

NILF-rapport 2002–3

TBT-avtalen i WTO

- Tekniske handelshindringer og internasjonal handel med sjømat

WTO and the TBT Agreement

- *Technical Barriers to Trade and International Trade in Seafood*

Frode Veggeland
Svein Ole Borgen
Stig Gezelius
Christel Elvestad

Tittel	TBT-avtalen i WTO – Tekniske handelshindringer og internasjonal handel med sjømat
Forfatter	Frode Veggeland, Svein Ole Borgen, Stig Gezelius, Christel Elvestad
Prosjekt	TBT og handel med sjømat
Utgiver	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
Utgiversted	Oslo
Utgivelsesår	2002
Antall sider	115
ISBN	82-7077- 455-3
ISSN	0805-7028
Emneord	WTO, TBT-avtalen, tekniske handelshindringer, handel med sjømat

Litt om NILF

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

Forord

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag for Fiskeridepartementet. En del av grunnlagsarbeidet er i tillegg blitt finansiert gjennom SIP – Nye rammebetingelser for næringsmiddelindustrien, Norges Forskningsråd. Rapporten fokuserer på TBT-avtalen (Agreement on Technical Barriers to Trade) i WTO og betydningen av tekniske handelshindringer for først og fremst internasjonal handel med sjømat. Den er basert på en rekke intervjuer og samtaler i tillegg til en gjennomgang sekundærlitteratur og en stor mengde offentlige dokumenter.

Frode Veggeland har vært prosjektleder og hatt ansvar for kapittel 1, 2, 3.1 (utenom 3.1.2), 3.2, 3.4, 3.5 og 6. Svein Ole Borgen har hatt ansvar for kapittel 3.3. Stig Gezelius har hatt ansvar for kapittel 4 og 3.1.2, mens Christel Elvestad har hatt ansvar for kapittel 5. Alle har for øvrig kommet med innspill til konklusjonene som er gjort i kapittel 6.

Vi vil takke Fiskeridepartementet, og spesielt Lennart Johanson, for nyttige innspill og godt samarbeid. Takk også til Gerd Bråten for tilrettelegging av manuskriptet for trykking.

Oslo mars 2002

Leif Forsell

INNHold

SAMMENDRAG.....	1
SUMMARY	5
1 INNLEDNING	9
1.1 Tema og problemstillinger	9
1.2 Kilder og metoder	10
1.3 Rapportens struktur	11
2 WTO OG TBT-AVTALEN	13
2.1 Tekniske handelshindringer i WTO: bakgrunn	13
2.1.1 Artikkel XX i GATT	13
2.1.2 Forløperen til dagens TBT-avtale: «Standards Code» fra 1979.....	15
2.2 Uruguay-rundens TBT-avtale fra 1994	16
2.2.1 Hvilke tiltak omfattes av TBT-avtalen?	17
2.2.2 Internasjonal standardisering og ekvivalens	19
2.2.3 Kriterier og krav ved innføring av nasjonale reguleringer	20
2.2.4 TBT-komiteen og TBT-notifikasjoner	21
2.3 Relevansen av TBT-avtalen for internasjonal handel med sjømat	26
3 TBT, TVISTELØSNING OG INTERNASJONAL HANDEL MED SJØMAT	29
3.1 Handelstvister om sjømat under GATT-avtalen med relevans for TBT	29
3.1.1 Tunfisk/delfin-saken: panelbehandlingen i GATT	29
3.1.2 Tunfisk/delfin-saken etter 1992: multilaterale løsninger	33
3.1.3 Reke/skilpadde-saken.....	38
3.2 Temaer fra de to tvistene med relevans for TBT-området.....	42
3.2.1 Prosesser og produksjonsmetoder (PPMs)	43
3.2.2 Miljømerking.....	44
3.2.3 Internasjonale miljøavtaler.....	44
3.3 Panelsaker på grunnlag av TBT-avtalen.....	46
3.3.1 Asbest-saken	46
3.3.2 Sardin-saken	51
3.3.3 Scallops-saken	55
3.4 Andre handelstvister relatert til sjømat og TBT	57
3.4.1 Catfish-saken.....	57
3.4.2 Ørret-saken.....	59
3.5 TBT-avtalen og potensialet for tvister i internasjonal handel med sjømat	62
4 HÅNTERING AV TBT-OMRÅDET I NORGE.....	64
4.1 Organiseringen av det norske TBT-arbeidet.....	64
4.2 Organisering av Norges arbeid i TBT-komiteen.....	66

4.2.1	Formell ansvarsfordeling.....	66
4.2.2	Prioritet og aktivitetsnivå	70
4.3	TBT-arbeidets relative prioritet.....	70
4.4	Potensiale for forbedring?.....	72
5	TEKNISKE HANDELSHINDRINGER OG NORSK FISKEEKSPORT: TRE CASE-STUDIER	75
5.1	Case 1: Problemer relatert til kvalitetsregler – eksempelet Brasil/klippfisk	75
5.2	Case 2: Problemer knyttet til varebetegnelser – eksempelet sardiner.	77
5.3	Case 3: Problemer knyttet til dokumentasjon/sertifisering ved eksport	79
6	AVSLUTNING	83
6.1	Oppsummering og konklusjoner	83
6.2	Behov for oppfølging fra norske myndigheters side	87
6.2.1	Ambisiøs oppfølging: politiske omprioriteringer	87
6.2.2	Mindre ambisiøs oppfølging: administrative tilpasninger	89
6.2.3	Kunnskapsbehov.....	90
	REFERANSER.....	91
	APPENDIKS 1: TBT-AVTALEN	99
	APPENDIKS 2: BREV TIL U.S.	
	TRADE REPRESENTATIVE	115

