det vil også avhenge av forhandlinger mellom aktører på nasjonalt nivå og dermed hvilke forhandlingsposisjoner Norge kan innta. Spørsmålet om hvilke reelle alternativer til EØS-avtalen som finnes, vil dermed avhenge av hva det er politisk mulig å få gjennomslag for, både på nasjonalt og internasjonalt nivå.

4.4 KONTROLL AV MAT OG DYR I EU OG EØS

Veterinær grensekontroll som tema i arbeidet med det indre marked

EU intensiverte arbeidet med å realisere det indre marked i kjølvannet av enhetsakten som trådte i kraft i 1987. Arbeidet bestod i å gjennomføre tiltak som kunne sikre fri bevegelse av varer, tjenester, personer og kapital mellom medlemslandene innenfor et felles marked. Særlig viktig var arbeidet med å fjerne gjenværende han-

delsbarrierer og harmonisere større deler av regelverket mellom medlemslandene samt å styrke EUs konkurransevne på verdensmarkedet (Armstrong & Bulmer, 1998). Bruken av kvalifisert flertall ved utviklingen av ny lovgivning ble utvidet for å sikre effektiv gjennomføring av det indre marked. Handel med mat og dyr var ett av områdene hvor mange handelsbarrierer gjenstod. Dette skyldtes både manglende harmonisering av produkt- og produksjonskrav og ulike nasjonale systemer for grensekontroll. Harmonisering av produktkrav og kontrollbestemmelser på mat- og veterinærområdet var derfor en viktig del av arbeidet med å realisere det indre marked. Den såkalte kugalskapkrisen i EU på 1990-tallet avslørte svakheter i EUs lovgivning, organisering og styring på mat- og veterinærområdet og utløste en rekke reformer (Vos, 1999). Det ble blant annet opprettet et eget forvaltningsorgan for mattrygghet og helse i Europakommisjonen (DG SANCO – i dag DG SANTE) med en egen tilsynsenhet (Food and Veterinary Office – i dag Health and Food Audits and Analysis) samt en egen europeisk fagmyndighet for mattrygghet (EFSA)⁴ (Ugland & Veggeland, 2006). Det ble videre igangsatt et omfattende arbeid med å utvikle ny lovgivning på mat- og veterinærområdet.⁵ Siden 1980-tallet har dermed EU etablert et omfattende lovbasert regime på mat- og veterinærområdet. Dette har medført en omfattende harmonisering av produkt- og produksjonskrav, utvikling av regler for kontroll av virksomheter internt i EU og regler for import fra tredjeland. Med unntak av plantehelseregelverket har Norge gjennom EØS-avtalen overtatt hele EUs regelverk. Norge behandles dermed på disse områdene i hovedsak som et EU-medlemsland, dvs. som integrert i det indre marked. Uten EØS-avtalen vil Norge behandles som tredjeland dersom det ikke kommer på plass en alternativ ordning til EØS som omfatter veterinær grensekontroll.

-
4. DG Sante har ansvar for å utarbeide forslag til ny lovgivning, overvåke medlemslandenes implementering og praktisering av denne lovgivningen og gjennomføre inspeksjoner i medlemslandene for å kontrollere om EUs regelverk følges opp av nasjonale myndigheter. EFSA (European Food Safety Authority) er en europeisk fagmyndighet utenfor Europakommisjonen, der eksperter som er utnevnt på grunnlag av faglige kvalifikasjoner, foretar risikovurderinger og gir faglige råd og anbefalinger som EU kan legge til grunn for ny lovgivning. I Norge kan Vitenskapskomiteen for mat og miljø (VKM) sies å spille en tilsvarende fagrolle overfor norske myndigheter.
 5. Spesielt viktig er her General Food Law fra 2002 (Regulation (EC) No 178/2002), nye hygienebestemmelser fra 2004 (Regulation (EC) No 852/2004, 853/2004 and 854/2004) – og nye kontrollbestemmelser (Regulation (EC) No 882/2004 – senere erstattet av ny kontrollforordning i 2017 – Regulation (EU) 2017/625).

Veterinærkontroll i EØS-avtalen – norsk tilpasning og organisering

Norge har gjennom EØS-avtalen overtatt det aller meste av EUs tekniske regelverk på mat- og veterinærområdet. Norge har som nevnt unntak for plantehelsereguleringen. EUs veterinære regelverk gjelder både ved eksport av norsk sjømat til EU og ved import av sjømat fra tredjeland. Norge har med andre ord overtatt det meste av EUs regelverk og fungerer som EUs yttergrense for innførsel av dyr og animalske produkter til det indre marked. EØS-avtalen innebærer at handelen med slike produkter innenfor EU/EØS-området skal foregå fritt uten grensekontroll. Norge har imidlertid på plass kompenserende tiltak for å sikre dyre- og folkehelsen. De kompenserende tiltakene inkluderer salmonellagarantien, krav om forhåndsregistrering av import av kjøtt, programmer for overvåking av smittsomme dyresykdommer, muligheten for å foreta stikkprøvekontroll av import og den såkalte sikkerhetsklausulen som åpner for godkjenning av ensidige tiltak fra Norges side hvis det påvises en uakseptabel risiko ved import. Salmonellagarantien går ut på at Norge, i likhet med Sverige og Finland, kan stille særskilte krav til garanti for fravær av salmonella for visse typer kjøtt og egg som importeres fra EU/EØS-land. Overvåking av smittesituasjonen kan danne grunnlag for eventuell karantene ved innførsel av dyr. Videre kan Norge på visse områder kreve at kjøtt, egg og levende dyr kommer fra produsenter som er underlagt like streng kontroll som den norske. I tillegg til kompenserende tiltak fra offentlige myndigheters side har husdyrnæringen etablert en egen koordineringsenhet (KORIMP) for å hindre innførsel av smittestoffer som kan gi sykdom hos dyr og mennesker.

Det er videre verdt å merke seg at Norge gjennom EØS-avtalen også underlegges EUs regelverk knyttet til håndtering av smitteutbrudd på veterinær- og matområdet. EØS-avtalen inneholder utførlige regler om hvordan utbrudd av smitte skal håndteres, både i de tilfeller der smitteutbrudd skjer i et land som eksporterer til det indre marked, og i de tilfeller der det oppstår et smitteutbrudd med internasjonale konsekvenser i et EU/EØS-land. Dette regelverket beskytter på den ene siden mot overreaksjoner fra EUs side. På den andre siden begrenser det nasjonale myndigheters mulighet til å innføre nasjonalspesifikke tiltak for å håndtere et smitteutbrudd – dette til forskjell fra smitteutbrudd på humanhelsesiden (som covid-19 er eksempel på), der EUs kompetanse er svært begrenset, og nasjonale myndigheter har relativt stor frihet til selv å bestemme hvilke tiltak som skal iverksettes. På veterinær- og matområdet er hovedregelen i EU/EØS at landene skal ha en felles reaksjonsform ved smitteutbrudd. Regelverket åpner likevel for at land i spesielle tilfeller kan innføre ensidige tiltak (jf. sikkerhetsklausulen) – dette hvis landet kan dokumentere et behov for slik særbehandling. Alternative handelsavta-

ler til EU-medlemskap/EØS-avtalen vil i liten grad regulere håndtering av smitteutbrudd. Da vil det være de generelle bestemmelsene som følger av WTOs SPS-avtale⁶ som gjelder, og disse bestemmelsene er både mindre omfattende og mindre detaljerte enn EU/EØS-regelverket. EØS-avtalen kan med andre ord fungere som en forsikring mot at sjømatnæringen blir møtt med overreaksjoner fra EUs side ved et smitteutbrudd i Norge. Samtidig vil EU legge begrensninger på hva Norge kan gjøre i de tilfeller det er smitteutbrudd i et land Norge importerer fra. Innebygd i dette ligger det dermed en mulig interessekonflikt mellom offensive (sjømatnæringen) og defensive (landbruksnæringen) interesser.

EØS-avtalens dynamiske karakter har sørget for at det norske regelverket fortløpende oppdateres og tilpasses utviklingen i EUs regelverk. Dette bidrar til at man unngår handelshindringer forårsaket av forskjeller i krav og regler. Det er vanskelig å beregne med sikkerhet kostnadene knyttet til slike handelshindringer. Handelsminister Grete Knudsen viste i 1996 til at veterinærkontrollen «representerer betydelige merkostnader og ulemper for norsk eksportnæring, spesielt for vår fiskerianæring (...) gjennom forsinkelser, kvalitetsforringelse, økte transportutgifter og sen levering» (Stortinget, 1996). Hun viste videre til at grensekontrollen vil kunne føre til «meromkostninger for vår fiskerianæring på ca. 100 mill. kr. årlig i tillegg til en svekket konkurranse på vårt viktigste eksportmarked» (Stortinget, 1996). Mathisen og Solvoll (2020) har beregnet at de økonomiske konsekvensene for eksport av sjømat ved endret grensekontroll kan komme opp mot 530 millioner kroner.

I tillegg til å fjerne grensekontrollen og harmonisere regelverk har EØS-avtalen også koplet Norge og de to andre EFTA-landene i EØS (Island og Liechtenstein) institusjonelt til EU. Dette har først og fremst skjedd gjennom det såkalte to-pilarsystemet. Dette systemet består av fire felles EØS-organer, hvor representanter fra EFTA/EØS-landene og representanter for EU møtes: EØS-rådet og EØS-komiteen (overordnede organer, der de sentrale beslutningene om EØS-samarbeidet fattes), Parlamentarikerkomiteen for EØS og Den konsultative komité for EØS (arbeidslivets parter) (NOU, 2012). De to mest sentrale organene i EFTA-pilaren i EØS er EFTAs overvåkingsorgan (ESA) og EFTA-domstolen. ESA har ansvar for å føre tilsyn med at EØS-avtalen blir gjennomført og etterlevd i det enkelte EØS/EFTA-land. EFTA-domstolen har samme funksjoner overfor EFTA-landene i EØS som EU-domstolen har overfor EU-landene. To-pilarsystemet sikrer at EØS-avtalen er i tråd med EUs regelverk til enhver tid, og at det foreligger klare rutiner og prose-

6. WTOs SPS-avtale (Agreement on Sanitary and Phyto-Sanitary Measures) regulerer tiltak som påvirker handel (inkludert prosedyrer for kontroll og inspeksjon), og som er begrunnet med hensynet til dyrehelse, plantehelse og mattrygghet/folkehelse. Både produktkrav og kontroll- og inspeksjonsprosedyrer kan dermed omfattes av avtalen.

dyrer for hvordan man skal gå fram ved regelbrudd og tvisteløsning. På dette siste området skiller EØS-avtalen seg klart fra andre handelsavtaler. Den institusjonelle overbygningen innebærer at ikke bare offentlige myndigheter, men også private aktører tilbys effektiv rettsbeskyttelse. Under EØS-avtalen betyr det at næringsaktørene selv kan bringe en sak til rettsinstansene i EFTA (ESA, EFTA-domstolen), der de mener de er urettmessig behandlet. En slik mulighet finnes for eksempel ikke under WTO-regelverket. Næringsaktørene kan dermed under EØS-avtalen benytte rettsinstansene til å forsvare de rettighetene man hevder å ha overfor både offentlige myndigheter og andre private aktører.

