

NILF-rapport 2003–5

WTO og norsk sjømateksport

Erfarte problemer med ikke-tollmessige handelshindringer

WTO and Norwegian seafood exports
A study of reported non-tariff barriers to trade

Frode Veggeland
Nils Øyvind Bergset
Gunn Vesterli

Tittel	WTO og norsk sjømateksport. Erfarte problemer med ikke-tollmessige handelshindringer
Forfattere	Frode Veggeland, Nils Øyvind Bergset, Gunn Vesterli
Prosjekt	WTO og sjømat – spørreundersøkelse 2003 (G004)
Utgiver	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
Utgiversted	Oslo
Utgivelsesår	2003
Antall sider	89
ISBN	82-7077-537-1
ISSN	0805-7028
Emneord	WTO, sjømateksportører, erfarte handelshindringer, handel

Litt om NILF

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

Forord

Rapporten er utarbeidet på oppdrag for Fiskeridepartementet og bygger på en spørreundersøkelse NILF gjennomførte blant norske sjømateksportører og transportører sommeren 2003. Temaet for disse intervjuene var håndtering av eksportarbeidet og erfaringer med ikke-tollmessige handelshindringer. I rapporten blir erfaringene vurdert opp imot WTO-regelverket.

Frode Veggeland har vært prosjektleder og hatt ansvar for kapittel 1, 2, 4 og 5. Nils Øyvind Bergset og Gunn Vesterli har hatt ansvar for kapittel 3 og har dessuten foretatt korrekturlesing og kommet med innspill til rapporten som helhet. Alle har gjennomført intervjuer, selv om hovedtyngden av dette arbeidet har vært utført av Bergset og Vesterli, i tillegg til Mari Vengnes som også skal ha stor takk.

Takk til Fiskeridepartementet, Fiskeridirektoratet, Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening, Eksportutvalget for fisk og Norges Eksportråd for nyttige innspill. En stor takk går dessuten til alle eksportørene og transportørene som har deltatt i undersøkelsen. Uten deres velvillige samarbeid hadde det ikke vært mulig å utarbeide denne rapporten. En takk går til slutt til Svein Ole Borgen, som har lest gjennom og kommentert et tidligere rapportutkast, og til Siri Fauske for tilrettelegging av manuskriptet for trykking.

NILF, oktober 2003

Leif Forsell

Innhold

	Side
SAMMENDRAG.....	1
SUMMARY.....	5
1 INNLEDNING.....	9
1.1 Tema og bakgrunn.....	9
1.2 Rapportens struktur.....	10
2 WTO OG IKKE-TOLLMESSIGE HANDELSHINDRINGER.....	11
2.1 Hva er ikke-tollmessige handelshindringer og kvantitative handelsrestriksjoner?	11
2.2 WTOs regler relatert produktkrav og krav til produksjonsprosesser og -metoder	13
2.2.1 Tekniske handelshindringer: WTOs TBT-avtale.....	13
2.2.2 Veterinære og sanitære tiltak: WTOs SPS-avtale	14
2.3 WTOs regler relatert til toll- og handelsadministrering.....	15
2.3.1 WTOs avtale om importlisensiering.....	15
2.3.2 WTOs avtale om opprinnelsesregler	16
2.3.3 WTOs avtale om inspeksjon før forsendelse	17
2.3.4 WTOs avtale om tollverdi («Avtalen om gjennomføring av artikkel VII i GATT 1994»)	19
2.4 Andre WTO-avtaler og GATT-bestemmelser med særlig relevans for ikke-tollmessige handelshindringer	20
2.4.1 GATT artikkel V om krav til trafikk i transitt.....	20
2.4.2 GATT artikkel VII om verdsetting ved tollbehandling.....	20
2.4.3 GATT artikkel VIII om avgifter, gebyrer og andre formaliteter som har betydning for import og eksport	21
2.4.4 GATT artikkel IX om opprinnelsesmerking.....	21
2.4.5 GATT artikkel X om publisering og administrering av handelsreguleringer.....	22
2.4.6 GATT artikkel XI om forbud mot kvantitative restriksjoner	22
2.4.7 GATT artikkel XX om generelle unntak	22
2.4.8 Bestemmelser om beskyttelsestiltak («safeguards»).....	23
2.4.9 WTOs antidumping avtale	23
2.4.10 WTOs subsidieavtale.....	24
2.4.11 Handelsfasilitering	24
2.5 En kort oppsummering av regelverket.....	25

3	EKSPORT AV NORSK SJØMAT: NØKKELTALL OG ORGANISERING.....	27
3.1	Innledning.....	27
3.2	Sjømatsektoren i Norge.....	27
3.3	Nøkkeltall om norsk sjømateksport.....	29
3.4	Organisering av norsk fiskeriforvaltning og forholdet til næringen.....	33
3.4.1	Tilsyn og kontrollverk i Norge.....	34
3.4.2	EØS og EFTA.....	34
3.4.3	Eksportutvalget for fisk.....	35
3.4.4	Bransjeorganisasjoner.....	35
4	NORSKE SJØMATEKSPORTØRERS ERFARINGER MED IKKE-TOLLMESSIGE HANDELSHINDRINGER.....	37
4.1	Metoder og utvalg.....	37
4.2	Hvordan håndterer og organiserer bedriftene eksportvirksomheten?.....	38
4.2.1	Valg av eksportmarkeder.....	38
4.2.2	Kunde- og kontraktsforhold og nettverk i eksportmarkedene.....	39
4.2.3	Organisering av eksportvirksomheten og klargjøring av dokumentasjon.....	40
4.3	Hvilke typer handelshindringer opplever eksportørene?.....	41
4.3.1	Generelt.....	41
4.3.2	Mengdemessige begrensninger som rammer eksporten.....	43
4.3.3	Problemer knyttet til tollbehandling, grensepassering og andre administrative rutiner.....	43
4.3.4	Produktkrav og krav til produksjonsprosesser og -metoder.....	49
4.3.5	Urettferdige konkurranseforhold som for eksempel subsidiering og dumping.....	52
4.3.6	Korrupsjon, kriminalitet og ustabilitet.....	53
4.3.7	Annet.....	54
4.3.8	Rapporterte handelshindringer fra transportørene.....	55
4.4	Største negative konsekvenser av handelsproblemer?.....	58
4.5	Mest problematiske markeder.....	59
4.6	Hvordan løser eksportørene problemene?.....	61
4.7	Case-studier av opplevde handelshindringer i sjømatsektoren.....	63
4.7.1	Stopp av eksport av frossen laks til Egypt: «tur, men ikke retur».....	63
4.7.2	Stopp av eksport av tørrfisk til USA: «filth and contaminated».....	64
4.7.3	Stopp av eksport av torskehoder til Sør-Korea: «Uegnet for menneskeføde eller proteksjonisme?».....	65
4.8	Andre undersøkelser av ikke-tollmessige handelshindringer.....	66
4.8.1	Eksportrådets gjennomgang av ikke-tollmessige handelshindringer...66	
4.8.2	Fiskeridirektoratets oversikt over ikke-tollmessige handelshindringer.....	67
4.9	Sjømateksportørenes erfaringer: oppsummert.....	68

	Side
5 OPPSUMMERENDE VURDERINGER OG KOMMENTARER.....	73
5.1 Innledning.....	73
5.2 Ikke-tollmessige handelshindringer og sjømat som internasjonal handelsvare	73
5.3 Norske sjømateksportørers erfaringer vurdert opp imot WTO- regelverket.....	75
5.4 Avsluttende kommentarer.....	78
5.5 Behov for videre studier	79
 Kilder.....	 81
 Vedlegg 1: Intervjuguide.....	 83

Sammendrag

I denne rapporten kartlegger vi norske sjømateksportørers erfaringer med handelsproblemer og relaterer disse problemene til WTO-regelverket. Fokus er på ikke-tollmessige tiltak som eksportørene opplever har en handelsrestriktiv virkning. Eksempler på slike tiltak er produktkrav, mengdemessige importbegrensninger, subsidier, og tid- og kostnadskrevende kontrollprosedyrer og rutiner ved grensepassering.

Rapporten inneholder en gjennomgang av WTO-regelverket rettet mot ikke-tollmessige handelshindringer, og en presentasjon og analyse av intervjuer gjennomført blant norske sjømateksportører og transportører sommeren 2003. Utvalget i spørreundersøkelsen består av 23 norske eksportbedrifter. Sjømatbedriftene varierer med hensyn til geografisk beliggenhet, størrelse, organisasjonsformer og eierstrukturer, type eksportmarkeder, og type eksportprodukter. Vi har også intervjuet tre transportbedrifter som har vært involvert i transport av sjømat til utenlandske markeder, og har dessuten fått nyttige innspill fra ansatte i forvaltningen, Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening, Eksportutvalget for fisk og Norges Eksportråd. Intervjuene har på denne måten gitt et mangfoldig og fyldig bilde av både hvordan eksportvirksomheten håndteres i den norske sjømatsektoren og hvilke typer ikke-tollmessige handelsproblemer eksportørene opplever på ulike markeder.

Det generelle inntrykket er at sjømateksportørene ikke nødvendigvis opplever ikke-tollmessige handelshindringer som det store problemet. Mange påpeker at andre forhold, som tollbarrierer og administrative forhold internt i Norge, utgjør et større problem. Samtidig varierer naturligvis vurderingene avhengig av type produkter bedriftene eksporterer og hvilke markeder de eksporterer til. Det utgjør for eksempel en stor forskjell om bedriftene eksporterer henholdsvis frosne/-tørkede eller ferske sjømatprodukter og om de eksporterer til land som omfattes av EØS-avtalen eller ikke.

I rapporten har vi plassert sjømateksportørenes erfaringer med ikke-tollmessige handelshindringer i noen hovedgrupper ut i fra hva som er gjeldende WTO-regelverk:

- *Mengdemessige begrensninger*: jf. forbudet mot kvantitative restriksjoner i GATT artikkel XI
- *Problemer knyttet til tollbehandling, grensepassering og andre administrative prosedyrer*: jf. WTOs avtaler og regler knyttet til toll- og handelsadministrering og handelsfasilitering, herunder GATT artiklene V, VIII og X
- *Produktkrav og krav til produksjonsprosesser og -metoder*: jf. WTOs SPS-avtale og TBT-avtale, i tillegg til GATT artikkel XX om generelle unntak
- *Urettferdige konkurranseforhold som for eksempel subsidiering og dumping*: jf. ikke-diskrimineringsprinsippet i GATT artiklene I og III, WTOs subsidieavtale og WTOs antidumpingavtale

- *Diverse forhold som for eksempel korrupsjon og ustabilitet:* mye av dette dekkes ikke opp av WTO-regelverket

Sjømateksportørene rapporterer om problemer innenfor alle disse gruppene. Det er ikke mange som framhever mengdemessige begrensninger (f.eks. importkvoter eller importforbud) som noe stort problem. Enkelte eksportører har likevel påpekt at det eksisterer slike restriksjoner i Japan, Den dominikanske republikk og Korea. Et konkret eksempel på dette er Koreas forbudet mot import av torskehoder fra Norge som rammet en av eksportørene i utvalget. Flere land har tollkvoter på import av sjømat, det vil si at det er mulig å eksportere sjømat til en bestemt tollsats innenfor fastsatte kvoter, og at tollsatsen økes når eksportmengden går over disse kvotene. EU, som er det største markedet for norsk sjømateksport, har et slik system for flere produkter. Tolleskalering er også et problem ved eksport til EU, det vil si at tollsatsene økes parallelt med bearbeidingsgraden. Både tollkvoter og tolleskalering er samtidig problemer som kan ses i sammenheng med tollforhandlinger og kan derfor ikke sies å være ikke-tollmessige forhold.

Antidumpingtiltakene fra USA og EUs krav om minstepris, har skapt store problemer for markedsadgangen til norsk lakseeksport. Bruk av dumpinganklager kan i og for seg betraktes som ikke-tollmessige forhold, selv om selve mottiltaket i tråd med WTOs antidumpingavtale typisk vil være straffetoll. USAs dumpinganklager har for eksempel resultert i at det er innført straffetoll som virker svært ødeleggende for markedsadgangen til norske lakseeksportører. Resultatet av EUs dumpinganklager ble ikke straffetoll, men i stedet en avtale med Norge som «ordnet problemet» gjennom kravet om minstepris på laks. Minsteprisen ble opphevet i mai 2003, men opphevingsvedtaket ga likevel Norge bare ett års fredningstid fra eventuelle nye dumpinganklager. Det kan derfor være vel verdt å se nærmere på om EUs og USAs praktisering av dumpinganklager og antidumpingtiltak kan rettferdiggjøres under internasjonalt regelverk.

Mange land stiller krav til sjømatproduktene og måten de er produsert på. Det dreier seg da om både kvalitetskrav, helsekrav og miljøkrav. Slike krav kan i mange tilfeller virke begrensende på den internasjonale handelen med sjømat. Eksempel på handelsbegrensende kvalitetskrav er Brasils krav om vanninnholdet i norsk klippfisk – et krav som førte til store problemer for klippfiskeksporten. Eksempel på handelsbegrensende helsekrav er USAs og Kinas krav om nullgrense for listeria i fisk, noe som har skapt situasjoner med midlertidig stopp i eksport av norsk fisk til disse landene. Norge har nemlig ikke en slik nullgrense. I senere år har det skjedd en økning i miljøkravene i internasjonal handel, noe også sjømateksportørene har erfart. Eksportørene påpeker samtidig at dette foreløpig har størst betydning i forhold til private krav, det vil si krav som stilles av for eksempel supermarkedkjeder, industri eller andre kunder. Også slike krav kan imidlertid gjøre det nødvendig med tilpasninger i sjømatproduksjonen. Utviklingen går samtidig i retning av stadig flere myndighetskrav, noe som aktualiserer WTO-regelverket på miljøområdet. Kvalitetskrav og helsekrav dekkes godt opp av WTOs SPS-avtale og TBT-avtale. Det er imidlertid større usikkerhet knyttet til i hvilken grad WTO-regelverket kan og skal gjelde for ulike miljøspørsmål (jf. for eksempel dyrevelferd, genmodifiserte

organismer, miljømerking og krav relatert til bærekraftige naturressurser). Videre avklaringer av eksisterende WTO-regelverk og eventuelt utvikling av nytt regelverk på miljøområdet, har derfor stor betydning for sjømateksporten.

En rekke av problemene sjømateksportørene rapporterer om er forbundet med tollbehandling og prosedyrer og rutiner i forbindelse med grensepassering og handelsadministrering. Flere markeder skiller seg ut som problematiske. Land i Midtøsten, blant annet Egypt, oppfattes å ha forutsigbare, men likevel unødvendig kompliserte og tidkrevende krav og rutiner i forbindelse med importkontrollen. USA stiller strenge produktkrav og gjennomfører ifølge enkelte av eksportørene en svært streng og til dels firkantet importkontroll. Dette har i enkelte tilfeller skapt problemer med å få varene inn på det amerikanske markedet. I Latin-Amerika, der Venezuela, Brasil og den Dominikanske Republikk nevnes spesielt, er det problemer knyttet til valutarestriksjoner, betalingsproblemer, importlisensieringsprosedyrer, tidkrevende kontroller og uforutsigbare regler. Uforutsigbarhet framheves også som et problem i Russland, land som tidligere var del av Sovjetunionen (ikke minst Ukraina), og Kina. I disse landene har flere av sjømateksportørene opplevd tap av tid og penger på grunn av problemer ved grensekontrollstasjonene.

Polen er et annet land der grensekontrollen oppleves som problematisk. Krav om legalisering av dokumenter og stemplingsavgifter oppleves som et problem i Midtøsten, Latin-Amerika og Hviterussland. Kriminalitet, korrupsjon og ustabilitet oppleves som et problem i Russland/tidligere Sovjetunionen (korrupsjon, juks med dokumenter og ran av varetransporter), Kina (korrupsjon), enkelte latinamerikanske land (korrupsjon) og Italia (ran av tørrfiskforsendelser). Når det gjelder EU, så bidro EØS-avtalen til å redusere problemer knyttet til grensekontrollen, ikke minst fordi utvidelsen av avtalen på det veterinære området innebar en nedbygging av den veterinære grensekontrollen mellom EØS-landene. I tillegg har det skjedd en generell harmonisering av regelverket som er rettet mot ikke-tollmessige handelshindringer.

Med unntak av EU-markedet framstår likevel tollbehandling og prosedyrer og rutiner i forbindelse med grensepassering og handelsadministrering som en spesielt interessant gruppe av handelshindringer. For det første er det mange tilbakemeldinger om denne type handelshindringer fra sjømateksportørene. For det andre har denne delen av WTOs regelverk fått relativt lite oppmerksomhet og er til dels lite utviklet. Det synes særlig å være behov for å videreutvikle regelverket relatert til GATT-artiklene V (om trafikk i transitt), VIII (om avgifter og andre formaliteter i forbindelse med import og eksport) og X (om publisering og administrering av handelsreguleringer). Disse bestemmelsene er relativt generelle og gir ikke detaljerte retningslinjer for hvordan handelsproblemer skal håndteres. Det kan derfor være vel verdt å fokusere på hvordan WTO-regelverket på området handelsfasilitering kan videreutvikles. Det er allerede tatt initiativ til dette gjennom mandatet for de pågående WTO-forhandlingene (Doha-runden). Handelsfasilitering framheves der som ett *mulig* forhandlingsområde.

Handelsfasilitering er ett av de fire såkalte Singapore temaene.¹ De andre er handel og investeringer, handel og konkurransepolitikk, og åpenhet i offentlig innkjøp. På WTOs toppmøte i Cancun i september 2003 skulle landene vurdere hvorvidt man skulle gå videre med forhandlinger på disse områdene, noe ikke minst U-landene var skeptiske til. Sammenbruddet i diskusjonene på disse områdene var en av de medvirkende årsakene til at WTO-toppmøtet ble avsluttet uten at landene hadde kommet til enighet om videre forhandlinger. Handelsfasilitering var imidlertid ikke det mest kontroversielle av Singapore temaene, så det bør være god mulighet for at temaet likevel vil bli diskutert i kommende forhandlinger.

¹ De fire temaene har fått navnet «Singapore temaene» («Singapore issues») fordi det var på WTOs ministerkonferanse i Singapore i 1996 at landene ble enige om å se nærmere på hvordan WTO-regelverket kunne utvikles på disse områdene.

Summary

In this report we explore the experiences of Norwegian seafood exporters concerning barriers in international trade. We further relate these experiences to the rules of the WTO (World Trade Organization). Our main focus is on non-tariff measures that may cause trade impediments. Examples of such measures are product regulations, quantitative trade restrictions, subsidies, and, time consuming border control.

First, we present the WTO rules on non-tariff barriers to trade. Then we present an analysis of interviews performed among Norwegian seafood exporters during the summer of 2003. Our sample consists of 23 exporters, which vary according to where they are situated geographically, size, organizational structure, exporting markets, and exporting products. Further, we have interviewed three transport agencies and people working in trade associations and governmental agencies. Thus, we think the interviews are well suited in order to explore both different trade problems caused by other countries' non-tariff measures, and different ways in which the export business is performed in the Norwegian seafood sector.

First of all, many seafood exporters do not see non-tariff barriers to trade as a big problem. Instead, they point to tariff barriers and administrative routines and procedures inside Norway as more problematic. However, the assessments vary according to which products and markets are involved. For example, many of the trade problems reported from companies exporting frozen or dried fish, are quite different from the problems reported from companies exporting fresh fish. Furthermore, because of the EEA Agreement,² the trade conditions are often more favourable in the EEA/EU market than in other markets.

In the report we categorize non-tariff trade barriers according to existing WTO rules:

- *Quantitative restrictions*: cf. the prohibition against such restrictions in GATT Article XI
- *Trade problems relating to custom valuation, border control and other administrative procedures*: cf. WTO Agreements on custom valuation and trade administration and WTO rules on trade facilitation, i.e. GATT Articles V, VIII and X
- *Product regulations and standards*: cf. the SPS Agreement and the TBT Agreement, in addition to GATT Article XX on general exceptions

² The EEA Agreement was negotiated between the European Community and seven member countries of the EFTA and signed in May 1992. Subsequently one of these (Switzerland) decided after a referendum not to participate, and three others joined the European Union. Thus, the remaining *EFTA countries* subject to the agreement are Norway, Iceland and Liechtenstein. The EEA Agreement entered into force on 1 January 1994 with the aim of strengthening trade and economic relations between the Contracting Parties and creating a homogeneous European Economic Area (EEA).

- *Discrimination and unjust competition conditions such as subsidies and dumping*: c.f. the non-discrimination principle established by GATT Articles I and III, the WTO Agreement on Subsidies and countervailing measures and the WTO Agreement on Anti-dumping
- *Various problems such as corruption and instability*: no WTO rules

From our sample of seafood exporters we have reports on trade problems belonging to all of the categories mentioned above. Only a few exporters report on problems caused by quantitative restrictions (such as import quotas and import prohibitions). However, Japan, the Dominican Republic and Korea are all countries where, according to some of the seafood exporters, such restrictions exist. A concrete example is the Korean prohibition on imports of cod heads from Norway, which caused problems for one of the exporters in our sample.

Norwegian salmon exporters stress that anti-dumping accusations from the EU and the USA, have seriously affected their market access. Following such accusations, the EU chose to implement a minimum price requirement for Norwegian salmon exported to the EU market. The USA implemented an anti-dumping measure consisting of a punitive duty. Incidentally, the EU abolished its minimum price regulations at the end of May 2003. However, the anti-dumping measures of the USA persist. Thus, it could be of interest to consider whether the anti-dumping measure conforms to the WTO rules.

Many countries maintain product regulations that cause impediments to international trade in seafood. Such regulations include quality, health and environmental related requirements. An example of quality requirements causing trade impediments is Brazil's rules concerning the water content of imported klipfish, which have caused big problems for many Norwegian exporters. An example of a health requirement causing trade impediments is the zero-level requirement for listeria in fish maintained by China and the USA. In Norway there is no such zero-level requirement. Some Norwegian fish exporters have thus run into problems when exporting to China and the USA. Several seafood exporters have noticed a steady growth in environmental related requirements in international seafood trade. Many of these requirements are private standards, i.e. requirements made by customers such as supermarkets and industry. However, there is also an observed growth in national environmental (mandatory) regulations, e.g. animal welfare, traceability and environmental labelling schemes. Thus, the WTO discussion concerning the issues of trade and environment is of great interest to seafood exporters.

Many of the reported trade problems have to do with custom valuation, border control and other administrative trade procedures. The rules and routines of countries in the Middle East, such as Egypt, are perceived to be predictable, but at the same time strict and unnecessarily complicated and time consuming. The USA is perceived to be especially strict with regard to border control procedures. Moreover, the inspectors are reported to show a low degree of flexibility. Thus, there are several reports on Norwegian seafood products being unnecessarily detained by U.S. inspectors at the border. In Latin America seafood exporters experience problems with exchange restrictions, methods of payments, import

licensing procedures and unpredictable trade regulations. Venezuela, Brazil and the Dominican Republic are countries that are especially mentioned as problematic. Unpredictability is perceived to be a big problem in Russia, other countries of the former Soviet Union (e.g. Ukraine), and China. Several seafood exporters have experienced loss of time and money because of problems that occur at the border control stations in these countries. Many exporters also point to Poland as a country where the routines and procedures at the border control stations cause problems. Consular transactions, including legalisation of documents and administrative fees, are perceived to cause problems when exporting to the Middle East, Latin America and Belo-Russia. Seafood exporters further report on crime, corruption and other sources of instability in Russia/former Soviet Union (corruption, false documents and robberies of consignments), China (corruption), Italy (robberies on consignments of stockfish) and some countries in Latin America (corruption).

In general, Norwegian seafood exporters do not perceive that non-tariff measures cause many trade problems when exporting to the EU. Due to the EEA Agreement, veterinary regulations have been harmonized and veterinary checks (border control) have been removed. Thus, the EEA Agreement eliminates some of the main sources of non-tariff trade barriers.

Nevertheless, procedures and routines in connection with border control, custom valuation and trade administration constitute a particularly interesting set of trade barriers. First, the seafood exporters report on many such trade barriers outside the EU market. Second, the relevant WTO rules have received relatively little attention. Furthermore, the rules are less developed than, e.g., the SPS Agreement and the TBT Agreement. Thus, with regard to seafood exports, it should be worthwhile looking more closely on the relevant WTO rules, especially GATT Articles V (*Freedom of Transit*), VIII (*Fees and Formalities connected with Importation and Exportation*) and X (*Publication and Administration of Trade Regulations*). These provisions are relatively general in form and do not provide detailed guidelines on how trade barriers caused by the relevant non-tariff measures ought to be handled. Thus, there is a need to discuss seriously how WTO rules on trade facilitation could be developed further. The WTO has already made an initiative to progress this work through the ongoing trade negotiations (the Doha Round). The Ministerial Declaration from Doha clearly states trade facilitation as one possible issue up for negotiations.

Trade facilitation is one of the four so-called Singapore issues.³ The other three are trade and investment, trade and competition policy, and transparency in public procurement. At the WTO Ministerial Conference in Cancun in September 2003, the members were supposed to consider whether to start negotiations on these issues. Developing countries in particular were however sceptical to the idea. Thus, the Ministerial Conference collapsed with no agreement on modalities for further negotiations. The collapse was partly caused by the disagreement on Singapore

3 The four issues were named the «Singapore issues» after the declaration from the WTO Ministerial Conference in Singapore in 1996, which mandated the establishment of working groups to assess the scope for WTO rules in these areas.

issues. Trade facilitation was not, however, among the most controversial issues. Hence, the chances of moving this issue forward in subsequent discussions should be quite good.

1 Innledning

1.1 Tema og bakgrunn

Denne rapporten handler om ikke-tollmessige tiltak som kan fungere som handelshindringer i internasjonal handel med sjømat. I GATT, forgjengeren til Verdens handelsorganisasjon (WTO), var lenge hovedfokus på hvordan man kunne legge til rette for handelen gjennom tollreduksjoner.⁴ På 1970-tallet ble det rettet økt oppmerksomhet mot andre typer tiltak av betydning for handelen, som produktkrav, opprinnelsesregler, tollbehandlingsrutiner, lisensieringsordninger m.m. Det ble videreutviklet egne handelsregler for disse ordningene – en utvikling som fortsatte i forhandlingsrunden på 1980-tallet (Uruguay-runden) og den pågående forhandlingsrunden i WTO (Doha-runden).

I forbindelse med de pågående WTO-forhandlingene er landene blitt bedt om å innrapportere ulike typer ikke-tollmessige handelshindringer de opplever som problematiske. WTO-sekretariatet har med dette som utgangspunkt utarbeidet en oversikt der type handelshindringer, involverte varegrupper og relevant WTO-regelverk er identifisert (WTO 2003). Markedene hvor de påståtte handelshindringer har oppstått, er imidlertid anonymisert. Oversikten dekker andre produkter enn landbruk, dvs. industri og sjømat. Landbruk behandles i separate forhandlinger.

Norge har i hovedsak offensive interesser på forhandlingsområdene utenom landbruk. Et viktig spørsmål for disse områdene har derfor vært hvordan WTO-regelverket kan bidra til å fjerne handelshindringer. I den forbindelse har det vært behov for å kartlegge *hvilke* typer handelshindringer som har betydning for norsk

⁴ GATT: The General Agreement on Tariffs and Trade; WTO: World Trade Organization

eksport. Det har tidligere vært gjennomført undersøkelser som fokuserer på betydningen av ikke-tollmessige handelshindringer for norsk eksport (jf. f.eks. Dybedal og Hermansen 2002; Veggeland 2002; WTO 2003). Sjømateksporten er i liten grad berørt i disse undersøkelsene. Det har derfor vært behov for å få et bedre inntrykk av hvordan *sjømateksportørene* opplever eksportvirksomheten og *hvilke typer handelsproblemer* som oppstår i forbindelse med eksporten.

Formålet med denne rapporten er å vurdere ikke-tollmessige handelshindringer sett fra sjømateksportørens ståsted. Hvilke typer handelshindringer opplever de? Hvor betydningsfulle er disse vurdert opp mot andre problemer? Hvilke markeder er problematiske, og hvordan håndterer og løser man problemene? Vi kartlegger dette gjennom en intervjurunde, der vi har fått norske sjømateksportører til å redegjøre for erfarne ikke-tollmessige handelshindringer som har oppstått i forbindelse med eksportvirksomheten. Vi har også foretatt en gjennomgang av WTOs regelverk og relevansen av dette for de problemer eksportørene rapporterer om.

1.2 Rapportens struktur

I kapittel 2 har vi redegjort for WTOs regelverk på området ikke-tollmessige handelshindringer, herunder også de deler av regelverket som er blitt trukket fram som aktuelle forhandlingstemaer under den pågående forhandlingsrunden. I kapittel 3 gir vi en oversikt over sjømatektoren og presenterer noen nøkkeltall for sjømateksporten. Kapittel 4 består av en presentasjon av funn vi har gjort i intervjurunden blant de norske sjømateksportørene. Vi har i den forbindelse kategorisert opplevde handelshindringer i ulike grupper og relatert dem til gjeldende WTO-regelverk. Kapittel 5 inneholder noen oppsummerende vurderinger og avsluttende kommentarer.