Akronymer og forkortelser

CAC:	Codex Alimentarius Commission
CEN:	European Committee for Standardisation
CITES:	the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
CTE:	Committee on Trade and Development
DPCIA:	Dolphin Protection Consumer Information Act (United States)
EU/EF:	Europeiske Union/Europeiske Fellesskap
EØS:	Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde
FAO:	Food and Agricultural Organization of the United Nations
FID:	Fiskeridepartementet
GATT:	General Agreement on Tariffs and Trade
GMO:	Genmodifiserte organismer
IATTC:	Inter-American Tropical Tuna Commission
IDCP:	International Dolphin Conservation Program
ISO:	International Organization for Standardization
LD:	Landbruksdepartementet
MEAs:	Multilateral Environmental Agreements
MMPA:	Marine Mammals Protection Act (USA)
NHD:	Nærings- og handelsdepartementet
NSF:	Norges Standardiseringsforbund
PPMs:	Prosess og produksjonsmetoder
SPS:	Sanitary and Phytosanitary Measures
TBT:	Technical Barriers to Trade
UD:	Utenriksdepartementet
WHO:	World Health Organization
WTO:	World Trade Organization

Sammendrag

Rapporten består av en presentasjon av TBT-avtalen, en analyse av handelstviser som direkte eller indirekte kan relateres til avtalen, en studie av hvordan Norge håndterer TBT-arbeidet, og eksempler på at Norges fiskeri- og havbruksnæring berøres av tekniske handelshindringer. Tekniske handelshindringer er i denne sammenhengen forstått som nasjonale produktreguleringer og produktstandarder som virker «forstyrrende» på internasjonal handel. Etter hvert som tollbarrierer reduseres eller fjernes, er det sannsynlig at tekniske handelshindringer som nasjonale krav til merking, emballasje, varebetegnelser, sertifisering etc., i større grad vil bli brukt for å beskytte nasjonale næringer og dermed få enda større betydning for eksporterende lands markedsadgang.

For å forstå hvilke tiltak som dekkes av TBT-avtalen, er det nødvendig å se på definisjonene i avtalens Annex 1 av tekniske reguleringer, standarder og prosedyrer for å etterleve disse («Conformity Assessment Procedures»). I utgangspunktet dekker TBT-avtalen alle produkter, inkludert industriprodukter (herunder sjømat) og landbruksprodukter (jf. artikkel 1.3), men artikkel 1.5 viser til at tiltak som faller inn under annex A i WTOs SPS-avtale (tiltak begrunnet med folkehelse, dyrehelse og plantehelse), *ikke* omfattes av TBT-avtalen. Likevel fører dette til at et vidt spekter av ulike nasjonale tiltak er relevante for TBT-avtalen. TBT-avtalen er en relativt teknisk og vanskelig tilgjengelig avtale, men kan likevel spille en viktig rolle i forbindelse med internasjonal handel. Sjømat har stått på dagsorden flere ganger i TBT-komiteen. Av prinsipielle spørsmål med spesiell relevans for handelen med sjømat, kan vi nevne tre områder.

Det ene er knyttet opp mot hva tekniske reguleringer og standarder skal omfatte. Definisjonene i avtalens annex 1 inkluderer *måten produktet er produsert på* (PPMs). Her foregår det så en diskusjon om i hvilken grad produksjonsmetodene direkte må innvirke på produktet for at tiltaket skal være relevant for TBT-avtalen. Dette har for eksempel betydning for spørsmålet om hvordan statene skal kunne stille krav til måten andre stater fanger og produserer sjømat på. Det andre området står svært sentralt i TBT-sammenheng, nemlig *merking*. Merking av GMO og miljømerking er begge temaer som kan vise seg å bli viktige for fiskeri- og havbruksnæringen. Diskusjonen om miljømerking er for øvrig tett koplet opp mot spørsmålet om PPMs, siden miljømerking ofte vil vise til miljøkonsekvenser av måten produktet er produsert/fanget på. Det siste området er tettere koplet opp imot kvalitetsregler. Et viktig spørsmål her er hvilke *varebetegnelser* («trade descriptions») som skal gjelde, altså hvilke krav som skal kunne stilles for at et produkt skal få en bestemt betegnelse. Hva skal for eksempel til for å kalle et produkt sardin, sei, kamskjell eller steinbit? Det har vært flere konflikter på dette området i forbindelse med handelen med sjømat, og det er grunn til å tro at det er

et stort potensial for nye konflikter. Bringes disse sakene inn for WTO, er det nettopp TBT-avtalen som er det relevante avtaleverket.

I rapporten redegjør vi for flere tvister av relevans for TBT og handelen med sjømat. To av disse (scallops-saken og sardin-saken) ble brakt inn for tvisteløsning, og begge handlet om EUs forsøk på å reservere varebetegnelser for arter som finnes i (sør-)europeiske farvann. Sardin-saken har spesiell interesse for Norge, siden det fra Norge eksporteres hermetisert brisling, der sardinbetegnelsen blir brukt på emballasjen. En tilsvarende sak pågår mellom Vietnam og USA, der kampen om å bruke betegnelsen «catfish» er tema. Denne tvisten er imidlertid ikke brakt inn for WTO, siden Vietnam ikke er WTO-medlem. En fjerde sak kan også ha interesse for Norge, nemlig Ørret-saken mellom Canada og New Zealand. Denne handler om New Zealands forbud mot import av ørret som begrunnes med ønsket om å reservere ørretfiske for sports- og fritidsfiske og å unngå at det etableres et kommersielt marked for ørret. Saken er tatt opp i TBT-sammenheng, og illustrerer at det under TBT-avtalen er rom for et vidt spekter av begrunnelser for importrestriksjoner. I hvilken grad dette er *legitime* begrunnelser i forhold til avtalebestemmelsene kan bare en tvisteløsning gi svar på.