Norske tjenestemenn har gjennom EØS-avtalen anledning til å delta i en rekke komiteer, rådgivende grupper og arbeids- og ekspertgrupper tilknyttet Europakommisjonen. Denne retten i EØS-avtalen til å delta i EUs lovforberedende arbeid åpner for en viss innflytelse på regelverk som har betydning for den norske sjømatnæringen. Et eksempel på dette er muligheten til å påvirke at EUs terskelverdier for ulike miljøgifter i ulike sjømatprodukter ikke blir så strenge at de rammer norske eksportinteresser. Norges innflytelse i EUs lovarbeid begrenses samtidig av at Norge ikke deltar i EUs politiske organer, som Europaparlamentet og Unionsrådet, der lovvedtak fattes.

EØS-avtalen innebærer at Norge integreres i EUs indre marked, kontinuerlig overtar EUs regler på det veterinære området og at Norge samtidig koples til EUs beslutningsprosesser gjennom en relativt omfattende institusjonell overbygning (jf. to-pilarsystemet). På denne måten ivaretar avtalen norske eksportørers behov for å unngå handelshindringer inn på EU-markedet. Spørsmålet er hvordan slike behov kan ivaretas innenfor alternative ordninger til EØS.

4.5 VETERINÆR GRENSEKONTROLL OG EU: TRE ALTERNATIVE MODELLER

Alternativ 1: Ingen avtale, EUs tredjelandsbestemmelser gjelder

Den veterinære grensekontrollen anses av EU som avgjørende for å sikre at dyr og animalske produkter som kommer inn i EU, er trygge og oppfyller EUs krav og vilkår. Transport av biologisk materiale mellom ulike geografiske områder og på tvers av landegrenser utgjør i utgangspunktet en høy risiko for spredning av alvorlige sykdommer mellom både mennesker og dyr (Skjerve et al., 1996). I internasjonal handel er det derfor viktig for et importerende land å etablere systemer som kan sikre at produktene er trygge, og at risikoen for smittespredning reduseres. Kontroll på inngangspunktet i form av grensekontroll står dermed helt sentralt som del av smittevernet.

EU har harmonisert regelverket både for intern handel og handel med tredjeland. Det er med andre ord de samme kravene som må oppfylles uansett hvilket EU-land man ønsker å selge eksempelvis sjømat til. Det er DG SANTE (Direktoratet for helse og mattrygghet) som har ansvar for at landene som eksporterer sjømat til EU-markedet, oppfyller EUs krav til mattrygghet og dyre- og plantehelse. Det er ikke fritt fram for bedrifter fra land som ikke er medlem av EU å selge sjømat til EU-markedet. Det såkalte tredjelandregimet krever både godkjenning av myndighetenes system for veterinærkontroll i eksportlandet og godkjenning av eksportlandets virksomheter som ønsker å selge sjømat til EU. Det første steget i prosessen er at eksportlandets myndigheter må godkjennes som kompetente til å gjennomføre effektiv kontroll langs hele verdikjeden og kan attestere at krav til mattrygghet og dyrehelse er oppfylt for sjømaten som sendes til EU-markedet. Etter godkjenningen føres det jevnlig tilsyn for å sikre at EU kan ha tillit til at eksportlandenes myndigheter ivaretar EUs krav. Når det gjelder levende fisk, rogn og melke som skal benyttes til oppdrett, samt levende bløtdyr slik som skjell, må EUs krav til dyrehelse oppfylles. I forhold til EUs hygiene- og mattrygghetskrav omfatter reglene spesifikke krav til fiskefartøy, landinger, prosessering og oppbevaring av sjømat. Det stilles videre spesielle krav til kontroll med marine biotoksiner i blåskjell, muslinger og sjødyr slik som kråkeboller.

Per i dag er det rett i overkant av nitti land som er såkalte godkjente tredjeland (tabell 4.1) med tilhørende lister over virksomheter som er godkjent for eksport av spesifikke sjømatprodukter til EU.⁷ Dette er land som altså ikke har noen særskilt avtale med EU om veterinære bestemmelser, slik som for eksempel Canada, Chile og Færøyene har.

Det er eksportlandets kompetente myndigheter som må kontrollere virksomhetene og utstede helsesertifikatene som skal følge med sjømaten inn til EU-markedet. Helsesertifikatene skal være validert av en godkjent veterinær og fungere som en bekreftelse på at de grunnleggende helsekravene i EUs regelverk er oppfylt. Ved import fra tredjeland er det krav om egne helsesertifikater (CHED – Common Health Entry Document) utstedt av TRACES (Trade Control and Expert System).⁸ Opplysningene i helsesertifikatene skal legges inn i TRACES-databasen, som gjør det mulig å overvåke forsendelser av levende dyr og dyreprodukter. TRACES gjør at man automatisk kan utveksle data om importkontroll med ulike tollmyndigheter. Det er eksportørens ansvar å gi den informasjonen som er nødvendig til TRACES for at EU skal kunne identifisere sendingen og dens destinasjon.

7. Se liste over godkjente virksomheter per produktkategori: https://webgate.ec.europa.eu/sanco/traces/output/non_eu_listsPerActivity_en.htm.

8. Jf. Europaparlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/625 av 15. mars 2017.

Tabell 4.1 Import av sjømat til EU – godkjente tredjeland uten særskilte avtaler om veterinær grensekontroll (per februar 2020)

Albania	Guatemala	Nord-Makedonia
Algerie	Guyana	Oman
Angola	Honduras	Pakistan
Antigua og Barbuda	Hviterussland	Panama
Argentina	India	Papua New Guinea
Aserbajdsjan	Indonesia	Russland
Australia	Iran	Salomonøyene
Bahamas	Israel	Sankt Helena
Bangladesh	Jamaica	Saudi-Arabia
Belize	Japan	Senegal
Bosnia og Herzegovina	Jemen	Serbia
Brunei Darussalam	Kasakhstan	Seychellene
Cape Verde	Kenya	Singapore
Costa Rica	Kina	Sri Lanka
Cuba	Kiribati	St. Maarten (Nederlandsk del)
Curaçao	Kongo	St. Pierre og Miquelon
De arabiske emiratene	Korea	Storbritannia
Ecuador	Madagaskar	Surinam
Egypt	Malaysia	Sør-Afrika
El Salvador	Maldivene	Taiwan
Elfenbenskysten	Marokko	Tanzania
Eritrea	Mauritius	Thailand
Falklandsøyene	Mauritania	Togo
Fiji	Moldova	Tunisia
Filippinene	Montenegro	Tyrkia
Fransk Polynesia	Mosambik	Uganda
Gabon	Myanmar	Uruguay
Gambia	Namibia	Venezuela
Georgia	New Caledonia	Vietnam
Ghana	Nicaragua	
Grenada	Nigeria	

Kilde: https://webgate.ec.europa.eu/sanco/traces/output/non_eu_listsPerActivity_en.htm.

Import av sjømat (og dyr og andre animalske produkter) fra tredjeland må skje gjennom godkjente grensekontrollposter – BCPs (Border Control Posts) – som dekker innførsel av varer både via flyplasser, havner og vei. I tillegg til kontroll ved grensepassering kan kontroll også skje på ankomststed. For det første skal hver forsendelse notiseres til kontrollposten før ankomst. Ved ankomst til kontrollposten foretas det dokumentkontroll for 100 % av forsendelsene. Fysisk sjekk av forsendelsene avhenger av hvilken risikoprofil det aktuelle produktet har. Det skal foretas fysisk kontroll av 20 % av all fersk, frossen, tørket, saltet og hermetisert sjømat. For øvrige fiskeprodukter og bløtdyr/skjell foretas det fysisk sjekk av 50 % av forsendelsene.⁹ I tillegg foretas eventuelle laboratorietester i tråd med nasjonale overvåkingsprogram. De nasjonale overvåkingsprogrammene inngår som en del av EUs godkjenning av land som kan selge sjømat til EU-markedet. Det kan testes for restverdier fra bruk av veterinære medisiner, plantevernmidler, tungmetaller og ulike former for forurensing i sjømat. I henhold til EUs regelverk ble det eksempelvis tatt 129 prøver i løpet av 2019 av ulike typer sjømatprodukter fra tredjeland importert over norske grensekontrollposter.¹⁰ I tilfeller hvor resultatene fra utførte kontroller er i orden, utstedes helsesertifikatet, og varen kan sirkulere fritt på EU-markedet.¹¹ Varepartier som ved kontroll avdekkes å ikke tilfredsstille EUs lovverk, blir sendt i retur eller destruert innen seksti dager.¹² EU innfører i tillegg særskilte vilkår for import i tilfeller hvor dette anses som nødvendig av hensyn til mattrygghet. Eksempelvis gjelder dette for ulike typer sjømatprodukter, slik som oppdrettet sjømat fra India (100 % testing av histamin), fiskeprodukter fra Albania (importforbud pga. kolera), fiskeprodukter fra Guinea og skjell fra Albania (importforbud av hygienehensyn), og skjell fra Tyrkia (importforbud for levende skjell, 100 % testing av frosne skjell).

EUs regler for tredjelandsimport er omfattende og kan bety at eksportører av dyr og animalske produkter risikerer lange køer og ressurskrevende kontroll ved grensepassering til et EU/EØS-land. Det er for eksempel vist til at forsendelser fra Tyrkia i verste fall kan oppleve å bruke opptil 24 timer på grensekontrollen ved grensepassering til Bulgaria (BBC, 2018). Ettersom Tyrkia inngår i en tollunion

9. Jf. EU kommisjonens beslutning av 20. mai 1994 med vedlegg (No. L 158/41 og No. L 158/43-45).

10. Monitoring programme for veterinary control on seafood products imported to Norway from third countries – Results from 2019. Se <https://www.hi.no/hi/nettrapporter/rappport-fra-havforsknningen-en-2020-15>.

11. Liste over matprodukter med spesielle importvilkår, se; https://ec.europa.eu/food/animals/vet-border-control/special-import-conditions_en.