2 WTO og ikke-tollmessige handelshindringer⁵

2.1 Hva er ikke-tollmessige handelshindringer og kvantitative handelsrestriksjoner?

Det finnes ingen enkel og autoritativ definisjon på hva ikke-tollmessige handelshindringer (jf. også uttrykket ikke-tariffære handelshindringer) er. En mulighet er å si at dette rett og slett dreier seg om alle andre handelshindringer enn de rent tollmessige. Samtidig kan det være nødvendig å være noe mer spesifikk, ikke minst når formålet er å knytte slike hindringer til konkrete internasjonale regler. «Encyclopedia of International Trade»⁶ definerer ikke-tollmessige handelshindringer på følgende måte:

Any number of import quotas or other quantitative restrictions, non-automatic import licensing, customs surcharges or other fees and charges, customs procedures, export subsidies, unreasonable standards or standards-setting procedures, government procurement restrictions, inadequate intellectual property protection and investment restrictions which deny or make market access excessively difficult for goods or services of foreign origin.

5 Dette kapitlet bygger på framstillingen av WTOs regelverk i notatet «WTO-regelverk og norske eksportørers erfaringer med ikke-tariffære handelshindringer», skrevet av Frode Veggeland på oppdrag for Nærings- og handelsdepartementet og levert desember 2002.

6 «Encyclopedia of International Trade»; elektronisk utgave på hjemmesidene til WorldTradePress: <http://www.worldtradeexpress.com/eit/dictionary1.html>

Et bredt spekter av handelshindringer utenom toll faller på denne måten innenfor denne definisjonen. WTO-sekretariatet har på sin side foretatt en mer avgrenset forståelse av hva som skal betegnes som ikke-tollmessige tiltak i gjeldende *WTO-regelverk* (jf. WTO 1998b). Vi kommer tilbake til dette.

Ikke-tollmessige handelshindringer ble satt på dagsorden under Tokyo-runden i GATT (1973–79), der det ble forhandlet fram en rekke plurilaterale avtaler (såkalte «Codes») på ulike områder, f.eks. på området tekniske handelshindringer og veterinære og sanitære tiltak («Standards Code»; også kalt «TBT Code») og på området lisensieringssystemer («Import Licensing Code») (Grieco 1990).⁷ Disse avtalene var i utgangspunktet frivillige og bindende kun for de som valgte å undertegne. Det var først gjennom reforhandlingene under Uruguay-runden (1986–93) at avtalene ble obligatoriske for alle WTO-medlemmer. Uruguay-runden førte både til videreføring og endringer i etablerte avtaler (som TBT-avtalen og avtalen om importlisensiering) og til opprettelsen av nye avtaler (som SPS-avtalen).

Et kjennetegn ved mange ikke-tollmessige handelshindringer er at de i praksis vil føre til kvantitative restriksjoner på handelen (produkter nektes innført hvis bestemte kriterier ikke er oppfylt). Kvantitative restriksjoner betyr kort og godt at det innføres mengdebestemte begrensninger på handelen med andre land.⁸ Import- eller eksportforbud vil i den sammenheng være de mest ekstreme tiltakene. Som oftest er restriksjonene mindre omfattende og blir heller innført i form av kvoter og/eller med utgangspunkt i betingelser som må oppfylles for at produktet/produktene skal slippe inn på markedet. Kvantitative restriksjoner kan dermed omfatte en rekke forskjellige tiltak utenom tollbarrierer som har betydning for internasjonal handel. En mulig definisjon er:

Explicit limits, or quotas, on the physical amounts of particular commodities that can be imported or exported during a specified time period, usually measured by volume but sometimes by value. The quota may be applied on a «selective» basis, with varying limits set according to the country of origin, or on a global basis that only specifies the total limit and thus tends to benefit more efficient suppliers. Quotas are frequently administered through a system of licensing.⁹

Som vi ser av denne definisjonen vil ikke minst kvoter og lisenser ofte stå sentralt i en diskusjon om kvantitative restriksjoner. Kvantitative restriksjoner dreier seg dermed om ikke-tollmessige tiltak som innføres for å regulere og/eller begrense internasjonal handel.

Vi skal videre under punkt 2.2 og punkt 2.3 presentere de deler av regelverket som WTO selv kategoriserer som relevante for ikke-tollmessige tiltak, nemlig TBT-

⁷ I tillegg ble det forhandlet fram fem andre «codes»: customs valuations, subsidies and countervailing duties, antidumping duties, government procurement and trade in civil aircraft.

⁸ For en utfyllende beskrivelse av regelverket knyttet til WTOs forbud og kvantitative restriksjoner og unntakene fra dette, se Veggeland et al. (2003a).

⁹ Definisjonen er å finne i «Encyclopedia of International Trade». Se også «Customs Glossary» på hjemmesidene til Automated System for Customs Data (ASYCUDA): <http://www.asycuda.org/> og «Deardorff's Glossary of International Economics»: <http://rfe.org/dict/index.html>.

avtalen, SPS-avtalen, avtalen om importlisensiering, avtalen om opprinnelsesregler, avtalen om inspeksjon før forsendelse og avtalen om tollverdi.¹⁰ De to første av disse avtalene dreier seg om krav (reguleringer og standarder) til produkter og produksjonsprosesser og -metoder, mens de fire andre områdene i praksis dreier seg om ulike aspekter ved toll- og handelsadministrering i eksport- og importland. I punkt 2.4 presenterer vi kort andre bestemmelser og avtaler i WTO med spesiell relevans for området ikke-tollmessige handelshindringer.

2.2 WTOs regler relatert produktkrav og krav til produksjonsprosesser og -metoder

2.2.1 Tekniske handelshindringer: WTOs TBT-avtale

TBT-avtalen kan sies å være rettet mot to overordnede hensyn (WTO Secretariat 1999: 71).¹¹ For det første tar den sikte på at tekniske reguleringer og standarder¹² (inkludert krav til emballasje, navnebetegnelser og merking) og prosedyrer for å teste og sertifisere at disse blir overholdt, ikke skal skape unødvendige handelshindringer. For det andre understrekes det i avtalen at statene kan innføre tiltak som er nødvendige for å beskytte nasjonal sikkerhet, unngå uredelig praksis og å beskytte folkehelsen, dyrehelsen, plantehelsen og miljøet (jf. artikkel 2.2). Denne listen over legitime hensyn er imidlertid *ikke* uttømmende, slik at det i prinsippet også er mulig at andre typer hensyn kan legitimere handelsrestriktive tiltak.

I likhet med SPS-avtalen understreker TBT-avtalen betydningen av internasjonale standarder, men igjen vises det til at avvik fra slike standarder kan aksepteres hvis nødvendig for å oppfylle legitime hensyn, jf. f.eks. artikkel 2.4:

Where technical regulations are required and relevant international standards exist or their completion is imminent, Members shall use them, or the relevant parts of them, as a basis for their technical regulations except when such international standards or relevant parts would be an ineffective or inappropriate means for the fulfilment of the legitimate objectives pursued, for instance because of fundamental climatic or geographical factors or fundamental technological problems.

Avtalen stiller krav om at reguleringer og standarder ikke skal innføres med det formål å begrense handelen og at de samtidig skal være i overensstemmelse med de grunnleggende prinsippene i GATT knyttet til ikke-diskriminering.¹³ I avtalen oppfordres ellers medlemmene til å basere sine tiltak på internasjonale standarder og å delta i det internasjonale standardiseringsarbeidet. Avtalen krever dessuten at

10 Basert på WTOs egen framstilling og avgrensning av dette regelverket. Se WTO (1998b). (NTMs = Non-Tariff Measures).

11 Se også fortalen til avtalen.

12 I TBT-avtalen defineres reguleringer som obligatoriske tiltak, og standarder som frivillige tiltak. Mer utdypende definisjoner finnes i avtalens annek 1.

13 Jf. bestevilkårsprinsippet og prinsippet om nasjonal behandling i henholdsvis GATT artikkel I og III.

statene skal informere hverandre om standardiseringsarbeidet. Et annet viktig poeng er at de nasjonale organene med ansvar for testing og sertifisering, skal unngå at importvarer blir utsatt for diskriminering og at de så langt som mulig gjensidig skal godkjenne hverandres tester og sertifikater. En viktig forskjell mellom Uruguay-rundens avtale og TBT Code fra Tokyo-runden, er samtidig at det ikke bare er reguleringer og standarder rettet mot selve produktet som omfattes av avtalen, men også de reguleringer og standarder som er rettet mot produksjonsprosesser og -metoder som har vært brukt til å framstille produktet. Avtalen dekker ellers både landbruksprodukter og industriprodukter (jf. artikkel 1.3), men ikke de tiltak som faller inn under definisjonen av SPS-tiltak (jf. artikkel 1.5).

TBT-avtalen kan ellers sies å bestå av tre hoveddeler (WTO Secretariat 1999:73; Veggeland et al. 2002). Én del handler om utarbeidelse, godkjenning og anvendelse av tekniske reguleringer (jf. artikkel 2 for statlige myndigheter og artikkel 3 for lokale og ikke-offentlige organer), én del handler om standardiseringsorganers utarbeidelse, godkjenning og anvendelse av standarder (jf. artikkel 4 og Code of Good Practice), og én del handler om tekniske prosedyrer («Conformity Assessment Procedures») som for eksempel testing, verifisering, inspeksjon og sertifisering, som tar sikte på å sikre at reguleringer og standarder overholdes (jf. artikkel 5, 6, 7, 8 og 9).

Håndteringen og overvåkingen av avtalen foregår i TBT-komiteen, der også notifiserte og ikke-notifiserte tiltak diskuteres.

2.2.2 Veterinære og sanitære tiltak: WTOs SPS-avtale

SPS-avtalen ble med utgangspunkt i TBT Code fra Tokyo-runden, forhandlet fram som en egen avtale under Uruguay-runden. Avtalen åpner for at statene kan begrense handelen hvis nødvendig for å beskytte folkehelsen, dyrehelsen eller plantehelsen (WTO Secretariat 1999:62). Den overordnede målsettingen for avtalen er samtidig å sikre at tiltak rettet mot mattrygghet og beskyttelse av dyre- og plantehelse i minst mulig grad skal påvirke handelen (jf. fortalen til avtalen).

Avtalen omfatter alle mulige tiltak som er innført med sikte på å beskytte dyr og planter mot sykdom, folk og dyr mot potensielt farlig mat og fôr (jf. f.eks. toksiner og pesticider), og folk mot matbårne sykdommer (jf. f.eks. salmonella), og sykdommer som smitter fra dyr til folk (jf. f.eks. rabies).¹⁴ Den stiller samtidig opp en del kriterier som skal oppfylles når statene innfører slike tiltak. SPS-tiltak vil ofte være rettet mot landbruks- og sjømatprodukter, og er dessuten relevant for skogindustrien og næringsmiddelindustrien. Viktig norsk eksportvirksomhet kan på denne måten også oppleve handelshindringer i form av SPS-krav på utenlandske markeder.

I tråd med SPS-avtalen skal tiltak være vitenskapelig fundert og innført på en måte som ikke virker diskriminerende eller fungerer som en skjult handelshindring (jf. artikkel 2). Avtalen viser videre til to måter å oppfylle disse forpliktelsene på. Den ene måten er å basere tiltakene på internasjonalt anerkjente standarder (jf. artikkel 3). Tre standardiseringsorganer trekkes i den forbindelse eksplisitt fram

¹⁴ Se definisjonen av SPS-tiltak i avtalens annek A.

som referansepunkter: Codex Alimentarius Commission (matvarestandardorgan under FN), Office International des Epizooties (OIE – Verdens dyrehelseorganisasjon) og International Plant Protection Convention (IPPC – plante-helseorgan under FN). Tiltakene kan alternativt baseres på et høyere beskyttelsesnivå, men dette må i så fall kunne begrunnes og rettfærdiggjøres med utgangspunkt i vitenskapelig kunnskap og kriterier som er stilt opp i avtalens artikkel 5 (om risikovurderinger og fastsettelse av passende beskyttelsesnivå).

SPS-avtalen legger opp til at statene bør harmonisere sine bestemmelser ved å legge internasjonale standarder til grunn for sine regler. Betydningen av slike standarder understrekes flere steder i avtalen, og statene oppfordres dessuten til å delta for fullt i de tre nevnte standardiseringsorganene. En annen bestemmelse som i denne sammenheng også har betydning, er artikkel 4 som legger opp til at statene skal akseptere andre staters tiltak som likeverdige som sine egne («ekvivalente»), så lenge tiltakene bidrar til å oppnå det samme beskyttelsesnivået.

Det er opprettet en egen komité – SPS-komiteen – som overvåker iverksettingen og oppfølgingen av avtalens bestemmelser, og som fungerer som et forum der landene kan diskutere SPS-relevante tiltak som har betydning for internasjonal handel.

2.3 WTOs regler relatert til toll- og handelsadministrering

WTO-sekretariatet plasserer fire grupper av bestemmelser i denne kategorien hvorav den første – importlisensieringsavtalen – handler om handelsadministrering, mens de tre andre handler om administrering av tollbehandling og -klarering.

2.3.1 WTOs avtale om importlisensiering¹⁵

Importlisensieringsavtalen består av et sett av virkemidler og detaljerte bestemmelser som skal forhindre at lisenser fungerer som handelsbarrierer. Avtalen gir retningslinjer til hvilke betingelser som kan stilles med hensyn til anvendelsen av importlisenser, og fastsetter prosedyrer for hvordan landene i den forbindelse skal gå fram. Den tar sikte på å forenkle, klargjøre og begrense de administrative kravene som må oppfylles for å få innvilget importlisenser. I avtalen erkjennes det at det finnes legitime grunner til at landene anvender importlisenser, men det overordnede formålet er likevel å hindre at lisenser på en urimelig måte blir brukt som handelshindringer. Eksportlisensiering er ikke dekket opp i avtaleverket, selv om dette har vært tema i tidligere forhandlinger om avtalen (Croome 1999).

Importlisensieringsavtalen dekker forenklet sagt to hovedområder: «automatiske» lisensieringssystemer – som er rettet mot *overvåkning* av import, ikke begrensninger – og «ikke-automatiske» lisensieringssystemer, som dreier seg om administrering av kvantitative eller andre importrestriksjoner, og der det stilles visse betingelser og krav for utstedelse av lisenser (WTO Sekretariat 1999). Avtalen handler om kriterier som må oppfylles *før* importen gjennomføres og inneholder dermed *ikke* regler om

¹⁵ For en utfyllende gjennomgang av WTOs importlisensieringsavtale og håndteringen av denne, se Veggeland et al. (2003b).

dokumentasjon knyttet til tollklareringen. Denne type dokumentasjon er faktisk i artikkel 1.1 eksplisitt unntatt fra avtalens gyldighetsområde.

Det er først og fremst «ikke-automatiske» lisensieringssystemer som har betydning som handelsbarrierer. Offentlige myndigheter kan bruke disse til å administrere både kvoter og sikkerhetstiltak eller andre tiltak som inneholder bestemte krav til produktene (f.eks. til risikomateriale, våpen, antikviteter etc.). Også importkrav som i praksis fungerer som importlisenser, som sertifisering av veterinære, sanitære og tekniske standarder og reguleringer, faller inn under avtalebestemmelsene. Importlisensieringsavtalen inneholder både bestemmelser som gjelder likt for begge typer lisensieringssystemer (artikkel 1) og bestemmelser som gjelder spesifikt for det enkelte system (artikkel 2 for automatisk importlisensiering og artikkel 3 for ikke-automatisk importlisensiering).

Fra eksportørens ståsted vil sannsynligvis det viktigste aspektet ved lisensieringsprosedyrene være knyttet til det som har betydning for *hvor lang tid* det tar å få godkjent lisenser, hvor komplisert og kostbart det vil være å oppfylle kravene, om tidsfrister etc. skaper problemer med å gjennomføre handelen, og om alle lisenssøkere behandles likt (Croome 1999: 73–74). Offentlige myndigheter kan også bruke importlisenser som kun et virkemiddel i arbeidet med å kartlegge handelsstrømmene. I så fall vil importører/eksportører ha en mer eller mindre automatisk rett til å få innvilget sin lisenssøknad (jf. «automatiske» lisensieringssystemer). Likevel kan forsinkelser og administrativt rot også i slike tilfeller skape problemer for handelen.

Avtalen om importlisensiering håndteres i en egen komité i WTO («Committee on Import Licensing»), der også landenes notifiseringer blir lagt fram og diskutert.

2.3.2 WTOs avtale om opprinnelsesregler

Opprinnelsesregler er kriterier som anvendes for å klargjøre den nasjonale opprinnelsen til et produkt. I prinsippet kan et produkt kun ha ett opphavsland. Det kan imidlertid ofte være vanskelig å fastslå denne opprinnelsen, siden stadig flere produkter settes sammen av deler med ulik opprinnelse, og siden ulike deler av produksjonsprosessen gjerne foregår i forskjellige land.

Hvilken opprinnelse et produkt har kan i mange tilfeller ha store konsekvenser, siden produktet kan bli utsatt for diskriminerende tiltak avhengig av opprinnelsesland. For eventuell norsk produksjon av fiskeprodukter som delvis baseres på russiske produkter, vil det for eksempel ha stor betydning om Norge eller Russland står som opprinnelsesland ved eksport. Ulike regler kan her gjelde for både nivået på tollsatsene, krav til dokumentasjon, veterinære forhold etc.

Innenfor rammen av WTO brukes opprinnelsesregler

- til å bestemme om et produkt skal behandles i tråd med bestevilkårsprinsippet («most-favoured nation») eller i tråd med ordningen for særbehandling («preferential treatment») av U-land
- til å iverksette tiltak og virkemidler i handelspolitikken som for eksempel antidumping avgifter og beskyttelsestiltak («safeguards»)
- til utarbeidelse av handelsstatistikk

- ved anvendelsen av merking og varebetegnelser
- ved offentlige anskaffelser

Opprinnelsesregler er i artikkel 1 i avtalen om opprinnelsesregler definert som

(...) those laws, regulations and administrative determinations of general application applied by any Member to determine the country of origin of goods provided such rules of origin are not related to contractual or autonomous trade regimes leading to the granting of tariff preferences going beyond the application of paragraph 1 of Article I of GATT 1994.

Kjernebestemmelsene er ellers nedfelt i avtalens del IV: *Harmonization of Rules of Origin* (WTO Sekretariat 1999: 119). Denne delen av regelverket omhandler et arbeidsprogram som tar sikte på å etablere et nytt sett av harmoniserte bestemmelser for opprinnelsesregler. Arbeidsprogrammet utføres i samarbeid med WTO og Verdens tollorganisasjon («World Customs Organization»). Programmet er basert på et sett av retningslinjer og prinsipper som samtidig gjelder for ikke-harmoniserte opprinnelsesregler; reglene skal ikke brukes som handelspolitiske virkemidler; reglene skal være objektive, forutsigbare og konsistente og basert på «positive» standarder; *opprinnelsen til et bestemt produkt skal enten være landet der produktet er produsert eller – når flere enn ett land har vært involvert i produksjonen – det landet der den siste betydelige bearbeidelsen ble utført*. Viktige deler av arbeidsprogrammet handler om å bli enige om ulike definisjoner, som når et produkt kan sies å være «wholly obtained in one country» og hvilke minimumsoperasjoner eller -prosesser som produktet gjennomgår, som i seg selv ikke er nok til å påvirke hvilken opprinnelse produktet skal ha.

Det er opprettet en egen komité i WTO til å håndtere arbeidet med opprinnelsesregler, nemlig «WTO Committee on Rules of Origin». I tillegg bistår en teknisk komité under Verdens tollorganisasjon i arbeidet.

2.3.3 WTOs avtale om inspeksjon før forsendelse

Inspeksjon før forsendelse er i artikkel 1.3 i avtalen definert som

(...) all activities relating to the verification of the quality, the quantity, the price, including currency exchange rate and financial terms, and/or the customs classification of goods to be exported to the territory of the user Member.

Denne type aktiviteter brukes av både offentlige myndigheter og av private bedrifter. Det vil ofte være slik at importører krever en inspeksjon før forsendelse for å sikre seg at varenes verdi, kvalitet, mengde eller andre forhold er i overensstemmelse med kontraktvilkårene. Avtalen dekker imidlertid ikke rene *private* ordninger. Den gjelder utelukkende tilfeller der offentlige myndigheter krever at eksportører eller importører skal akseptere at inspeksjon før forsendelse inngår som en betingelse for å importere til dette landet. Inspeksjonene kan ha negativ betydning for handelen ved at de forårsaker forsinkelser og økte kostnader og/eller ved at de innebærer verddivurderinger av forsendelsene som endrer det kontraktsmessige forholdet mellom kjøper og selger.

I praksis er det ofte spesialiserte firmaer som gjennomfører denne type inspeksjoner, men avtalen inneholder ingen direkte forpliktelser for disse. Avtalebestemmelsene forplikter i stedet *offentlige myndigheter* til å sørge for at disse firmaene opptrer i tråd med regelverket.

Avtalens kjernebestemmelse er artikkel 2 («Obligations of User Members») som omfatter mer enn halvparten av den totale avtaleteksten (WTO Sekretariat 1999: 116). I denne artikkelen er det bestemmelsene relatert til verifisering av priser som er de viktigste. Myndighetene kan på grunnlag av inspeksjonene avvise en kontraktfestet pris kun i de tilfeller der avvisningen er basert på en verifisering som oppfyller kriteriene som er nedfelt i artikkel 2.20. Ifølge punkt b) i denne bestemmelsen skal inspeksjonsenheten

(...) base its price comparison for the verification of the export price on the price(s) of identical or similar goods offered for export from the same country of exportation at or about the same time, under competitive and comparable conditions of sale, in conformity with customary commercial practices and net of any applicable standard discounts.

Artikkel 2.20 viser videre til hvordan sammenlikningene skal gjennomføres. Listen over priser og kostnader som *ikke* skal brukes i forbindelse med verifisering av priser er forøvrig langt på vei sammenfallende med de som brukes i avtalen om tollverdi (se under).

Artikkel 2 inneholder ellers en rekke andre krav, mange av dem parallelle med generelle prinsipper som gjelder i WTO. Inspeksjonene skal for eksempel ikke virke diskriminerende, dvs. at prosedyrer og kriterier skal anvendes likt overfor alle eksportører og at alle inspektører skal arbeide etter de samme standarder. Videre skal inspeksjonene følge bestemmelsene om nasjonal behandling (jf. GATT artikkel III), dvs. at inspeksjonene ikke skal anvende strengere bestemmelser på utenlandske produkter enn hva som gjelder for tilsvarende innenlandske produkter. De standarder som faktisk blir brukt skal være i tråd med det som er oppgitt i salgskontrakten. I de tilfeller der kontrakten ikke fastsetter noen konkrete standarder, skal internasjonale standarder legges til grunn.

WTOs *eksportørland* er også forpliktet til å sørge for at lover og regler av relevans for inspeksjoner før forsendelse, anvendes på en ikke-diskriminerende måte, og de skal legge til rette for at andre aktører kan gjøre seg kjent med dette regelverket. De skal også på forespørsel tilby teknisk hjelp til medlemmer som har problemer med å oppfylle avtaleforpliktelsene.

Det er ikke opprettet noen egen komité for avtalen. I stedet overvåkes den direkte av Varerådet («Council for Trade in Goods»). Avtalen gjennomgås ellers på ministerkonferansene, der den også på bakgrunn av opplevde erfaringer kan bli endret.

2.3.4 WTOs avtale om tollverdi («Avtalen om gjennomføring av artikkel VII i GATT 1994»)¹⁶

Proessen med å bestemme verdien til et produkt ved tollbehandling («customs valuation») kan medføre like store problemer for handelen som de faktiske tollsatsene. En lav tollsats skal i utgangspunktet sikre markedsadgangen til et produkt, men hvis tollavgiften settes kunstig høyt på grunn av tollmyndighetenes overvurdering av produktets verdi, blir dette i praksis vanskelig å oppnå. Lenge var det kun GATT artikkel VII («Valuation for Customs Purposes») som ga retningslinjer for hvordan nasjonale tollmyndigheter skulle gå fram i forbindelse med fastsetting av tollverdi (WTO Secretariat 1999: 110). Etter hvert viste det seg imidlertid at bestemmelsen ikke var omfattende og konkret nok til å unngå til dels betydelige forskjeller mellom ulike staters praksis på dette området. Det hendte også at prosedyrene ble brukt vilkårlig og i proteksjonistisk øyemed. Det var derfor vanskelig for importører og eksportører å vite med sikkerhet på forhånd hvilken tollavgift som faktisk ville bli gjeldende for det aktuelle produktet.

Slike problemer bidro til at det i Tokyo-runden ble forhandlet fram et nytt sett av bestemmelser i en egen avtale kalt «Customs Valuation Code». Avtalen gjaldt imidlertid kun for de av landene som valgte å undertegne. I Uruguay-runden ble bestemmelsene videreført i en ny og mer eller mindre identisk avtale som samtidig var forpliktende for *alle* WTO-medlemmer, «Avtalen om gjennomføring av artikkel VII i GATT 1994». Avtalen tar sikte på å etablere et rettferdig, ensartet og nøytralt system for verdsetting av produkter for tollbehandling. Bestemmelsene skal bidra til å redusere problemet med at landene bruker vilkårlige eller fiktive verdier på produktene. Poenget er at man på denne måten skal sikre at det er den faktiske og reelle verdien av et produkt som ligger til grunn ved bruk av tollsatser.

Avtalen må sies å være en relativt teknisk avtale, noe som blant annet kommer fram ved at anneks I, som inneholder retningslinjer for hvordan avtalen skal forstås, tar like stor plass som de 24 artiklene i selve avtalen. Denne detaljeringsgraden bidrar samtidig til å begrense mulighetene for at prosedyrene brukes på en vilkårlig måte.

Kjernen i avtalen er de seks alternative metodene som kan brukes ved verdisetting av tollverdi, jf. artikkel 1–6. Disse er hierarkisk plassert, dvs. at den andre metoden kun skal brukes hvis man ikke klarer å fastsette en tollverdi i tråd med den første metoden, at den tredje metoden kun skal brukes hvis man ikke når fram med den andre etc. Unntaket gjelder den fjerde og femte metoden, der rekkefølgen er åpen. Den sjette muligheten oppstår kun hvis det ikke er mulig å anvende noen av disse metodene. Artikkel 7 viser til at tollverdien da skal fastsettes ved å

16 Det aktuelle regelverk er: GATT artikkel VII («Valuation for Customs Purposes») og «Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994» (jf. avtalen om tollverdi). I tillegg kommer beslutninger på ministermøtene: «Decision Regarding Cases Where Customs Administrations Have Reasons to Doubt the Truth or Accuracy of the Declared Value» og «Decisions on Texts Relating to Minimum Values and Imports by Sole Agents, Sole Distributors and Sole Concessionaires». Se WTOs hjemmesider: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm8_e.htm#rules

bruke «...reasonable means consistent with the principles and general provisions of this Agreement and of Article VII of GATT 1994 and on the basis of data available in the country of importation».

Selv om avtalen ikke formelt sett er rettet mot verdisetting i forbindelse med skatteberegninger og valutakontroll, så er det ingenting som hindrer at den kan brukes til slike formål hvis nasjonale myndigheter ønsker det. For øvrig inneholder avtalen ellers bestemmelser om vekslingskurser som skal brukes ved valuta-konvertibilitet (artikkel 9) og har dessuten egne regler for U-land (se også beslutninger på ministermøter). I likhet med avtalen om opprinnelsesregler er det til avtalen om tollverdi knyttet både en egen WTO-komité («Committee on Customs Valuation») og en teknisk komité under Verdens tollorganisasjon.

2.4 Andre WTO-avtaler og GATT-bestemmelser med særlig relevans for ikke-tollmessige handelshindringer

2.4.1 GATT artikkel V om krav til trafikk i transitt

Denne bestemmelsen skal sikre at det ikke skapes unødige hindringer for trafikk (varer, kjøretøy, farkoster) som er i transitt fra et territorium via et annet territorium til et tredje. Bestemmelsen viser i punkt 2 til at

There shall be freedom of transit through the territory of each contracting party, via the routes most convenient for international transit, for traffic in transit to or from the territory of other contracting parties. No distinction shall be made which is based on the flag of vessels, the place of origin, departure, entry, exit or destination, or on any circumstances relating to the ownership of goods, of vessels or of other means of transport.

Punkt 3 viser videre til at transittlandet kan kreve at trafikken blir kontrollert av myndighetene, men det stilles samtidig krav om at

...except in cases of failure to comply with applicable customs laws and regulations, such traffic coming from or going to the territory of other contracting parties shall not be subject to any unnecessary delays or restrictions and shall be exempt from customs duties and from all transit duties or other charges imposed in respect of transit, except charges for transportation or those commensurate with administrative expenses entailed by transit or with the cost of services rendered.

2.4.2 GATT artikkel VII om verdsetting ved tollbehandling

Artikkel VII skal sikre at det er produktenes reelle verdi som ligger til grunn for tollbehandlingen. Dette følger av artikkelens punkt 2a:

The value for customs purposes of imported merchandise should be based on the actual value of the imported merchandise on which duty is assessed, or of like merchandise, and should not be based on the value of merchandise of national origin or on arbitrary or fictitious value.

Utfyllende bestemmelser finnes i avtalen om tollverdi som er presentert over.