Vi har også redegjort for handelshindringer som mer direkte berører norsk eksport av sjømat. I klippfisk-saken stoppet brasilianske myndigheter norsk klippfisk på grunnlag av krav til vanninnhold i fisken. Saken ble løst bilateralt. Norge ville ellers hatt en god sak i WTO, siden Brasils bestemmelser avvek fra den internasjonale standarden på området. TBT-avtalen viser nettopp til at landene skal følge internasjonale standarder og eventuelt må ha gode begrunnelser for å avvike fra disse. Av andre saker med direkte relevans for Norge har vi trukket fram diskusjonen om standarder for sardiner og betydningen av andre staters krav til dokumentasjon/sertifisering for markedsadgangen til norsk fisk.

Konklusjonen er at TBT-avtalen er en viktig avtale i WTO og at den også *kan* være viktig for internasjonal handel med sjømat. Spørsmålet er da hvordan norske myndigheter organiserer og håndterer TBT-arbeidet. Hovedfunnet er at dette området er lavt prioritert. Det er lite kontinuitet i arbeidet, både ved WTO-delegasjonen i Genève og i forvaltningen i Norge. Det er mangel på kunnskap og spesialkompetanse om TBT samt mangel på personell som foretar en tett oppfølging av det som til en hver tid skjer. Dette er både en årsak til og et resultat av den begrensede kontakten og informasjonsflyten mellom ulike berørte myndigheter, mellom hjemmemyndighetene og delegasjonen i Genève og mellom det EØS-relaterte TBT-arbeidet i Nærings- og handelsdepartementet og det WTO-relaterte TBT-arbeidet i Utenriksdepartementet.

I WTO-sammenheng er det dermed lite utbredt kunnskap i Norge om notifikerte og ikke-notifikerte TBT-tiltak av betydning for handelen, om pågående og avsluttede handelstvister på TBT-området, og om aktuelle saker som er til behandling i TBT-komiteen. Slike mangler fant vi ikke hos de seks andre statene vi har undersøkt. Alle disse prioriterte TBT relativt høyt, hadde solid kompetanse på området, spesielt hos hjemmemyndighetene, og hadde dessuten omfattende koordineringssystemer på plass. Manglene ved det norske TBT-arbeidet kommer

som en naturlig følge av de prioriteringer som gjøres. I Norge synes det å være en oppfatning av at TBT-avtalen er mindre relevant for norske interesser og at det derfor er mindre behov for tett oppfølging.

Det kan samtidig være gode grunner for å holde en «lav profil» i TBT-sammenheng i WTO. Deler av TBT-området er dekket opp av EØS-avtalen. Det er derfor en viss logikk i å la EU få «drive» prosessen i WTO på enkelte områder uten stor norsk innblanding. Norge vil nemlig på EØS-relevante områder uansett være forpliktet av EUs regelverk. I tillegg er EU det viktigste markedet for norsk eksport, ikke minst fiskeeksport. Det vil derfor i denne situasjonen være politisk problematisk for Norge å diskutere EUs (EØS-relevante) regler i WTO, og å «bruke» WTOs bestemmelser i tvister med EU.

Dette er argumenter som også gjelder på SPS-området. Faktisk er SPS i enda større grad enn TBT harmonisert i EU. På TBT-området, ikke minst det som gjelder kvalitetsbestemmelser, har EU i senere år vært forsiktig med å utvikle en felles politikk. Det er derfor en rekke TBT-områder der det ikke finnes felles EU-bestemmelser. Dermed kan det argumenteres med at Norge på disse områdene har et visst spillerom til å «kjøre et eget løp». Likevel ser vi at det norske SPS-arbeidet i WTO er høyere prioritert og bedre organisert/koordinert enn TBT. Vi mener derfor det *kan* være behov for å prioritere TBT-arbeidet i WTO høyere. Vi har vist at det faktisk *er* elementer i TBT-avtalen som har potensielt stor betydning for norske interesser. Det ligger derfor et uutnyttet potensial i avtalen. Avtalen kan i større grad brukes som et politisk instrument for å «presse» fram avtaler når handelsproblemer oppstår bilateralt (jf. Ørret-saken mellom New Zealand og Canada), og den kan brukes som et rettslig instrument gjennom tvisteløsning (jf. sardin-saken mellom EU og Peru). Selv om det her er nødvendig å trå varsomt, kan dessuten kunnskap om avtalen også være nyttig i argumentasjonen Norge benytter ved eventuelle problemer som oppstår i forholdet til EU og det europeiske markedet.

Rapporten beskriver ett av elementene som inngår i det som betegnes som ikke-tariffære handelshindringer («non-tariff barriers to trade»), det vil si handelshindringer som ikke berører tollspørsmål. Vi har i hovedsak redegjort for enkelte problemstillinger som kan relateres til TBT-avtalen. Samtidig viser rapporten at det på disse områdene er behov for mer kunnskap. Dette behovet gjelder på den ene siden TBT-relaterte temaer som bilaterale avtaler om gjensidig aksept for ulike nasjonale reguleringer og standarder, komparative studier av staters håndtering av TBT-saker, og den handelsmessige betydningen av ulike nasjonale prosedyrer for å etterleve tekniske reguleringer og standarder. Samtidig er det behov for mer kunnskap om *andre* ikke-tariffære handelshindringer som subsidier og anti-dumping.

Summary

The report includes a presentation of the TBT Agreement (Technical Barriers on Trade), an analysis of directly or indirectly related trade disputes, a study of how Norway deals with ongoing TBT-related issues, and examples, showing that the Norwegian fishery and aquaculture industries are affected by technical trade barriers. In this context, technical trade barriers are defined as national product regulations and product standards that interfere with international trade. With decreasing and eventually disappearing trade barriers, it is probable that *technical* trade barriers, such as national labelling, packaging, trade descriptions and certification requirements, will increasingly be applied to protect national industries and thus attain even more importance for the access to foreign markets.