12. Retningslinjer for veterinærkontroll for forsendelse av sjømat fra tredjeland, SANCO/10949/2010 revidert 19. april 2012.

med EU, omfatter denne kontrollen primært veterinær grensekontroll, i tillegg til personkontroll. En slik omfattende kontroll krever ressurser gjennom både økt tidsbruk og i forlengelsen av det, risiko for stressede dyr og redusert kvalitet på produktene. Det er imidlertid mulig for tredjeland å forhandle fram avtaler som på bestemte vilkår kan redusere den administrative byrden knyttet til veterinær grensekontroll. EØS-avtalen er et eksempel på dette. Under skal vi se nærmere på handelsavtaler mellom EU og tredjeland hvor man har kommet til enighet om forenklet grensekontroll på veterinærområdet.

Alternativ 2: Frihandelsavtaler mellom EU og sjømateksporterende tredjeland

EU har inngått 15 ulike typer handelsavtaler med tredjeland hvor man har kommet til enighet om forenklet grensekontroll på veterinærområdet (tabell 4.2). Noen land har inngått frittstående avtaler med EU om veterinærkontroll, mens andre land har omfattende handelsavtaler hvor bestemmelser om veterinær grensekontroll inngår som en del av avtalen eller som et vedlegg. Noen av landene har akseptert og iverksatt EUs regelverk i egen lovgiving og på den måten oppnådd forenklet veterinærkontroll sammenlignet med det ordinære tredjelandsregimet. Andre land har fått forenklede kontrollprosedyrer på grensen til EU/EØS-området fordi EU har akseptert eksportlandets reguleringer og kontrollsystemer som tilsvarende sine egne. Sistnevnte avtaler kalles avtaler om ekvivalens.

Tabell 4.2 Avtaler mellom EU og tredjeland om veterinære forhold

Land	År	Type avtale
EU – Andorra	1997	Protokoll om veterinære forhold – tillegg til avtale om tollunion
EU – Armenia	2017	Harmoniserte veterinærsertifikater – del av bred handelsavtale (CEPA)
EU – Canada	2017	Veterinære forhold inngår i bred handelsavtale (CETA). Tidligere egen veterinæravtale (1998)
EU – Sentral Amerika	2012	Samarbeid om veterinære forhold inngår i assosieringsavtale
EU – Chile	2002	Vedlegg til assosieringsavtale omfatter veterinære forhold
EU – Colombia og Peru	2012	Samarbeid om veterinære forhold inngår i handelsavtale
EU – EFTA	1992	Eget vedlegg til EØS-avtalen omhandler forenklede prosedyrer for veterinærkontroll
EU – Færøyene	2001	Egen protokoll om veterinære forhold som tillegg til handelsavtale
EU – Sveits	1992	Avtale om handel med landbruksprodukter hvor veterinære forhold inngår som eget vedlegg

Land	År	Type avtale
EU – Liechtenstein	2007	Liechtenstein inkluderes som part ved en utvidelse av handelsavtalen mellom EU og Sveits
EU – Mexico	2018	Avtale om økonomisk partnerskap hvor veterinære forhold inngår
EU – New Zealand	1996	Veterinæravtale
EU – San Marino	1994	Interimsavtale om handel og tollunion hvor San Marino aksepterer EUs veterinære regelverk
EU – Ukraina	2014	Harmoniserte veterinærsertifikater som del av assosieringsavtale
EU – USA	1998	Veterinæravtale

Kilde: https://ec.europa.eu/food/safety/international_affairs/agreements_en.

(i) Færøyenes avtale med EU

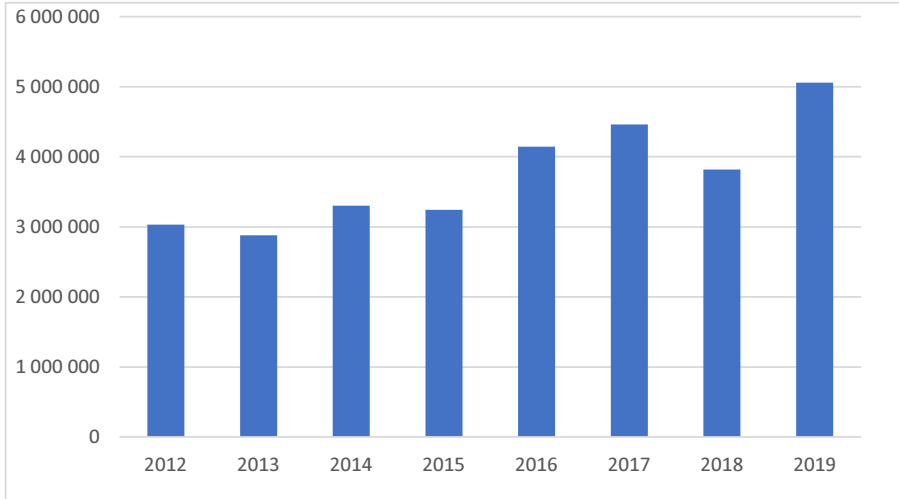
Da Danmark ble medlem av EU i 1973, valgte Færøyene å bli stående utenfor. En viktig årsak til dette var Færøyenes ønske om å unngå å bli innlemmet i EUs felles fiskeripolitikk og at de dermed kunne stå fritt i forhold til forvaltningen av egen fiskerinæring. Forholdet mellom EU og Færøyene er regulert av en bilateral fiske-riavtale og en handelsavtale.¹³ Handelsavtalen er omfattende og sikrer tollfrihet for fersk og kjølt fisk. Frossen fisk er i all hovedsak tollfri. Det er imidlertid tollkvoter for fiskeslag hvor EU har defensive interesser, som pillede reker, sild og konservert laks. Fisk og fiskeprodukter står for mellom 90 og 95 % av den totale verdien av eksporten fra Færøyene. I 2019 ble det eksportert fisk for 10,9 milliarder kroner, hvor eksport til en verdi av i overkant av 5 milliarder kroner gikk til EU (figur 4.1). EU-markedet er med andre ord det viktigste eksportmarkedet for sjømat fra Færøyene, tilsvarende 46,3 % av totalverdien, fulgt av eksport av sjømat til Russland og andre østeuropeiske land utenfor EU (25,3 %). Eksport av sjømat til Asia (11,9 %) og USA (11,6 %) er også viktig for Færøyene (figur 4.2).

Handelsavtalen har en egen protokoll om veterinære forhold fra 2001.¹⁴ Hovedinnholdet i protokollen er at Færøyene aksepterer EUs veterinære regelverk og overtar ansvaret for kontroll av import fra tredjeland ved kontrollpost etablert i Tórshavn. Dette betyr at Færøyene må oppfylle krav til inspeksjoner, laboratorietesting, krav til beredskapsplan og varsling/notifisering av sykdommer osv. på samme måte som

13. Handelsavtalen er fra 1991 og ble revidert i 1996. Protokollen om markedsadgang for sjømat ble revidert i 1998.

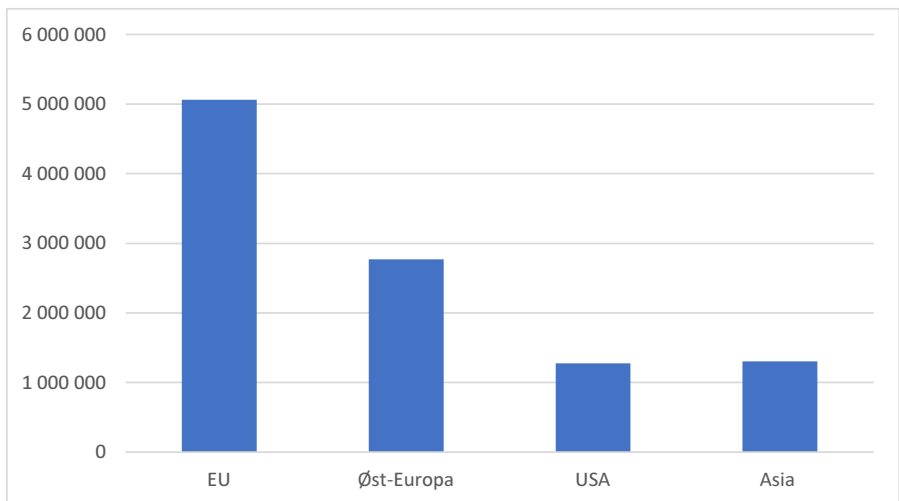
14. Agreement between the European Union, of the one part, and the Government of Denmark and the Home Government of the Faroe Islands, of the other part (1991/1996). Protocol on veterinary matters supplementing the Agreement between the European Union, of the one part, and the Government of Denmark and the Home Government of the Faroe Islands, of the other part (2001).

EUs medlemsland. Færøyene følger dessuten EUs prinsipper for utstedelse av gebyrer ved grensekontroll og rapporterer til EUs elektroniske system for informasjonsutveksling om import og EU-intern handel med dyr og dyreprodukter (TRACES), og varslingssystemet for dyresykdommer (ADNSI – Animal Disease Notification System). Færøyene og EU har etablert en felles underkomité for veterinære forhold.



Figur 4.1 Færøyenes eksport av sjømat til EU (2012–2019) i verdi (i 1000 NOK).

Kilde: Basert på tall fra Norges sjømatråd.



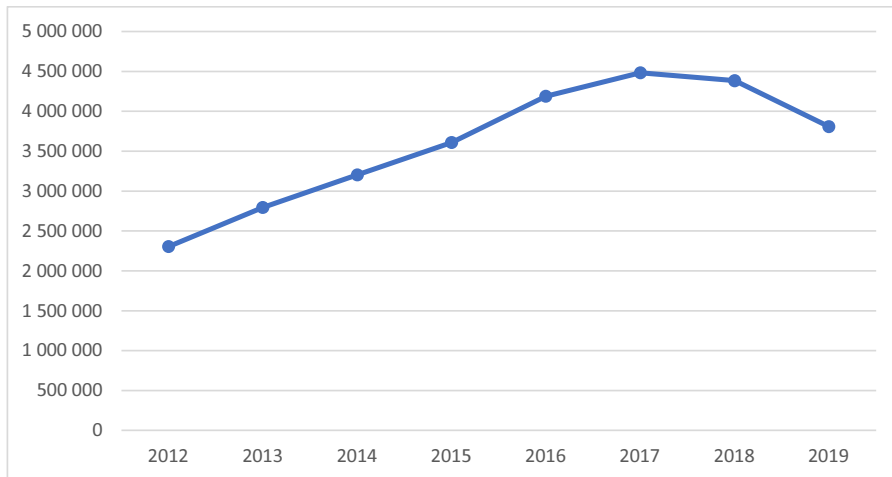
Figur 4.2 Eksport – Færøyenes viktigste sjømatmarkeder 2019 (i 1000 NOK).