2.4.3 GATT artikkel VIII om avgifter, gebyrer og andre formaliteter som har betydning for import og eksport

Bestemmelsen tar sikte på å hindre at statene bruker *andre* avgifter enn aksepterte tollsatser og skatter, på importerte og eksporterte produkter. Dette følger av artikkelens punkt 1a:

All fees and charges of whatever character (other than import and export duties and other than taxes within the purview of Article III) imposed by contracting parties on or in connection with importation or exportation shall be limited in amount to the approximate cost of services rendered and shall not represent an indirect protection to domestic products or a taxation of imports or exports for fiscal purposes.

Det framsettes også et ønske om at antallet av og variasjonen i avgifter bør reduseres (jf. punkt 1b) og at kompleksiteten ved og omfanget av formaliteter knyttet til import og eksport, bør minskes (jf. punkt 1c). Punkt 3 i artikkelen viser til at stater ikke skal straffes for mindre brudd på kravene og prosedyrene. Punkt 4 viser til at artikkelens forpliktelser skal gjelde avgifter, gebyrer, formaliteter og krav som myndighetene innfører i forbindelse med import og eksport. Følgende relevante temaer er listet opp under dette punktet:

- (a) consular transactions, such as consular invoices and certificates;
- (b) quantitative restrictions;
- (c) licensing;
- (d) exchange control;
- (e) statistical services;
- (f) documents, documentation and certification;
- (g) analysis and inspection; and
- (h) quarantine, sanitation and fumigation.

I WTO er det for øvrig snakk om å klargjøre og utdype disse bestemmelsene nærmere i forbindelse med diskusjonene om handelsfasilitering, noe vi kommer tilbake til.

2.4.4 GATT artikkel IX om opprinnelsesmerking

Artikkel IX viser i punkt 1 til at WTOs medlemmer skal behandle produkter fra andre land i tråd med bestevilkårsprinsippet, og i punkt 2 til at medlemmene i sine regler på opprinnelsesmerking, skal sørge for at de problemer og ubehageligheter slike tiltak kan forårsake «...should be reduced to a minimum, due regard being had to the necessity of protecting consumers against fraudulent or misleading indications». Bestemmelsen viser videre til at WTOs medlemmer skal samarbeide for å hindre at navnebetegnelser blir brukt på en slik måte at de gir feilaktig inn-

trykk av produktets opprinnelse. Misbruk av merking og navnebetegnelser kan føre til at beskyttede regionale og/eller geografiske produktnavn blir skadelidende. Kravene som stilles opp i GATT artikkel IX dekkes også av avtalen om opprinnelsesregler (jf. artikkel 1.2 i denne avtalen).

2.4.5 GATT artikkel X om publisering og administrering av handelsreguleringer

Artikkel X viser til behovet for at nasjonale regler, bestemmelser, krav og prosedyrer i forbindelse med import og eksport skal gjøres kjent for både offentlige myndigheter og for andre involverte handelsaktører, slik at de ikke skaper unødige handelshindringer.¹⁷ Punkt 1 i artikkelen viser til at

Laws, regulations, judicial decisions and administrative rulings of general application, made effective by any contracting party, pertaining to the classification or the valuation of products for customs purposes, or to rates of duty, taxes or other charges, or to requirements, restrictions or prohibitions on imports or exports or on the transfer of payments therefore, or affecting their sale, distribution, transportation, insurance, warehousing inspection, exhibition, processing, mixing or other use, shall be published promptly in such a manner as to enable governments and traders to become acquainted with them. Agreements affecting international trade policy which are in force between the government or a governmental agency of any contracting party and the government or governmental agency of any other contracting party shall also be published. The provisions of this paragraph shall not require any contracting party to disclose confidential information which would impede law enforcement or otherwise be contrary to the public interest or would prejudice the legitimate commercial interests of particular enterprises, public or private.

2.4.6 GATT artikkel XI om forbud mot kvantitative restriksjoner

Hensikten med artikkel XI er å legge til rette for at handelen i minst mulig grad skal «forstyrres» gjennom handelsrestriksjoner, og bestemmelsen er i den sammenheng spesielt rettet mot ikke-tollmessige tiltak, jf. artikkelens punkt 1:

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

I artikkel XI punkt 2 er det samtidig listet opp flere situasjoner der kvantitative restriksjoner likevel kan aksepteres.

2.4.7 GATT artikkel XX om generelle unntak

GATT artikkel XX er en generell unntaksbestemmelse som lister opp tilfeller der landene kan gjennomføre tiltak som ellers bryter med andre bestemmelser i WTO.

¹⁷ Jf. også krav til offentliggjøring og synliggjøring i avtalene som er presentert under avsnittene om toll- og handelsadministrering.

Flere av punktene (a-i) under denne artikkelen kan ha betydning for det generelle forbudet mot kvantitative restriksjoner. Bestemmelsen kan sies å være spesielt relevant i forbindelse med tiltak som innføres med utgangspunkt i miljøhensyn, jf. punkt (b) som åpner for importrestriksjoner når disse er «...necessary to protect human, animal or plant life or health» og punkt (g) som åpner for restriksjoner som kan relateres til «...the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption».¹⁸

2.4.8 Bestemmelser om beskyttelsestiltak («safeguards»)

Bestemmelser om beskyttelsestiltak finnes flere steder i WTOs regelverk.¹⁹ Sentral i denne sammenheng er *WTO Agreement on Safeguards*. Avtalen inneholder krav til og kriterier for innføring av sikkerhetstiltak mot import i situasjoner der nasjonal industri/produksjon er truet. Det er forøvrig egne bestemmelser på dette området i landbruksavtalen. «Safeguards» dreier seg om midlertidige tiltak som skal sikre mot at mer eller mindre tilfeldige svingninger i handelsstrømmene påfører store skader på eller «ødelegger» helt nasjonal industri. Artikkel 2 i avtalen sier følgende:

1. A Member may apply a safeguard measure to a product only if that Member has determined, pursuant to the provisions set out below, that such product is being imported into its territory in such increased quantities, absolute or relative to domestic production, and under such conditions as to cause or threaten to cause serious injury to the domestic industry that produces like or directly competitive products.
2. Safeguard measures shall be applied to a product being imported irrespective of its source.

Poenget er at «safeguards» tiltak kan bli og er blitt innført som skjulte handelshindringer og på den måten blitt misbrukt av statene i proteksjonistisk øyemed.

2.4.9 WTOs antidumping avtale

Bestemmelser om antidumping er nedfelt i GATT-avtalens artikkel VI, Anti-dumping and Countervailing Duties, og mer utdypende i «Agreement on Implementation of Article VI Of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994», som ofte blir referert til som WTOs antidumpingsavtale. I GATT artikkel VI står det blant annet at «...the contracting parties recognize that dumping, by which products of one country are introduced into the commerce of another

18 Denne type unntak kan for øvrig også bli omfattet av WTOs SPS-avtale, men da under forutsetning av at tiltakene faller inn under definisjonen av SPS-tiltak i avtalens Anneks A, eller av TBT-avtalen hvis tiltaket faller inn under definisjonen av tekniske reguleringer eller standarder i avtalens anneks 1. Se også Veggeland og Borgen 2001; Veggeland et al. 2002 og Charnovitz 1991.

19 Jf. f.eks. GATT artikkel XII og artikkel XVIII om tiltak for å sikre betalingsbalansen for henholdsvis I-land og U-land, og artikkel XIX (Emergency Action on Imports of Particular Products) som dreier seg mer generelt om beskyttelsestiltak som er innført for å beskytte nasjonal produksjon.

country at less than the normal value of the products, is to be condemned if it causes or threatens material injury to an established industry in the territory of a contracting party or materially retards the establishment of a domestic industry». Avtalen fra 1994 setter opp mer detaljerte kriterier for når statene kan innføre anti-dumping tiltak.

2.4.10 WTOs subsidieavtale

WTOs subsidieavtale («Agreement on Subsidies and Countervailing Measures») dekker industrivarer, herunder fisk og fiskeprodukter. I landbruksavtalen er det egne bestemmelser også på dette området. Subsidieavtalen inneholder to hovedelementer. For det første konkretiserer den hvilke typer subsidier som virker handelsvridende og fungerer som handelshindringer. For det andre har den bestemmelser om hvilke tiltak statene kan innføre som mottiltak overfor de land som subsidierer sin industri. Det er i den forbindelse relevante koplinger mellom subsidier og både antidumping tiltak og «safeguards».

2.4.11 Handelsfasilitering

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

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

I 1998 arrangerte WTO et symposium med dette som tema, der både myndighetene og private handelsaktører var representert. Formannen i WTOs Vareråd foretok en oppsummering av de handelsproblemer som var blitt påpekt på symposiet, ved å trekke fram følgende fem problemområder (jf. WTO 1998c):

- For omfattende dokumentasjonskrav
- Mangel på automatisering og for lite bruk av informasjonsteknologi
- Mangel på «transparens»; uklare og uspesifiserte import- og eksportkrav
- Mangelfulle prosedyrer; spesielt mangel på revisjonsbaserte kontroller og teknikker for risikovurderinger

- Mangel på modernisering av og samarbeid mellom tollmyndighetene og andre deler av myndighetsapparatene, noe som skaper problemer med å få til en effektiv håndtering av økte handelsstrømmer.

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

TRADE FACILITATION

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

På WTOs toppmøte i Cancun i september 2003 skulle landene vurdere hvorvidt man skulle gå videre med forhandlinger på Singapore temaene, inkludert handelsfasilitering. U-landene var imidlertid svært skeptiske til dette. Debatten brøt dermed sammen og var en av de utløsende årsakene til at WTOs toppmøte ble avsluttet uten at landene hadde kommet til enighet om videre forhandlinger. Handelsfasilitering var ikke det mest kontroversielle av Singapore temaene, og det er derfor sannsynlig at temaet vil bli diskutert også i forbindelse med senere toppmøter og forhandlinger.

2.5 En kort oppsummering av regelverket

Som vi ser av gjennomgangen over, er WTOs regelverk på ikke-tollmessige handelshindringer både komplekst og mangfoldig. Det kan derfor i mange tilfeller være vanskelig å vite med sikkerhet hvilke WTO-bestemmelser som skal gjelde i konkrete situasjoner der nasjonale ikke-tollmessige tiltak virker begrensende på handelen. Slike problemer kommer også fram i WTOs tvisteløsninger, der det ofte brukes mye tid på å definere et tiltak for derigjennom å finne fram til de relevante avtalebestemmelsene (f.eks. hva skal til for at et tiltak kan sies å være en «teknisk regulering» i tråd med definisjonen i TBT-avtalens annek 1?).

Det er også slik at mange av avtalene under WTO har vært forhandlet fram med utgangspunkt i opprinnelige GATT-bestemmelser fra 1947. For eksempel kan både TBT-avtalen og SPS-avtalen sies å være forhandlet fram med GATT artikkel XX som et viktig utgangspunkt (jf. unntakene i denne artikkelen relatert til beskyttelse av miljø, folkehelse, dyrehelse og plantehelse), avtalen om tollverdi ble forhandlet fram med utgangspunkt i GATT artikkel VII, importlisensieringsavtalen tar for seg enkelte av de prosedyremessige aspektene i GATT artikkel VIII, og bakgrunnen for avtalen om opprinnelsesregler kan til dels ses i sammenheng med GATT artikkel IX. Tilsvarende er det som tidligere nevnt forslag om å forhandle fram en ny avtale i Doha-runden på området «handelsfasilitering» med utgangspunkt i GATT artikkel V, VIII og X. Poenget er at det er nyttig og ofte nødvendig å se ulike deler av regelverket i sammenheng, også fordi flere regler faktisk kan komme til anvendelse på det samme tiltaket.

Til tross for alle de nevnte problemene med å knytte konkrete handelsmessige tiltak til bestemte avtalebestemmelser, skal vi i den videre gjennomgangen forsøke å vurdere norske sjømateksportørers erfaringer med ikke-tollmessige handelshindringer opp imot WTO-regelverket.

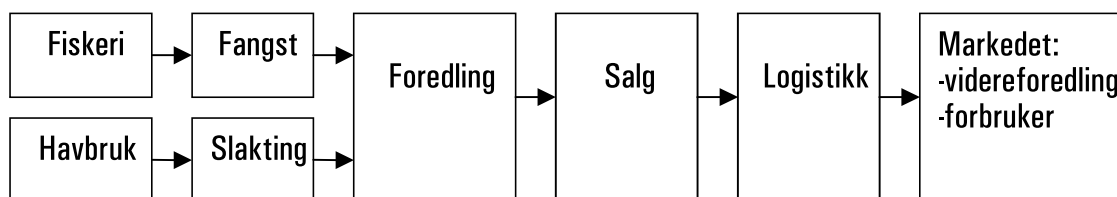
3 Eksport av norsk sjømat: nøkkeltall og organisering

3.1 Innledning²⁰

Som et bakteppe for presentasjonen av intervjurunden i kapittel 4, presenterer vi i dette kapitlet verdikjeden og bedriftsstrukturen i sjømatsektoren, noen nøkkeltall for norsk sjømateksport, og en kort oversikt over hvordan forvaltningen i denne sektoren er organisert.

3.2 Sjømatsektoren i Norge

De ulike leddene i verdikjeden i sjømatsektoren kan skjematisk beskrives gjennom følgende figur.



Figur 3.1 Verdikjeden i sjømatsektoren

²⁰ Takk til Monica Sundfær ved Eksportutvalget for fisk for hjelp med å skaffe til veie statistikk til dette kapitlet.

Vi ser et prinsipielt skille på produksjonssiden mellom oppdrett og fiske. Når fangst og slakting har skjedd, er veien via foredling, salg og logistikk til markedet den samme.

På fiskerisiden var det i 2001 registrert i alt 11 940 fiskefartøyer hvorav 2 251 ble brukt i helårsfiske. Antall fiskere var 18 967 hvorav 13 700 hadde fiske som ene- eller hovedyrke. Det ble i 2001 gitt 753 trålerkonsesjoner til 424 fartøyer. (Fiskeridepartementet 2002b.)

Innen havbruksnæringen var det per 31.12.2001 gitt 848 matfiskkonsesjoner for laks og ørret, 486 konsesjoner for andre fiskeslag og 823 konsesjoner for skjell. Sysselsettingen var 4 222 personer totalt i fiskeoppdrett, og av disse var 3 600 sysselsatt i produksjonen av laks og ørret. (Fiskeridepartementet 2002a).

Fiskeforedlingsindustrien består av ulike typer prosessering og ulike foretak. Den følgende tabellen gir en oversikt over industrien og antall sysselsatte:

Tabell 3.1 Fiskeforedling. Antall foretak og sysselsatte 2000

	Antall foretak	Antall sysselsatte
Fiskemottak (kun ferskfisepakking)	46	100
Konvensjonell produksjon (sølfisk, klippfisk, tørrfisk)	177	2 000
Frysing (pelagisk og hvitfisk)	82	4 160
Hermetikk	11	430
Rekepilling	15	420
Skjell og andre skalldyr	12	50
Annen foredling (slakting og foredling av oppdrettsfisk/andre kombinasjoner)	128	2 980
Videreforedling (røyking, fiskemat, kjølekonserves etc.)	94	1 490
Mel/olje/tran/proteinfraksjoner	30	690
Marine biokjemikalier etc.	8	120
Totalt	603	12 440

Kilde: Fiskeridepartementet 2002b

Tabell 3.1 viser at det totalt sett var 603 foretak som jobbet med fiskeforedling i Norge i 2000 og at antall sysselsatte lå på 12 440. Det høyeste antallet sysselsatte var innenfor konvensjonell produksjon av sølfisk, klippfisk og tørrfisk, frysing av pelagisk og hvitfisk samt slakting og foredling av oppdrettsfisk.

Selskapsorganiseringen i denne sektoren er innfløkt. Vi finner store selskaper som dekker hele verdikjeden fra smolt og fôring til salg og distribusjon. Vi finner også mer spesialiserte selskap som kun driver med foredling, salg, eller transport for andre selskap. I spørreundersøkelsen har vi intervjuet bedrifter av ulik størrelse og med ulik grad av spesialisering. I tabell 3.3 presenterer vi de norske sjømat-eksportørene fordelt etter hvor i Norge de har sin tilhørighet.

Tabell 3.2 Antall eksportører fordelt etter fylke 2003

Fylke:	Antall eksportører
Møre og Romsdal	137
Nordland	88
Hordaland	74
Troms	49
Sør-Trøndelag	34
Oslo	32
Finnmark	30
Sogn og Fjordane	25
Rogaland	24
Østfold	15
Vest-Agder	13
Akershus	9
Nord-Trøndelag	6
Buskerud	3
Oppland	2
Vestfold	2
Aust-Agder	1
Hedemark	1
Telemark	1
Totalt	546

Kilde: Eksportutvalget for fisk 2003

Tabell 3.2 viser at det per dags dato er registrert 546 sjømateksportører i Norge. Sjømateksportørene er hovedsakelig lokalisert i fylkene langs Norges vestlige kyst, hvor Møre og Romsdal, Nordland og Hordaland utmerker seg.

3.3 Nøkkeltall om norsk sjømateksport

I denne delen vil vi presentere en rekke nøkkeltall om eksporten av sjømat for å plassere den norske eksporten i en internasjonal ramme. Som gjennomgangen vil vise, er Norge en betydelig aktør på dette området.

Tabell 3.3 Fiskeri og oppdrettsnasjoner 2001

Land	Mengde i mill tonn
Kina	42,6
Peru	8,0
India	6,0
Japan	5,5
USA	5,4
Indonesia	5,1
Chile	4,4
Russland	3,7
Thailand	3,6
Norge	3,2

Kilde: Eksportutvalget for fisk 2002b

Norge er plassert på en tiendeplass i verden når det gjelder mengde produsert fisk, inkludert både fiskeri og oppdrett.

Tabell 3.4 Største eksportnasjoner 2001

Land	Verdi i mill USD
Thailand	4 039
Kina	3 999
Norge	3 364
USA	3 316
Canada	2 798
Danmark	2 666
Chile	1 939
Spania	1 848
Taiwan	1 821
Vietnam	1 781

Kilde: Eksportutvalget for fisk 2002b

Norge er rangert som verdens tredje største fiskeeksportør målt i verdi i 2001. Kun Thailand og Kina eksporterer mer. Som nummer fire til seks på listen kommer USA, Canada og Danmark. Norge er på denne måten en «stormakt» når det gjelder produksjon og eksport av sjømat. Dette innebærer at Norge har en klar interesse av at de internasjonale handelsreglene, ikke minst gjennom WTO, skaper forutsigbare «kjøreregler» i internasjonal handel, og at de i størst mulig grad bidrar til å sikre markedsadgangen for norsk eksport.

Tabell 3.5 Norsk eksport av sjømat 1999–2001

Ar	Mrd. kr			Tonn		
	Fangst	Oppdrett	Total	Fangst	Oppdrett	Totalt
1991	9,8	5,1	14,9	973 709	138 316	1 112 025
1992	10,1	5,3	15,4	1 103 528	137 519	1 241 047
1993	11,1	5,5	16,6	1 246 649	147 787	1 394 435
1994	12,5	6,8	19,3	1 274 251	179 824	1 454 075
1995	13,1	7,0	20,1	1 421 476	214 791	1 636 267
1996	15,0	7,4	22,4	1 584 092	252 928	1 837 020
1997	16,4	8,3	24,6	1 734 142	283 419	2 017 562
1998	18,4	9,7	28,2	1 632 512	315 579	1 948 091
1999	17,8	12,0	29,8	1 710 949	373 238	2 084 187
2000	18,2	13,2	31,4	1 772 976	370 608	2 143 583
2001	19,5	11,1	30,6	1 650 022	383 980	2 034 002

Kilde: Fiskeridepartementet 2002a.

Tabell 3.5 viser at den norske eksporten av sjømat har vist en kraftig økning fra 1990 og fram til i dag. Eksporten målt i verdi er doblet i løpet av perioden. Andelen oppdrett i eksporten har økt fra omkring 10–12 % i begynnelsen av perioden til 18–19 % i slutten av perioden.

Tabell 3.6 Viktigste markeder for norsk sjømat

Land	Mengde	Verdi
Japan	258 479	4,1
Danmark	296 751	2,9
Frankrike	90 952	2,3
Storbritannia	135 646	2,1
Portugal	44 598	1,8
Sverige	60 192	1,7
Russland	207 518	1,5
Tyskland	69 902	1,4
Italia	27 444	1,4
Polen	128 581	1,2

Kilde: Fiskeridepartementet 2002a.

Tabell 3.6 viser at de viktigste markedene for norsk sjømateksport er EU, Japan og Russland. Japan er det største enkeltlandet, mens EU er det største markedet. I tabell 3.7 ser vi nærmere på den norske sjømateksporten fordelt på ulike fiskeslag. Vi ser samtidig på hvordan omfanget har endret seg fra 1991 til 2002.

Tabell 3.7 Norges eksport av viktige fiskeslag

Art	Mengde		Verdi	
	1991	2002*	1991	2002*
Laks	134 898	361 046	5 009 795	9 545 270
Torsk	79 134	139 540	2 936 302	5 180 379
Sild	163 659	470 776	542 564	2 775 430
Makrell	250 771	295 777	1 235 327	2 676 928
Andre	373 040	842 184	4 864 804	8 512 232
Totalt	1 001 502	2 109 323	14 588 792	28 690 239

Kilde: Fiskeridepartementet 2002a, Eksportretet for fisk 2002a . *Foreløpige tall 2002

Laksen er definitivt det viktigste sjømatproduktet Norge eksporterer. Den utgjør rundt en tredjedel av den totale verdien på norsk eksport av sjømat fulgt av torsk og sild.

Med utgangspunkt i tabell 3.7 vil vi i tabell 3.8 ta for oss de viktigste sjømatproduktene og presentere landene som er de viktigste mottakerne av norsk sjømat i de ulike markedene.

Tabell 3.8 Viktigste markeder for norsk eksport 2002 – sortert etter type fisk

Gruppe av fisk	Fiskeslag	Land	Verdi i 1000 kr
Laksefisk	Laks	Danmark	1 422
		Frankrike	1 517
		Japan	1 050
Pelagisk	Ørret	Japan	831
		Makrell	1 289
	Sild	901	
Hvitfisk	Torsk	Russland	466
		Ukraina	482
		Storbritannia	250
Konvensjonell	Klippfisk av torsk	USA	230
		Portugal	991
	Saltet torsk	Brasil	269
		Portugal	476
	Tørrfisk av torsk	Spania	178
		Italia	386
Skalldyr	Reker	Kroatia	19
		Sverige	302
		Storbritannia	272

Kilde: Eksportutvalget for fisk 2002b

Norge er verdens største produsent av atlantisk laks. Den norske produksjonen har økt jevnt siden begynnelsen av 1980-tallet, fra 10 000 tonn per år, til 2001 da

produksjonen var oppe i 415 000 tonn. Tabell 3.8 viser at de viktigste markedene for norsk oppdrettslaks er Danmark, Frankrike, Japan og Tyskland. Med andre ord går størsteparten av den norske lakseeksporten til EU og Japan. Eksport av pelagisk fisk (sild, makrell og lodde) utgjorde 6,2 mrd. kroner i 2002. Silda går først og fremst til Russland, Polen og Ukraina. Makrellen går til Japan, Kina, Polen, Russland og Ukraina. Norsk lodde går først av alt til Japan, men også Russland, Ukraina og Kina kjøper betydelig mengder.

Av hvitfisk er torsk, sei og hyse de tre viktigste artene. Torsken selges først og fremst som klippfisk, fryst filet og saltet. De viktigste markedene for torsken målt i verdi er Portugal, Italia, Storbritannia, Frankrike, Brasil, Danmark, Spania og USA.

Norge eksporterte reker for 1,2 mrd kr i 2001. Den største andelen av disse var pillede og fryste, og de to landene som importerer mest reker fra Norge er Sverige og Storbritannia.

Tabell 3.9 Eksport av sjømat fordelt på regioner og fiskeslag 2002. Verdi i 1000 kr

	Laksefisk	Hvitfisk*	Pelagisk	Leddyr	Annen fisk
EU	6 369 369	5 842 359	916 790	896 629	774 680
Øst Europa	1 064 722	274 798	2 690 970	10 950	109 711
Europa ellers	255 161	93 070	19 412	95 376	23 702
Afrika	22 078	126 075	78 022	11 973	5 713
Japan	1 882 156	57 163	1 612 961	59 201	74 055
Sørøst Asia	516 634	21 644	86 392	11 680	13 723
Midt Østen	143 296	12 675	43 346	1 723	2 752
Asia ellers	158 778	160 740	484 363	3 417	15 874
USA	458 221	521 512	188 806	34 953	89 156
Nord Amerika ellers	29 062	222 236	15 191	1 023	30 291
Karibia	8 914	364 386	11 385	465	885
Mellom Amerika ellers	11 434	57 335	4 471	69	73
Sør Amerika	7 022	684 685	804	643	4 146
Oceania	2 492	6 323	21 525	–	9 235
Totalt	10 929 346	8 445 006	6 174 444	1 128 109	1 154 002

Kilde: Eksportutvalget for fisk 2003. *Inkludert konvensjonelle produkter

Tabell 3.9 oppsummerer på mange måter de tidligere tabellene. På de største og viktigste produktene viser tabellen at EU er viktig for Norge på laksefisk og hvitfisk. Øst-Europa og Japan har sin tyngde på laksefisk og pelagisk. Ut over det viser tabellen også at Norge eksporterer ulike typer fisk til så og si hele verden.

3.4 Organisering av norsk fiskeriforvaltning og forholdet til næringen

Nedenfor er en kort beskrivelse av de mest aktuelle norske etater og organisasjoner med relevans for eksportørene. Vi har i denne framstillingen valgt å fokusere på

etater som jobber direkte opp mot næringen, det vil si at vi ikke har foretatt utførlige beskrivelser av departementenes ansvar.

3.4.1 Tilsyn og kontrollverk i Norge

Tilsynet med næringsmidler er i dag fordelt mellom Fiskeridepartementet, Landbruksdepartementet og Helsedepartementet. De tre departementene forvalter hver sine lover og har hver sine underliggende, utøvende organ. Krav som gjelder for fisk og fiskeprodukter ligger henholdsvis under Fiskeridirektoratet og Statens næringsmiddeltilsyn (SNT).

Fiskeridirektoratet

Fiskeridirektoratet er rådgivende og utøvende organ for Fiskeridepartementet innen fiskeri- og havbruksforvaltningen. Hovedoppgavene er regulering, rettleiding, tilsyn, ressurskontroll og kvalitetskontroll av fiskeri- og havbrukssektoren, herunder også eksport av fisk og fiskeprodukter.

Statens næringsmiddeltilsyn

Statens næringsmiddeltilsynet (SNT) er et direktorat som forvaltningsmessig er underlagt Landbruksdepartementet, Fiskeridepartementet og Sosial- og Helsedepartementet. Det er likevel Landbruksdepartementet som har det administrative ansvaret for direktoratet. SNT har instruksjonsansvaret for all importvirksomhet og utøvende grensekontroll. SNT har forvaltningsansvaret for fisk og fiskeprodukter som produseres eller importeres for det norske markedet. SNT har delegert myndigheten til det Kommunale næringsmiddeltilsyn (KNT) som utfører tilsynet med næringsmidler.

Mattilsynet

Fra 1. januar 2004 erstattes dagens tilsynsordning av Mattilsynet. Mattilsynet overtar forvaltningsoppgavene til Statens dyrehelsetilsyn, Statens Næringsmiddeltilsyn, Statens landbrukstilsyn, de Kommunale næringsmiddeltilsyn og deler av Fiskeridirektoratet. Mattilsynet skal forvalte Matloven som erstatter dagens tretten lover. Landbruksdepartementet tillegges ansvaret for etatsstyring av tilsynet, men Fiskeridepartementet, Helsedepartementet og Landbruksdepartementet skal likevel alle ha en faglig instruksjonsmyndighet.

3.4.2 EØS og EFTA²¹

Norge er gjennom EØS-avtalen «underlagt» EFTAs overvåkningsorgan, ESA (EFTA Surveillance Authority). Revidert EØS avtale på veterinær sektor regulerer veterinære og sanitære forhold ved produksjon av fisk og fiskeprodukter. ESA foretar årlige inspeksjoner ved grensestasjoner og på produksjonsanlegg. I 2002 foretok ESA 24 inspeksjoner ved grensen og inspeksjon av 3 laboratorier og 8 produksjonsanlegg for skjell. Dette kommer i tillegg til oppfølging av norsk forvaltning.

²¹ EØS: Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet; EFTA: The European Free Trade Association

Hensikten er å kartlegge i hvilken grad norske myndigheter lykkes med implementeringen og oppfølging av felles regelverk mellom EU-landene og EFTA-landene i EØS-avtalen.²²

3.4.3 Eksportutvalget for fisk

Eksportutvalget for fisk (EFF) er norsk fiskerinærings felles organisasjon for markedsutvikling. Eksportutvalget for fisk er underlagt Fiskeridepartementet, og virksomheten finansieres fullt ut av fiskerinæringen, hovedsakelig gjennom eksportavgift på sjømat.

Eksportutvalget for fisk har som hovedoppgave å drive felles markedsføring av norsk fisk. Utvalget er i tillegg pålagt diverse forvaltningsoppgaver, som godkjenning av eksportører, rådgivning til Fiskeridepartementet og sentrale myndigheter for øvrig, rådgivning til næringsaktører i spørsmål som gjelder forståelsen av eksportregelverket, samt håndheving av forskrifter.

Eksportutvalget for fisk har utsendinger i USA, Spania, Frankrike, Tyskland, Japan, Brasil og Kina. Hovedkontoret ligger i Tromsø.