In order to understand which measures are covered by the TBT Agreement, one must look to the agreement's Annex 1 regarding the definitions of technical regulations, standards and Conformity Assessment Procedures. Essentially, the TBT Agreement covers all products, including industrial products (which include seafood) and agricultural products (see Article 1.3). However, Article 1.5 points out that all measures covered by Annex A of the WTO's SPS Agreement (measures based on human, animal and plant health considerations), are not covered by the TBT Agreement. Nevertheless, this implies that a wide range of various national measures are relevant for the TBT Agreement. The TBT Agreement is relatively technical and difficult to comprehend, but it can nonetheless be of importance for international trade. On several occasions, seafood has been on the agenda in the TBT Committee. Regarding principle issues of specific relevance for the seafood trade, three areas can be mentioned.

One of these is associated with the definitions of technical regulations and standards. In the agreement's Annex 1, these include *process and production methods* (PPMs). In this report we discuss to what degree production methods must have direct effects on the product in order for the measure to be covered by the TBT Agreement. For example, this is relevant for the issue of how countries can make demands on how other countries catch and produce seafood. The other area, *labelling*, is a vital part of the TBT Agreement. GMO and environmental labelling are both issues which may prove to play an important role in the fishery and aquaculture industries. The debate on environmental labelling is also closely tied to the issue of PPMs, since environmental labelling is often used as an indicator for the environmental effects of a product's production method (including fishing methods). The final area is more closely tied to quality regulations. An important question is which *trade descriptions* should apply, i.e., what requirements need to be fulfilled in order for a product to receive a specific trade name. For example, what requirements need to be fulfilled before a product can be called sardine, scallop or catfish? There have been several disputes in this area in connection with seafood

trade, and there is reason to believe that the potential for new conflicts is substantial. When such cases are brought before the WTO, the provisions of the TBT Agreement are applied.

In the report, a number of disputes relevant to the TBT Agreement and the seafood trade are discussed. Two of these (the scallop and the sardine cases) were brought before dispute resolution panels, and both dealt with the EU's attempt to reserve trade descriptions for species found in (southern) European waters. The sardine case is of special interest for Norway, since Norway exports canned sprats under the name of "sardines". A similar case is in progress between Vietnam and the USA, in which the issue is the use of the «catfish» label. However, this dispute has not been brought before the WTO, since Vietnam is not a WTO member state. The trout case between Canada and New Zealand is also relevant for Norway. The case is about New Zealand's import ban on trout, based upon the desire to set aside trout fishing for game and recreational fishing, and to avoid the establishment of a commercial market for trout. The case has been dealt with in connection with the TBT Agreement, and shows that there is room for a variety of reasons for introducing import restrictions. However, only a dispute resolution can decide to what degree such restrictions are legitimate with regard to the provisions of the agreement.

The report also discusses trade barriers that directly affect Norwegian seafood exports. In the klippfish case, Brazilian authorities stopped the import of Norwegian klippfish due to requirements regarding moisture contents in the fish. The case was solved bilaterally. Norway would have otherwise had a good case in the WTO, since Brazil's regulations deviated from the relevant international standard. The essence of the TBT Agreement is that countries should follow international standards, and need good reasons for implementing regulations that are not in accordance with the standards. In the report we also discuss other cases with direct relevance for Norway, including the debate on sardine standards and the importance of other countries' requirements concerning documentation and certification for market access of Norwegian fish.

The conclusion is that the TBT Agreement is an important agreement within the WTO and that it *can* have a vital effect on the international seafood trade. The question is how Norwegian authorities organize and manage the work on the TBT Agreement. One main result is that this field is given low priority. There is not much continuity in the work, neither in the WTO delegation in Geneva nor in the Norwegian public administration. There is a lack of knowledge and special expertise about TBT issues, and a lack of staff to closely follow up current developments. This is both a reason for and a result of the limited contact and information flow between the different involved authorities, between the Norwegian administration and its delegation in Geneva, and between EEA-related TBT activities in the Ministry of Trade and Industry and the WTO-related activities in the Ministry of Foreign Affairs.

In a WTO context, there is thus little knowledge in Norway about notified and non-notified TBT measures with significance for trade, about ongoing and

completed trade disputes regarding TBT issues, and about current issues being dealt with by the TBT committee. We did not find such (knowledge) deficits in any of the other six countries we studied. All of these gave TBT relatively high priority, had significant expertise within the field, especially the domestic authorities, and had established extensive coordination systems. The deficits of the Norwegian TBT work are obviously a question of priority. The attitude in Norway seems to be that the TBT Agreement is not so relevant for Norwegian interests, and that it thus is not so important to closely follow up the developments within the field.

At the same time, there are good reasons for maintaining a "low profile" in the WTO with regard to TBT-related issues. Parts of the TBT field are covered by the EEA Agreement. In some respect, there is thus a certain logic in letting the EU "run" the process in the WTO in some areas without too much Norwegian intervention. In issues pertaining to the EEA Agreement, Norway is already committed to following EU regulations. In addition, the EU is Norway's major export market, especially for fish. Under such conditions, it would be politically difficult for Norway to discuss the EU's (EEA-relevant) regulations in the WTO, and/or "use" the WTO provisions in disputes with the EU.

These arguments also apply to SPS-related issues. SPS is actually harmonized to a greater degree than TBT within the EU. The EU has been hesitant to develop a joint TBT policy, especially for issues related to quality regulations. There are thus several TBT-related areas for which there are no common EU regulations. One could therewith argue that Norway, in these areas, has a certain margin to "follow its own chosen path". Nevertheless, we observe that Norwegian SPS activities in the WTO receive higher priority and are better organized/coordinated than activities related to TBT. Our opinion is that it *could* be necessary to give TBT-related work in the WTO higher priority. We have shown that there *are* elements in the TBT Agreement that potentially have significant effects on Norwegian interests. Thus, there is a potential in the agreement that has not been utilized. The agreement can to a greater degree be used as a political instrument to "force" agreements to be made when bilateral trade disputes arise (e.g., as in the trout case between New Zealand and Canada), and it can be used as a legal instrument through dispute resolution mechanisms (e.g., as in the sardine case between the EU and Peru). Even if one has to be cautious, knowledge about the agreement can also be useful for the reasoning Norway uses if problems should arise with the EU and the European market.