Kilde: Basert på tall fra Norges sjømatråd.

I veterinærkomiteen kan partene drøfte og ta stilling til aktuelle spørsmål, hvilket har ført til at veterinærprotokollen har blitt oppdatert i 2005 og 2008.¹⁵

(ii) Chiles avtale med EU

I 2002 etablerte EU og Chile en såkalt assosieringsavtale som innebærer en omfattende frihandelsavtale mellom partene. Denne avtalen betegnes som svært vellykket, siden handelen mellom EU og Chile er doblet i perioden 2003–2016. EU er Chiles tredje største handelspartner (etter Kina og USA) med 13 % av utenrikshandelen i 2018.¹⁶ Vareeksporten fra EU til Chile utgjorde imidlertid kun 0,5 % av totalverdien.¹⁷ Chiles eksport av sjømat til EU-markedet hadde en verdi på 3,8 milliarder kroner i 2019 (figur 4.3). USA er det viktigste sjømatmarkedet for Chile med 37,2 % av eksportverdien, tett fulgt av eksport av sjømat til Asia (32,8 % hvorav 20,2 % til Japan). Nærmarkedet i Mellom- og Sør-Amerika (15 %) er også viktig, samt eksport av sjømat til Russland og øvrige land i Øst-Europa som ikke er medlem av EU (7 %). Sjømateksporten til EU utgjorde 7,1 % av totalverdien (figur 4.4).



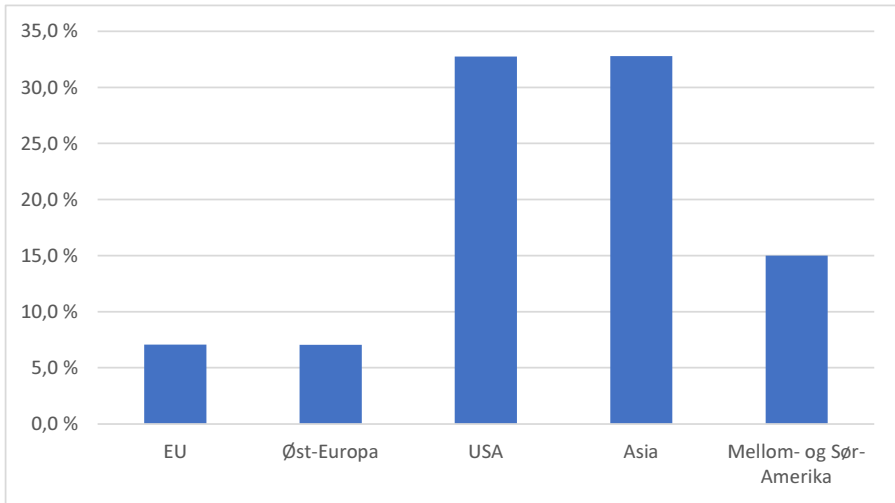
Figur 4.3 Eksport av sjømat fra Chile til EU 2012–2019 (i 1000 NOK).

Kilde: Basert på tall fra Norges sjømatråd.

15. Avtalen har blitt oppdatert i 2005 og 2008 gjennom EU og Færøyenes felles komité (Decision No 2/2005, Decision No 1/2008 of The EU-Faroe Island Joint Committee).

16. Se EUs hjemmeside om handelen mellom EU og Chile: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/chile/>.

17. Tall fra 2017 i «International Agreements in Progress: Modernisation of the trade pillar of the EU-Chile Association Agreement, Briefing, 15 November, 2018».



Figur 4.4 Chiles eksport av sjømat – eksportandeler i 2019 (verdi).

Kilde: Basert på tall fra Norges sjømatråd.

Handelsavtalen mellom Chile og EU fra 2002 omhandler veterinære forhold i et eget vedlegg. Avtalen anerkjenner prinsipper om ekvivalens og gjensidig godkjenning av landenes kontrollsystemer på det veterinære området, men innebærer ingen konkrete forenklinger i forhold til regelverk og kontroll eller fysisk kontroll av sjømat fra Chile.¹⁸ I 2017 ble partene enige om å starte forhandlinger om en modernisering av handelsavtalen, herunder avtalens kapittel om folkehelse, plantehelse, dyrehelse og dyrevelferd. Det legges ikke opp til redusert fysisk grensekontroll av sjømat fra Chile til EU-markedet i forslaget til ny avtaletekst fra EU.¹⁹ Både dagens avtale og forslaget til ny avtaletekst innebærer imidlertid samarbeid om veterinær grensekontroll, blant annet gjennom en felles komité hvor partene kan utveksle informasjon, konsultere hverandre og drøfte oppfølging og utvikling av avtalen.

18. Agreement establishing an association between the European Community and its Member States, of the one part, and the Republic of Chile, of the other part (2002). Annex IV, Agreement on Sanitary and Phyto-Sanitary Measures applicable to trade in animals and animal products, plants, plant products and other goods and animal welfare.

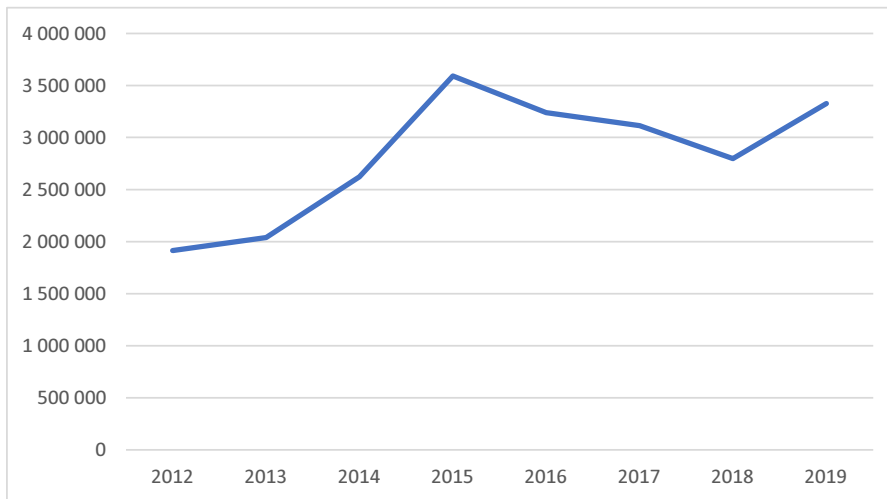
19. EU proposal published 22 June 2018, Chapter on Sanitary and Phyto-Sanitary Measures related to animals and animal products, plants, plant products and animal welfare, Appendix VII Import checks and inspection fees.

(iii) Canadas handelsavtale med EU

CETA er en omfattende handelsavtale mellom EU og Canada som trådte i kraft i 2017. Innledningsvis skal vi kort se på handelsrelasjonene mellom EU og Canada, før vi går nærmere inn på CETA-avtalen og dens bestemmelser om veterinær grensekontroll.

EU er Canadas nest største handelspartner etter USA med 10 % av landets eksport av varer, mens EUs eksport til Canada utgjorde ca. 2 % av total vareeksport i 2018.²⁰ Canada eksporterte sjømat for 48,7 milliarder kroner i 2019, hvor eksportverdien til EU var på 3,3 milliarder (figur 4.5). EU-markedet stod for 6,8 %, mens USA er Canadas viktigste marked for sjømat med 60 % av eksportverdien i 2019 (figur 4.6).

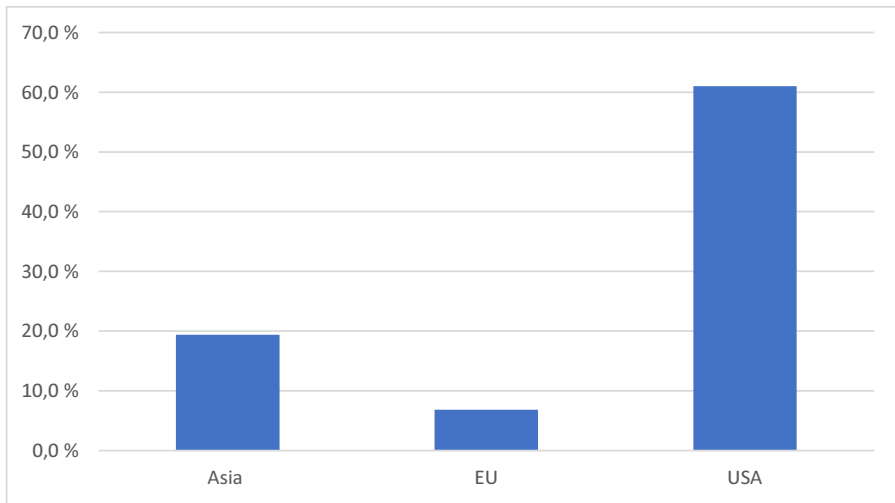
CETA-avtalen er en omfattende handelsavtale som går svært langt i å liberalisere handelen mellom EU og Canada. CETA omfatter gjensidige forpliktelser når det gjelder bruk av handelstiltak som subsidier, antidumping og utjevningstiltak samt reduksjon og fjerning av såkalt tekniske handelshindringer. I forhold til bruk av subsidier kan det nevnes at EU og Canada er enige om å ikke innføre eksportsubsidier for landbruksprodukter som er omfattet av avtalen.



Figur 4.5 Canadas eksport av sjømat til EU 2012–2019 (i 1000 NOK).

Kilde: Basert på tall fra Norges sjømatråd.

20. Se EUs hjemmeside om handelen mellom EU og Canada: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/canada/>.



Figur 4.6 Canadas eksport av sjømat – eksportandeler i 2019 (verdi).

Kilde: Basert på tall fra Norges sjømatråd.

Når det gjelder markedsadgang, reduserer eller fjerner CETA toll og avgifter mellom EU og Canada fra avtalen trer i kraft eller gradvis innen 3, 5, eller 7 år. Dette gjelder for nesten alle varer bortsett fra noen få sensitive produkter. Handelsliberaliseringen på vareområdet er en av de mest omfattende som EU noen gang har inngått i en frihandelsavtale. All toll på industrivarer fjernes. Når det gjelder matvarer, er det separate forpliktelser på sjømat og landbruksvarer. For sjømat vil partene fjerne all toll seg imellom med tollkvoter på bearbejdede reker og frossen torsk til nedtrappingsperioden er over. Når det gjelder landbruksvarer, vil Canada fjerne all toll for 90,9 % av tolltarifflinjene ved ikrafttredelse og 91,7 % når nedtrappingsperioden er over. I gruppen av sensitive landbruksprodukter vil det være tollfrie kvoter på melkeprodukter, mens kylling, kalkun, egg og produkter av egg er unntatt reduksjonsforpliktelser på toll. Eksport av alkoholholdige drikkevarer og sprit blir tollfritt, noe som er av stor betydning for EUs eksport til Canada. EU oppnår også en dobling av den tollfrie kvoten for ost. EU vil fjerne all toll på 92,2 % av landbruksvarene ved tiltredelse og 93,8 % når nedtrappingsperioden er over. Det vil være nedtrapping av toll for produkter som hvete og mais, mens det fases inn tollfrie kvoter blant annet for storfekjøtt og svinekjøtt fra Canada over en femårsperiode.