Eksportutvalget for fisk har flere samarbeidspartnere nasjonalt, blant annet fiske-salgslagene, Fiskeri og Havbruksnærings Landsforening (FHL), Norske Sjømatbedrifters Landsforening (NSL), Norges forskningsråd, mv.

3.4.4 Bransjeorganisasjoner

Fiskeri- og Havbruksnærings Landsforening (FHL) er en bransjeorganisasjon for aktører innen fiskeindustri og eksport, og omfatter i dag tidligere bransjeorganisasjoner som Fiskerinærings Landsforening, Norges Fiskeoppdretteres Forening, Sildemelfabrikkens Landsforening og Fiskefôr Produsentenes Forening. FHL organiserer ca. 600 medlemsbedrifter med over 10 000 ansatte og skal ivareta medlemmenes interesser innenfor områdene nærings- og handelspolitikk, miljø og mattrygghet, lønns- og arbeidsvilkår, og helse, miljø og sikkerhet (HMS).

Norske Sjømatbedrifters Landsforening (NSL) er en landsdekkende bransjeforening for fiskerinæringen og har ca 180 medlemsbedrifter, inkludert eksportører/grossister, foredlingsbedrifter, fiskemottak og slakterier, detaljister og oppdrettere. Bedriftene sysselsetter ca 4000 årsverk. Det er ellers verdt å nevne at over 100 av medlemsbedriftene er eksportører og står for over 50 prosent av den norske fiskeeksporten. NSL har som oppgave å ivareta medlemsbedriftenes felles interesser av næringspolitisk, økonomisk og faglig art.

²² EFTA-landene Norge, Liechtenstein og Island er med i EØS-avtalen, mens det siste EFTA-landet, Sveits, står utenfor etter at folket sa nei til EØS-avtalen i en folkeavstemning.

4 Norske sjømateksportørers erfaringer med ikke-tollmessige handelshindringer

4.1 Metoder og utvalg

Undersøkelsen består av et systematisk utvalg av norske sjømateksportører. Vi satte først opp en liste over aktuelle sjømateksportører ut i fra oversiktene over norske sjømateksportører som Eksportutvalget for fisk (EFF) har utarbeidet, og ut i fra tips og råd fra EFF, FHL og Fiskeridepartementet (FID). Enkelte av bedriftene på listen ønsket ikke å stille opp eller var ikke tilgjengelige, og vi endte til slutt opp med et utvalg bestående av 23 bedrifter. I dette utvalget har vi eksportører av konvensjonell fisk (sølfisk/klippfisk, tørrfisk), hvitfisk utenom konvensjonell (fersk torsk, sei etc.), pelagisk fisk (sild, makrell etc.), laks/ørret, reker, skjell og nye arter. Mange av bedriftene eksporterer flere av produktene. Bedriftene i utvalget varierer også med hensyn til størrelse, organisasjonsform og eierstruktur, geografisk beliggenhet (Bergen, Ålesund, Trondheim, Bodø, Tromsø og Oslo) og type eksportmarkeder (EU, Russland og Øst-Europa, Sør- og Nord-Amerika, Australia/New Zealand, Afrika og Asia, inkludert Midtøsten, Japan, Korea og Kina, er alle representert). Vi har i tillegg intervjuet tre transportør-/speditørfirmaer og hatt samtaler med ansatte i Fiskeridirektoratet (FDIR), FHL, EFF og Norges Eksportråd. Til sammen er det derfor et informasjonsrikt utvalg som egner seg bra til å gi illustrasjoner på ulike typer handelshindringer som oppstår i ulike markeder.

Utvalget er ikke representativt i statistisk forstand. Vi mener likevel det er mangfoldig nok til å kunne gjenspeile mangfoldet blant de ulike gruppene av norske sjømateksportører. Vi vil videre anta at mange av de problemene bedriftene i utvalget opplever, også er relevante for andre bedrifter som opererer på samme markeder

med de samme produktene. Utvalget bør derfor være godt egnet til å få et bilde av norske sjømateksportørers erfaringer med handelshindringer.

Hensikten med undersøkelsen er først og fremst å identifisere ikke-tollmessige handelshindringer som oppstår i ulike markeder, og å få illustrerende eksempler på hvordan disse problemene arter seg i praksis. Undersøkelsen er dermed eksplorativ i den forstand at vi tar utgangspunkt i faktiske erfaringer, for derigjennom å identifisere aktuelle og relevante problemstillinger. Dette kan danne grunnlag for videre studier av både årsakene til at ikke-tollmessige handelshindringer oppstår og hvilken reell betydning de har.

Undersøkelsen er basert på semi-strukturerte intervjuer med ansatte som har ansvar for eksportvirksomheten. Vi har brukt en intervjuguide med klart definerte spørsmål knyttet til bedriftens organisering og rutiner, kundeportefølje og kundebehandling, og en sjekklister over potensielle handelshindringer basert på tidligere undersøkelser (intervjuguiden er lagt ved denne rapporten som vedlegg 1). Informantene fikk i tillegg anledning til å komme med synspunkter på hvilke problemer de selv mener er viktigst i forbindelse med eksportvirksomheten. Eksportørene presenteres kun i form av et nummer og er på denne måten anonymisert i teksten.

4.2 Hvordan handterer og organiserer bedriftene eksportvirksomheten?

4.2.1 Valg av eksportmarkeder

Alle de større markedene er representert i vårt utvalg. Naturlig nok framstår det europeiske markedet som svært viktig. Som vist i tabell 3.9 foregår omkring to tredjedeler av den norske sjømateksporten til Europa (EU og Øst-Europa). Enkelte tradisjonelle markeder har vært relativt stabile over lang tid, rett og slett fordi de etterspør produkter som Norge klart dominerer produksjonen av (og til dels er alene om). Dette gjelder klippfisk til Spania og Portugal og ikke minst tørrfisk til Italia.

For tørrfiskeksportørene er Italia det klart største og viktigste markedet, og det er begrensede muligheter for å finne andre markeder. Både i Afrika (ikke minst Nigeria) og Nord-Amerika har det likevel vært økt etterspørsel etter tørrfisk de senere år. Eksportvirksomheten til disse landene oppleves imidlertid som vanskeligere enn til de tradisjonelle europeiske markedene, hvor eksportørene har god markedskunnskap og innarbeidede kundekontakter.

For klippfiskeksportørene er særlig Latin-Amerika (spesielt Brasil) aktuell utenfor Europa. Men dette markedet har også vist seg å være vanskeligere enn det europeiske. Flere eksportører opplyser for øvrig at de av ulike årsaker unngår deler av det latinamerikanske markedet. Eksportør 3 unngår den Dominikanske republikk for enkelte produkter på grunn av dårlige priser, men viser samtidig til at dette er et marked som vokser enormt. Eksportør 5 har valgt bort Sør-Amerika på

grunn av valutarisiko og politisk risiko, og eksportør 7 unngår Peru på grunn av dokumentasjonskrav og vanskelig byråkrati.

Eksport av laks utgjør en stor del av den norske sjømateksporten, og denne eksporten foregår til hele verden. Eksportørene framhever spesielt to forhold som har hatt stor betydning for valg av eksportmarkeder. Det ene har vært minsteprisen inn til EU som er blitt oppfattet som et stort problem for markedsadgangen. Til tross for dette har EU vedvart som det klart viktigste markedet for norsk laks, noe tallene som ble presentert i kapittel 3 viser. Minsteprisen ble for øvrig opphevet i 2003. Det andre store problemet som lakseeksportørene påpeker, er antidumping-tiltakene til USA. Disse har over lang tid skapt problemer med å operere på det nordamerikanske markedet.

Mange av lakseeksportørene framhever markedene i Asia som stadig mer interessante; det samme gjelder også eksportørene av hvitfisk og pelagisk fisk. Kina, med sitt enorme konsumpotensial, er særlig aktuell, og flere av eksportørene eksporterer allerede dit. Flere rapporterer om problemer med å komme inn på markedet, noe som blant annet har ført til at de eksporterer gjennom Hong Kong. Mange av problemene er samtidig i ferd med å forsvinne på grunn av Kinas inntreden i WTO. Også India framheves som et interessant marked, men flere eksportører (nr. 11 og 18) påpeker store problemer på dette markedet. Problemene knytter seg blant annet til høy toll og mange tidkrevende og kompliserte formaliteter.

Skalldyreksportørene i utvalget mener at det foreløpig er lite aktuelt å øke satsingen på eksport utenfor EU, særlig gjelder dette ferskvarer, der de opplever problemer med infrastrukturen og logistikken i flere land.

Mange av sjømateksportørene trekker fram betalingssikkerhet som et generelt viktig moment i forbindelse med valg av eksportmarkeder. Flere eksportører opererer derfor med krav om forhåndsbetaling eller kredittforsikring, for eksempel overfor kunder fra Russland, Øst-Europa, Kina/Hong Kong, Vietnam og enkelte land i Latin-Amerika. Ikke-konvertible valutaer oppleves for øvrig som et problem i flere av markedene. For enkelte eksportører er usikkerheten knyttet til betaling en av grunnene til at de bevisst velger bort visse markeder. Både landene som tidligere inngikk i Sovjetunionen og latinamerikanske land nevnes i denne forbindelse.

4.2.2 Kunde- og kontraktsforhold og nettverk i eksportmarkedene

Det er særlig eksportørene til de europeiske markedene som viser til stabile og langvarige kundeforhold. Dette gjelder ikke minst eksportørene av tørrfisk og saltfisk/klippfisk som har eksportert til sine kunder i Italia, Spania og Portugal i lang tid. Her er det også hyppige, gjensidige besøk, både for å kontrollere og diskutere kvaliteten på produktene, og for å bli enige om betalingsbetingelsene. Forholdet til de italienske kundene preges av til dels familiære forhold. Dette gjelder ikke minst for tørrfiskeksportørene i Lofoten som er mer eller mindre alene på markedet med sine produkter. Eksportørene mener likevel ikke at kundene er spesielt lojale. Når det kommer til stykke, er det først og fremst pris og kvalitet som avgjør. Kontaktene er ofte faste, men leveringene kan likevel være ustabile. En tørrfiskeksportør viser for eksempel til at en langvarig kunde han kjenner godt, valgte å

halvere sin bestilling ett år fordi han ikke var helt fornøyd med kvaliteten året før. Flere av tørrfiskeeksportørene påpeker for øvrig at det er et problem at de mange små eksportørene opererer hver for seg i det italienske markedet. Dette bidrar til at kundene har stor makt med hensyn til å definere betalingsbetingelsene. Flere av eksportørene planlegger derfor å inngå et samarbeid, eventuelt danne et salgsselskap, for å styrke sin stilling overfor kundene.

Mye av sjømateksporten skjer generelt gjennom kortvarige avtaler og spotsalg; ofte inngår kun noen få leveringer i kontrakten. Det er imidlertid også flere eksempler på langvarige avtaler. En klippfiskeeksportør (nr. 3) viser for eksempel til at han har halvårs- eller årskontrakter med kunden i Portugal som i dette tilfelle er en supermarkedkjede. Også en av bedriftene som eksporterer til Brasil (nr. 7) har langvarige kontrakter med en supermarkedkjede. En annen eksportør (nr. 6) viser til at han har langvarige kontrakter for oppdrettsfisk (laks), men spotsalg på villfisk. Noen av eksportørene melder at de har kunder de selger jevnlig til, men at dette skjer uten faste kontrakter. Prisen avtales da til markedspris.

Sjømateksportørenes kunder kan for øvrig være alt fra store importselskaper (som i Japan) til foredlingsindustri, grossister, detaljister og storhusholdninger. Mange eksportører bruker egne agenter til å formidle kontakt med kundene. Enkelte eksportører påpeker at foredlingsindustrien har økt i betydning som kundegruppe, blant annet på grunn av tollbarrierene på bearbeidet fisk inn til EU og utviklingen av en konkurransedyktig foredlingsindustri i lavkostnadsland som Kina. Flere eksportører framhever dessuten supermarkedkjedene som en stadig viktigere kundegruppe, også når det gjelder å definere krav og standarder for produktene.

Selv om flere framhever betydningen av å ha gode og personlige kontakter, er det få av eksportørene som har spesielt velutviklede nettverk i eksportmarkedene utover kunder og agenter. Enkelte av de større eksportørene har imidlertid egne salgskontorer i utvalgte markeder og dermed nettverk knyttet til disse. Noen bruker også utekontorene til Eksportutvalget for fisk. Flere av eksportørene bruker ellers både Eksportutvalget for fisk, Norges Eksportråd, FHL og internasjonale sjømatmesser til å skaffe seg informasjon om aktuelle markeder. Språklige og kulturelle barrierer framheves ellers som viktige utfordringer i potensielle og nye markeder.

4.2.3 Organisering av eksportvirksomheten og klargjøring av dokumentasjon

Det er stor variasjon med hensyn til hvordan bedriftene organiserer og håndterer eksportvirksomheten. I mindre bedrifter er det ofte bare én eller et fåtall personer som tar seg salgsarbeid, kundekontakt og klargjøring av nødvendige papirer (eksportdokumenter, attester og andre dokumentasjonskrav). I tre av tørrfiskbedriftene er det for eksempel kun én mann som håndterer dette arbeidet. To av bedriftene lar imidlertid speditøren/transportøren ta seg av eksportdokumentasjonen mot et mindre honorar. Større eksportbedrifter har gjerne egne salgskontorer eller eksportsekretærer som tar seg av papirarbeidet. Enkelte av bedriftene i vårt utvalg er for øvrig rene salgsselskaper/tradere. Flere av de større bedriftene, også blant salgsselskapene, bruker likevel transportørene til å klargjøre

nødvendige tolldokumenter. Det er imidlertid ikke alle transportører som yter denne tjenesten. Enkelte eksportører får hjelp av kjøperne med å klargjøre nødvendige papirer.

Klargjøring av helseattester gjøres gjerne i samarbeid med Fiskeridirektoratet. Dette er for øvrig et arbeid som flere opplever som komplisert og tidkrevende og der det er ekstra viktig å være nøyaktig for å unngå problemer både ved utførsel av varer fra Norge og ved innførsel av varer til eksportmarkedene. Et viktig aspekt ved dette er at Norge gjennom EØS-avtalen har overtatt det veterinære regelverket til EU. Norske sjømattransporter unngår dermed i prinsippet veterinær grensekontroll ved passering til EU-land. Norske myndigheter ved Fiskeridirektoratet er likevel ansvarlig for at sjømat som eksporteres til EU-land er produsert i tråd med EØS/EU-reglene, inkludert helsekravene. Fiskeridirektoratet er også ansvarlig for at råvarer fra tredjeland som eventuelt foredles i Norge og reeksporteres til EU, oppfyller EU-kravene. Dermed blir kontrollen av bedriftene *før* varene sendes ut av landet og utfyllingen av den nødvendige dokumentasjonen viktig.

Mangler ved dokumentasjon og utfyllingen av påkrevde papirer kan føre til at varene blir stående unødvendig lenge ved tollstasjonen eller ved transittlager i eksportmarkedet. Noen ganger blir varene også krevd returnert.

Noen av eksportørene framhever Eksportutvalget for fisk, FHL, Norges Eksportråd og Fiskeridirektoratet som viktige informasjonskilder om situasjonen i de ulike markedene og hvilke regler som gjelder i disse. Internett brukes også av flere til å innhente denne type informasjon. Andre informasjonskilder er medarbeidernes, kundenes og transportørenes erfaringer, personlig kontakter og nettverk, og norske myndigheter, inkludert ambassader og faste delegasjoner i ulike land. Enkelte bedrifter med lang erfaring peker på at det ikke er nødvendig å bruke de norske organisasjonene, siden de selv vet mer om de aktuelle markedene.

I tillegg til å etablere egne salgskontorer i de aktuelle markedene, kan et nyttig virkemiddel i arbeidet med å tilrettelegge handelen være rekruttering av personer med spesielt god kjennskap til forholdene i markedet, inkludert kultur og språk. En av bedriftene som satser på det kinesiske markedet, har for eksempel rekruttert en kinesisk dame som skal arbeide med eksportvirksomheten. Noen av bedriftene som eksporterer til Russland, bruker russiske medarbeidere, mens en bedrift som er aktiv på det spanske markedet bruker spansk ekspertise.

4.3 Hvilke typer handelshindringer opplever eksportørene?

4.3.1 Generelt

Problemene knyttet til EUs minstepris på laks og USA antidumpingtiltak kan i og for seg betraktes som ikke-tollmessige handelshindringer. Utover disse to eksemplene er det ingen av sjømateksportørene som framhever at det er ikke-tollmessige handelshindringer i form av andre lands myndighetskrav, som skaper de største problemene for eksporten.

Flere av eksportørene peker på at EØS-kravene, og da særlig *praktiseringen* av dette i Norge, har skapt problemer. Ett viktig poeng er da at de oppfatter det som om Norge praktiserer regelverket *strengere* enn EU-landene og på den måten skaper konkurransefordeler for produsenter i andre land. Et annet poeng flere trekker fram er det de oppfatter som forskjellbehandling internt i Norge, spesielt knyttet til hvordan Fiskeridirektoratets lokale kontrollstasjoner håndterer regelverket. Etter deres mening fører dette til at enkelte bedrifter får strengere tilpasningskrav enn andre og dermed økte kostnader. Flere av eksportørene trekker generelt fram de byråkratiske rutinene og kravene fra den norske fiskeriforvaltningen som et av de største problemene knyttet til eksportvirksomheten. Én transportør understreker at de største problemene oppstår når Norge fungerer som transitland for sjømat fra tredjeland (som Russland) inn til EU. En av eksportørene hevder at det innenfor den norske sjømatsektoren er for dårlig samarbeid mellom fiskerne, forskningen og forvaltningen, noe som skaper problemer for produsent og eksportør.

Mange eksportører understreker at det ofte er forholdet mellom selger og kjøper som først og fremst får betydning for hvordan handelen forløper. Dette gjelder betalingsbetingelsene, så vel som krav til dokumentasjon, kvalitet, merking etc. Flere nevner en økende tendens til at supermarkedkjeder stiller egne miljøkrav, som for eksempel at merkingen av sjømatproduktene må inneholde garanti for at fisken ikke er fanget i farvann der bestanden er truet. Denne type private krav er noe eksportørene bare *må* forholde seg til.

Flere eksportører understreker at mange av problemene som dukker opp skyldes at de ikke har vært tilstrekkelig nøye med å oppfylle kundens krav og behov. Illustrerende er følgende kommentar: «Får man reklamasjon på varen, så får man det; det bestemmes av kunden». Flere eksportører påpeker også at det er opp til de selv å skaffe seg den nødvendige kompetansen til å oppfylle andre lands regler, som i de fleste tilfellene er helt kurante. På denne måten understreker eksportørene egenansvaret med hensyn til å tilrettelegge handelen. En av eksportørene framhever at forutsigbare og konsekvente krav er greit fordi «det er likt for alle». Uforutsigbarhet, forskjellsbehandling og stadige endringer i krav og regler oppleves som et mye større problem.

De fleste av sjømateksportørene påpeker likevel en rekke ikke-tollmessige forhold i eksportmarkedene som skaper problemer for handelen. Vi skal redegjøre for disse i de følgende avsnittene. De rapporterte ikke-tollmessige forholdene er kategorisert i fire grupper som igjen kan relateres til ulike deler av WTO-regelverket: *mengdemessige begrensninger* (jf. GATT artikkel XI), *produktkrav og krav til produksjonsprosesser og -metoder* (jf. SPS-avtalen, TBT-avtalen og GATT artikkel XX), *tollbehandling, grensepassering og andre administrative rutiner* (jf. WTOs bestemmelser knyttet til handelsfasilitering, inkludert avtalen for importlisensiering, fastsettelse av tollverdiavtale, opprinnelsesregler og inspeksjon før forsendelse), *urettferdige forhold på utenlandske markeder som subsidiering* (jf. subsidieavtalen i GATT og ikke-diskrimineringsprinsippet). Vi har i tillegg plassert rapporterte problemer i to andre grupper – de to gruppene samsvarer imidlertid i mindre grad med bestemte deler av WTO-regelverket. Den ene gruppen dreier seg om korrupsjon, kriminalitet og ustabilitet, mens den andre gruppen omhandler diverse problemer.

4.3.2 Mengdemessige begrensninger som rammer eksporten

Eksportørene rapporterer generelt lite om opplevde problemer knyttet til mengdemessige begrensninger (kvantitative restriksjoner), som f.eks. importforbud og mengdebaserte kvoter. Enkelte eksportører peker likevel på at de har begrenset markedsadgang til EU når det gjelder reker, saltfisk, hvitfisk og sild gjennom tollkvoter, som i og for seg også kan betraktes som mengdemessige begrensninger. Ellers vises det først og fremst til enkeltepisoder der importen av ulike grunner ble stoppet.

Eksportør 7 viser for eksempel til importforbudet som Argentina innførte i forbindelse med det økonomiske «sammenbruddet» i 2001. Konsekvensene for eksportøren ble begrenset av at han fikk informasjon om forbudet før skipet ble lastet i Norge. Importforbudet ble dessuten kortvarig. Samme eksportør har også opplevd importforbud til Brasil, men dette viste seg å være knyttet til kvalitetskrav (krav til salt- og vanninnhold i klippfisk) og ble etter hvert ryddet opp i.²³ Eksportør 11 opplevde full stopp i eksporten til Kina på grunn av listeria som ble funnet i et vareparti. Dette førte til krav om at varene skulle stå på lager i fire dager, noe som i praksis gjorde det umulig å frakte inn ferskprodukter. En annen eksportør opplevde forbud mot import av torskehoder til Korea samtidig som andre land hadde tillatelse. En skikkelig begrunnelse ble ikke gitt.²⁴ Ulike typer tiltak kan på denne måten *i praksis* føre til importforbud for bestemte produkter.

Japan har kvoter på flere fiskeslag, og enkelte eksportører eksporterer innenfor rammen av disse. Dette dreier seg om både mengdebaserte kvoter og tollkvoter. Eksportør 2 eksporterer makrell innenfor fastsatte tollkvoter, mens viser til at dette ikke har vært noe problem i senere år, siden kvotene har vært store nok. Eksportør 2 viser videre til at Australia har importforbud på enkelte fiskeslag, men begrunnelsen er uklar. Eksportør 3 opplever den Dominikanske republikk som et problemland, og mener at det der er visse kvotebegrensninger på import av sjømat forårsaket av mangel på dollar og fastkurs. Dette oppleves samtidig som et midlertidig problem i et voksende marked.

Permanente mengdemessige begrensninger (utenom tollkvoter) synes generelt ikke å bli oppfattet som noe stort problem blant sjømateksportørene. Importstans som følge av midlertidige beskyttelsestiltak, produktkrav m.m. har rammet flere av eksportørene. Det er da det spesifikke regelverket knyttet til denne type tiltak som er relevant for å vurdere «lovligheten» av importstansen.

4.3.3 Problemer knyttet til tollbehandling, grensepassering og andre administrative rutiner

Mange av eksportørene rapporterer om ikke-tollmessige handelshindringer som er relatert til tollbehandling, grensepassering og andre lands rutiner og prosedyrer i handelsadministreringen. Flere av eksportørene viser til at EØS-avtalen og da særlig utvidelsen av avtalen på det veterinære området (jf. veterinæravtalen), som trådte i

²³ Se avsnittet om produktkrav og krav til produksjonsprosesser og -metoder.

²⁴ Vi kommer tilbake til eksempelet med torskehoder i en egen case-studie av episoden under punkt 4.7.3.

kraft 1. januar 1999, har bidratt til å redusere denne type problemer ved eksport til EU-land. EØS-avtalen har bidratt til å harmonisere nasjonale regler og har fjernet veterinær grensekontroll som tidligere skapte problemer i form av tid- og kostnads-krevende inspeksjoner ved grensepassering. Situasjonen er imidlertid problematisk ved eksport til en rekke andre markeder.

Eksportør 2 viser til problemer med ekstra dokumentasjonskrav ved eksport til Baltikum. Han viser også til at det i Baltikum pågår forfalskning av dokumenter. I Russland er det også store dokumentasjonskrav, men disse skaper ifølge eksportøren få problemer så lenge man følger dem.

Eksportør 3 opplever importlisensieringskrav i Brasil, men viser samtidig til at dette har gått greit så lenge brasilianske myndigheter har fått den informasjonen de ber om. Samme eksportør opplever imidlertid at lisensieringsordningene i Venezuela kan skape problemer, blant annet fordi det ofte tar lang tid å utstede lisensene.²⁵ Ifølge eksportøren krever Venezuela lisenser uansett hvor fisken kommer fra. Samme eksportør har også problemer med den Dominikanske republikk som krever visering av dokumenter i ambassaden.²⁶ Bedriften må sende dokumentene til Oslo og få dem stemplet der. Tidligere kunne dette ordnes gjennom handelskammeret i Ålesund, men etter at ambassaden ble opprettet må det gjøres der. Det pågår diskusjoner om hva som egentlig er gjeldende dominikansk lovgivning på dette punkt. Eksportøren har også opplevd problemer med varebetegnelser og fastsettelsen av toll på klippfisk inn til EU. I klippfisknæringen kjøpes mye av råstoffet fra USA. Det dreier seg da om arten «Marco sefulus». Den norske torsken brukt i klippfiskproduksjon er av arten «Gadus gadus». Den første arten er tollfri inn til Norge og inn til Brasil, men er pålagt toll inn til EU. Denne tollene oppleves som plagsom, siden det er en fin fisk. Aktuelle spørsmål er i den forbindelse i hvilken grad de to fiskeartene er så forskjellige at de bør forskjellsbehandles, og om bearbeidelsen av den amerikanske fiskearten i Norge er tilstrekkelig til at produktet kan defineres som «norsk klippfisk» og eventuelt kan få samme behandling som klippfisk basert på arten «Gadus gadus».²⁷

Eksportør 4 viser til at sveitsiske regler som kun godtar svært lav vekt på trailerne, kan skape problemer, siden man kan kjøre med mange flere tonn ned til Sveits enn hva man kan internt i Sveits. Eksportøren har også opplevd problematikk omkring opprinnelsesbevis, spesielt i forhold til norsk vs. russisk fisk ved eksport til EU.

Eksportør 5 viser til at handelskonflikten mellom EU og Kina har gjort det vanskelig å transittere varer gjennom Nederland, siden varene dermed rammes av de kinesiske restriksjonene på EU-import.²⁸ Eksportøren har kjøpt og videresolgt russisk fisk til Kina og har i den forbindelse ofte brukt Nederland som transittland. Løsningen har vært å laste varene i Norge og sende dem direkte derfra.

²⁵ Jf. WTOs lisensieringsavtale, artikkel 3, paragraf 5f, som stiller krav til hvor lang tid det skal ta å behandle lisenssøknader.

²⁶ Jf. WTOs regler for handelsfasilitering, herunder GATT artikkel VIII om avgifter, gebyrer og andre formaliteter som har betydning for import og eksport.

²⁷ Jf. WTOs avtaler om opprinnelsesregler og tollverdi.

²⁸ Jf. GATT artikkel V om krav til trafikk i transitt.

Eksportør 6 har opplevd tidkrevende kontroller i USA (hovedsakelig for laks). Han har hørt at andre har opplevd at FDA (Food and Drug Administration)²⁹ har holdt fisken så lenge at den er blitt for gammel. Eksportøren har likevel ikke selv opplevd slike problemer, siden han først og fremst eksporterer frossen fisk. Eksportør 6 mener ellers at det generelt bør innføres mer avanserte elektroniske systemer i forbindelse med dokumentasjon og klarering av varer, noe som kan bidra til å forenkle rutinene.³⁰

Eksportør 7 viser til at det er for mye byråkrati og krav til dokumentasjon i Peru. I tillegg stilles det kompliserte krav om registrering av norske produsenter. Ellers oppfattes lisensiering som et problem i hele Sør-Amerika, men dette ordnes av importør eller agent.³¹ Et annet problem som i stor grad kompliserer handelen, er knyttet til at regelverket ofte forandres.³² Dette gjelder særlig i Brasil, der produsenter må være godkjent av myndighetene. Det er krav om importlisens for hver eneste handel/faktura/container, og brasilianske myndigheter kan bruke 2–3 uker på å utstede slike lisenser. Lasten kan ikke skipes fra Norge før lisensen er klar. Opprinnelseskrav oppleves som et problem i EU, men ikke ellers. I de fleste land i Sør-Amerika er det inspeksjoner ved grensepassering, og disse kan være et problem, fordi kontrollørene ofte har liten kompetanse. Eksportøren mener videre at kontrollen har liten hensikt, siden varene er godkjent av norske myndigheter på forhånd. Også denne eksportøren viser til problemet med krav fra den Dominikanske republikk om stemping av dokumenter.³³ Den nylig etablerte ambassaden i Oslo krever 2 500–3 000 kr per forsendelse for å stemple konsulatfakturaen. Tidligere utførte et handelskammer samme tjeneste for kr 100.

Eksportør 7 viser videre til at Brasil har innført en avgift (IPI) på 5–10 % på alle klippfiskprodukter fra Norge. Brasil produserer selv klippfisk, men da basert på fiskesorten pollock. I tillegg importerer Brasil pollock-produkter fra Island og Canada, og disse er ikke avgiftsbelagte. Avgiften gjelder med andre ord kun sei og ikke pollock, og det kan diskuteres om dette egentlig er ulike produkter. Eksportøren mener denne avgiftsordningen utgjør en form for nasjonal beskyttelse som bryter med GATT-reglene.³⁴ Saken er tatt opp med Utenriksdepartementet og Fiskeridepartementet uten at noe er gjort. Han påpeker videre at flere land i Sør-Amerika har regler og rutiner som stadig endres og derfor kompliserer handelen.