The report describes one of the elements that make up the so-called «non-tariff barriers to trade», i.e., trade barriers that are not related to tariff issues. We have mainly discussed certain issues which can be related to the TBT Agreement. The report also shows that there is a need for more knowledge in this field, including knowledge about TBT-related issues such as bilateral agreements on the acceptance of other countries' regulations and standards as "equivalent", comparative studies of how countries deal with TBT issues and the trade effect of various national procedures for conforming to technical regulations and standards.

At the same time, there is also a knowledge gap concerning other non-tariff trade barriers such as subsidies and anti-dumping.

1 Innledning

1.1 Tema og problemstillinger

Temaet for denne rapporten er betydningen av tekniske handelshindringer for internasjonal handel med sjømat. Vi redegjør for WTOs avtale om tekniske handelshindringer (TBT-avtalen), og viser relevansen av tiltak som faller inn under denne avtalen for markedsadgangen til norsk fiskeeksport. Hovedfokus er på den rollen tekniske reguleringer og standarder kan spille i forhold til å begrense eller fremme internasjonal handel med sjømat. Selv om fokus i utgangspunktet var på TBT-avtalen, har vi også trukket inn både GATT-avtalen, spesielt artikkel XX, og miljøhensyn i diskusjonen. Dette skyldes at flere temaer som diskuteres i forhold til artikkel XX generelt og i tilknytning til miljøhensyn spesielt, også står sentralt i forhold til TBT-avtalen. Dette er da også årsaken til at såpass mye plass er viet to tvister – tunfisk/delfin og reke/skilpadde – som i utgangspunktet ikke var relatert til TBT-avtalen.

Tekniske handelshindringer er i denne sammenhengen forstått som nasjonale produktreguleringer og produktstandarder som virker «forstyrrende» på internasjonal handel (OECD 1999). Poenget er at selv om tollbarrierer reduseres eller fjernes, vil likevel nasjonale krav til produkter og prosedyrer – for eksempel krav til merking, emballasje, sertifisering etc. – effektivt kunne påvirke markedsadgangen for andre lands produkter.

Markedsadgangen kan videre bli påvirket på minst to måter. For det første kan utenlandske produkter bli stengt ute fra markedet fordi de ikke oppfyller bestemte krav. For det andre kan nasjonale krav påføre både importører og eksportører store kostnader. Økte kostnader kan skje som følge av både behovet for å over-

sette og tolke de utenlandske reguleringene, og for tilpasninger i produksjonen for å oppfylle reguleringskravene. I tillegg oppstår det et behov for å kunne *bevise og dokumentere* at de eksporterte produktene oppfyller kravene. For mange produsenter vil tilstedeværelsen av et mangfold av ulike nasjonale reguleringer og standarder kunne medføre svekket konkurransevne på internasjonale markeder og problemer med å forholde seg til ustabile rammebetingelser. WTO generelt og TBT-avtalen spesielt, tar i utgangspunktet sikte på å redusere slike problemer gjennom å etablere et forutsigbart rammeverk for internasjonal handel og på den måten gjøre det vanskeligere å innføre vilkårlige og/eller skjulte handelshindringer.

Målsettingen for denne rapporten er å øke forståelsen av innholdet i TBT-avtalen og å vise hvordan nasjonale tekniske reguleringer og standarder får betydning for internasjonal handel og for internasjonale avtaler som regulerer denne handelen.

1.2 Kilder og metoder

Rapporten bygger på en kvalitativ tilnærming der analyser av skriftlig og muntlig materiale står sentralt. En rekke kilder er benyttet.

- For det første har vi gjort bruk av sekundærlitteratur. Vi har studert både økonomisk, statsvitenskapelig og juridisk litteratur som ut i fra ulike ståsteder belyser relevante temaer og problemstillinger.
- For det andre har vi foretatt en omfattende gjennomgang av offentlige dokumenter. Hovedtyngden av disse er WTO-dokumenter som igjen omfatter innspill og forslag fra ulike land, redegjørelser foretatt av WTO-sekretariatet, rapporter fra WTOs tvisteløsninger, og referater fra TBT-komiteens møter. Vi har i tillegg sett på dokumenter fra andre internasjonale organisasjoner. Ved hjelp av de offentlige dokumentene har vi fått en god oversikt over aktuelle diskusjoner og debatter på TBT-området, i tillegg til at vi gjennom dokumentene også har kunnet utarbeide noen enkle kvantitative oversikter over notifikasjonene som er gjort til TBT-komiteen fra 1995 til og med 2000.
- For det tredje har vi gjennomført en rekke intervjuer. Dette har dreid seg om sentralt plasserte personer i norsk forvaltning, WTO-sekretariatet, ISO, WHO og nasjonale delegasjoner i Genève. I tillegg har vi sett på intervju-referater foretatt i forbindelse med tidligere prosjekter (se Borgen og Veggeland 2001; Veggeland 2001)

I denne studien har vi ikke vært opptatt av eksplisitt å teste hypoteser og teoretiske ideer. Formålet har heller vært av eksplorativ art, det vil si at vi har hatt som siktemål å få utarbeidet en oversikt over et problemfelt, som vi dermed eventuelt senere kan bruke som utgangspunkt for mer inngående studier. Vi vil likevel

understreke at vi naturligvis implisitt har lagt noen teoretiske ideer til grunn for studien. Vårt utgangspunkt er en antakelse om at utformingen av internasjonale institusjoner – her først og fremst det institusjonelle rammeverket i WTO – har betydning for staters atferd i handelspolitikken. Det er derfor viktig å studere hvordan disse institusjonene fungerer for å bedre forståelsen av internasjonal handel.