CETA inneholder også gjensidig liberalisering av tjenester, investeringer og offentlige anskaffelser. En forenkling av mobilitet av arbeidskraft partene imellom, beskyttelse av immaterielle rettigheter (Intellectual Property Rights – IPR), geo-

grafisk opprinnelsesmerking av matvarer (Geographical Indicators – GIs) samt handel og bærekraft er noen av de øvrige områdene som dekkes av CETA.²¹

EU og Canada har hatt en egen veterinæravtale fra 1998 (Elvestad & Veggeland, 2010) som fra 2017 er erstattet av CETA-avtalens kapittel fem om mattrygghet, dyre- og plantehelse. Et bærende prinsipp i avtalen er gjensidig aksept av EUs og Canadas såkalte sanitære og plantesanitære tiltak (SPS – Sanitary and Phyto-Sanitary Measures) som ekvivalente. Dette betyr at importlandet kan akseptere eksportlandets reguleringer som tilsvarende til tross for ulikheter, så lenge reglene oppfyller de samme målsettingene, slik som ivaretagelse av mattrygghet. I praksis betyr det at forskjellene mellom importlandets og eksportlandets regler må kartlegges og vurderes etter en bestemt prosedyre for å avklare om forskjellene kan aksepteres.²² Blir partene enige om ekvivalens, kan eksportbedriftene oppnå besparelser på flere måter. For det første betyr det at man unngår kontroll både etter eksportlandets og importlandets regelverk ved godkjenning av bedrifter og forsendelser. I tillegg kan eksportlandet få aksept for redusert fysisk grensekontroll, hvilket innebærer reduserte kostnader for eksportørene. I dette tilfellet har EU og Canada blitt enige om at regelverkene når det gjelder mattrygghet, dyre- og plantehelse, anses som ekvivalente med noen få unntak. Canada har i tillegg oppnådd en redusert kontrollfrekvens for ferske, frosne, tørkede, saltede og hermetiserte fiskeprodukter fra 20 til 15 % av forsendelsene, samt reduksjon i kontroll fra 50 til 15 % av forsendelsene av andre fiskeprodukter og skjell.²³ Canada og EU har opprettet et fellesorgan «Joint Management Committee for Sanitary and Phyto-Sanitary Measures», hvor avtalen følges opp med jevnlig møter. Her møtes partene bl.a. for å utveksle informasjon, følge opp ekvivalensvurderinger, vurdere muligheter for redusert importkontroll og diskutere eventuelle endringer i avtalen.²⁴

(iv) Norges forhandlingsmakt som sjømatleverandør til EU – en sammenligning med Færøyene, Chile og Canada

I gjennomgangen over har vi sett på hva andre sjømateksporterende land har oppnådd av forenklinger med hensyn til veterinær grensekontroll av sjømat til

21. CETA – Summary of the final negotiation results. The European Commission, February 2016. Se også EUs hjemmeside med oversikt over alle de 30 kapitlene i CETA-avtalen: <https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/ceta-chapter-by-chapter/>.

22. Prosedyrene for vurdering og aksept av ekvivalens er beskrevet i Annex 5-E til kapittel 5 «Sanitary and Phyto-Sanitary Measures» i CETA.

23. Annex 5-J til kapittel 5 «Sanitary and Phyto-Sanitary Measures» i CETA.

24. Artikkel 5.14 «Joint Management Committee» i CETAs kapittel 5.

EU-markedet.²⁵ Færøyene har overtatt EUs regelverk på det veterinære området og er en integrert del av det indre marked. Chile har en ordinær frihandelsavtale med bestemmelser om veterinær grensekontroll som i hovedsak er tilsvarende ordinær tredjelandskontroll. Canadas handelsavtale innebærer en forenklet grensekontroll og framstår dermed som det mest interessante alternativet. Det er selvsagt svært vanskelig å si hva Norge kan oppnå i en eventuell forhandling med EU. En tilnærming til å si noe om Norges forhandlingsmakt på sektornivå er å se nærmere på hvor avhengig Norge er av EU som sjømatmarked, og hvor viktig Norge er som leverandør av sjømat til EU-markedet sammenlignet med Chile, Canada og Færøyene. Det framgår av tabell 4.3 at Norge og Færøyene er svært avhengige av EU-markedet, mens EU er mindre viktig som sjømatmarked for Canada og Chile.

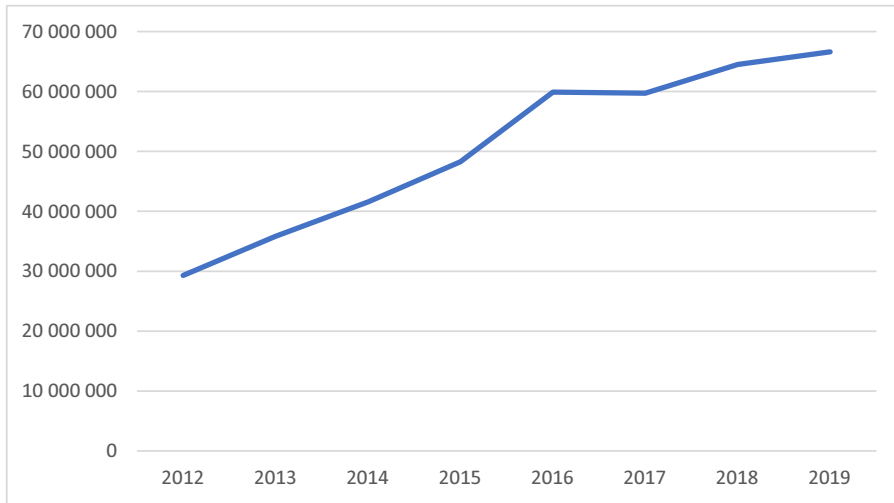
Tabell 4.3 Eksport og eksportandeler – sjømat til EU i 2019

Land	Eksport i verdi	Eksportandel
Norge	66 637 934	64,1 %
Færøyene	1 275 660	62,2 %
Canada	3 328 380	6,8 %
Chile	3 808 696	7,1 %

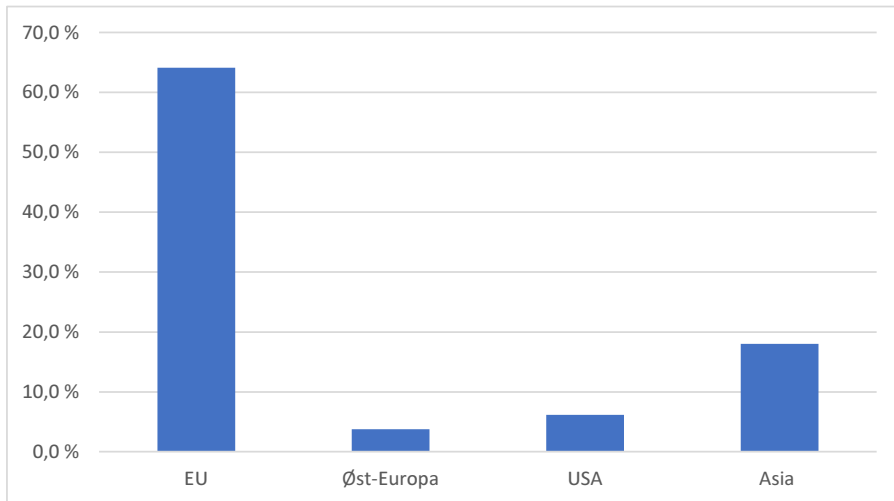
Kilde: Basert på tall fra Norges sjømatråd.

I 2019 ble det eksportert norsk sjømat til EU for 66,6 milliarder kroner (figur 4.7). Ser vi på perioden 2012–2019, har eksportandelen til EU variert mellom ca. 58 (2012) og 68 % (2018) av totalverdien. Russland og øvrige land i Øst-Europa utenfor EU hadde en eksportandel på 12,7 % i 2012, før importforbud gjorde at Russland falt bort som sjømatmarked. I årene etter har imidlertid økt sjømateksport til EU, USA og Asia i stor grad kompensert for dette. EU har vært og er fortsatt det dominerende sjømatmarkedet med hele 64,1 % av totalverdien av norsk sjømateksport i 2019 (figur 4.8).

25. Vi utelater Sveits fra denne diskusjonen ettersom Sveits ikke har noen betydelig sjømateksport. I denne sammenheng er Sveits primært interessant som en alternativ tilknytningsform til EU for å fjerne/forenkle veterinær grensekontroll.



Figur 4.7 Norsk eksport av sjømat til EU 2012–2019 (i 1000 NOK).
Basert på tall fra Norges sjømatråd.



Figur 4.8 Norsk eksport av sjømat – eksportandeler i 2019 (verdi).
Basert på tall fra Norges sjømatråd.

Men hvor avhengig er EU av sjømatimport generelt og av sjømatimport fra Norge spesielt? EU er verdens største sjømatmarked, og for å dekke etterspørselen er EU avhengig av betydelige mengder importert sjømat. I et anslag fra 2014 estimeres

det at to tredjedeler av sjømatkonsumet i EU-landene dekkes av import.²⁶ I 2019 importerte EU sjømat for 758 milliarder kroner. Ser vi på de fem største leverandørene av sjømat samt Færøyene, Canada og Chile, får vi følgende oversikt i tabell 4.4.

Tabell 4.4 Import av sjømat til EU i 2019

Rangering	Land	Import i verdi	Importandel
1	Norge	197 194 206	26,0 %
2	Kina	61 185 688	8,1 %
3	Ecuador	40 249 542	5,3 %
4	Island	38 809 638	5,1 %
5	Marokko	37 221 897	4,9 %
9	Færøyene	20 655 071	2,7 %
14	Canada	13 358 129	1,8 %
16	Chile	11 802 832	1,6 %

Kilde: Basert på data fra Norges sjømatråd.