Eksportør 8 viser til at det er «..veldig styr med stemping av papirer på ambassaden og lignende ved eksport til Hviterussland».³⁵ Også opprinnelseskrav oppleves som et problem, blant annet knyttet til fisk med opprinnelse fra Russland eller Færøyene, som ønskes eksportert til EU-land.

²⁹ FDA ligger under det amerikanske helsedepartementet og er blant annet ansvarlig for inspeksjon av matvarer.

³⁰ Jf. WTOs regler for handelsfasilitering.

³¹ Jf. WTOs importlisensieringsavtale.

³² Jf. GATT artikkel X om publisering og administrering av handelsreguleringer.

³³ Jf. WTOs regler for handelsfasilitering, herunder GATT artikkel VIII.

³⁴ Jf. ikke-diskrimineringsprinsippet i GATT som blant annet går ut på at sammenlignbare produkter («like products») skal behandles likt. Jf. også GATT artikkel VIII.

³⁵ Jf. WTOs regler for handelsfasilitering, herunder GATT artikkel VIII.

Eksportør 9 har flere ganger blitt stoppet på grensen i Polen, Baltikum og Russland på grunn av påståtte «feil» i papirene. I Russland er problemet ellers uforutsigbarhet, det vil si at det anvendes ulike tollsatser på samme produkt og at reglene stadig endres.³⁶ Det er flere eksempler på at russiske tollsatser plutselig er blitt endret uten forvarsel.

Eksportør 10 trekker kun fram Russland som et land hvor det «kan stoppe opp i blant». Han framhever spesielt problemene med uforutsigbarhet knyttet til dokumentasjonskrav.³⁷

Eksportør 11 opplever at Egypt har mange spesialregler, blant annet krav om stempeling ved ambassaden, noe som fører til ekstra kostnader.³⁸ Kina forlanger kinesisk skrift på merkelappene og at sertifikater må utstedes på kinesisk.³⁹ Dette skaper ekstra kostnader og arbeid på grunn av dobbelt sett med merkelapper. Eksportøren har også opplevd problemer med transittlageret i Nederland.⁴⁰ Bedriften har måttet betale full toll og avgifter på varene som ligger i transitt. Dette er så blitt refundert ved eksport ut av EU, men tilbakebetalingen har til dels tatt lang tid. Det har også vært problemer knyttet til russiske kunders innførsel av varer fra transittlageret i Nederland til Russland. Bedriften viser til at håndtering av dokumenter, avgifter og toll er et generelt problem når man bruker et transittlager. Eksportøren opplever ellers at Kina har et innfløkt importsystem og at de kinesiske myndigheter kontrollerer mye uten å ha innsikt i produktene. Det er derfor viktig å få på plass systemer i Kina som kan håndtere administrasjon ved grensepassering på en bedre måte.

Eksportør 12 viser til at det ved avvik i mengde deklarerert vare og reell mengde, kan oppstå problemer i alle land som krever attester. Det er vanskelig å få godkjent lasten ved store avvik. Dette er et ekstra stort problem ved eksport av fersk fisk hvor det er is i kassene som reduseres under transporten. Dermed reduseres også den samlede vekten. Ellers fører den omfattende kontrollen ved grensepassering til Russland og Ukraina ofte til lange køer og dermed til tap av tid. Polen krever et kvalitetssertifikat som skal beskrive kvalitet i henhold til polske standarder. Dette innebærer at en representant fra det polske standardiseringsinstituttet skal kontrollere og godkjenne attesten ved innførsel.⁴¹ Problemet er at representanten(e) ikke alltid er til stede og at transportøren dermed risikerer å måtte vente på grensen. De store forskjellene mellom de polske veterinærenes praksis oppleves også som et problem. Veterinærene kan dessuten være unødvendig pirkete og stoppe sendinger på grunn av ubetydelige feil. Godkjenning av opprinnelsesattest oppleves også som spesielt vanskelig i Polen på grunn av pirkete praksis. Ellers viser eksportøren til at det kan oppstå problemer med utfylling av attester for varer som skal til Tsjekkia, Slovakia, Polen og Ukraina. Bedriften har også opplevd at polske tollere ikke har godkjent fisken som norsk fordi bilen ikke har vært plombert under transitten.

³⁶ Jf. GATT artikkel X om publisering og administrering av handelsreguleringer.

³⁷ Jf. GATT artikkel X om publisering og administrering av handelsreguleringer.

³⁸ Jf. WTOs regler for handelsfasilitering, herunder GATT artikkel VIII.

³⁹ Jf. WTOs regler om handelsfasilitering.

⁴⁰ Jf. GATT artikkel V om krav til trafikk i transitt.

⁴¹ Jf. regler for toll- og handelsadministrering.

Dette har igjen ført til ekstra tollutgifter.⁴² Polen krever i tillegg at attestene skal være på polsk ved transitt gjennom Polen. I Kroatia kan det oppstå problemer hvis det norske pakkeriet ikke er godkjent før sending. I enkelte tilfeller kan dette føre til at kundene «ordner opp» på grensen gjennom bestiktelser.

Eksportør 13 peker på problemer med å bevare varenes ferskhets ved eksport til Russland, siden varene ofte kan bli stående i lang tid på grensen.

Eksportør 15 viser til krav om importlisensiering i USA; etter Tsjernobyl var det blant annet krav om lisenser for hver eneste forsendelse.⁴³ Eksportøren opplever også ekstra kostnader i forbindelse med transportgebyrer i Tyskland, men han viser samtidig til at dette nå synes å gjelde generelt ved transport over land i EU.⁴⁴

Eksportør 16 har opplevd problemer med opprinnelsesregler i forbindelse med oppkjøp av utenlandsk fisk for bearbeiding i Norge og videresalg til annet land.⁴⁵ Et viktig spørsmål er hvor mye bearbeiding som skal til før sjømaten kan sies å være norsk? Eksportøren har også opplevd problemer med krav og prosedyrer ved grensepassering til Russland og Ukraina, men dette har ikke vært bedriftens problem, siden kjøper/importør innfortoller varen. En episode fra Ukraina i 2002 illustrerer dette. Eksportøren hadde da en forståelse av at varene ikke måtte være eldre enn seks måneder på innførselstidspunktet, slik det også hadde vært tidligere. Han klarte likevel ikke å få bekreftet om det var seks eller eventuelt tolv måneder som gjaldt. For å være på den sikre siden, valgte han å satse på seks måneder. Problemet oppstod da et parti varer var på vei til Ukraina. Eksportøren fikk da plutselig beskjed om at det var fire måneder som gjaldt, dvs. at forsendelsen inneholdt for gamle varer ifølge ukrainske krav. Det hele endte imidlertid med at importøren fant en løsning. Hva denne løsningen gikk ut på, vet ikke eksportøren, men han viser til at det enten «...var en annen fortolkning av regelverket eller de bestakk noen, det vet vi ikke».

Eksportør 18 viser til at tollekspeditørene i Øst-Europa og Midtøsten til tider henger seg opp i ubetydelige ting. Hva de henger seg opp i kan variere fra gang til gang. Bedriften mistenker også at enkelte kunder endrer dokumentene når varene skal over grensen med sikte på å unndra seg tollavgifter. Dette kan imidlertid ikke bedriften gjøre stort med. Slike problemer gjelder ved eksport til diverse land hvor norske tollmyndigheter ikke har noen «utvekslingsavtale» om oversendelse av dokumenter. Rutinene ved tollstasjonene oppfattes som spesielt ille i Russland. I Kina har kontrollrutinene ifølge eksportøren endret seg til det bedre. Eksportøren har ellers store problemer med ulike typer avgifter som transportgebyrer og stemplingsgebyrer, spesielt inn mot land i Midtøsten, som Egypt, Jordan og Saudi-Arabia, der legaliseringen av alle papirer skal gjennom ambassader, konsulater og

⁴² Jf. WTOs avtaler om tollverdi og opprinnelsesregler og GATT artikkel V om krav til trafikk i transitt.

⁴³ Jf. WTOs importlisensieringsavtale.

⁴⁴ Jf. GATT artikkel VIII om avgifter, gebyrer og andre formaliteter som har betydning for import og eksport.

⁴⁵ Jf. WTOs avtale om opprinnelsesregler.

handelskamre.⁴⁶ Avgiften kan utgjøre opptil 2–3 kroner kiloen og dermed opptil 10 prosent av eksportverdien. Bedriften betrakter dette som både et proteksjonistisk tiltak og som en ekstra skatteinntekt til offentlige myndigheter i importlandet. I Egypt kan det oppstå store problemer ved tollstasjonen. Der må varene gjennom tre ulike kontorer. Ett kontor gjennomfører veterinærkontroll, et annet sjekker emballering og etikettering, og et tredje sjekker dokumenter og dokumentasjonskrav.⁴⁷ Hvert av disse kontorene kan finne noe de ikke er fornøyde med og i verksette tiltak for å hindre at et parti kommer inn i landet.

Eksportør 19 trekker fram den engelske «Sea Fish Levy»⁴⁸ som et handelshinder for rekeeksporten. Tidligere var avgiften rettet mot eksportøren, men britiske myndigheter har nå bestemt at kunden skal betale. Ifølge rekeeksportøren har det dermed oppstått et problem ved at kundene ikke nødvendigvis aksepterer å dekke utgiften.

Eksportør 20 opplevde tidligere problemer med grensepassering/tollklarering til Russland, men har sluttet å eksportere dit. I Russland var det også et problem med tilgang til dokumentasjonskrav.⁴⁹

Eksportør 21 påpeker at USA har strenge grensekontroller og at praksis dessuten er ulik mellom kontrollstasjonene.⁵⁰ Canada anses for å være et enklere land, og noen eksportører leverer derfor lasten i en canadisk havn for videre transport derfra inn til USA. Eksportøren peker samtidig på at også Canada har unødig strenge krav idet de ber om et eget opprinnelsesbevis, selv om beviset bedriften har fra Europa skal være godt nok.⁵¹ Eksportøren gir ellers et eksempel på hvordan amerikanske kontrollrutiner kan skape problemer. Bedriften fikk tillatelse til å eksportere tørrfisk til USA og utarbeidet i den forbindelse de nødvendige dokumentene. Da varene ankom New York, ble forsendelsen satt inn på tollager. Deretter kom det beskjed fra kjøper om at han ikke fikk ut fisken fordi amerikanske myndigheter ville ha bilde av innholdet i lasten og en bekreftelse på at fisken var «risk-rated», dvs. at den er hodekappet og at innvollene er fjernet. En slik bekreftelse skal etter eksportørens mening være helt unødvendig, siden tørrfisk pr. definisjon er sløyd og hodekappet. Innvollene er derfor *alltid* fjernet. Selv om tørrfiskeksporten var forhåndsgodkjent, måtte dermed eksportøren frambringe ytterligere dokumentasjon og bekreftelser, noe som bidro til forsinkelser og ekstraarbeid.

⁴⁶ Jf. GATT artikkel VIII om avgifter, gebyrer og andre formaliteter som har betydning for import og eksport.

⁴⁷ Jf. regler for toll- og handelsadministrering.

⁴⁸ Sea Fish Levy er en obligatorisk avgift på all fisk, skalldyr og sjømatprodukter som landes, importeres og dyrkes i Storbritannia. Unntak er laks, vill ørret og hermetiserte varer. Se: <http://www.seafish.org/>

⁴⁹ Jf. GATT artikkel X om publisering og administrering av handelsreguleringer.

⁵⁰ Jf. regler for toll- og handelsadministrering.

⁵¹ Jf. regler for toll- og handelsadministrering,, herunder WTOs avtale om opprinnelsesregler.

4.3.4 Produktkrav og krav til produksjonsprosesser og -metoder

Eksportør 2 viser til at tyske supermarkedkjeder har vært skeptiske til å selge norsk fisk på grunn av den norske hvalfangsten og faren for forbrukerboikott. Slike reaksjoner er ikke direkte relevante for WTO-regelverket, siden det dreier seg om private tiltak. Eksportørens erfaringer illustrerer likevel at det i internasjonal handel eksisterer en reell mulighet for handelsrestriksjoner (i privat eller offentlig regi) med utgangspunkt i miljøhensyn. Dette kan også skje i tilfeller der det ikke er en direkte sammenheng mellom selve miljøhensynet (f.eks. beskyttelse av hvaler) og handelsrestriksjonen (f.eks. forbud mot/boikott av norsk fisk).

Eksportør 3 nevner problemer som oppsto da Brasil begynte å håndheve nasjonale bestemmelser om krav til salt- og vanninnhold i klippfisk og medfølgende testing.⁵² Dette førte til problemer med å få norsk klippfisk inn i Brasil, og omfattende konsultasjoner mellom brasilianske og norske myndigheter ble derfor i gang. Også næringens organisasjoner ble involvert. Eksportøren opplevde imidlertid ikke at disse problemene fikk direkte betydning for egen eksport. En måte å løse problemet på har nemlig vært å endre betegnelsen på «klippfisk» til «salfisk», siden det brasilianske tørrhetskravet kun er knyttet til produktet «klippfisk». Eksportøren understreker at Fiskeridirektoratet har vært til god hjelp i denne saken.

Eksportør 3 hevder også at de mange merkekravene, som dessuten er forskjellige i ulike markeder, skaper problemer.⁵³ Argentina krever for eksempel at emballasjen merkes med et nummer fra ansvarlig argentinsk myndighet og et godkjennelsesnummer for produsenten. Hvis dette ikke er gjort, får man ikke eksportere. Eksportørene kan dermed få problemer hvis de kjøper fisk fra ikke-godkjente produsenter og så prøver å eksportere dette til Argentina.

Eksportør 3 framhever også at miljøkrav blir stadig viktigere, ikke minst i Europa. Foreløpig er det mer vanlig at supermarkeder og ikke offentlige myndigheter krever dette. Kravene kan for eksempel gå ut på at fisken må komme fra bærekraftige bestander.⁵⁴ Det er eksempler på at forbrukere har reagert med utgangspunkt i forskjellene mellom torskebestandene i Barentshavet og Nordsjøen. Eksportøren ønsker derfor å merke fisken, noe supermarkedene er villige til å betale for.⁵⁵ Gjennom miljømerking vil produktene skille seg ut og man kan samtidig distansere seg fra masseprodukter som kun går på pris.⁵⁶

Eksportør 3 trekker også fram en sak i Mexico som handlet om bruk av varebetegnelser. I Mexico kalles den norske torsken som selges i en supermarkedkjede for «Langa». En meksikaner gjorde et forsøk på å registrere og ta patent på merke-navnet. Deretter saksøkte han supermarkedet for at de fortsatte å bruke det samme

⁵² Jf. kvalitetskrav og WTOs TBT-avtale. Se også utførlig beskrivelse av denne saken i Veggeland et al (2002).

⁵³ Jf. TBT-avtalen.

⁵⁴ Jf. GATT artikkel XX hvis dette dreier seg om myndighetskrav. SPS-avtalen er relevant hvis det dreier seg om fiskehelse, mens TBT-avtalen kan være relevant for andre miljøaspekter knyttet til for eksempel måten fisken er produsert/fanget på.

⁵⁵ Jf. eventuelt TBT-avtalen hvis merking blir et myndighetskrav.

⁵⁶ Jf. også miljømerking som tema i WTO-forhandlingene.

navnet. Supermarkedet kontaktet den norske bedriften for å høre hva de burde gjøre. Eksportøren valgte å «spille ballen» over til direktoratet og ambassaden. Direktoratet bistod deretter med dokumentasjon som kunne hjelpe supermarkedet til å argumentere for fortsatt salg av den norske torsk under navnet «Langa». Eksportøren hørte ikke noe mer fra den meksikanske «rettighetshaveren» som sannsynligvis ble stoppet i rettsvesenet.

Eksportør 4 påpeker at det ofte er kundekrav mer enn myndighetskrav som krever tilpasninger. Han viser blant annet til at enkelte kunder har vært skeptiske til fisk fra Barentshavet på grunn av faren for radioaktivitet. I Sverige har torsk konsumet gått kraftig ned fordi de mener torskbestanden er truet. Han mener derfor at det er økt fokus på miljøkonsekvenser, noe som etter hvert også i økende grad vil få betydning for produktkravene som stilles til sjømat.⁵⁷

Eksportør 5 er også opptatt av betydningen av miljømerking. Det har vært eksempler på at kunder i Tyskland har krevd at fisken skal være sertifisert i tråd med miljømerket under MSC (Marine Stewardship Council).⁵⁸ Eksportøren opererer med russiske båter der det ikke finnes generelle HACCP⁵⁹ systemer. Dette har likevel ikke skapt store problemer, siden man har innført egenkomponerte kontrollsystemer som er sammenlignbart (jf. ekvivalens) med HACCP. Det har ellers vært et problem at FDA har stoppet store partier for å gjennomføre kontroller, noe som fører til forsinkelser. Eksportøren har derfor lært seg til å sende mindre forsendelser.

Eksportør 6 opplever at miljøaktivisme i USA knyttet til blant annet hvalfangst og dyrevelferd øker i betydning, men dette har foreløpig ikke forårsaket store problemer for eksporten. Tyskland har ifølge eksportøren særskilte regler⁶⁰ som kun tillater én kveis pr 10 kg filet. For å hindre at fisken inneholder for mye kveis, krever Tyskland spesielle kutt og trimminger; man kan for eksempel ikke selge seifilet uten å trimme vekk deler av buken.⁶¹ Tyske produktkrav krever dermed kostnadskrevende tilpasninger i fiskeproduksjonen. Dette har likevel ikke forhindret at bedriften selger mye fisk i det tyske markedet.

Eksportør 7 opplevde problemer med det brasilianske kravet om salt- og vanninnhold i klippfisken. I likhet med eksportør 3 løste bedriften dette ved å selge varen som saltfisk i stedet for klippfisk. Han understreker likevel at dette er et produkt som over alt ellers selges som klippfisk. Også denne eksportøren mener at miljøkrav er viktig, men da som kundekrav og ikke myndighetskrav. Det er eksempler på at enkelte supermarkedkjeder, særlig i USA, stiller slike krav.

⁵⁷ Jf. GATT artikkel XX, forordet til WTO-avtalen, SPS-avtalen og TBT-avtalen.

⁵⁸ MSC er en uavhengig, global non-profit organisasjon som opprinnelig ble opprettet for å finne løsninger på problemene med overfiske. Organisasjonen har utviklet egne miljøstandarder. Se: <http://www.msc.org/>

⁵⁹ HACCP: Hazard Analysis and Critical Control Point. Dette er standardiserte kontrollsystemer som brukes til å sikre en trygg matproduksjonen.

⁶⁰ Frankrike har for eksempel ikke slike regler.

⁶¹ Jf. TBT-avtalen.

Eksportør 8 mener også at miljøkrav blir stadig viktigere, og viser blant annet til at torskekonsumet i Sverige er gått kraftig ned på grunn av bekymring for torskebestanden.

Eksportør 9 opplever først og fremst at det er *kundene* som stiller krav til produktene. Dette gjelder spesielt i det japanske markedet, der eksportøren har opplevd at både supermarkeder, røykerier og produksjonsanlegg for ørret har stilt særskilte produktkrav. Kundene har ellers tatt opp spørsmål om genmanipulering, dioksin og forurensing av norske fjorder, men dette har foreløpig ikke resultert i strengere myndighetskrav fra Japans side.

Eksportør 10 legger vekt på at supermarkedene generelt stiller stadig strengere krav til bakteriologi, hygiene og opprinnelse. Dette har medført en del medarbeid i verdikjeden. Han peker ellers på at USA har en nullgrense for listeria i fisk som er vanskelig å håndtere og kan medføre karantene (Norge har ikke et slik krav).⁶² Eksportøren har også registrert at miljøspørsmål dukker opp. Norsk hvalfangst tas for eksempel opp med jevne mellomrom. Også spørsmål knyttet til tungmetaller i sjøen og utslipp fra Sellafield er aktuelle og kan på sikt føre til krav om sjekk av vannkvalitet. Eksportøren hevder ellers at Australias håndtering av sunnhetsbevis skaper problemer. Australias krav til temperatur og røyking oppleves også som vanskelig å håndtere.⁶³ Australia krever at laksen er kaldrøykt, og norsk laks er derfor som oftest røykt ved høy temperatur.

Eksportør 11 viser i likhet med eksportør 10 til problemet med USAs nullgrense for listeria. Denne grensen medfører behov for ekstra streng hygiene, i tillegg prøvetaking og dokumentasjon. Hvis det oppdages listeria, risikerer man å bli stengt ute fra det amerikanske markedet. I Japan kommer kravene relatert til mattrygghet oftest fra kundene.

Eksportør 12 viser til problemer med å oppfylle polske kvalitetsstandarder.⁶⁴ Ellers er det krav om ekstraserifikat for dyresykdommer og radioaktivitet i både Polen, Russland og andre østeuropeiske land.

Eksportør 13 peker på at han opplever lite problematiske myndighetskrav utover toksinverdier og forurensing, men at det er en del kundekrav relatert til pakking.

Eksportør 16 har opplevd at Ukraina har endret merkekravene på sild, laks og lodde mens produktene er på vei.⁶⁵ Ellers viser han til at det ved eksport til Kina kom et krav om eget helsesertifikat for pallen; dette var knyttet til at tresorten i pallen kunne være miljøfiendtlig og bære smitte.⁶⁶

Eksportør 18 hevder at produktkrav skaper store problemer ved eksport til Midtøsten. Et eksempel på dette er ekstreme krav til datomerking.⁶⁷ Av og til kommer det også krav om innpakningstype, men det er likevel særlig merkekravene som kan skape problemer og som går langt utover det som er vanlig i andre markeder. Egypt er ett av problemlandene.

⁶² Jf. SPS-avtalen.

⁶³ Jf. SPS-avtalen og eventuelt TBT-avtalen.

⁶⁴ Jf. TBT-avtalen.

⁶⁵ Jf. GATT artikkel X om publisering og administrering av handelsreguleringer.

⁶⁶ Jf. SPS-avtalen og eventuelt TBT-avtalen.

⁶⁷ Jf. TBT-avtalen.

Eksportør 19 mener at helsesertifikater kan være et problem i Sveits og Estland. Han er usikker på om dette er myndighetskrav eller kundekrav, men mener uansett at systemet er tungvint og burde vært gjort elektronisk.

Eksportør 20 opplever at det stadig kreves mer dokumentasjon, spesielt i forbindelse med merking og sporbarhet. Mye av dette er imidlertid kundekrav. Kravene varierer samtidig avhengig av typer kunder. Supermarkedene trekkes fram som spesielt kravstore. De ønsker standardiserte løsninger, dvs. én standard, én kvalitet og null variasjon. Eksportøren opplever samtidig at få butikkansatte har kompetanse og kunnskap om produktene. Mange supermarkeder er derfor i liten grad i stand til vurdere produktenes kvaliteter.

Eksportør 21 har opplevd at håndteringen av amerikanske hygienekrav førte til at tørrfiskeeksporten midlertidig stoppet opp.⁶⁸ Eksportøren viser ellers til at norske kvalitetskrav skaper problemer. I Norge er det ikke anledning til å tilsette stoffer for å få saltfisken hvitere, noe for eksempel Island tillater. Siden hvit fisk er salgsfremmende, gir dette Island en konkurransefordel. Ulike produktkrav skaper dermed ulike konkurransevilkår.

4.3.5 Urettferdige konkurranseforhold som for eksempel subsidiering og dumping

Eksportørene gir kun noen få eksempler på det de mener er subsidier og urettferdige konkurranseforhold i sjømatsektoren. Informasjon om dette bygger dessuten ofte mer på mistanke enn kunnskap basert på erfaring.

Eksportør 7 har opplevd subsidiering som et problem i Karibia/Jamaica.⁶⁹ En konkurrerende bedrift i Jamaica kjøper saltfisk i Norge, tørker den i Canada, og selger den så ved hjelp av subsidier til en pris som er lavere enn det den norske eksportbedriften er i stand til. Subsidiene til den jamaicanske fiskeindustrien gis med utgangspunkt i mangel på råvaretilførsel.

Eksportør 8 frykter konkurranse fra baltiske land når disse kommer inn i EU. Baltiske land har billig arbeidskraft, samtidig som de gjennom EU-medlemskapet vil motta EUs støtte til fattige regioner. Samme eksportør viser til at de kinesiske arbeidskostnadene, som er ca. 1/10 av de norske, er en konkurransemessig trussel.

Eksportør 9 peker på at dumpinganklagene fra konkurrentene Skottland og Irland førte til minstepris på laks og dermed til konkurransefordeler for lakseeksportørene i disse landene. Eksportør 10 hevder at USA og Canada beskytter egne produsenter gjennom handelsbegrensninger. USAs straffetoll på norsk laks som følge av dumpinganklager framheves spesielt.⁷⁰

Eksportør 11 peker også på tiltak i forbindelse med dumpinganklager, og da spesielt minsteprisen på laks til EU og straffetoll på hel fisk til USA, som måter å beskytte nasjonale produsenter på. Eksportøren mener at minstepris på laks til EU har gitt Chile, som har en handelsavtale med EU, store fordeler. Chile har også en handelsavtale med USA og drar derfor også nytte av USAs straffetoll på norsk laks.

⁶⁸ SPS-avtalen og toll- og handelsadministrering.

⁶⁹ Jf. WTOs subsidieavtale.

⁷⁰ Jf. WTOs antidumpingavtale.

Eksportør 13 mener at EU subsidierer dyrking og investering i oppdrettsnæringen. Det er egne EU-regler på dette som også gjelder Norge gjennom EØS-avtalen. Eksportøren mener likevel at det oppstår urettferdig konkurranse som følge av at Norge praktiserer reglene strengere enn andre land. EU-land gir dermed i praksis mer støtte enn hva som er tilfelle i Norge. Eksportør 15 mener Skottland bruker Spania som «dumping-land» for laks. Videre mener han at Skottland og Irland er subsidiert på investeringssiden via EU-midler. Eksportør 16 peker på at Island får lavere toll på reker inn til EU enn Norge. Dessuten mener han at fabrikk-anlegg i utkantstrøkene i EU får statsstøtte, noe ikke norske aktører kan få. I tillegg kan EUs fiskebåter kjøpe kvoter fra tredjeland med støtte fra EU, noe ikke norske fiskebåter har anledning til. Eksportør 16 framhever ellers at dumpinganklager har skapt store problemer når det gjelder eksport av laks til det amerikanske markedet.

Eksportør 18 har opplevd at andre land har bilaterale avtaler som gir dem enklere markedsadgang. Disse kan inkludere både tollmessige og ikke-tollmessige tiltak. Han trekker konkret fram Chiles bilaterale avtale med Korea som gir dem bedre markedsadgang gjennom blant annet enklere dokumentasjonskrav på laks.

4.3.6 Korrupsjon, kriminalitet og ustabilitet

Eksportørene som opererer på det italienske markedet peker på ran av varetransporter og problemene med å få forsikret lasten, som de store problemene. Tyveriene har ført til at eksportørene ikke får forsikret lasten i Norge. Dermed blir de tvunget til å inngå dyre forsikringsavtaler utenlands. For enkelte (eksportør 3) har dette ført til at de omtrent er ute av markedet, siden forsikringen blir for dyr. Samme eksportør viser for øvrig til paradokset med at de fortsatt får forsikring i Norge på forsendelser til Hellas, selv om denne transporten går gjennom Italia. Også eksportør 16 peker på problemet med å få forsikret forsendelsene til Italia på grunn av tyveri. Enkelte av eksportørene (21, 22, 23) har hatt Italia som sitt hovedmarked i lang tid og arbeider med å finne løsninger, selv om dette koster. For det første er forsikringspremiene i utenlandske selskaper svært dyre. For det andre er også installering og drift av overvåkningssystemer på trailerne dyrt.

Eksportør 18 viser til at korrupsjon og ustabile forhold spesielt oppleves i land som ikke er medlem av WTO. Han ønsker imidlertid ikke å navngi land, men understreker at dette virker kostnadsdrivende og er uheldig fordi firmaet risikerer å bli assosiert med ulovligheter i handelen. I de fleste tilfellene dreier det seg om mindre beløp knyttet til at enkeltpersoner ønsker en «slant i hånda» for å unngå å være vanskelige.

Enkelte eksportører peker også på andre land der korrupsjon og ustabilitet er et problem. Flere trekker fram korrupsjonsproblemene som eksisterer i Russland og Kina. Eksportør 9 mener at Russland er et spesielt vanskelig marked, blant annet med utgangspunkt i korrupsjonen. Russland, som tross alt er et viktig marked, framstår generelt som både usikkert og uforutsigbart. Eksportør 9 nevner at Baltikum har tilsvarende problemer. Eksportør 10 nevner på sin side også Ukraina, Hviterussland og Aserbadjan. Eksportør 15 har opplevd sikkerhetsproblemer ved eksport til Russland; for eksempel er fisk blitt sporløst borte under transporten.

4.3.7 Annet

Sjømateksportørene peker på en rekke andre forhold som de også mener skaper problemer for handelen. Dette dreier seg om alt fra språk- og kulturbarrierer, overfiske, kvotebegrensninger og valutaproblemer, til ulik håndtering av regelverk.