1.3 Rapportens struktur

Rapporten består foruten innledningskapittelet av fire hoveddeler. I kapittel to redegjør vi for TBT-avtalen og den rollen regulering av tekniske handelshindringer har spilt og spiller i GATT/WTO. Vi ser på bakgrunnen for opprettelsen av TBT-avtalen, de sentrale prinsippene i avtalen, aktuelle temaer som er diskutert i forhold til avtalen (herunder temaer relatert til sjømat) og på TBT-komiteens funksjoner og aktiviteter. I kapittel tre analyser vi handelstvister i GATT/WTO-sammenheng som kan relateres til TBT-området. Kapittel fire handler om hvordan TBT-arbeidet håndteres og organiseres i Norge. I kapittel fem redegjør vi for tre case der det har vært handelsproblemer av betydning for norsk eksport av sjømat. Vi relaterer også disse casene til TBT-avtalen. Til slutt i kapittel seks oppsummerer vi våre funn og foretar noen foreløpige konklusjoner. I tillegg kommer vi med noen forslag til videre oppfølging av studien.

2 WTO OG TBT-AVTALEN

2.1 Tekniske handelshindringer i WTO: bakgrunn

Allerede i den første GATT-avtalen fra 1947 var det tatt med bestemmelser om hvordan kvantitative importrestriksjoner (herunder tekniske reguleringer) legitimt kunne begrunnes. Artikkel XX om generelle unntak fra GATT-reglene stod her sentralt. Det viste seg imidlertid etter hvert at artikkel XX var såpass generell at det var vanskelig å bruke den til effektivt å begrense bruken av tekniske handelshindringer. Dette var bakgrunnen for at spørsmålet om mer utfyllende avtaler og bestemmelser ble satt på dagsorden under senere forhandlingsrunder i GATT (Tokyo-runden 1973-79 og Uruguay-runden 1986-93).

I denne rapporten er det Uruguay-rundens TBT-avtale som står i fokus. Før vi redegjør nærmere for denne avtalen, skal vi imidlertid foreta en kort gjennomgang av artikkel XX og Tokyo-rundens TBT-avtale (som i 1995 ble avløst av Uruguay-rundens TBT-avtale). Det er i den forbindelse verdt å merke seg at artikkel XX fortsatt gjelder og dessuten framstår som en viktig bestemmelse i mange tvister (Hoekman og Kostecki 1995). Vi kommer tilbake til dette i vår analyse av TBT-relevante tvister.

2.1.1 Artikkel XX i GATT

Artikkel XX fra GATT-avtalen av 1947 (nå GATT-94) tillater at landene innfører tiltak for bestemte formål og av bestemte grunner, *selv om disse tiltakene ellers representerer brudd på GATT-bestemmelsene*. Det dreier seg på denne måten om en unntaks-

bestemmelse. I artikkelen er det listet opp ti situasjoner (punkt a-i) der unntak kan legitimeres. I utgangspunktet inkluderer dette som vi ser situasjoner der både miljømessige, helsemessige og sosial/kulturelle hensyn kan legitimere tiltak med handelsbegrensende virkning.

Article XX

General Exceptions

Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures:

- (a) necessary to protect public morals;
- (b) necessary to protect human, animal or plant life or health;
- (c) relating to the importations or exportations of gold or silver;
- (d) necessary to secure compliance with laws or regulations which are not inconsistent with the provisions of this Agreement, including those relating to customs enforcement, the enforcement of monopolies operated under paragraph 4 of Article II and Article XVII, the protection of patents, trade marks and copyrights, and the prevention of deceptive practices;
- (e) relating to the products of prison labour;
- (f) imposed for the protection of national treasures of artistic, historic or archaeological value;
- (g) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption;
- (h) undertaken in pursuance of obligations under any intergovernmental commodity agreement which conforms to criteria submitted to the CONTRACTING PARTIES and not disapproved by them or which is itself so submitted and not so disapproved;*
- (i) involving restrictions on exports of domestic materials necessary to ensure essential quantities of such materials to a domestic processing industry during periods when the domestic price of such materials is held below the world price as part of a governmental stabilization plan; *Provided* that such restrictions shall not operate to increase the exports of or the protection afforded to such domestic industry, and shall not depart from the provisions of this Agreement relating to non-discrimination;
- (j) essential to the acquisition or distribution of products in general or local short supply; *Provide* that any such measures shall be consistent with the principle that all contracting parties are entitled to an equitable share of the international supply of such products, and that any such measures, which are inconsistent with the other provisions of the Agreement shall be discontinued as soon as the conditions giving rise to them have ceased to exist. The CONTRACTING PARTIES shall review the need for this sub-paragraph not later than 30 June 1960.

Når det gjelder handelen med sjømat, er det de punktene som i stor grad kan relateres til miljøhensyn som har størst relevans, det vil si punkt (b) (folkehelse, dyrehelse og plantehelse) og punkt (g) (bevaring av naturressurser). Artikkel XX viser på denne måten at miljø- og helsehensyn kan brukes som legitime begrunnelser for å innføre tiltak som bryter med andre deler av GATT-regelverket. Vi finner for øvrig igjen elementer fra begge de to «miljøbestemmelsene» (b og g) i TBT-avtalen (se for eksempel TBT-avtalens forord og artikkel 2.2). For øvrig lyktes ikke landene under Uruguay-runden med å utvikle artikkel XX (b) videre,

noe som resulterte i at dette ble skilt ut som et eget område og tatt inn i en ny avtale, SPS-avtalen (mer om dette under) (Christoforou 2000:462).