Her ser vi at Norge er suverent viktigst som sjømatleverandør til EU-markedet med en andel på 26 % av totalimporten. Nest viktigste leverandørland er Kina med 8,1 %, fulgt av Ecuador, Island og Marokko. Færøyene, Canada og Chile er henholdsvis nr. 9, 14 og 16 på listen over de viktigste leverandørene av sjømat til EU-markedet. Verdien av importen fra disse tre landene er liten sammenlignet med verdien av importen fra Norge. For eksempel utgjør verdien av EUs import fra Færøyene ca. 10 % av verdien av importen fra Norge. Ut fra dette kan vi slå fast at Norge er svært avhengig av EU som sjømatmarked. Samtidig har Norge betydelig forhandlingsmakt på sektornivå i kraft av å være EUs viktigste leverandør av sjømat. I en eventuell forhandling med EU om en frihandelsavtale som innebærer forenklet veterinær grensekontroll, vil et viktig spørsmål samtidig være hvor mye Norge må gi i andre sektorer, ikke minst landbrukssektoren, for å få en avtale på plass. Dette kommer vi tilbake til i drøftingen.

Alternativ 3: Omfattende sektoravtaler – EU–Sveits

EU er Sveits' viktigste handelspartner, mens Sveits er EUs fjerde viktigste handelspartner (etter USA, Kina og Storbritannia). Etter at EØS-avtalen var forhand-

26. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-er-eus-storste-leverandor-av-sjoma/id749362/>.

let fram i 1992, holdt Sveits en folkeavstemning som endte med at 50,3 % sa nei til avtalen, mens 49,7 % sa ja. Sveits valgte i etterkant av folkeavstemningen å forhandle fram en rekke bilaterale avtaler for å ivareta nasjonale økonomiske interesser og sikre tilgang til EUs indre marked på viktige områder. Selv om Sveits ble stående utenfor EØS-avtalen, førte det bilaterale EU-samarbeidet til omfattende tilpasninger til EUs regelverk (Hanf & Soetendorp, 1997). Mellom 1994 og 2019 ble det forhandlet fram rundt 20 grunnleggende bilaterale avtaler, supplert med over 100 tilleggsavtaler, protokoller og brevutvekslinger (Breitenmoser, 2003; Oesch, 2019). Det er på denne måten etablert et omfattende nettverk av avtaler som knytter Sveits tett til EU og utviklingen i det indre marked. Sveits har for eksempel både blitt en del av Schengen-samarbeidet og har forhandlet fram en utvidelse av landbruksavtalen på det veterinære området. På lik linje med Norge fungerer dermed Sveits som yttergrense for det indre marked, der den veterinære grensekontrollen mot EU-land har opphørt. Sveits kontrollerer import fra tredjeland på vegne av EU med utgangspunkt i EUs regelverk. Sveits er, i likhet med Norge, ikke med i EUs tollunion, men har foretatt omfattede tilpasninger til EU for å ivareta viktige eksportinteresser og sikre adgang til sitt viktigste marked. Sveits har dermed tilpasset seg til en stor mengde av EUs regelverk gjennom en pakkeløsning bestående av en rekke ulike avtaler. Innholdsmessig minner denne løsningen slik sett om EØS-avtalen. Den sveitsiske EU-tilpasningen omfatter imidlertid ikke noen tett institusjonell kopling til EU, slik EØS-avtalen (jf. to-pilarsystemet) innebærer (Linder, 2013).

Sveits har ingen betydelig sjømateksport. Den veterinære grensekontrollen har likevel stor betydning for å unngå handelshindringer på EU-markedet, primært ved eksport av landbaserte dyr og animalske produkter. Dette omfatter blant annet ost, som er et viktig eksportprodukt for Sveits. Grensekontrollen har betydning ved eksport av både landbaserte og akvatiske dyr og produkter fra EU-land til Sveits. Den veterinære grensekontrollen mellom Sveits og EU ble opphevet 1. januar 2009, etter at den bilaterale landbruksavtalen var blitt utvidet på det veterinære området (jf. Annex 11). Sveits følger dermed også EUs regler for veterinær grensekontroll mot tredjeland. Dette innebærer for det første at transport av dyr og animalske produkter mellom Sveits og EU-land ikke underlegges veterinær grensekontroll. Det er imidlertid fortsatt behov for tolldeklarerer ettersom Sveits ikke er med i tollunionen. For det andre underlegges forsendelser fra tredjeland veterinær grensekontroll inn til Sveits med utgangspunkt i EUs regler. Etter at slike forsendelser er kontrollert på grensen inn til Sveits, kan de transporteres fritt videre til EU-land. Ettersom Sveits kun grenser opp til EU/EØS-land (som ikke kategoriseres som tredjeland), har dette primært betydning gjennom grensepassering som

skjer ved transport via fly. Det er derfor etablert veterinære grensekontrollstasjoner som oppfyller EUs krav (jf. BCPs) ved flyplassene i Genève og Zürich. Forsendelser som skal til Sveits via andre land, blir kontrollert av myndighetene i det første EU-medlemslandet de ankommer, f.eks. ved store importdestinasjoner i EU som Rotterdam, Antwerpen, Frankfurt og Hamburg. Når forsendelsene først er kontrollert av et EU-lands myndigheter, kan de transporteres fritt videre inn til Sveits.

Gjennom bilaterale avtaler har dermed Sveits og EU funnet løsninger for grensekontrollen som forenkler handelen mellom de to handelspartnerne, og som sikrer Sveits innpass på det indre marked. På det veterinære området dreier Sveits' tilpasning til EU-regelverket seg i stor grad om ekvivalensvurderinger. Dette innebærer at Sveits må demonstrere at de sveitsiske reglene kan ivareta de samme formålene og gi identiske resultater som EUs regler. I praksis medfører dette imidlertid mer eller mindre det samme som det EØS-avtalen gjør for Norge, nemlig at Sveits overtar og følger EUs veterinære regelverk, dvs. ensidig tilpasser seg til EU (Linder, 2013; European Commission, udatert). Det bilaterale handelspolitiske samarbeidet framstår dermed som et alternativ til EU-medlemskap og EØS, med tanke på at man unngår de negative konsekvensene for eksportørene som følger av veterinær grensekontroll. I praksis har dermed Sveits i hovedsak etablert det samme grensekontrollsystemet som EU/EØS-landene. Det er imidlertid et åpent spørsmål om Norge vil kunne oppnå samme løsning som Sveits uten EØS-avtalen. Ettersom Sveits fungerer som et svært viktig transittland for EUs næringsliv, har EU hatt klare interesser av å forenkle grensekontrollen mellom Sveits og EU. I denne sammenheng stiller Norge svakere med en geografisk plassering i ytterkanten av Europa. Det er dessuten usikkerhet knyttet til både hvor mye Norge eventuelt måtte ha gitt i forhandlingene med EU for å oppnå en sveitsisk løsning, og hvor stabil en sveitsisk løsning vil være gitt mangel på et overordnet institusjonelt rammeverk for handelssamarbeidet lik det som eksisterer under EØS-avtalen. Det siste punktet er i senere år blitt aktualisert både i Sveits og i EU gjennom politisk press for å foreta endringer i det institusjonelle rammeverket for det bilaterale samarbeidet. Betydningen av forskjellene mellom EØS-avtalen og en sveitsisk løsning kan også problematiseres. Det kan argumenteres for at Sveits i praksis tilpasser seg EU i omtrent samme omfang som Norge, bare med mindre innflytelse, ettersom det bilaterale samarbeidet med EU har en svakere institusjonell overbygning (Linder, 2013). I forbindelse med at Sveits og EU fikk på plass en veterinæravtale, forhandlet Norge fram en bilateral avtale med Sveits om veterinære tiltak.²⁷ Avtalen sikrer de samme handelsbetingelsene for veterinære tiltak som avtalen mellom Sveits og

27. Jf. Avtale mellom Kongeriket Norge og Det sveitsiske edsforbund om veterinære tiltak ved handel med levende dyr, sæd, ova, embryo og animalske produkter, undertegnet 11. november 2010.

EU, herunder anerkjennelse av hverandres veterinære tiltak for å beskytte menneskers og dyrs helse som likeverdige (jf. ekvivalens). Dette innebærer at det ikke gjennomføres veterinær grensekontroll i handelen mellom Sveits og Norge. Både Norge og Sveits har samtidig på plass systemer som gjennomfører grensekontroll for import fra tredjeland i tråd med EUs regler.

Sveits har en svakere institusjonell kopling til EU enn det Norge har gjennom EØS-avtalen. Den bilaterale avtalen med EU inneholder likevel samarbeidsordninger og rutiner for konfliktløsning. For det veterinære området er det etablert en felles veterinærkomite («Joint Veterinary Committee»), der partene skal behandle saker som berører avtalen og løse problemer som dukker opp. Tvister skal primært søkes løst gjennom diplomatiske midler, men hvis forhandlinger ikke fører fram, kan de bringes inn for en voldgiftsordning. Tilsvarende ordninger finnes i den bilaterale avtalen mellom Sveits og Norge. EU har uttrykt misnøye med hvordan det bilaterale handelssamarbeidet med Sveits fungerer institusjonelt, blant annet med tanke på behovet for fortløpende oppdatering av regelverket og en mer effektiv tvisteløsning. I 2014 ble det satt i gang forhandlinger som tok sikte på å etablere en bilateral rammeavtale med en ny institusjonell overbygning for samarbeidet. Rammeavtalen skulle gjelde for fem av de mest sentrale bilaterale hovedavtalene, inkludert landbruksavtalen, som veterinæravtalen er en del av, og alle framtidige avtaler om markedsadgang. Utkast til avtale var klar i slutten av 2018, men ble avvist av et flertall av de politiske partiene i Sveits i 2019. Sveits har følgelig ikke undertegnet avtalen. EU har som følge av dette iverksatt sanksjoner mot Sveits. I tillegg fikk ett av partiene på høyresiden i sveitsisk politikk gjennomslag for å avholde folkeavstemning om hvorvidt Sveits skulle si opp avtalen med EU om fri bevegelse av personer. Folkeavstemningen skulle avholdes 17. mai 2020, men ble utsatt på grunn av covid-19-pandemien. Det tette bilaterale samarbeidet er på denne måten satt under press. Per 2020 er det ikke anledning til å forhandle fram nye avtaler, og det har dessuten oppstått en risiko for at deler av samarbeidet vil opphøre, inkludert samarbeidet om grensekontrollen. Ettersom Sveits i stor grad er avhengig av tilgang til EU-markedet, oppfattes denne utviklingen som en trussel mot sveitsisk økonomi.

4.6 DRØFTING: VETERINÆR GRENSEKONTROLL VED ALTERNATIVE TILKNYTNINGSFORMER TIL EU

I dette kapitlet drøftes mulige konsekvenser av ulike tilknytningsformer til EU for norsk sjømateksport. Vi skal imidlertid først redegjøre kort for Brexit og Storbritannias utfordringer med veterinær grensekontroll når landet fra 2021 vil bli behandlet som tredjeland av EU. Disse utfordringene kan sammenlignes med de

utfordringene Norge eventuelt vil stå overfor uten en EØS-avtale, selv om Storbritannia som et svært viktig eksportmarked for EU med all sannsynlighet vil være i en bedre forhandlingsposisjon enn Norge.