Valutaproblemer, kreditt og betalingsbalanse

Flere eksportører viser til handelshindrende tiltak relatert til valutarestriksjoner, betalingsbalans hensyn og betalingsproblemer/kredittforsikring.⁷¹ Eksportør 7 peker på at valutarestriksjoner er et generelt problem i Latin-Amerika, men at den Dominikanske republikk skiller seg ut som spesielt problematisk. I flere av disse landene innføres det også handelsrestriksjoner på grunn av handelsbalans hensyn. Både eksportør 2 og eksportør 17 peker på at Russland har valutarestriksjoner (problem med å få ut dollar).

Valutarestriksjoner kan føre til at det blir vanskelig å få varene i retur ut av Russland. Dette kan for eksempel skje i forbindelse med en reklamasjon. I et annet europeisk marked kan eksportøren bare ta varen hjem igjen eller selge den til en annen kunde i et annet land. Dette er mer problematisk i Russland, noe som blant annet henger sammen med valutareglene. Skal man selge en vare til Russland, må man ha en avtale i tilknytning til statsbanken for å dokumentere at pengene går ut fra Russland til Norge i forbindelse med en lovlig handel. Regelen skal sikre at det ikke dreier seg om en fiktiv handel og dermed valutaflukt fra Russland.

Eksportørene påpeker at kredittforsikring av russiske kunder er et problem, noe som gjør det nødvendig med forhåndsbetaling. Dette legger en demper på salget og oppleves derfor som en handelshindring. Elementer i dette er at det er vanskelig å sjekke ut russiske kunder og at det er liten tillit mellom det norske og det russiske banksystemet.

Eksportørene viser for øvrig til at det i praksis ofte er importørene som blir nødt til å håndtere problemene i Russland. Eksportør 15 har også opplevd kredittproblemer og valutarestriksjoner i Russland, og legger til at det samme gjelder for Kina. Eksportør 18 rapporterer om problemer med ikke-konvertible valutaer mot banker i Norge – for eksempel i Østen – noe som kan gi forsinkelser i handelen.

Tvungen bruk av selskaper

Eksportør 7 viser til at det i Brasil er problemer knyttet til at forsikring av varene under transport må være foretatt av et brasiliansk selskap. Eksportør 11 viser til at tvungen bruk av selskaper også er et problem i Kina, mens eksportør 18 opplever at kundene kan stille krav om transportør etc., men ikke myndighetene.

Norske forhold

Flere av eksportørene trekker fram ulike forhold i Norge som de mener virker begrensende for eksportvirksomheten. Både eksportør 1 og 2 peker på at overfiske av kvoter skaper handelsproblemer. Eksportør 9 peker på sin side til at de norske produsentene har begrensninger i produksjonen gjennom fôrkvotene og at dette

⁷¹ Jf. blant annet GATT artikkel XII og artikkel XVIII.

har ført til at andre land kan øke sine produksjonsvolum på bekostning av norske produsenter.

Eksportør 4 viser til at man i Norge bør ta større hensyn til at det kommer mektige konkurrenter i markedet. For eksempel er Kina blitt en svært viktig utfordrer på sjømat siden. Eksportøren mener at Norge bør demme opp for den økte konkurransen gjennom merkekrav som kan gi forbrukerne opplysning om hvor fisken kommer fra, for eksempel kinesisk vs. norsk fisk. Det er med andre ord snakk om å bygge opp lojalitet til norske produkter. Eksportør 6 mener for øvrig at norsk fisk er blitt en dårligere merkevare. Han har blant annet som følge av dette sluttet å filetere og bearbeide og gått tilbake til å eksportere råvarer.

Eksportør 6 mener videre at ulik tolkning og praktisering av EU/EØS-regelverket i Norge og EU skaper konkurransevridning. Dette poenget trekkes også fram av eksportørene 21, 22 og 23. De mener at både forskjellsbehandlingen mellom EU/EØS-landene og ikke minst norske myndigheters forskjellsbehandling internt i Norge, skaper ulike forhold for eksportørene. Dermed blir enkelte eksportører påført større kostnader enn andre. Det at Norge skal være «flinkest i klassen» i EU gjør dessuten at norske eksportører må jobbe opp mot strengere krav enn hva som gjelder produsentene i konkurrerende EU-land.

Strengt norske krav er også et problem som påpekes av eksportør 5. Han viser konkret til at Fiskeridirektoratet beregner høyere veterinær grensekontrollavgift enn det som gjelder i EU, og at dette påfører bedriftene en konkurranseulempe. Han mener videre at direktoratet overser problemet og unnlater å gjøre noe med det. Eksportør 13 mener på sin side at kostnadsnivået i Norge taler imot videreforedling. I hans tilfelle er det kostnadene ved å dypfryse skjell som skaper problemer.

Diverse forhold

Eksportør 13 peker på at problemer med infrastrukturen skaper problemer ved eksport av skjell, spesielt til Russland og østeuropeiske land. Eksportør 16 opplever forsinkelser i transporten til disse områdene på grunn av behov for garantier og forsikring. Eksportør 19 mener at nedleggelse av tollstasjoner i Sverige kan bli et problem ved klarering av forsendelser, fordi man da må reise over lengre avstander. Tilsvarende skaper begrensede åpningstider på tollstasjonene (8–16 og stengt i helgene) problemer for transportører som kan bli nødt til å reise til en annen tollstasjon eller i verste fall bli stående på tollstasjonen. Eksportør 23 innrømmer at det har vært mange enkeltepisoder der bedriften har vært nødt til å rykke ut, men at dette i hovedsak har vært knyttet til forhold som angår kjøper og selger og ikke myndighetskrav. Det har imidlertid hendt at myndighetene er blitt trukket inn i slike tilfeller. For eksempel har han brukt en nøytral inspektør til å vurdere en uoverensstemmelse vedrørende bløtheten i saltfisk som skulle til Portugal.

4.3.8 Rapporterte handelshindringer fra transportørene

I mange tilfeller vil det være transportørene som opplever de praktiske konsekvensene av ikke-tollmessige handelshindringer. Problemene kan imidlertid arte seg forskjellig avhengig av om transporten foregår via land, fly eller sjø, og om

transporten går inn i markedene (f.eks. i form av trailertransport helt fram til kunde), eller om kunden mottar og tar ansvaret for forsendelsen på grensestasjonen.

Én transportør frakter i overkant av 100 000 tonn sjømat i året. Mye av dette er frosne produkter, blant annet makrell til Japan og det fjerne Østen og noe frossen laks og ørret til Østen, Europa og USA. Transportøren trekker fram Brasil som det verste markedet å transportere til, først og fremst på grunn av uforutsigbarheten.⁷² Han kan ikke peke på konkrete situasjoner der handelshindringer har fått direkte betydning for egne forsendelser til Brasil, men viser til at mange rapporterer om problemer med importlisensiering og til at det ofte kan ta tid før kundene kan hente lasten som står i havnen. Det er videre rapportert om at tollvesenet arbeider langsomt og at det hender at kundene må betale under bordet for å få varene raskere igjennom.

I Japan er det lisensieringskrav knyttet til kvoteordninger, og av og til rapporteres det om problemer når kvotene overstiges.

Tollmyndighetene i Tyrkia regnes for å være trege. Hvis det gjøres endringer på en spesifikasjonsliste etter at det er levert til tollmyndighetene i Tyrkia, så må man gå gjennom handelskammeret i Norge og den tyrkiske ambassaden for få et stempel som kan bekrefte at endringen er riktig.⁷³ Det hele oppleves som en omstendelig prosess.

Ett av problemene ved eksport til Kina er forbudet mot trevarer fra EU, inkludert Norge. Dette berører pallene norske sjømatprodukter transporteres på, og innebærer at forsendelsen må lastes om. Kravet blir betraktet som en hevnaksjon fra Kinas side med utgangspunkt i at EU for en tid tilbake innførte importforbud på kinesisk sjømat.

Også fra Midtøsten rapporteres det om problemer, men i motsetning til Brasil oppleves regelverket og håndteringen av dette som relativt konsekvent og forutsigbart. Jordan beskrives som spesielt streng. Der kreves det blant annet merking på arabisk og at det monteres eget utstyr på containerne som kan logge temperaturen i lasten underveis.⁷⁴ Hvis dette utstyret ikke er montert, så avvises lasten, selv om den har riktig temperatur. Jordanske myndigheter er konsekvente i sin avvisning, men eksportørene og transportørene opplever likevel dette som grunnløst. Avvist last må returneres. I ett tilfelle valgte eksportøren da å selge lasten til Tyrkia i stedet.

Arabiske land krever ellers at Israel ikke skal ha vært involvert i produksjonen eller handelen på noen som helst måte. Landene krever også en erklæring om at lasten ikke har vært innom israelske havner. Israel har for øvrig et tilsvarende krav om at lasten ikke skal ha vært innom arabiske havner. Transportselskapet tilpasser transporten til disse kravene, men opplever likevel at problemer kan oppstå hvis de blir tvunget til å omdestinere lasten.

I USA har det skjedd endringer etter terroristangrepet 11. september 2001. Importkravene er blant annet blitt skjerpet gjennom loven om bioterrorisme. Laste-

⁷² Jf. regler for toll- og handelsadministrering og GATT artikkel X.

⁷³ Jf. GATT artikkel VIII.

⁷⁴ Jf. TBT-avtalen.

listene må nå oversendes minst 24 timer før lasten ankommer grensen; man må med andre ord klargjøre og sende papirene tidligere enn før.

Ved eksport av tørrfisk til Afrika er det krav om inspeksjon før forsendelse. I ett tilfelle (eksport til Nigeria) hadde ikke eksportøren fått dette med seg, og varen ble dermed returnert til Norge.

Transporten bringes stort sett fra lager/havn til havn, og transportselskapet er kun i begrenset grad involvert i fortollingen. Ofte er det kunden som blir nødt til å håndtere dette. Transportøren kjenner derfor lite til gebyrer og andre innfortollingsproblemer. Problemer med helsesertifikater og innfortolling rapporteres tilbake til eksportøren som må ordne opp.

Transportøren viser ellers til at forsinkelser ved tollstasjonene kan få store økonomiske konsekvenser. Driftskostnadene knyttet til oppholdelse av et innleid skip i ett døgn kan for eksempel beløpe seg til flere hundre tusen kroner.

En annen transportør har erfaring fra EU, Russland, Polen og de baltiske landene. Han mener at de store problemene ikke er knyttet til transport av norskprodusert fisk til utlandet, men heller til transitt av råvarer som importeres til Norge fra tredjeland, og som så skal videreeksporteres til EU. Transportøren mener videre at norske myndigheter praktiserer de gjeldende EØS-reglene mye strengere enn mange av EU-landene. For eksempel oppleves det som mye enklere å få russisk fisk inn til England, Danmark, Portugal og Spania enn inn til Norge. Når man først har fått fisken inn i Norge, oppleves det som svært vanskelig å eksportere den videre. Transportøren mener problemene skyldes at norske kontrollmyndigheter «overfortolker» regelverket og er for rask med avvise forsendelser. Et eksempel på dette er forsendelser av frosne varer som viser seg å ha for høy temperatur. I Norge blir man nektet å sende en slik forsendelse til EU, og varen må i stedet sendes til et tredjeland som Canada, Kina eller Russland. Hvis derimot lasten tas direkte inn i Nederland, England eller et annet EU-land, så får man beskjed om å sette varen på lager. Deretter tas det bakteriologiske vareprøver, og hvis prøvene viser seg å være i orden, så aksepteres forsendelsen. Ifølge transportøren vil slike forsendelser bli kategorisk avvist i Norge uten vareprøving. Transportøren mener også at det er stor forskjell på rutinene ved ulike havner i Norge. De strenge rutinene ved norske kontrollstasjoner bidrar dermed ifølge transportøren til å gjøre det mindre attraktivt å foreta bearbeiding av importerte råvarer i Norge.

Transportøren opplever ellers stadig problemer med dokumentasjonskrav og prosedyrer i eksportmarkedene, men samtidig betraktes dette som en naturlig del av den jobben som skal utføres på vegne av eksportørene. Russland og Polen framheves som de mest kompliserte markedene. I Polen har det skjedd at varer er blitt avvist og satt på hold. I Russland er det dokumentasjonskrav både for fiskeproduktene og for pallen de transporteres på, noe som medfører ekstraarbeid. Pallen deklarerer seg inn i Russland som et eget importprodukt i tillegg til sjømatproduktene. Det kreves med andre ord separate dokumenter for pallen. Det er paradoksalt nok blitt krevd dokumentasjon for paller som norske bedrifter har kjøpt fra Russland. Ifølge transportøren klarer ikke russerne selv å framskaffe den påkrevde dokumentasjonen for disse pallene.

I Russland opplever også transportøren det som et problem at reglene skifter ofte (f.eks. sertifikatreglene). Det kan derfor være vanskelig å vite både hvilke krav som til en hver tid gjelder, og hva slags dokumentasjon det er nødvendig å frem-skaffe.⁷⁵ Tollbehandlingen i Murmansk oppleves som spesielt treg. Denne kunne ifølge transportøren sikkert gått raskere hvis man hadde «stiftet penger til dokumentene». Korrupsjon oppleves for øvrig som et problem i alle markeder transportøren er involvert i. Også denne transportøren peker på at Kinas helsekrav knyttet til pallene har skapt problemer.⁷⁶ Løsningen har vært å ta varene av pallene og plassere dem rett i container, noe som er både tidkrevende og fordyrende.

En tredje transportør driver i hovedsak med transport av tørrfisk og da først og fremst til det europeiske markedet. Firmaet involverer seg lite i fortollingen, men utfører likevel en del av arbeidet med å klargjøre papirer. Transportøren viser til at det ofte er eksportøren eller mottakeren som må rydde opp i problemene. Han opplever transporten til Kroatia som spesielt problematisk. Ved transport til dette markedet regnes det med to ekstra dager på grunn av både byråkratisk treghet ved transitt gjennom Slovenia, og treghet ved grensestasjonene i Kroatia.⁷⁷ Tregheten skyldes både innfortollingen og rutinene knyttet til den generelle papir-behandlingen. Ekstrakostnader som følger av ventetiden for en trailer er beregnet til kr 3 000 pr døgn, men denne er kalkulert inn i den prisen eksportøren må betale for transporttjenesten. Ellers er det både veterinærgebyrer og stemplingsgebyrer ved eksport til Slovenia og Kroatia.⁷⁸ Kroatia har også lisensieringskrav, og det hender at de kroatisk myndighetene er trege med å utstede de nødvendige lisensene.⁷⁹

Det største problemet i EU, og da spesielt Italia, er ran av forsendelser og sikkerhetsproblemer knyttet til dette. De gjentatte ranene har ført til at transporten ikke lenger kan forsikres i Norge. Man må i stedet gå til danske forsikringselskaper, og disse har høye forsikringspremier.

4.4 Største negative konsekvenser av handelsproblemer?

Generelt kan man si at ikke-tollmessige handelshindringer kan føre til to ting: tap av tid og tap av penger. En av eksportørene peker i tillegg på at handelshindringer fører til redusert fleksibilitet – det blir vanskeligere å gjennomføre raske tilpasninger til markedet. Selv om alt til slutt «koker ned» til tid og penger, så peker eksportørene på flere aspekter ved de negative konsekvensene.

En av de hyppig nevnte konsekvensene av ulike typer ikke-tollmessige handels-hindringer, er uforutsigbarhet. Hvis andre lands regelverk og håndteringen av dette ikke er konsekvent og stabilt, så blir det vanskelig å gjøre forberedelsene som skal

⁷⁵ Jf. GATT artikkel X.

⁷⁶ Jf. SPS-avtalen og TBT-avtalen.

⁷⁷ Jf. GATT artikkel V om trafikk i transitt i tillegg til regler for toll- og handelsadministrering.

⁷⁸ Jf. GATT artikkel VIII.

⁷⁹ Jf. WTOs lisensieringsavtale.

til for å kunne operere i markedene. Sjansen for at man «blir tatt på sengen» og opplever problemer med vareforsendelsene, blir større.

En av eksportørene peker på at ikke-tollmessige handelshindringer kompliserer handelen mellom kjøper og selger. Disse kan i utgangspunktet være enige om pris og mengde og kontraktsforholdene for øvrig, men byråkratiske tilleggskrav skaper likevel problemer og ekstraarbeid. Slike eksterne krav bør etter eksportørens mening i utgangspunktet være uvesentlig for selger/kjøper forholdet, så lenge de er kommet til enighet.

En annen eksportør viser til at han bruker masse tid på å rydde opp i ikke-tollmessige forhold og at det har hendt at han har mistet leveranser på grunn av tidsbruken. Han er videre overbevist om at eksporten til Sør-Amerika kunne vært mye større hadde det ikke vært for de tidkrevende og kompliserte prosedyrene. En del kunder gidder rett og slett ikke å handle fordi det er for mye byråkrati, og de velger da heller en innenlands produsent. Dermed ser vi enda en negativ konsekvens av handelshindringene, nemlig tapte markedsandeler til fordel for (innenlandske) produsenter som ikke på samme måte rammes av handelshindringene.

Ikke-tollmessige forhold kan også føre til at eksportørene får lavere priser (f.eks. på grunn av svekket kvalitet som følge av ventetid ved tollstasjon), manglende lønnsomhet og bruk av både personellmessige og økonomiske ressurser for å finne ut av og løse problemene. En av eksportøren understreker at tidsbruk er den viktigste faktoren for å få «flyt» i eksporten. Han viser til at man derfor «...må ta seg tid til å gå i korridorene om nødvendig for å løse problemene. Det er bare sånt en må regne med for å få jobben gjort».

Et viktig spørsmål blir dermed hva som bør være eksportørenes eget ansvar og hva som bør være myndighetenes ansvar med hensyn til å håndtere ulike handelsproblemer.

4.5 Mest problematiske markeder

Det er vanskelig å gi et klart svar på spørsmålet om hvilke markeder som er mest problematiske. Dette varierer både med hensyn til hvilke produkter man snakker om og hvilke eksportører man spør. Eksportørene opplever mange av de samme problemene på ulike måter, blant annet med bakgrunn i lang erfaring fra markedet og god kompetanse og evne til å ordne opp i problemene. Enkelte markeder skiller seg likevel ut som spesielt vanskelige når det gjelder ikke-tollmessige problemer.

Mange framhever Russland og deler av det tidligere Sovjetunionen som spesielt problematiske. Disse markedene oppleves som utforsigbare når det gjelder gjeldende regelverk, kredittproblemer, valutaproblematikk og korrupsjon. Det kan videre være vanskelig å få tilgang til informasjon om regelverk og krav, kravene endres ofte, og ofte er det kompliserte prosedyrer ved tollstasjonene.

Kina har enkelte av de samme problemene, og her oppleves i tillegg byråkratiske rutiner og manglende kompetanse som et problem. Sannsynligvis vil WTO-medlemskapet løse flere av disse problemene etter hvert.

Flere opplever også Polen som problematisk, særlig håndteringen av forsendelser på grensestasjonene (pirkete og unødvendig tidkrevende prosedyrer). Det kom-

mende EU-medlemskapet (og EØS-medlemskapet) vil sannsynligvis bedre denne situasjonen.

Eksporthørene opplever en rekke problemer i Sør-Amerika. Ett problem er valutarestriksjoner og problemer med handelsbalansen. Et annet problem er knyttet til importlisensiering, forhåndsregistrering, godkjennelser og legalisering og stempeling av dokumenter ved ambassaden. Det er også rapportert om problematiske kvalitetskrav. Brasil, Venezuela, Peru og den Dominikanske Republikk nevnes som land som har tiltak som skaper handelshindringer.

USA har strenge sanitære krav, men forutsatt at man aksepterer disse, så er hovedproblemet knyttet til omfattende og til dels firkantede kontrollprosedyrer for importert mat. Det finnes en rekke eksempler på at FDA er rask til å innføre restriksjoner og eventuelt stoppe forsendelser, ofte på sviktende grunnlag. Vi har vist ett eksempel på dette i forbindelse med stans i tørrfiskeleveranser fra Lofoten.⁸⁰ I tillegg kan vi nevne episoden der norsk fiskeolje ble tatt i forvaring på grunn av påstått fare for infisering av BSE (kugalskap) (jf. Veggeland og Borgen 2001). USA er dessuten rask med å innføre antidumpingtiltak når innenlandske produsenter er truet av konkurranse. Vi ser dette i forbindelse med straffetoll på norsk laks, men det er flere andre eksempler. Et «stygt» eksempel er USAs innføring av straffetoll på «catfish» fra Vietnam som ble innført etter at Vietnam hadde klart å utvikle en konkurransedyktig «catfish»-produksjon (Veggeland et al. 2002).

Når det gjelder EU, så varierer erfaringene stort. Flere hevder at eksporten til EU stort sett går greit, ikke minst på grunn av EØS-avtalen. Andre hevder at EU er det verste markedet i forhold til handelshindringer. Når det gjelder negative erfaringer på EU-markedet, skiller enkelte problemer seg spesielt ut. Ett av disse er EUs håndtering av opprinnelsesregler, ikke minst i forbindelse med videreeksport av fisk fra tredjeland (f.eks. russisk fisk) inn til EU. Et annet problem har vært lakseavtalen mellom Norge og EU fra 1997 som innebar at det ble fastsatt en minstepris på norsk laks inn til EU.⁸¹ Minsteprisen opphørte i mai 2003, men opphevingsvedtaket ga Norge bare ett års fredningstid fra eventuelle nye dumpinganklager. For tørrfiskeeksportørene har spesielt kriminaliteten i Italia, i form av ran av vareforsendelser, skapt problemer. En rekke problemer eksisterer også i landene som har søkt om EU-medlemskap, men disse problemene vil sannsynligvis bli mindre når ti av søkerlandene blir EU-medlemmer i mai 2004.

Det japanske markedet blir ikke trukket fram som spesielt problematisk, til tross for at Japan har både kvantitative restriksjoner (kvoter og importforbud), andre tiltak for å beskytte nasjonale fiskeprodusenter mot utenlandsk konkurranse, og strenge hygienekrav. I tillegg er ofte japanske kunder kravstore. Det er mulig at

⁸⁰ Se erfaringene til importør 21 under pkt. 4.3.3. Se også case-studien under pkt. 4.7.2.

⁸¹ Lakseavtalen kom i stand på bakgrunn av en klage fra skotske lakseoppdrettere til EU-kommisjonen om at Norge drev med dumping og subsidiering. EU-kommisjonen ga først støtte til de skotske påstandene og foreslo straffetiltak mot norsk lakseeksport. Forslaget ble imidlertid ikke bifalt av EUs rådgivende antidumpingkomité, som i stedet ba om at EU-kommisjonen skulle finne en annen måte å ordne opp i saken på. Resultatet ble at EU og Norge forhandlet fram lakseavtalen fra 1997 som samtidig introduserte minsteprisen på norsk laks. EUs Ministerråd vedtok i slutten av mai 2003 at minsteprisen skulle opphøre og at Norge hadde ett år på seg før eventuelt nye dumpinganklager kunne vurderes.

eksportørene rett og slett er blitt vant til å forholde seg til kravene og derfor ikke opplever de som spesielt problematiske. De japanske reglene oppleves dessuten som forutsigbare. Hvis eksportørene først tilpasser seg eksisterende regler, så er det få problemer. Også Korea har for øvrig tiltak som bidrar til å beskytte nasjonale fiskeprodusenter. Vi har tidligere nevnt et konkret eksempel på at Norge er rammet, nemlig forbudet mot import av torskehoder. Dette dreier seg om en eksport som har begrenset økonomisk betydning, både for de involverte eksportørene og for Norge som helhet. Saken har likevel interessante og viktige prinsipielle sider, noe vi kommer tilbake til under punkt 4.7.3.

Land i Midtøsten beskrives, i likhet med Japan, som relativt forutsigbare markeder. Dette forhindrer imidlertid ikke at eksportørene opplever en rekke ulike ikke-tollmessige handelshindringer i disse markedene. Landene har både spesielle og strenge produktkrav, byråkratiske og tidkrevende rutiner ved tollstasjonene, og generelt tungvinne administrative rutiner, som for eksempel krav om legalisering av dokumenter og stemplingsgebyrer. Egypt, Jordan og Saudi-Arabia nevnes spesielt i den forbindelse.

4.6 Hvordan løser eksportørene problemene?

Når det gjelder problemer som oppstår med vareforsendelsene, blir eksportørene i de fleste tilfeller informert av speditør/transportør og/eller agent/kunde, avhengig av hvem som tar seg av den praktiske håndteringen av innfortolling og dokumentasjon på grensestasjonen. Enkelte av problemene løses av transportør eller kunde der og da ved at de forklarer hva som har skjedd, skaffer til veie ekstra informasjon, og ordner opp i dokumentene. Eventuelt kan det være aktuelt å betale ekstra for det som kreves. Flere av eksportørene viser til at de fleste problemene løses på denne måten, noe som innebærer at eksportøren kun i begrenset grad trekkes inn i problemhåndteringen. Dette gjelder ikke minst i de tilfeller der kundene har ansvar for klargjøring av papirer og mottar vareforsendelsen på grensen, og dermed står ansvarlig for å få varene gjennom tollene og videre inn i markedet (som for eksempel i Russland og Kina). I slike tilfeller er det først og fremst kunden som lærer seg å rydde opp. Eksportøren får på sin side begrenset med informasjon om hva problemene egentlig går ut på. Et eksempel på dette er importlisensiering som oppfattes å være et problem i stort sett hele Sør-Amerika, men som i stor grad ordnes av importør eller agent. Dette dreier seg samtidig om offentlige ordninger som nasjonale myndigheter står ansvarlig for, og som er underlagt bestemmelsene i WTOs importlisensieringsavtale. Det kan derfor være interessant å se nærmere på hvordan de ulike lisensieringsordningene er utformet, og hvilke handelsproblemer ordningene eventuelt forårsaker. I enkelte tilfeller (som i Russland, Ukraina, Kina og deler av Sør-Amerika) vet man at problemer også løses gjennom bestikkelse og korrupsjon, men ifølge eksportørene er dette i så fall i regi av importøren.

Hvis problemene løses av kunde, får ikke eksportøren noe incitament til å forfølge saken, eller som en av eksportørene sier det: «Så lenge vi ikke opplever problemene direkte, så ønsker jeg heller ikke å høre noe om dem». Dermed får heller ikke eksportøren særlig *erfaring* med å håndtere og løse handelsproblemer. En

annen eksportør har formulert dette på følgende måte: «Poenget er at det meste sklir av seg selv og da blir man lat. Når så problemene dukker opp, så møter man fullstendig veggen». Det er uansett nyttig med en solid beredskap, både i offentlig forvaltning og i næringen, for hvordan man skal gå fram i tilfeller der det faktisk *er nødvendig* å ta tak i problemene.

Selv om transportører og kunder kan rydde opp i enkelte problemer, så oppstår det også situasjoner der eksportørene trekkes inn. En av transportørene viser til at de *alltid* kontakter eksportøren hvis det oppstår problemer med dokumentasjon på grensestasjonene. Enkelte eksportører viser til at de forsøker å rydde opp selv ved å innhente all informasjon de kan finne, og at de eventuelt kontakter kunder, agenter og tollkontorer. Enkelte samarbeider også med andre eksportører. Flere er likevel skeptiske til å samarbeide for mye med eksportører som driver direkte konkurrerende virksomhet. Når det gjelder problemer knyttet til for eksempel attester og sertifikater, vil ofte Fiskeridirektoratet bli kontaktet. Noen bruker dessuten egne eksportsekretærer til dette. Avhengig av sakens omfang og natur er det ellers aktuelt å involvere næringsorganisasjoner (som FHL), Eksportutvalget for fisk og eventuelt Fiskeridepartementet og Utenriksdepartementet. Flere av eksportørene bringer problemet først til den relevante næringsorganisasjonen som så håndterer saken og eventuelt går videre med den til offentlige myndigheter. Det kan også være aktuelt å sette ned egne arbeidsgrupper i regi av organisasjonen for å diskutere problemene.

Ofte blir sakene først forsøkt løst lokalt, for eksempel gjennom ambassader og Eksportutvalgets kontor i det aktuelle landet. Eksportbedrifter med egne salgskontorer i markedet vil naturligvis benytte den kompetansen og de nettverk som er tilknyttet disse. I andre tilfeller kan det være nødvendig å kjøre saken gjennom diplomatiske kanaler, dvs. i form av konsultasjoner mellom myndighetene i de involverte landene. Direkte kontakt mot det aktuelle landets ambassade og/eller handelskammer i Norge kan også være en vei å gå.

Flere av eksportørene understreker betydningen av at norske myndigheter engasjerer seg og forsøker å rydde opp i tilfeller der handelshindringer skyldes andre lands regelverk og håndtering av dette. En av eksportørene mener imidlertid at norske myndigheter ofte har «...vært litt for diplomatiske og redde for å støte andre myndigheter». En annen eksportør mener at «...fordi enkelte av problem-markedene er av marginal betydning totalt sett, så brukes det ikke nok krefter og ressurser til å få tingene på plass». Han mener at det ofte vil være dødfødt å løse problemene gjennom byråkratiet. Offentlige myndigheter må ofte vurdere om problemene de får på bordet er alvorlige og viktige nok til å rettfærdiggjøre bruk av tid og ressurser. Dessuten må myndighetene også vurdere om det å følge opp saken mot andre myndigheter kan virke belastende på de bilaterale relasjonene og eventuelt skade norske interesser på andre områder.