For at unntak i tråd med artikkel XX skal være tillatt under GATT, er det ikke tilstrekkelig at de har en legitim begrunnelse i henhold til punkt a-j. Tiltaket må også vurderes opp imot innledningen (*preamble*) til artikkelen der det stilles krav om at tiltak ikke må virke diskriminerende eller vilkårlig og at de ikke må fungere som *skjulte* handelshindringer. Som WTOs ankeorgan fastslo i reke/skilpadde-saken, er det i vurderingen av om et tiltak kan rettferdiggjøres under artikkel XX, først nødvendig å se på om tiltaket hører inn under unntakene listet opp i punkt a-j (WTO 1998d). Deretter må det vurderes om tiltaket også er forenlig med prinsippene nedfelt i innledningen til artikkelen. Rettspraksis i GATT/WTO viser dessuten at artikkel XX må forstås ut i fra den konteksten den står i – som inkluderer de resterende delene av både WTO-avtalen, spesielt innledningen, og GATT-regelverket, spesielt artikkel I (bestevilkårsprinsippet), III (nasjonal behandling) og XI (forbudet mot kvantitative restriksjoner) (WTO 1998a). Et annet poeng er at siden artikkel XX er en *unntaksbestemmelse*, så er det opp til det land som innfører et tiltak å bevise at det kan legitimeres i henhold til bestemmelsen. I motsetning til hva som ellers er vanlig i WTO, ligger med andre ord den innledende bevisbyrden her på det innklagede land og ikke på klagerlandet.

Denne korte gjennomgangen viser at det allerede i GATT-47, gjennom artikkel XX, var integrert formuleringer som senere kunne danne utgangspunkt for mer omfattende avtaler relatert til tekniske handelshindringer.

2.1.2 Forløperen til dagens TBT-avtale: «Standards Code» fra 1979

De seks første forhandlingsrundene under GATT endte opp med avtaler som i all hovedsak dreide seg om reduksjon av tollsatser (Grieco 1990).¹ På slutten av 1960-tallet og begynnelsen av 1970-tallet rettet så de store økonomiske aktørene – først og fremst USA og EF – økt oppmerksomhet mot såkalte ikke-tariffære handelshindringer («non-tariff barriers to trade»), herunder tekniske handelshindringer. En viktig faktor var USAs reaksjoner på integrasjonsprosessen i EF. Spesiell oppmerksomhet fikk utviklingen av en felles landbrukspolitikk, som resulterte i at handelsbarrierer ble redusert mellom EF-landene, mens felles barrierer mot ikke-EF land ble opprettholdt (Grieco 1990:56). Samtidig ble det gitt klare signaler fra EF om at ikke-tariffære handelshindringer var et økende problem. Resultatet var at ikke-tariffære handelshindringer kom i sentrum for 1970-tallets forhandlingsrunde i GATT, nemlig Tokyo-runden.

Etter seks års forhandlinger ble Tokyo-runden avsluttet i 1979. Det var da forhandlet fram en rekke nye avtaler under GATT. En av de viktigste nyvinningene var utviklingen av et omfattende regime for ikke-tariffære handelshindringer. Dette regimet ble delt inn i seks kategorier eller såkalte «Codes» (Grieco 1990:58).

1 De seks første forhandlingsrundene var: Genève 1947 (toll), Annecy 1949 (toll), Torquay 1951 (toll), Genève 1956 (toll), Dillon-runden 1960-61 (toll), Kennedy-runden 1964-67 (toll og anti-dumping). Kilde: Melchior og Norman (red.) 1998: 198

En av disse ble kalt «Standards Code» og omfattet blant annet produktkrav relatert til helse, sikkerhet, merking, emballasje etc. «Standards Code», eller Technical Barriers to Trade Code som den også ble kalt, spesifiserte rettigheter og plikter for avtalelandene og innebar at det ble opprettet en egen komité der landene kunne møtes for å håndtere eventuelle problemer tilknyttet disse rettighetene og pliktene.

«Standards Code» var i hovedsak rettet inn mot å redusere handelshindringer som kunne oppstå som følge av at landene stilte utenlandske eksportører overfor helse- og sikkerhetskrav eller krav med utgangspunkt i andre tekniske standarder og reguleringer (Grieco 1990: 61). Definisjonene av tekniske reguleringer og standarder omfattet kun produktegenskaper og ikke prosess og produksjonsmetoder, det vil si måten disse produktene var produsert på (WTO 1995c: 39).

«Standards Code» inneholdt bestemmelser som også omfattet helselaterte tiltak. Dette var bakgrunnen for at USA, i konflikten om EUs forbud mot import av hormonbehandlet kjøtt, i 1987 forsøkte å reise sak i GATT med utgangspunktet i denne avtalen (WTO 1997a). Forsøket mislyktes siden det under GATT var nødvendig med konsensus for å innlede tvisteløsning. Det var dermed først etter at WTO trådte i kraft i 1995, at hormonsaken ble brakt inn for tvisteløsning – da med utgangspunkt i SPS-avtalen. Under WTO har i praksis de enkelte land en *rett* til å få kjørt en sak gjennom tvisteløsning.

«Standards Code» var en *plurilateral* avtale under GATT. Dette innebar at avtalen var frivillig og kun gjaldt spesifikt for de av GATT-medlemmene som valgte å undertegne, noe 29 land gjorde i 1979. Det var først under Uruguay-runden at det ble forhandlet fram en TBT-avtale som var obligatorisk og dermed forpliktende for *alle* GATT/WTO-medlemmer.