Storbritannia og grensekontroll – konsekvens av Brexit

Brexit har ført til at Storbritannia enten må forhandle fram en alternativ tilknytningsform til EU («myk Brexit») eller velge å stå helt uten en EU-avtale («hard Brexit»). Tilhengerne av Brexit har begrunnet utmeldelsen med ønsket om unntak fra EUs fire friheter, og da særlig fri bevegelse av personer. I tillegg har argumentet om at EU ikke skal bestemme over Storbritannia, stått sterkt. Dette legger begrensninger på det handlingsrommet en britisk regjering har med tanke på å forhandle fram en ny avtale med EU. For eksempel vil et EØS-alternativ bety både en aksept for de fire friheter og for at store deler av regelverket som blir gjeldende i Storbritannia, besluttet av EU-institusjonene. Samtidig vil en «hard Brexit» kunne ha store konsekvenser. Blant annet risikerer britene at det oppstår nye handelshindringer på EU-markedet, og at det etableres streng grensekontroll mellom Nord-Irland og Irland.

Konsekvenser av en eventuell re-etablering av veterinær grensekontroll er blitt vurdert og diskutert som et alvorlig problem i Storbritannia. Potensielle konsekvenser er blitt vurdert opp mot ulike modeller for Storbritannias tilknytning til EU i framtiden. Den eksportorienterte kjøttindustrien i Storbritannia har advart mot store negative økonomiske konsekvenser hvis Storbritannia blir behandlet som tredjeland, og full veterinær grensekontroll blir innført til EU. I en rapport fra European Livestock and Meat Trades Union (ELMTU, 2017) vises det blant annet til at en gjeninnføring av grensekontrollen vil være kostbar både for importører og eksportører i form av fysiske inspeksjoner, stikkprøver og laboratorieanalyser og lengre ventetid ved grensepassering. Det vises også til kostnader forbundet med endring i transportrutene. Eksporten fra tredjeland til EU må føres via godkjente grensekontrollstasjoner (BCPs), og flere av grenseovergangene som er blitt brukt av britiske eksportører under EU-medlemskapet, mangler status som BCPs.

Modellberegninger den europeiske kjøttindustrien selv har gjort, anslår merkostnader knyttet til veterinære inspeksjoner på grensen til å utgjøre 635 engelske pund per forsendelse. Samlede kostnader av økt ventetid og i den forbindelse også merkostnader knyttet til transitt er beregnet til å utgjøre 550 engelske pund per forsendelse (ELMTU, 2017, s. 26). Hovedelementene som er tatt inn i disse beregningene, vil i stor grad være de samme som for sjømateksporten (dokumentkontroll, identitetskontroll, prøvetaking/laboratorieanalyser, kvalitetsforringelse, ventetid, økte

lønnskostnader til transportører, transitt). Storbritannia har utarbeidet egne retningslinjer for sjømateksportørene som innebærer at de må følge de samme prosedyrene og oppfylle de samme kravene som tredjeland ved eksport til EU fra og med 2021.²⁸ Disse retningslinjene gir også en god indikasjon på de kravene og prosedyrene norske sjømateksportører må følge hvis EØS-avtalen opphører.

Britiske eksportnæringer har påpekt behovet for å redusere problemene som vil oppstå ved gjeninnføring av veterinær grensekontroll, blant annet ved å vise til muligheten for å forhandle fram en avtale om ekvivalens mellom britiske og EUs veterinære regler. En ekvivalensavtale vil kunne sikre at britiske regler anerkjennes som likeverdige med EUs regler. Eventuelt vil et fortsatt EU-harmonisert regelverk kunne redusere, men ikke nødvendigvis fjerne hindringer og kostnader ved grensepassering til EU. Hvis Storbritannia skal unngå veterinær grensekontroll, må det eventuelt forhandles fram en avtale som viderefører Storbritannias integrering i det indre marked. Storbritannia, lik Norge under EØS-avtalen, vil da fungere som EUs yttergrense ved import fra tredjeland, der dyr og animalske produkter vil kunne transporteres fritt mellom Storbritannia og EU. Det politiske handlingsrommet for å forhandle fram en slik løsning synes imidlertid begrenset. I Storbritannia har flere alternative tilknytningsformer blitt diskutert, herunder en EØS-løsning, en frihandelsavtale og en WTO-løsning, dvs. bli behandlet av EU som tredjeland uten preferanseordninger. Disse alternative tilknytningsformene er parallelle til dem som er aktuelle for Norge, og vi skal derfor vurdere disse i avsnittene under.

Norge og grensekontroll – konsekvenser hvis EØS-avtalen faller bort

Gitt at det ikke forhandles fram kompenserende ordninger, vil bortfall av EØS-avtalen føre til at den veterinære grensekontrollen gjeninnføres. Dermed vil Norge igjen behandles som tredjeland ved grensepassering inn til EU-land. For sjømateksporten vil dette føre til kostnader på grunn av økt tidsbruk, økte administrative kostnader, potensiell kvalitetsforringelse av produktene og mulige behov for endringer i transportrutene. En undersøkelse gjennomført av NHO viser til at bedriftene i større grad opplever handelsbarrierer som følge av veterinære regler ved eksport til markeder utenfor EU (NHO, 2018, s. 200). Det er følgelig god grunn til å anta at bortfall av EØS-avtalen, og dermed innføring av krav til grensekontroll i

28. Jf. Guidance: Export fish to the EU from 1 January 2021. How to export fish for human consumption from 1 January 2021, what documents you may need and customs rules to follow: <https://www.gov.uk/guidance/exporting-and-importing-fish-if-theres-no-brexit-deal>.

tråd med reglene for ikke-EU land, kan føre til en kraftig økning i opplevde handelshindringer. For sjømateksportørene vil dette ha ekstra stor betydning på grunn av EU-markedets sentrale rolle.

Tabell 4.5 Betydning av ulike tilknytningsformer for veterinær grensekontroll og sjømateksport

	EØS-avtale (jf. Norge i dag)	Alternativ 1: Kontroll etter EUs tredjelands- bestemmelser	Alternativ 2: Frihandelsavtale	Alternativ 3: Omfattende sektoravtaler
Veterinær grensekontroll	Ingen grensekontroll – harmonisert regelverk.	Grensekontroll som tredjeland – godkjent som eksportland. Listeføring av godkjente eksportbedrifter.	Alt fra full grense til noe redusert kontrollhyppighet.	Ingen grensekontroll – følger EUs regelverk.
Institusjonell kopling til EU	Rett til å bli konsultert ved utvikling av nye regler. To-pilarstruktur som sikrer tvisteløsning og parallell regelverksutvikling.	Ingen deltakelsesrettigheter ved regelverksutvikling. Problemer løses på ad hoc-basis gjennom diplomatiske virkemidler.	Ingen deltakelsesrettigheter ved regelverksutvikling. Problemer løses på ad hoc-basis gjennom bilaterale administrative ordninger (eks. felles Veterinærkomite).	Ingen deltakelsesrettigheter ved regelverksutvikling. Problemer løses på ad hoc-basis (eks. EU/Sveits – Veterinærkomite).
Kopling veterinære bestemmelser og andre områder	Omfattende – følger de fire friheter og regler for det indre marked med få unntak.	Begrenset – følger i hovedsak internasjonalt regelverk i tråd med WTOs SPS-avtale. Ingen integrasjon i EUs indre marked.	Veterinære bestemmelser inngår sammen med andre saksområder i en helhetlig avtale. Ingen integrasjon i EUs indre marked.	Omfattende – følger de fire friheter og regler for det indre marked, men med flere unntak.

Kilde: Forfatterens egen analyse.

Tabell 4.5 illustrerer noen av implikasjonene av ulike tilknytningsformer til EU. Norge behandles i dag som et EU-land når det gjelder veterinær grensekontroll. Hvis EØS-avtalen bortfaller, vil Norge ha tre hovedalternativer utover et eventuelt EU-medlemskap: *Alternativ 1*: Ingen avtale med bestemmelser som medfører lettelse i den veterinære grensekontrollen – EUs tredjelandsbestemmelser gjelder. *Alternativ 2*: En bilateral handelsavtale som innebærer enkelte lettelse i den veterinære grensekontrollen (jf. Canada). *Alternativ 3*: Et omfattende sett av sektor-

avtaler som knytter Norge tett økonomisk til det indre marked og til reglene som gjelder for EU-markedet, men som beholder en løs institusjonell kopling til EU (jf. Sveits).

Både en fortsatt EØS-løsning og alternativ 3 (jf. Sveits) vil kunne sikre at norske sjømateksportører unngår økte kostnader knyttet til re-etablering av veterinær grensekontroll. Disse to løsningene skiller seg imidlertid fra hverandre på noen viktige punkter. EØS-avtalens dynamiske karakter og institusjonelle overbygning sikrer i stor grad at Norge til enhver tid får oppdatert regelverket på det veterinære området og på den måten unngår reaksjoner og eventuelle sanksjoner fra EUs side, som igjen vil kunne ramme sjømateksporten. Norges deltakelse i EUs komiteer og arbeidsgrupper i tidlige faser av regelverksutviklingen fungerer både som viktige informasjonskanaler og som arenaer, der Norge kan påvirke utviklingen av EUs regelverk og politikk i en tidlig fase av beslutningsprosessen. Dette gjelder ikke minst på sjømatområdet, der Norge i internasjonal og europeisk sammenheng kan anses som en stormakt som både fortjener å bli hørt, og som har en kompetanse som etterspørres blant EU-landene. EØS-avtalen fører med andre ord ikke bare til at Norge kontinuerlig overtar og tilpasser seg til EUs regelverk, men åpner også for aktiv deltakelse (om enn ikke på politisk nivå) i EU-organer. Sveits har ikke denne tilgangen til EU i sin avtale. Dette gjør at det innenfor EØS-løsningen er enklere å få innsikt i hvordan EUs regelverk utvikler seg og skal forstås, og at det åpnes for en viss innflytelse i tidligere faser av regelverksutviklingen. Uten EØS-avtalen eller tilsvarende handelspolitisk ordning vil Norge miste sine deltakelsesrettigheter og risikere å bruke mer ressurser på å oppfylle vilkårene for å eksportere til EU-markedet. Det er denne situasjonen Sveits er i. I tillegg synes Sveits-løsningen å være mer ustabil på grunn av mangelen på en omfattende institusjonell overbygning, noe friksjonen i samarbeidet mellom EU og Sveits de siste årene er en indikasjon på. Det er derfor sannsynlig at norsk sjømateksport vil oppleve større problemer knyttet til handelshindringer hvis EØS-avtalen opphører – relatert til gjeninnføring av grensekontroll, ulikheter i regler/produktkrav på det veterinære området og frafall av muligheten for næringsaktører til å bringe saker inn for ESA/EFTA-domstolen.