I andre tilfeller kan det være eksportøren selv som nøler med å gå videre med saken av frykt for motreaksjoner fra andre lands myndigheter. En av eksportørene viser til nettopp dette i forbindelse med en episode som oppstod i kontakt med Food and Drug Administration (FDA) i USA. Eksportøren valgte å akseptere det han i prinsippet mente var urettmessige krav: «For hvis vi begynner å klage på kravene fra FDA, så begynner de å lure på om vi ønsker å begrense kontroll-

mulighetene deres. Jeg er redd for at dette kan føre til at vi blir *enda tettere* oppfulgt og at det kan komme ytterligere krav». Eksportøren viser på denne måten til behovet for å være smidig og å holde handelsproblemene på et lavest mulig konfliktnivå. Står man for hardt på egne krav overfor en mektig aktør som USA, så risikerer man motreaksjoner.

Flere eksportører understreker betydningen av at offentlige myndigheter er proaktive, det vil si at de på forhånd legger forholdene til rette for at handelen skal foregå på en smidig måte. Dette kan for eksempel skje gjennom harmonisering av regler og administrative rutiner, og ved å tilrettelegge informasjon om konsekvensene av andre lands handelsregler. Det å inngå i en handelsavtale som EØS-avtalen, er også en måte å fjerne (ikke minst de ikke-tollmessige) handelshindringer på, selv om en rekke problemer fortsetter å eksistere også innenfor denne avtalen. Eksportørene viser ellers til at myndighetene bør forhandle fram bilaterale avtaler, for eksempel med problematiske land i Midtøsten, Øst-Europa og Øst-Asia (Kina og Korea). En eksportør viser til at Chile har vært aktiv med å forhandle fram bilaterale handelsavtaler og på den måten har skaffet seg bedre markedsadgang til blant annet Korea, der Norge tidligere har vært markedsledende.

Måten eksportørene løser ikke-tollmessige problemer på varierer naturligvis avhengig av type problem, produkt, marked og eksportørens egen kapasitet. Det kan likevel til slutt være nyttig å peke på ulike forhold som spiller inn i håndteringen. For det første har kundekontakten betydning. Tette og langvarige kundeforhold gjør kommunikasjonen enklere og øker sjansen for at problemer kan ryddes av veien. Tilsvarende vil eksportører som har god kunnskap til markedet og andre forhold i importlandet, som språk og kultur, ha en fordel. Større eksportbedrifter med store personellmessige ressurser vil også ha større kapasitet til å innhente, klargjøre og formidle nødvendig informasjon for å løse handelsproblemer. Eksportørene kan alternativt utnytte kompetansen til transportører/-speditører.

Et siste poeng er at det går et viktig skille mellom ferske sjømatprodukter og frosne/saltede/tørkede/hermetiserte sjømatprodukter. I motsetning til den sistnevnte gruppen er problemene relatert til ferske produkter ofte akutte og må håndteres atskillig raskere. Det er ikke store forsinkelsene som skal til før kvaliteten på ferskvarer svekkes, noe som gjør at man oppnår lavere pris i markedet. Varene kan eventuelt fryses ned og selges til andre markeder, men dette reduserer også fortjenesten. I verste fall må hele vareforsendelsen kasseres.

4.7 Case-studier av opplevde handelshindringer i sjømatsektoren

4.7.1 Stopp av eksport av frossen laks til Egypt: «tur, men ikke retur»

I januar 2003 ble et parti med frossen laks fløyet til Kairo i Egypt. På dette partiet, skulle det etter egyptiske regler settes på en arabisk etikett med vareopplysninger og produksjonsdato. Noen få kasser hadde produksjonsdato som avvek fra resten av lasten med en dag pluss/minus det som stod på den arabiske etiketten. Dette ble

gjort for å fylle opp partiet. I Egypt ble dette oppdaget i kontrollen, noe som endte med at de beslagla hele partiet. Bedriften beklaget det inntrufne, forklarte hva som var skjedd, og brukte over ett halvt år på å dokumentere at partiet hadde den riktige kvaliteten. Den tilbød seg dessuten å sende nedover riktige arabiske etiketter for de avvikende kassene, noe som ikke ble akseptert. Til slutt innså eksportøren at han ikke kunne komme noe videre med saken, og han ba derfor om å få varene i retur.

For å spare transportkostnader, ønsket bedriften å sende varene i container til Europa sjøveien. Ansvarlig egyptisk myndighet krevde imidlertid at det samme transportmiddelet som ble brukt til å frakte varene inn i Egypt, måtte brukes til å frakte dem ut igjen. Det var med andre ord ikke tilstrekkelig å dokumentere at forsendelsen var fraktet tilbake til opprinnelsesland; varene måtte ut på samme måte som de var kommet inn. Problemet var at kostnaden ved å fly varene tilbake til Europa var omtrent like stor som det man kunne forvente å få betalt for varene. Resultatet ble derfor at hele partiet ble vraket, ikke fordi kunde eller selger ønsket det, men som følge av stivbente egyptiske bestemmelser (ifølge eksportøren).

Saken ble tatt opp med både egyptiske og norske myndigheter, men uten at det var mulig å finne en alternativ løsning. Bedriftens tap ble på 250 000 kroner. Saken illustrerer at det i enkelte land eksisterer prosedyrer og rutiner ved grensestasjonene som kan virke både irrasjonelle og unødvendig firkantede og som dessuten i verste fall kan koste eksportørene dyrt.

4.7.2 Stopp av eksport av tørrfisk til USA: «filth and contaminated»

En norsk tørrfiskeeksportør opplevde på 1990-tallet problemer ved levering av tørrfisk til et nytt mottakersted i USA. Tørrfisken var som vanlig pakket i lutestrie og luktet naturligvis slik som tørrfisk gjør. Dette var ukjent for de ansatte ved den amerikanske tollstasjonen; de forstod rett og slett ikke hva slags produkt dette var. Dermed bestemte de seg for å sjekke ut produktet med utgangspunkt i de amerikanske hygienebestemmelsene. De kontaktet derfor et frittstående laboratorium til å analysere forsendelsen. De ansatte ved laboratoriet kledde jutestrien av tørrfiskbunten, tok en hageslange og spylte hele tørrfiskbunten. Deretter analyserte de skyllevannet. I dette vannet fant de et hår, en fluevinge og et flueøye. Dermed ble forsendelsen stemplet som «filth and contaminated» og gikk rett inn i en forbrenningsovn. Vurderingen ble kun gjort på grunnlag av analysen av skyllevannet. Fisken ble derimot overhodet ikke analysert.

Episoden førte til stopp i eksportørens tørrfiskeeksport, og det tok svært lang tid (ca. 2 år) før forholdene kunne normaliseres. I mellomtiden mistet bedriften både gode kunder og markedsandeler. Problemet var i dette tilfellet FDAs håndtering av det amerikanske regelverket. FDA har standardiserte rutiner for hvordan importert mat skal analyseres og vurderes, og disse rutinene er ikke nødvendigvis tilpasset det mangfold av produkter som hver dag importeres til USA. FDA kan rett og slett ikke til en hver tid ha kunnskap om alle produktene som kommer til grensen.

Eksportbedriften hadde kontakt med både FDIR og FDA for å få løst problemet, og etter at FDA hadde vært i Norge for å sjekke forholdene, kunne eksporten igjen fungere som normalt. Saken illustrerer at det lett kan dukke opp uforutsigbare problemer i eksportvirksomheten, ikke bare knyttet til andre lands

myndighetskrav, men også til den lokale *håndteringen* av slike krav. Dermed blir det desto viktigere å ha en *beredskap*, ikke bare overfor markedet, men også overfor *andre lands myndigheter*.

4.7.3 Stopp av eksport av torskeshoder til Sør-Korea: «Uegnet for menneskeføde eller proteksjonisme?»

Vi har tidligere nevnt den norske eksportøren som var i ferd med å engasjere seg på nye markeder i Østen og som i den forbindelse opplevde importforbud på ett av de planlagte eksportproduktene, nemlig torskeshoder til Sør-Korea. Eksportøren var usikker på begrunnelsen for forbudet, og viste til at USA allerede hadde importtillatelse for dette produktet. Også andre eksportører hadde opplevd dette problemet. Etter henvendelser fra næringen valgte norske myndigheter å ta opp saken med koreanske myndigheter, blant annet i WTO-sammenheng. New Zealand hadde tilsvarende problemer med eksport av hoder fra lysing («hake heads»). Det ble dermed New Zealand som ledet an i diskusjonene med Korea, både bilateralt og gjennom innlegg på TBT-komiteens møter.

Koreas hovedargument for importforbudet var opprinnelig at produktene ikke var å anse som menneskeføde. Det hadde i den forbindelse også betydning hvilket tollnummer som ble brukt på fiskehodene. Hvis produktene var plassert under et tollnummer for varegrupper som eksplisitt betegnes som uegnet som menneskeføde, så hadde koreanerne sitt på det tørre. Etter at New Zealand hadde bedt om råd fra Verdens tollorganisasjon, ble det imidlertid klart at fiskehoder ikke skulle plasseres under et slik tollnummer.

Koreanske myndigheter hadde dessuten et troverdighetsproblem ved at de begrunnet et generelt importforbud for fiskehoder med at produktet var uegnet for menneskeføde, samtidig som det var gjort unntak for USA! I tillegg dokumenterte New Zealand at Korea både importerer og fanger hel fisk som de kutter hodene av og selger i butikker og restauranter. Dette gjelder også import av hel lysing fra New Zealand. Det var med andre ord allerede mulig å få servert fiskehoder av lysing fra New Zealand i koreanske restauranter!

Det var dermed vanskelig å se hvordan importforbudet kunne begrunnes ut i fra for eksempel legitime hensyn i TBT-avtalen eller folkehelsehensyn i SPS-avtalen. I og med at USA hadde fått importtillatelse, og koreanske produsenter hadde tillatelse til å fange og selge fiskehoder, synes dessuten importforbudet å bryte med prinsipper om ikke-diskriminering i GATT artikkel I og III.

For å komplisere det hele, så ble det både fra den norske næringens side og fra New Zealands side hevdet at Korea stilte krav til *hvordan fiskehodene blir kuttet*, og at dette også var noe av bakgrunnen for forbudet. I så fall skulle det være mulig å eksportere fiskehoder til Korea hvis man bare oppfylte gjeldende kvalitetskrav. Både New Zealand og Norge ba om klargjøring fra koreanske myndigheter. Det var samtidig klart at flere andre land, som Storbritannia og Island, hadde tilsvarende problemer. Sommeren 2003 var det fortsatt ikke funnet noen løsning på problemet.

Korea synes å ha svært svake argumenter i denne saken og vil ha store problemer med å forsvare seg i en eventuell WTO-tvist. Mye tyder på at koreanske

fiskeinteresser har hatt betydning for importforbudet. Oppmerksomheten og presset som nå kommer fra flere land kan likevel bidra til å tvinge fram en løsning.

4.8 Andre undersøkelser av ikke-tollmessige handelshindringer

4.8.1 Eksportrådets gjennomgang av ikke-tollmessige handelshindringer

Norges Eksportråd gjennomførte høsten 2002 en undersøkelse av ikke-tollmessige handelshindringer som norske eksportører opplever på utenlandske markeder. Undersøkelsen bestod av en gjennomgang av foreliggende dokumentasjon over eksisterende krav og rutiner (bl.a. basert på Eksporthåndboken), og en spørreundersøkelse blant i overkant av hundre eksportører. Det var kun noen få sjømateksportører med i spørreundersøkelsen. Med utgangspunkt i den foreliggende informasjonen rangerte Eksportrådet ulike typer handelshindringer ut i fra hvor betydningsfulle det ble antatt at de var. Rangeringen er presentert i tabell 4.1.

Tabell 4.1 Betydningen av ikke-tollmessige handelshindringer

Ekstern undersøkelse	Intern undersøkelse	Betydning
Handelsdokumentasjon utover det vanlige	Handelsfaktura, Pakklister. Andre dokumenter	Stor
Tekniske handelshindre	Produkt-, miljø- og merkekrav	Stor
Avgifter utenom toll	Fortolling og lagring, avgiftsmessige forhold	Middels
Importrestriksjoner – utenom tekniske barrierer	Importrestriksjoner + delvis valutarestriksjoner	Middels
Finansielle tiltak fra importlandet	(Mangler interne data)	Mindre
Monopoler – manglende mulighet til å velge tjenesteleverandør	Transportforhold	Mindre
Eventuelle andre handelshindre	(Mangler interne data)	Mindre

I tabell 4.1 omfatter «ekstern undersøkelse» Eksportrådets spørreundersøkelse, mens «intern undersøkelse» omfatter kartleggingen av Eksporthåndboken m.m. Selv om Eksportrådets kategorier skiller seg fra kategoriene som er brukt i vår undersøkelse, så ser vi at de to øverste kolonnene (begge vurdert å ha stor betydning) sammenfaller med områder der også vi har fått mange tilbakemeldinger om handelsproblemer. Tar vi i tillegg med den tredje kolonnen, så er alle de viktigste områdene dekket. De relevante WTO-reglene vil i den sammenheng være SPS-avtalen, TBT-avtalen, reglene for toll- og handelsadministrering og GATT-bestemmelsene knyttet til handelsfasilitering.

Eksportrådet gjennomførte videre en rangering av noen problematiske markeder, og i toppen av denne listen finner vi igjen de fleste av de landene også vi har fått tilbakemeldinger på som spesielt problematiske, deriblant USA, Russland, Kina, Polen, Ukraina, land i Midtøsten (inkludert Egypt), og Latin-Amerika (inkludert Brasil, Den dominikanske republikk og Venezuela).

Hvor problematiske de ulike markedene er, vil naturligvis variere avhengig av type produkt som eksporteres. Det er dessuten ikke mulig ut i fra denne type

undersøkelser å si noe om det relative forholdet mellom ulike problemmarkeder. Det at de samme landene dukker opp i ulike undersøkelser, er likevel en indikasjon på at det er vel verdt å se nærmere på de ikke-tollmessige tiltakene i de aktuelle landene. Parallelle funn med hensyn til hvilke typer handelstiltak som har størst betydning, er på tilsvarende måte nyttige indikasjoner på hvilke deler av WTO-regelverket det er spesielt interessant å fokusere på i en WTO-sammenheng.

4.8.2 Fiskeridirektoratets oversikt over ikke-tollmessige handels- hindringer

Fiskeridirektoratet presenterte i februar 2003 en oversikt over ikke-tollmessige handelshindre av betydning for sjømatsektoren. Direktoratets konklusjon var at et hovedproblem for norske fiskeeksportører var *uforutsigbare* situasjoner som oppstår i forbindelse med attester, spesielt når varene blir stoppet på grensen. I mange tilfeller kan verken direktoratet eller eksportørene vite når det vil oppstå et problem, hvor det vil oppstå, eller hvorfor det oppstår. Dette gjelder først og fremst ved grensepassering. I slike situasjoner er det viktig å få kontaktet ansvarlige myndigheter i mottakerlandet og å få kartlagt årsaken til at varene stanses. En av hovedårsakene har vist seg å være at helseattestene ikke godkjennes, uten at nærmere forklaring blir gitt.

Av og til kan tilbakeholdelsen skyldes særkrav som er innført uten at norske myndigheter eller eksportører er blitt informert, eller at informasjonen er sendt til «feil» myndighet i Norge (f.eks. Dyrehelsetilsynet eller Landbruksdepartementet i stedet for til Fiskeridirektoratet). Noen ganger kan problemene også skyldes at importlandet forlanger at helseattestene skal attesteres av veterinærer, noe det ikke er tradisjon for i Norge. Eventuelt kan mottakerlandet ønske at forhold som Fiskeridirektoratet ikke kan gå god for likevel skal attesteres, f.eks. sykdomssituasjon for varer fanget av russiske båter. Det er i tillegg eksempler på at toll- og veterinærforhold blandes sammen, at helsesertifikater ikke godtas av tollmyndighetene, og at veterinærer på grensestasjonene ikke er oppdatert på gjeldende regler. Problemene som er nevnt over gjelder først og fremst eksport til Øst-Europa og land utenfor EU, som Russland, Ukraina og Polen.

Fiskeridirektoratet presenterer i sin oversikt også statusen i en del land når det gjelder ikke-tollmessige tiltak av betydning for handelen med sjømat. Vi skal kort presentere noen av de konkrete problemene som er registrert:

- Argentina: tidkrevende forhåndsregistrering av produktene før eksport,
- Brasil: tilsvarende som Argentina,
- Estland: krav om «expiry-date» på attester – er ikke EU-krav,
- Frankrike: problemer knyttet til eksport av fôr, mel og olje,
- Japan: utstedelse av rekke ulike erklæringer, f.eks. knyttet til BSE i fiskemel, tilsetningsstoffer og opprinnelse til norsk oppdrettslaks,
- Kina: varsel om kontroll av alle varepartier fra Norge,
- Mexico: klippfisk stoppet pga. opplysninger om radioaktivitet + «sovende» regelverk angående salt- og vanninnhold i klippfisk,

- Russland: attester blir ofte ikke godkjent på grensestasjonene, spesielt for varer som ikke har norsk opprinnelse; problemer med eksport av fiskefôr; forfalskning av attester,
- Singapore: avdekket forurensing av *listeria monocytogenes* i norsk røykelaks (Norge forbyr i dag *ikke* omsetning av visse matvarer som inneholder dette),
- Sør-Korea: egne regler for parasitter som med jevne mellomrom berører norske eksportører i forbindelse med lakselus,
- Tyrkia: partier stoppet fordi tyrkiske myndigheter ikke har villet godkjenne Fiskeridirektoratets helseattester,
- Tyskland: problemer med fiskefôr og fiskemel pga. krav om «attestation of wholesomeness»,
- Ukraina: gjentatte ganger nektet å godkjenne norske attester + problemer med å få godkjent Fiskeridirektoratet som kompetent myndighet; antatt at forfalskede stempler og attester er utbredt
- USA: flere problemer knyttet til eksport av fiskeolje, spesialprodukter fra fiskeolje og spesielle fiskemelprodukter med utgangspunkt i økt kontroll i forbindelse med BSE; krav om at attester signeres av veterinær.

Fiskeridirektoratets hovedkonklusjon er at utforutsigbarhet er det største problemet i forbindelse med ikke-tollmessige handelshindringer. Dette samsvarer godt med de tilbakemeldinger vi har fått gjennom vår kartlegging. Fiskeridirektoratet knytter dette spesielt til attester, noe som er naturlig, siden de er spesielt mye involvert akkurat på dette området. Flere av problemlandene som er registrert over, går også igjen som problematiske i vår undersøkelse. Direktoratet viser videre til at det er mange typer problemer de aldri får høre noe om, rett og slett fordi de ikke blir involvert. Det kan for eksempel være problemer som eksportøren, transportøren eller kunden selv løser opp i. Fiskeridirektoratets kartlegging gir derfor nyttig informasjon om problemer som oppstår av relevans for direktoratet, men gir likevel kun et begrenset bilde av situasjonen.

4.9 Sjømateksportørenes erfaringer: oppsummert

Vi skal her foreta en oppsummering av erfarte problemer med ikke-tollmessige handelshindringer som er kommet fram gjennom vår kartlegging.

Det er viktig å foreta et skille mellom to typer handelsproblemer. Det ene er handelsproblemer som eksportørene opplever som følge av private krav og forhold som kun angår selger og kjøper. Det andre er ikke-tollmessige handelsproblemer som eksportørene mener skyldes myndighetskrav eller andre problematiske forhold som offentlige myndigheter i de aktuelle markedene bør ha ansvaret for.

De fleste eksportørene peker på at kundeforholdet ofte er det avgjørende med hensyn til problemer som oppstår, enten det gjelder dokumentasjon, reklamasjon, kvalitetsvurderinger eller andre handelsbetingelser. Supermarkedkjeder står fram som viktige kunder for mange av eksportørene og har dermed fått en viktig rolle å spille med hensyn til å definere handelsbetingelsene. Dette kommer blant annet til

uttrykk gjennom såkalte «private standarder», dvs. kundekrav som ikke er basert på forpliktende nasjonalt regelverk, men på markedshensyn. Vi ser blant annet at ulike typer miljøkrav blir stadig viktigere.

Private krav er først og fremst noe eksportøren selv må håndtere. Både næringsorganisasjonene og offentlige myndigheter kan likevel spille en viss rolle også her, for eksempel ved å legge til rette for at informasjon om utviklingen av internasjonale standarder, som kan ligge til grunn for mange private krav, formidles til næringen. Norske myndigheter deltar for eksempel i utarbeidelsen av matvarestandarder i FN-organet Codex Alimentarius Commission. Codex er eksplisitt nevnt i SPS-avtalen som *det* aktuelle referansepunktet for nasjonale matvareregler. Codex-standardene er også relevant for TBT-avtalen. Denne avtalen dekker tekniske reguleringer, herunder også kvalitetskrav, og den viser dessuten til at landene kan oppfylle sine avtaleforpliktelser ved å legge internasjonale standarder til grunn for sine regler. Det er i tillegg verdt å nevne at WTOs TBT-avtale også berører (privat) standardiseringsarbeid.⁸² Codex-standardene brukes i stor grad som grunnlag for utarbeidelsen av nasjonale myndighetskrav, men de kan også være utgangspunkt for private standarder. Det kan derfor være behov for informasjonsutveksling mellom offentlige myndigheter og sjømatnæringen på dette området.

I denne rapporten er det imidlertid handelshindringer basert på myndighetskrav og håndtering av disse som står i fokus. Slike handelshindringer er også mest relevante for WTO-regelverket. I WTO er medlemsstatene de folkerettslige subjektene, og det er derfor offentlige myndigheter i det enkelte land som står ansvarlig for å oppfylle WTO-forpliktelsene.

Flere eksportører opplever at miljøkrav, inkludert miljømerking, øker i omfang og på sikt kan skape handelshindringer. Som nevnt dreier mye av dette seg i dag om private krav (kundekrav) og til dels forbrukerreaksjoner. Det pågår likevel også et omfattende arbeid med å utvikle myndighetskrav på dette området, og disse vil med all sannsynlighet bli stadig viktigere i tiden framover. Miljøhensyn synes generelt å bli en stadig viktigere faktor i forbindelse med internasjonal handel med sjømat.

Mange av eksportørenes problemer kan ellers relateres til toll- og handelsadministrering og handelsfasilitering, alt i fra importlisensieringsprosedyrer i søramerikanske land til problemer med tolldeklarering og opprinnelsesregler i Kina, Midtøsten, Øst-Europa, Russland og land i tidligere Sovjetunionen. Både i Midtøsten og Sør-Amerika rapporteres det dessuten om problemer knyttet til legalisering av dokumenter og stempeling av dokumenter og ekstra avgifter i forbindelse med administreringen. Flere av markedene som er nevnt over, preges av uforutsigbarhet i form av plutselige og hyppige endringer i handelsreglene og ustabilitet på grunn av valutaproblemer, betalingsproblemer, korrupsjon og ran av vareforsendelser.

USA framheves som problematisk på grunn av strenge og firkantede kontrollprosedyrer, mens EU kan være vanskelig i forhold til opprinnelsesregler/tollfastsettelse og enkelte «sære» nasjonale kvalitetskrav. Begge oppfattes dessuten som problematiske i forhold til antidumpingtiltak.

⁸² Jf. særlig TBT-avtalens Annex 3: «Code of Good Practice for the Preparation, Adoption and Application of Standards».

Det vil være naturlig å håndtere enkelte av problemene som nevnt over gjennom bilaterale konsultasjoner, som for eksempel korrupsjon og sikkerhet. Andre av de rapporterte problemene tilsier at det kan være verdt å se nærmere på de relevante WTO-reglene, ikke minst reglene på området handelsfasilitering og toll- og handelsadministrering (se neste kapittel).

De fleste av eksportørene understreker at ikke-tollmessige forhold ikke utgjør noe stort problem til daglig. Likevel mener de at det eksisterer et behov for å tilrettelegge handelen på en bedre måte i forkant, f.eks. gjennom bilaterale handelsavtaler og utarbeidelse av informasjon om mulige konsekvenser av andre lands handelsregler. Det er i tillegg behov for en beredskap for «krisehåndtering», blant annet i form av koordinering og informasjonsutveksling mellom myndighetsorganer, organisasjoner og næringen.

Flere eksportører understreker at flere av de vanskelige situasjonene de er kommet opp i er selvforskyldt, og at de betrakter de aktuelle kravene og prosedyrene som skulle oppfylles, som kurante. Mange av problemene handler derfor om å styrke og forbedre egen kompetanse og egne rutiner, eller som en av eksportørene uttrykker det: «Vi opplever nok økte kostnader på grunn av slike problemer, men disse er ofte selvforskyldt».

Problemer relatert til ikke-tollmessige forhold kan dermed løses på ulike nivåer, både gjennom styrking av kompetansen og kunnskapen i egen bedrift, gjennom aktiv informasjonsinnhenting fra aktuelle samarbeidspartnere, og gjennom engasjement fra organisasjonenes og myndighetenes side.

På neste side har vi satt opp en oversikt (tabell 4.2) over ikke-tollmessige forhold som eksportørene opplever som handelshindrende, og WTO-regelverk som i den sammenheng kan være relevant. Det er samtidig viktig å understreket at dette er tiltak som eksportørene *opplever* som handelshindrende. Det er med andre ord ikke gitt at tiltakene nødvendigvis bryter med WTO-reglene. En slik oversikt kan likevel gi en pekepinn både på ulike typer ikke-tollmessige handelstiltak som berører sjømatsektoren, hvilke markeder disse opptrer i, og hvilke deler av WTOs regelverk det kan være nyttig å se nærmere på og eventuelt utvikle videre. I kapittel 5 kommer vi tilbake med en grundigere vurdering av sjømateksportørenes erfaringer vurdert opp imot WTO-regelverket.

Tabell 4.2 WTO-regler og ikke-tollmessige tiltak norske sjømateksportører *opplever* som handelshindrende

Type handelstiltak	Type produkt	Problemmarked	Relevant WTO-regelverk
Generelt strenge hygienekrav	laks, marine produkter	Australia, USA, Korea	SPS-avtalen
Nullgrense på listeria	marine produkter	Kina, USA	SPS-avtalen
Merkekrav	marine produkter	Argentina	TBT-avtalen
Krav til datomerking og merking på lokalt språk	marine produkter	Egypt, Midtøsten generelt	TBT-avtalen
Krav til salt- og vanninnhold	klippfisk	Brasil og muligens Mexico	TBT-avtalen
Grense for kveiser i fisk og krav til trimming/kutting	torsk	Tyskland	TBT-avtalen
Krav om temperaturlogg i last	frossen fisk	Jordan	TBT-avtalen
Miljøkrav til paller	marine produkter	Kina	TBT-avtalen, SPS-avtalen
Generelt strenge produktkrav	marine produkter	Midtøsten	TBT-avtalen, SPS-avtalen
Importforbud	torskehoder	Sør-Korea	TBT-avtalen, SPS-avtalen, GATT artikkel XI
Tolladministrering, herunder opprinnelsesproblematikk	marine produkter	Russland, Ukraina, Polen, EU, Kina, Midtøsten, USA, Slovenia, Kroatia	WTOs fire avtaler på toll- og handelsadministrering, GATT artikkel VIII
Tollfastsettelse og opprinnelse	klippfisk	EU	WTOs avtaler om tollverdi og opprinnelsesregler
Importlisensieringsordninger	marine produkter	Brasil, Venezuela, Sør-Amerika generelt, USA	Importlisensieringsavtalen
Importlisensieringsordninger	tørrfisk	Kroatia	Importlisensieringsavtalen
Legalisering og stempeling av dokumenter	marine produkter	Dominikanske Republikk, Sør-Amerika, Tyrkia, Egypt, Jordan, Saudi-Arabia	GATT artikkel VIII
Avgifter i forbindelse med handelsadministrering	marine produkter	Sør-Amerika, Midtøsten	GATT artikkel VIII
Veterinærgebyrer og stempelingsgebyrer	tørrfisk	Slovenia, Kroatia	GATT artikkel VIII
«Sea Fish Levy» (Avgift utenom toll)	reker	Storbritannia	GATT artikkel VIII
Transportgebyrer	marine produkter	Tyskland, Egypt, Jordan, Saudi-Arabia	GATT artikkel VIII
Vanskelig tilgang til handelsregler og plutselige endringer i disse	marine produkter	Russland, Ukraina, Brasil, Sør-Amerika ellers	GATT artikkel X
Valutarestriksjoner og importrestriksjoner basert på betalingsbalansesyn	marine produkter	India, Russland, Dominikanske Republikk, Latin-Amerika generelt	GATT, herunder artikkel XVIII
Trafikk i transitt	marine produkter	Polen, Russland, Kina	GATT artikkel V
Subsidiering av oppdrett	laks	EU	WTOs subsidieavtale
Subsidiering av fiskeindustri	saltfisk	Jamaica	WTOs subsidieavtale
Antidumping tiltak	laks	USA	WTOs antidumpingavtale
Tvungen bruk av selskaper	marine produkter	Kina, Brasil	GATT?

5 Oppsummerende vurderinger og kommentarer

5.1 Innledning

Vi skal i dette kapitlet gjøre tre ting. Først foretar vi noen generelle vurderinger av sjømat som internasjonal handelsvare og ikke-tollmessige handelshindrings betydning i sjømatsektoren. Deretter vurderer vi norske sjømateksportørers erfaringer med handelshindringer opp imot WTO-regelverket. I den forbindelse peker vi også på de deler av WTO-regelverket som ut i fra våre funn skiller seg ut som spesielt interessant å se nærmere på. Til slutt gir vi noen avsluttende kommentarer til kartleggingen og implikasjoner av denne.