En handelsavtale lik det Canada har (jf. alternativ 2), vil kunne redusere (men ikke fjerne helt) slike problemer. Spørsmålet er også både hvor realistisk en slik avtale er, og hvor mye eventuelt Norge må gi i ulike sektorer for å få en slik avtale på plass. Kost/nyttan av en slik avtale er derfor usikker. En mindre ambisiøs handelsavtale lik det Chile har, vil i mindre grad berøre grensekontrollen. En slik avtale vil i noen grad kunne redusere transaksjonskostnader knyttet til handelen gjennom dialog og samarbeid mellom de regulerende myndigheter og gjennom

muligheten for å etablere forenklete handelsprosedyrer. Det chilenske alternativet vil i imidlertid ikke fjerne grensekontrollen.

EØS-avtalen (og et eventuelt EU-medlemskap) framstår på denne måten som de mest gunstige tilknytningsformene på det veterinære området for sjømateksporthørene, dvs. som ordninger innrettet mot å redusere kostnadene knyttet til grensekontroll og oppfyllelse av EUs produksjons- og produktkrav. Det norske landbruket står imidlertid i en annen situasjon – der innebærer EØS-avtalen at man overfor EU har mistet veterinær grensekontroll som virkemiddel i arbeidet med å begrense import av smitte til Norge. Spørsmålet er samtidig på den ene siden hva som er politisk mulig å oppnå i forhandlinger med EU, gitt Norges begrensede forhandlingsstyrke. På den andre siden er det spørsmål om hva som er politisk mulig i Norge å få oppslutning om. Det er et åpent spørsmål om Norge vil kunne få samme gjennomslag i forhandlingene som Canada, gitt styrkeforholdet mellom EU og Norge. På den andre siden er Norge den største leverandøren av sjømat til EU-markedet, noe som gjør at det innenfor EU er interesse blant både forbrukere og sjømatindustri som anvender norske råvarer, å sikre best og billigst mulig tilgang til norsk sjømat. Samtidig vil partene i en handelsavtale normalt ta utgangspunkt i at man skal finne en balansert løsning, dvs. at begge partenes interesser skal ivaretas. Dette betyr gjerne at en avtale omfatter et bredt sett av forhandlingsområder. For eksempel har Canada ikke bare sikret seg markedsadgang til EU, men har også gitt mye på det som for Norge kan betraktes som sensitive områder (jf. landbruk). Spørsmålet er derfor om en handelsavtale lik CETA vil legge press på saksopplinger mellom sjømat og landbruk – en kopling det er vanskelig å få politisk gjennomslag for internt i Norge.

En sveitsisk løsning med et bredt sett av sektoravtaler vil innebære at Norge må godta omtrent de samme betingelsene som gjelder under EØS-avtalen, men med en løsere og mer sårbar institusjonell overbygning og en svekket tilgang til EUs beslutningsprosesser. En videre vurdering av hvilken alternativ tilknytning til EU som både er økonomisk optimal og samtidig politisk ønskelig og gjennomførbar, krever derfor en dypere og bredere politisk analyse.

4.7 KONKLUSJON OG OPPSUMMERENDE VURDERINGER

EØS-avtalen ivaretar per i dag norske eksportørers behov for å unngå tid- og ressurskrevende veterinær grensekontroll ved passering inn til EU-land. Kostnadene knyttet til slik grensekontroll var hovedårsak til at EØS-avtalen ble utvidet på dette området med virkning fra og med 1999. Hvis EØS-avtalen faller bort, vil problem-

stillingen igjen oppstå: Hvordan unngå kostnadene knyttet til grensekontroll på EU-markedet?

Vi har i dette kapitlet redegjort for og diskutert mulige konsekvenser av ulike alternative tilknytningsformer til EU. En sveitsisk løsning vil innebære at Norge langt på vei får tilsvarende løsning for den veterinære grensekontrollen som den som fungerer innenfor EØS-avtalen i dag. Det er imidlertid en fare for at en slik løsning vil være mer ustabil og kostbar å opprettholde, og dessuten mangle tilsvarende tilgang til EUs regelverksarbeid som det Norge har i dag. Det er også et åpent spørsmål om Norge, som geografisk er i en helt annen posisjon enn Sveits, vil kunne oppnå de samme betingelsene på grensekontroll uten en EØS-avtale, som det Sveits har oppnådd.

En kanadisk løsning med en omfattende handelsavtale kan redusere kostnadene knyttet til grensekontroll noe, men besparelsene vil være langt mindre enn det som følger av en EØS-løsning eller en sveitsisk løsning. Også her vil det være et åpent spørsmål både om Norge kan oppnå de samme betingelsene som det Canada har fått, og om sakskoplinger som for eksempel til markedsadgang på landbruksområdet i så fall kan unngås. En mindre ambisiøs løsning, dvs. en løsning som ligner på Chiles handelsavtale, vil kunne forenkle handelen, men i liten grad gjøre noe med kostnadene knyttet til grensekontroll.

I hvert av alternativene til EØS vil spørsmålet om hvor mye Norge må gi til EU av handelslettelser, herunder på sensitive områder som markedsadgang for landbruksvarer, stå sentralt. Videre vil vurderinger knyttet til hvorvidt ulike ordninger for veterinær grensekontroll i tilstrekkelig grad ivaretar behovet for å sikre at smitte fra importerte dyr og animalske produkter ikke spres til og i Norge, også ha stor betydning. Covid-19-krisen i 2020 har aktualisert betydningen av effektive grensekontrollsystemer for å unngå smittespredning, noe som kan påvirke de politiske vurderingene også på veterinær- og matområdet. På grunnlag av de alternativene vi har vurdert her, framstår likevel EØS-avtalen som det mest økonomisk gunstige alternativet for sjømateksportørene, ikke minst med tanke på kostnadsbesparelser som følger av forenkling av den veterinære grensekontrollen.

REFERANSER

- Armstrong, K. & Bulmer, S. (1998). *The Governance of the Single European Market*. Manchester: Manchester University Press.
- BBC (2018). *Brexit: What can UK learn from other external EU borders?* BBC, 15 May 2018. Hentet 10. februar 2020 fra <https://www.bbc.com/news/uk-44054594>
- Breitenmoser, S. (2003). Sectoral Agreements between the EC and Switzerland: Contents and Context. *Common Market Law Review* 40: 1137–1186.

- Elvestad, C. og Veggeland, F. (2010). Using a Soft Mode of Governance to Facilitate Trade: Regulatory Cooperation between the EU and Canada. I N. Veggeland (red.), *Innovative Regulatory Approaches: Coping with Scandinavian and European Policies*. New York: Nova Science Publishers.
- European Commission (2013). Better Training for Safer Food: Border inspection. European Union.
- European Commission (Undated): Countries and regions: Switzerland. <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/switzerland/>
- European Livestock and Meat Trades Union. (2017). The EU Meat Industry in a Hard Brexit Scenario. Report. UECBV European Livestock and Meat Trades Union. <http://www.uecbv.eu/UECBV/documents/BrexitMeatreport12373.pdf>
- Hanf, K. og Soetendorp, B. (1997). *Adapting to European Integration: Small States and the European Union*. London: Routledge.
- Josling, T. og Tangermann, S. (2015). *Transatlantic Food and Agricultural Trade Policy. 50 Years of Conflict and Convergence*. Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- Linder, W. (2013). Switzerland and the EU: the puzzling effects of Europeanisation without institutionalisation. *Contemporary Politics*, 19(2): 190–202. DOI: [10.1080/13569775.2013.785830](https://doi.org/10.1080/13569775.2013.785830)
- Mathisen, T. A. & Solvoll, G. (2020). Økonomiske konsekvenser for eksport av sjømat ved endret grensekontroll (kapittel 5). I Melchior, A. og Nilssen F. (red.), *Sjømatnæringen og Europa: EØS og alternativene*. Oslo: Universitetsforlaget.
- McGovern, E. (2008). *International Trade Regulation*. Exeter: Globefield Press.
- Melchior, A. og Sverdrup, U. (red.) (2015). *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NHO. (2018). *Verden og oss*. Næringslivets perspektivmelding 2018.
- NOU, 2012. NOU Norges offentlige utredninger, 2012:2. Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU. Utredning fra utvalg oppnevnt av Utenriksdepartementet 7. Januar 2010 (Europautredningen). Avgitt til Utenriksdepartementet 17. Januar 2012. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-2/id669368/?ch=1>
- Nilssen, F., Mathisen, T. A., Elvestad, C. & Solvoll, G. (2016). Konsekvenser for handelen med norsk sjømat ved innføring av midlertidig nasjonal grensekontroll i Schengen-området (Rapport 2016). Bodø: Nord universitet.
- OECD. (2018). *Trade Facilitation and the Global Economy*. Paris: OECD.
- Oesch, M. (2019). Switzerland – EU Bilateral Agreements, the Incorporation of EU Law and the Continuous Erosion of Democratic Rights. *Yearbook of European Law*, yez005, 23 August 2019. <https://doi.org/10.1093/yel/yez005>
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization* 42 (3): 427–460.
- Skjerve, E., Grønnstøl, H., Rimstad, E., Sandvik, O. og Skulberg, A. (1996). Matvarekvalitet, dyrehelse og internasjonal handel. *Norsk Veterinærtidsskrift Nr. 6B/96*: 1–111. Rapport utarbeidet av et utvalg nedsatt av Den norske veterinærforening, Oslo, mai 1996.

- St.prp. nr. 100 (1991–92). Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), undertegnet i Oporto, 2. mai 1992. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp100_1991/id627296/
- Stortinget (1996). Møte i EØS-utvalget tirsdag 23. januar, kl. 1530. <https://www.stortinget.no/no/Representanter-og-komiteer/Komiteene/Europautvalget/>
- Ugland, T. og Veggeland, F. (2006). Experiments in Food Safety Policy Integration in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 44(3): 607–624.
- Veggeland, F. (2016). Institusjonelle bindinger og interessekamp: Norges tilpasning til EU på mat- og landbruksfeltet. *Internasjonal Politikk* 74(2):1–23. <https://doi.org/10.17585/ip.v74.459>
- Vos, E. (1999). EU Food Safety Regulation in the Aftermath of the BSE Crisis. *Journal of Consumer Policy* 23: 227–255.