5.2 Ikke-tollmessige handelshindringer og sjømat som internasjonal handelsvare

I WTO behandles fisk på linje med industrivarer og inngår dermed også i samme forhandlingsområde. Forhandlingene om gradvise reduksjoner i tollsatsene på industrivarer har derfor også omfattet handelen med sjømat. Dette har medført at det generelt er lave tollsatter på disse produktene, i det minste sammenliknet med landbruksprodukter. WTO-regelverket åpner likevel fortsatt for at land kan anvende tollsatter på sjømat opp til et visst nivå. For eksempel har EU til dels betydelige tollsatter på en rekke sjømatprodukter. EU har dessuten et system med tolleskalering, noe som innebærer at tollsatsene øker parallelt med bearbeidings-

graden for enkelte produkter. Tilsvarende finner vi i andre land, for eksempel USA og New Zealand.

Toll vedvarer derfor som en viktig handelshindring i internasjonal handel med sjømat. Det *kan* imidlertid skje dramatiske ting på dette området i den pågående forhandlingsrunden i WTO (Doha-runden). I oppkjøringen til WTOs ministermøte i Cancun i september 2003, ble det i forhandlingsgruppen for markedsadgang for industriprodukter lagt fram et forslag om at sjømat skulle inngå som ett av flere utvalgte områder der all toll skulle fjernes. Hensynet til de mange sjømat-eksporterende U-land stod sentralt i dette.

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

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

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

Vi vil advare mot å overdrive betydningen av ikke-tollmessige tiltak for internasjonal handel med sjømat. For det første er som nevnt sjømat ettertraktet

som internasjonal handelsvare, og en rekke land har derfor stor interesse av å få produktene inn på nasjonale markeder. For det andre skyldes mange av handelsproblemene rett og slett private krav og forhold som avtales mellom kjøper og selger. For det tredje kan mange av eksportørens problemer skyldes egne rutiner og sviktende oppfølging av i utgangspunktet legitime krav. For det fjerde skyldes ikke nødvendigvis handelshindringene strenge produktkrav eller proteksjonistisk tiltak, men kan ofte relateres til svakheter i importlandets byråkratiske kultur og organisering, administrative rutiner, og infrastruktur. Slike svakheter skaper uforutsigbare forhold, men er tross alt løsbare.

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

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

5.3 Norske sjømateksportørers erfaringer vurdert opp imot WTO-regelverket

Sjømateksportørens erfaringer med handelsproblemer kan, som også vist i tabell 4.2, relateres til store deler av WTO-regelverket på området ikke-tollmessige tiltak. Enkelte områder skiller seg imidlertid ut som spesielt interessant å se nærmere på.

Eksportørene har rapportert om en rekke problemer knyttet til produktkrav, både kvalitetskrav og sanitære krav/hygienekrav (dvs. både TBT-tiltak og SPS-tiltak). Vi har imidlertid ikke noe grunnlag for å kunne si at det på disse områdene er behov for regelverk utover de eksisterende WTO-avtalene. SPS-avtalen og TBT-avtalen er allerede brukt av enkelte land til å løse handelsproblemer på sjømatsiden, noe f.eks. den TBT-relaterte «sardinsaken» mellom Peru og EU og den SPS-relaterte «laksesaken» mellom Australia og Canada illustrerer.⁸³ De to avtalene kan brukes som utgangspunkt for å ta opp problemer i komitémøter i WTO og i bi-

⁸³ Se beskrivelse av disse tvistene i Veggeland og Borgen (2001), Gezelius et al. (2002) og Veggeland et al. (2002).

laterale konsultasjoner. Problemene vi har beskrevet i forbindelse med eksport av klippfisk til Brasil og eksport av torskehoder til Sør-Korea, er blitt forsøkt løst på denne måten. I siste instans kan WTO-bestemmelsene også brukes som utgangspunkt for tvisteløsning.

Ett bestemt område innenfor kategorien produktkrav og krav til produksjonsprosesser og -metoder framstår som stadig viktigere, nemlig miljøkrav. På dette område er det dessuten en del uavklarte spørsmål, blant annet i forhold til TBT-avtalen. Miljøhensyn kan inngå som begrunnelse for et TBT-tiltak, men det er fortsatt ikke klart om et miljøbegrunnet tiltak som *ikke* har direkte betydning for selve produktet (f.eks. krav til en miljøvennlig produksjonsprosess eller dyreverntiltak) eventuelt vil kunne omfattes av TBT-avtalen. Mange land er svært skeptiske til dette. Andre aktuelle temaer på miljøområdet er miljømerking, genmodifisering og bærekraftige ressurser.

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

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

Det kan ellers være nyttig å se nærmere også på de andre avtalene som faller inn under kategorien toll- og handelsadministrering (jf. kapittel 2.3 i denne rapporten). Flere av sjømateksportørene peker for eksempel på problemer knyttet til opprinnelsesregler og fastsettelse av tollverdi (jf. både EØS-avtalen og WTOs avtaler på disse to områdene). På dette området er det også problemer ved eksport til EU, spesielt i tilfeller der norske eksportører forsøker å innføre sjømatprodukter med opprinnelse fra tredjeland (land utenfor EØS).

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

Et av de alvorligste problemene er uforutsigbarheten forbundet med toll- og handelsadministreringen, blant annet i form av plutselige og hyppige endringer i regelverket og variert praksis med hensyn til hvordan reglene blir håndtert.

Denne type problemer kan sies å falle inn under fellesbetegnelsen handelsfasilitering, som i utgangspunktet inkluderer både SPS-avtalen, TBT-avtalen, avtalene knyttet til toll- og handelsadministrering og en rekke GATT-bestemmelser. Når det gjelder de tre første av disse områdene, så kan det være nyttig å se nærmere på hvordan ulike land har implementert sine avtaleforpliktelser, herunder også notifikasjonsforpliktelsene. Når det gjelder GATT-bestemmelsene, kan det imidlertid være vel verdt å gå videre med å utvikle regelverket, siden eksisterende bestemmelser ikke gir særlig detaljerte eller gode holdepunkter for hvordan handelen bør administreres. Eksportørene i vårt utvalg har pekt på en rekke forhold som aktualiserer behovet for å videreutvikle gjeldende GATT-bestemmelser på området «handelsfasilitering».

Enkelte eksportører har for eksempel rapportert om problemer knyttet til trafikk i transitt gjennom blant annet Polen og Nederland⁸⁴ (jf. GATT artikkel V). Mange opplever også problemer knyttet til ekstra avgifter, stempingsgebyrer, legalisering av dokumenter, og kompliserte og tidkrevende rutiner og prosedyrer i forbindelse med tollklareringen (jf. GATT artikkel VIII). Midtøsten og Sør-Amerika er aktuelle områder i den forbindelse.

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

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

Selv om man ikke skal overvurdere omfanget av problemene, så viser undersøkelsen at det fortsatt eksisterer uforutsigbarhet knyttet til hvordan ulike land håndterer og administrerer importen. Et strammere og mer detaljert og retningsgivende WTO-regelverk på området handelsfasilitering kan derfor bidra til å redusere uforutsigbarheten. Det er i den forbindelse nærliggende å ta utgangspunkt

⁸⁴ Det er rapportert om problemer ved transport gjennom Polen. I tilfellene der Nederland var transittland gikk rapportene ut på at problemene først oppstod i mottakerlandene (Kina og Russland).

i bestemmelsene som allerede er foreslått som forhandlingstemaer i WTO, nemlig GATT artiklene V, VIII og X.

5.4 Avsluttende kommentarer

Sjømatsektoren skiller seg ikke ut som en spesielt problematisk sektor når det gjelder ikke-tollmessige handelshindringer. Enkelte problemer er felles med industriprodukter, som problemer knyttet til transport, dokumentasjon, betalingsproblemer, og toll- og handelsadministrering. Andre problemer er felles med landbruksprodukter, som veterinærkrav, hygienebestemmelser, merking, innpakking og kvalitetskrav (jf. SPS-avtalen og TBT-avtalen). Det er likevel viktig å understreke at vår kartlegging av handelshindringer er gjort ut i fra sjømat-eksportørens ståsted.

Vi har allerede påpekt de klare begrensningene knyttet til hvilke konklusjoner som kan trekkes med utgangspunkt i vår spørreundersøkelse. Vi har først og fremst kartlagt *eksportørens subjektive* holdninger. Vi vet dermed noe om hva eksportørene *opplever* som problematisk og handelshindrende. Samtidig vet vi noe om hvilke ikke-tollmessige tiltak som finnes i ulike land. Det er likevel vanskelig å kunne si med sikkerhet om handelsproblemene skyldes for eksempel eksportørens egne rutiner, spesielle forhold i Norge, eller andre lands nasjonale regler og håndhevelse av disse. På mange områder vil det derfor sannsynligvis være slik at eksportørene kan omgå/løse problemene ved å endre egen praksis innenfor gjeldende regelverk. Eksportørens erfaringer utgjør likevel en *objektiv virkelighet* i den forstand at eksportørene hver dag er nødt til å forholde seg til det de opplever som problematisk. Opplevelsen av handelshindringer er derfor god nok grunn til å se nærmere på problemene og til eventuelt å vurdere hva som kan gjøres for å løse dem. Problemløsning kan dreie seg om alt fra innskjerping av eksportørens eller norske myndigheters rutiner, til henvendelser overfor andre lands myndigheter eller håndtering av den aktuelle saken i relevante fora under WTO.

Kartleggingen av eksportørens erfaringer gir noen indikasjoner på hvilke type problemer som har betydning for eksportørene og hvilke forhold i andre land som skaper problemer. Vår oversikt er imidlertid ikke en uttømmende liste over slike problemer. Det er videre viktig å være klar over muligheten for at eksportører på et tidligere tidspunkt har valgt å kutte ut eksporten til problemmarkeder, og at vi derfor i liten grad får dokumentert erfarte problemer på disse markedene.

Vi har også kartlagt hvordan eksportørene organiserer eksportarbeidet og hvordan de går fram for å løse problemer som oppstår. På denne måten har vi identifisert alternative måter å gå fram på for å håndtere ikke-tollmessige handelshindringer. I tillegg har vi funnet konkrete eksempler på hvordan ikke-tollmessige forhold skaper problemer på områder der det internasjonale regelverket er lite utviklet (jf. handelsfasilitering). Dette er i seg selv et godt argument for å arbeide videre med å utvikle dette regelverket. For å øke kunnskapen om betydningen av nasjonale ikke-tollmessige tiltak og forholdet til WTO, vil det samtidig være behov for mer omfattende kartlegginger av konkrete ordninger i ulike land og av i verksettingen av WTO-regelverket på de ulike områdene.

5.5 Behov for videre studier

Spørreundersøkelsen blant norske sjømateksportører viser at det er et mangfold av problemer relatert til ikke-tollmessige tiltak som kan oppstå i ulike markeder. Vi har gitt illustrasjoner både på hvilke typer problemer som kan oppstå og i hvilke land de oppstår. På denne måten har vi kartlagt ikke-tollmessige handelshindringer vurdert ut i fra eksportørens ståsted. Utfordringen blir dermed å øke kunnskapen om de rapporterte problemene for å kunne vurdere eventuelle tiltak. To oppgaver skiller seg ut som spesielt interessante.

For det første er det behov for å se nærmere på WTO-regelverk som synes å ha stor betydning for sjømateksporten, men som ikke tidligere er blitt inngående studert, i det minste ikke relatert til norsk sjømatsektor. WTOs regler for toll- og handelsadministrering, handelsfasilitering, antidumping og subsidier, skiller seg ut som spesielt interessante områder. Det er behov for å studere hvordan regelverket på disse områdene er blitt håndtert i WTO, blant annet i tvisteløsninger, og på hvilken måte regelverket har hatt betydning for handelen med sjømat. Slike studier vil øke kunnskapen om WTO-reglene og legge grunnlag for hvordan eksportører/-importører og offentlige myndigheter kan og bør forholde seg til dem.

For det andre er det behov for å se nærmere på ulike lands ikke-tollmessige tiltak som har betydning for sjømathandelen, og som kan relateres til de deler av WTO-regelverket som er nevnt over. Ett aspekt ved dette er vurderinger av om (og eventuelt hvordan) enkelte utvalgte land har iverksatt sine WTO-forpliktelser. Dette kan igjen danne utgangspunkt for en vurdering av om handelsproblemene skyldes landenes iverksettelse av WTO-bestemmelser eller selve utformingen av bestemmelsene. Et annet aspekt er vurderingen av om ulike nasjonale handelsreguleringer faktisk har en handelshindrende virkning eller om problemet i stedet kan knyttes til eksportørens egne rutiner. Det vil være naturlig å studere nærmere land og markeder som har spesielt stor betydning for norsk (sjømat)eksport.

Videre studier av ikke-tollmessige handelshindringer vil på denne måten kunne øke kunnskapen om relevante WTO-regler og betydningen av aktuelle lands handelsreguleringer. Dette vil igjen kunne danne grunnlag for tiltak som kan bedre markedsadgangen til norsk sjømateksport, herunder videreutvikling og håndtering av internasjonalt regelverk.

Kilder

- Charnovitz, Steve 1991. «Exploring the Environmental Exceptions in GATT Article XX», *Journal of World Trade*, October 1991.
- Christoforou, Theofanis. 2000. «Settlement of Science-Based Trade Disputes in the WTO: A Critical Review of the Developing Case Law in the Face of Scientific Uncertainty», *Environmental Law Journal*, Vol. 8, No. 3: 622–648.
- Croome, John. 1999. *Reshaping the World Trading System. A History of the Uruguay Round*. Kluwer Law International/World Trade Organization.
- Dypedal, Trude og Olav Hermansen. 2002. *WTO: Ikke-tollmessige handelshindre 2002*. Rapport. Handelstekniske avdeling, Norges Eksportråd, oktober 2002.
- Eksportutvalget for fisk. 2002a. *Eksportstatistikk norsk sjømat – Desember 2002*. Tilgjengelig på hjemmesidene til Eksportutvalget for fisk: <http://www.seafood.no/eff/effnews.nsf/frmExportStatYear!readform&year=2002&menu=Publikasjoner>.
- Eksportutvalget for fisk 2002b *Sammendrag eksportstatistikk 2002*. Tilgjengelig på hjemmesidene: <http://www.seafood.no/fakta/eksport>.
- Elvestad, Christel. 2002. *Equivalence and Mutual Recognition Agreements in Relation to Technical Measures*. Working Paper No. 2002–36. Oslo: Norwegian Agricultural Economics Institute.
- FAO. 2001. *Yearbook of Fishery Statistics*. Tilgjengelig på hjemmesidene til FAO: <http://www.fao.org/fi/statist/summtab/default.asp>
- Fiskeridepartementet. 2002a. *Nøkkeltall. Fiskeri og havbruk. 2002*. Oslo: Fiskeridepartementet.
- Fiskeridepartementet. 2002b. *Hva bør du vite om norsk fiskerinæring 2002*. Oslo: Fiskeridepartementet
- Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening. 2003. *Norsk fiskeri- og havbruksnæring – tall og fakta*. Tilgjengelig på hjemmesidene til FHL: http://www.fiskeoppdrett.no/offentlige_dokumenter/statistikk.pdf
- Gezelius, Stig S.; Svein Ole Borgen og Frode Veggeland. 2002. *Standardisering og internasjonal handel. Rammebetingelser for fiskerinæringen*. NILF-rapport 2002–6. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Grieco, Joseph M. 1990. *Cooperation among Nations. Europe, America, and Non-Tariff Barriers to Trade*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Henson, Spencer J. 2000. «Sanitary and Phytosanitary Measures in a Global Context: Trade liberalisation versus domestic protection». Kapittel 7 i Sanoussi Bilal og Pavlos Pezaros (red.): *Negotiating the Future of Agricultural Policies: Agriculture Trade and the Millennium WTO Round*. The Hague : Kluwer Law International.
- Veggeland, Frode og Svein Ole Borgen. 2001. *Fisk, mattrygghet og tekniske handelshindringer*. NILF-rapport 2001–11. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.

- Veggeland, Frode. 2002. *WTO-regelverk og norske eksportørers erfaringer med ikke-tariffære handelshindringer*. Ikke-publisert notat (konfidensielt). Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Veggeland, Frode; Svein Ole Borgen; Stig Gezelius og Christel Elvestad. 2002. *TBT-avtalen i WTO – Tekniske handelshindringer og internasjonal handel med sjømat*. NILF-rapport 2002–3. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Veggeland, Frode; Mari Vengnes; Christel Elvestad og Svein Ole Borgen. 2003a. *Forbudet mot kvantitative restriksjoner i GATT/WTO – muligheter og begrensninger relatert til handel med sjømat* NILF-rapport 2003–1. Senter for matpolitikk og marked/Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Veggeland, Frode; Nils Øyvind Bergset og Stig Gezelius. 2003b. *Importlisensiering under WTO. Praksis og regelverk med relevans for sjømatsektoren*. NILF-rapport 2003–4. Senter for matpolitikk og marked/Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Victor, David G. 1997. *Effective Multilateral Regulation of Industrial Activity: Institutions for Policing and Adjusting Binding and Nonbinding Legal Commitments*. Dr. Philos Dissertation. Massachusetts Institute of Technology.
- WTO. 1998a. «Module 2. Goods: market access », i WTO: *World Trade Organization. A Training Package*, 15 December 1998.
- WTO. 1998b. «Module 3. Goods: rules on NTMs», i WTO: *World Trade Organization. A Training Package*, 15 December 1998.
- WTO. 1998c. *Statement by H.E. Saborio Soto, Chairman of the Council for Trade in Goods under Item 1(Trade Facilitation)*. Council for Trade in Goods. Document: G/L/226, 18 March 1998.
- WTO. 1999. *The Legal Texts. The Results of the Uruguay Round of the Multilateral Trade Negotiations*. Cambridge University Press.
- WTO. 2001. *Ministerial Declaration. Adopted on 14 November 2001*. Ministerial Conference Fourth Session Doha, 9–14 November 2001. Document: WT/MIN(01)/DEC/1, 20 November 2001.
- WTO. 2003. *Non-Tariff Barrier Notification*. Negotiating Group on Market Access. Document: TN/MA/W/25.
- WTO Secretariat. 1999. *Guide to the Uruguay Round Agreements*. Kluwer Law International/World Trade Organization.

Informanter

- Intervjuer med 23 bedrifter som eksporterer sjømat og 3 transport/speditørfirmaer som transporterer sjømat til utenlandske markeder; gjennomført i mai–august 2003.
- Samtaler med ansatte som jobber med temaet ikke-tollmessige handelshindringer i Fiskeridirektoratet, Fiskeridepartementet, Eksportutvalget for fisk, Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening og Norges Eksportråd; gjennomført i mai–august 2003.

Vedlegg 1 Intervjuguide

Problemer ved eksport av sjømat til utenlandske markeder: En spørreundersøkelse blant norske eksportører

Bedrift/konsern:

Antall ansatte:

Geografisk plassering:

Aktuelle eksportprodukter:

Eksportsalg 2002 i mill kr:

Sentrale eksportmarkeder:

Eierskapsforhold:

Primærprod., foredl., og/eller trading:

Varighet i bransjen:

(og hvor lenge bedriften har drevet eksport til de ulike markedene)

Formålet med undersøkelsen er å samle informasjon om norske sjømateksportørers erfarte handelsproblemer (utenom toll) ved eksport til ulike markeder. Vi ønsker i den forbindelse: 1)å få oversikt over de rutiner og prosedyrer bedriftene anvender ved eksport 2)å kartlegge hvilke handelsproblemer bedriftene opplever i de utenlandske markedene og hvordan disse problemene konkret kommer til uttrykk 3)å få eksempler på hvordan bedriftene går fram for å løse denne type problemer.

Et viktig formål med undersøkelsen er å få et bedre inntrykk av sjømateksportørenes praktiske erfaringer med ikke-tollmessige handelshindringer og å vurdere disse erfaringene opp imot handelsreglene i WTO. Dette kan være nyttig for eksportørene, både ved at det blir lettere å identifisere regelverk i WTO som kan brukes til å løse opp i problemene, og ved at erfaringene kan brukes i arbeidet med å videreutvikle og forbedre reglene i WTO.

1. EKSPORTVIRKSOMHETEN: BAKGRUNN, KUNDEFORHOLD etc.

a. Hvilke land/markeder foregår eksporten til, og hvilke er de viktigste markedene?

(og hvilke produkter går hvor?)

b. Ser dere andre interessante markeder, og er det eventuelt spesielle grunner til at dere ikke allerede har begynt å eksportere til disse markedene?

c. Hvordan ser bedriftens kundeportefølje ut; hvem er kunde/kjøper/importør i de aktuelle markedene?

(Stikkord: store/små importører, bedrifter, tradere, detaljister som driver direkte import, de store dagligvarekjedene(!), etc.)

d. Hvordan «betjenes» kundene?

(Stikkord: lokale agenter, egne salgskontorer i markedene, felles med andre eksportører/tilbyr «produktpakker» i samarbeid, eksportavdeling, salgsselskap)

e. Preges kundeporteføljen av stabile kunder man har hatt over lang tid eller skjer det stadige endringer med hensyn til hvem som mottar/importerer produktene?

(Stikkord: er eksportvirksomheten bygd på faste relasjoner til kundene eller på mer flytende relasjoner knyttet til konkurranse og svingninger i pris og etterspørsel etc.)

f. Har det skjedd en reduksjon av problemer over tid ved leveranser til de ulike importører?

(Stikkord: oppstår de største problemene i starten på et kundeforhold; bidrar stabile, langvarige kundeforhold til gjøre det lettere å eksportere produktene?)

g. Hva slags typer avtaler har bedriften med kundene?

(Stikkord: muntlige/skriftlige, kortvarige eller langvarige avtaleforhold, ikke kontraktsfestede prosedyrer/ordninger, spesielle krav fra kundene; jf. private standarder)

h. Hvilke nettverk (utover kundene) har bedriften i eksportmarkedene?

2. BEDRIFTENS RUTINER OG PROSEDYRER VED EKSPORT

a. Hvordan er eksportvirksomheten organisert internt i bedriften?

(har bedriften personale som er spesialisert på kundekontakt, «papirhåndtering» og/eller problemhåndtering,

b. Hva slags type informasjon innhenter bedriften i forbindelse med eksport til bestemte markeder?

(Stikkord: handelsreglene i det aktuelle markedet, trekk ved de bedrifter de skal handle med, andre bedrifters erfaringer fra de aktuelle markedene etc.)

c. Hvem kontaktes dersom man har behov for eksportinformasjon? Hvordan foregår forberedelsene helt konkret?

(Stikkord: offentlige myndigheter, næringsorganisasjonene, Eksportrådet, Eksportutvalget for fisk, andre lands myndigheter, importør, transportør, speditør etc.)

d. Hvilke rutiner har bedriften for klargjøring av påkrevd dokumentasjon ved eksport?

(Stikkord: kompetanse på dokumentasjonskravene i ulike markeder, gjør dette arbeidet selv eller får andre til å gjøre det, utfylling av sunnhetssertifikater etc)

e. Hvor mye ressurser brukes på å legge forholdene (administrativt) til rette for eksporten? (eller «sklir» dette av seg selv?)

(Stikkord: egne folk som jobber med dette i bedriften, leier inn hjelp, kursing under Eksportrådet/Eksportutvalget, unngår problemet ved å unnlate å eksportere til problematiske markeder)

f. Generelt: hvordan fungerer eksisterende eksportrutiner og –prosedyrer?

3. ERFARTE PROBLEMER MED HANDELSHINDRINGER

(Stikkord: utestengelse fra markeder (importforbud, kvoter), uoverkommelige krav som i praksis gjør markedet uaktuelt (for eksempel produktkrav), økt tidsbruk, økte kostnader m.m.)

a. Hvilke handelsproblemer/handelshindringer har bedriften opplevd ved eksport til ulike markeder?

Generelt:

.....
.....
.....
.....

Under følger en sjekklister for handelshindringer. Målet er å få case-beskrivelser på problemområder. Bruk eksemplene som illustrasjoner på hvordan ulike handelshindringer kan komme til uttrykk. På denne måten kan vi hjelpe informantene til å komme på aktuelle problemstillinger.

NB! HUSK Å FÅ MED HVILKE PRODUKTER OG MARKEDER DET GJELDER

b. Har dere opplevd mengdemessige begrensninger ved eksport til bestemte markeder?

Eks.1: Importforbud

Eks.2: Kvoter (NB! skille tollkvoter fra mengdekvoter)

Eks.3: Mengdemessige begrensninger for å beskytte nasjonal produksjon («safeguards»); jf. USAs beskyttelsestiltak på import av stål

c. Har dere opplevd problemer knyttet til selve tollbehandlingen og grensepasseringen, herunder administrative krav fra mottakerland?

- Eks.1: Lisensieringskrav og prosedyrer knyttet til utstedelse av lisenser,
- Eks.2: Opprinnelseskrav; kriterier og prosedyrer for å bestemme og dokumentere et produkts opprinnelse
- Eks.3: Fastsettelse av tollverdien for det aktuelle produktet: prosedyrer og rutiner for å bestemme beregningsgrunnlaget – transaksjonsverdien . Dessuten, er det fastsatt minimums innfortollingsverd?
- Eks. 4: Krav om inspeksjoner før forsendelse til mottakerland
- Eks. 5: Varer i transitt; problemer knyttet til frakt via ett eller flere land til mottakerlandet
- Eks. 6: Ulike typer avgifter (utenom toll), som transportgebyrer, stemplingsgebyrer etc.
- Eks.7: Problemer med tilgang til dokumentasjonskravene og –prosedyrene, krav om forhåndsstempling av dokumenter, detaljerte utfyllingsregler etc.

d. Har bedriften opplevd at krav til selve produktet har skapt problemer og/eller behov for tilpasninger?

- Eks.1: Tekniske krav som merking, emballasje, kvalitet, vanninnhold etc.
- Eks.2: Helsekrav som hygiene, antibiotika, fôr, reststoffer, veterinære preparater etc.
- Eks.3: Miljøkrav som bevaringshensyn, fangstmetoder, dyrevelferd, transportforhold etc.

e. Har dere opplevd urettferdige konkurranseforhold i eksportmarkedene, som for eksempel subsidiering av konkurrenter?

- Eks. 1: Andre lands subsidiering av produsenter på hjemmemarkedet
- Eks. 2: Andre lands subsidiering av eksportprodukter

d. Kan du komme på andre problemer i forbindelse med eksportvirksomheten?

- Eks. 1: Restriksjoner på valuta, forhåndsbetaling av toll/avgifter
- Eks. 2: Tvungen bruk av importører, transportører, transportforsikringsselskap etc.
- Eks. 3: Straffetoll: a. Anti-dumping tiltak; dvs. handelsrestriksjoner begrunnet med at bedriften dumper produktene til under produksjonspris (jf. USA og import av norsk laks) og b. Utjevningstiltak – toll – begrunnet med subsidier
- Eks. 4: Krav om teknologioverføring/opplæring eller mothandel
- Eks. 5: Korrupsjon og/eller ustabile forhold (kriminalitet, krig etc.) i mottakerlandet

Eks. 6: Leveringsbetingelser som fordeling av kostnader, risiko etc.

Eks. 7: Diskriminering til fordel for innenlandske produsenter eller andre enn norske eksportører som følge av bilaterale avtaler; f.eks. at chilenske sjømateksportører har bedre betingelser på EU-nivået enn Norge?

Eks. 8: Annet?

e. Hva er de største negative konsekvensene av handelsproblemene (beskriv problemene mer i detalj)?

(Stikkord: økt tidsbruk på grunn av rutinene/prosedyrene ved grensepassering, kostnader forbundet med kompliserte og omfattende krav, konfiskering av produkter, nektet innførsel av produktene etc.)

d. Hvordan blir det rapportert om slike problemer (fra hvem og til hvem)?

(Stikkord: fra importører, transportører etc.; til offentlige myndigheter i eget land eller direkte til myndighetene i importlandet; ordner man opp selv uten å rapportere? etc.)

e. Hvis eksporten foregår til flere markeder; hvilke er de mest problematiske?

(Stikkord: problematiske land man fortsetter å eksportere til eller antatt problematiske land man unngår å eksportere til)

4. HVORDAN FORSØKER BEDRIFTENE Å LØSE PROBLEMENE?

a. Hvordan får bedriften informasjon om handelsproblemer i eksportmarkedene?

b. Hvem kontaktes når problemene skal løses (løser eventuelt bedriften problemene selv)?

(eks. direkte kontakt med det aktuelle landet, næringsorganisasjonene, departement, direktorat, Norges Eksportråd, Eksportutvalget for fisk, importører, speditører, internasjonale fora, andre eksportører etc.)

c. Hvilke ressurser er satt av til å løse problemene som kan oppstå?

d. Samarbeider bedriften med andre eksportører om å løse handelsproblemene?

(informasjonsutveksling, koordinerte initiativ overfor myndighetene etc.)

e. Har det skjedd endringer over tid med hensyn til hvordan problemene løses?

(Stikkord: erfaringsbasert læring, problemer før/ikke nå)

f. Har bedriften noen synspunkter på hvordan denne type problemer eventuelt bør løses?

(hvem bør involveres, hva kan gjøres bedre, kompetanseheving i bedriften etc.)