2.2 Uruguay-rundens TBT-avtale fra 1994²

Uruguay-runden endte med tre nye avtaler av spesiell betydning for internasjonal handel med mat og dyr: landbruksavtalen, SPS-avtalen og TBT-avtalen. Disse er obligatoriske og dermed forpliktende for alle WTO-medlemmene. Både SPS-avtalen og TBT-avtalen inkluderer bestemmelser som tar sikte på å redusere problemet med tekniske handelshindringer, og begge har dermed også betydning for handelen med sjømat. I gjennomgangen under skal vi derfor se nærmere på hvordan det er mulig å fastslå om et tiltak hører inn under henholdsvis SPS-avtalen eller TBT-avtalen. I tillegg skal vi se på tre sentrale elementer i TBT-avtalen som er ment å bidra til at tekniske reguleringer og standarder ikke skaper unødige handelshindringer. Det første er at avtalen stiller opp visse kriterier for innføring av nasjonale reguleringer og standarder som påvirker handelen. Det andre er at avtalen legger opp til at landene skal følge internasjonale standarder eller eventuelt godkjenne andre lands reguleringer og standarder som ekvivalente med egne reguleringer og standarder. Det tredje er at avtalen setter opp kriterier og krav

² TBT-avtalen er vedlagt som appendiks 1 til denne rapporten.

knyttet til legitimering av eventuelle avvik fra internasjonale standarder. Til slutt i gjennomgangen av TBT-avtalen ser vi på TBT-komiteen og ordningen med notifikasjoner av TBT-relaterte tiltak til WTO.

2.2.1 Hvilke tiltak omfattes av TBT-avtalen?

TBT-avtalen er en videreføring av «Standards Code», men innebærer likevel både en styrking og klargjøring av bestemmelsene i forhold til denne. I utgangspunktet hører tiltak som er begrunnet med og har direkte relevans for plantehelse, dyrehelse eller folkehelse, inn under SPS-avtalen (se også Borgen og Veggeland 2001), mens *andre* typer tiltak hører inn under TBT-avtalen. Forutsetningen for at TBT-avtalen skal være relevant rettslig grunnlag, er at tiltak omfattes av definisjonene i **annex 1** i avtalen. Reguleringer og standarder defineres der slik:

1. *Technical regulation*

Document which lays down product characteristics or their related processes and production methods, including the applicable administrative provisions, with which compliance is mandatory. It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marking or labelling requirements as they apply to a product, process or production method.

2. *Standard*

Document approved by a recognized body, that provides, for common and repeated use, rules, guidelines or characteristics for products or related processes and production methods, with which compliance is not mandatory. It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marking or labelling requirements as they apply to a product, process or production method.

Vi ser at både egenskaper ved produktet og egenskaper ved måten produktet er produsert på (prosess og produksjonsmetode), omfattes av definisjonene – det siste innebærer en utvidelse i forhold til Standards Code. Det er også verdt å merke seg at i motsetning til SPS-avtalen, så er standarder under TBT-avtalen definert som *frivillige* («not mandatory»). Til tross for disse presiserende definisjonene, har det vist seg at det ikke alltid er lett for landene å vite om SPS-avtalen eller TBT-avtalen er riktig adresse når tiltak av betydning for handelen skal innrapporteres. Muligheten for forvirring blir ikke mindre av at TBT-avtalen inneholder mange av de samme målsettingene og henvisningene som SPS-avtalen (og GATT artikkel XX), noe følgende utdrag fra **forordet** illustrerer (jf. også artikkel 2.2):

Recognizing that no country should be prevented from taking measures necessary to ensure the quality of its exports, or for the **protection of human, animal or plant life or health**, of the environment, or for the prevention of deceptive practices, at the levels it considers appropriate, subject to the requirement that they are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail or a disguised restriction on international trade, and are otherwise in accordance with the provisions of this Agreement; (vår utheving).

Miljøhensyn, helsehensyn og det å hindre villedende praksis («prevention of deceptive practices») er på denne måten integrert som sentrale målsettinger i avtalen. Eksempler på nasjonale TBT-relaterte tiltak som kan ses i forhold til miljø- og helsehensyn, er maksimale grenser for industriutslipp, krav til sikkerhetsutstyr på produksjonsbedrifter, og krav om at truede fiskeslag må oppnå en viss størrelse før de kan selges. Det typiske eksempelet på tiltak forbundet med det å hindre villedende praksis er informasjon til forbrukerne gjennom merkeordninger.

I utgangspunktet dekker TBT-avtalen alle produkter, inkludert industriprodukter (herunder sjømat) og landbruksprodukter (jf. artikkel 1.3). Avtalen åpner dermed for at en rekke forskjellige tiltak av betydning for handelen kan være berørt av bestemmelsene. Det enkleste er derfor å foreta en avgrensning i forhold til hvilke tiltak som *ikke* er berørt av avtalen. Her gir **artikkel 1.5** en viktig presisering:

The provisions of this Agreement do not apply to sanitary and phytosanitary measures as defined in Annex A of the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures.

I tillegg stilles det som nevnt krav om at tiltak som omfattes av avtalen må kunne plasseres innenfor definisjonene i annex 1.

SPS-tiltak vil på sin side kunne dreie seg om krav til maksimumsgrenser for tilsetningsstoffer, forbud mot at matvarer skal inneholde bestemte stoffer, krav til veterinær kontroll m.m. Poenget er at slike tiltak må kunne vitenskapelig begrunnes og legitimeres ut i fra helsehensyn. TBT-tiltak kan dreie seg om merkeordninger, krav til innholdsfortegnelser, emballasjebestemmelser, kvalitetskrav, bestemmelser knyttet til produksjonsprosessen, gjenvinningsbestemmelser m.m. I TBT-avtalen er det dermed større variasjon med hensyn til både hvilke tiltak som faller inn under avtalen, og hvilke begrunnelser som kan legitimere særegne nasjonale tiltak. Avtalen tar sikte på å balansere to potensielt motstridende hensyn: 1)medlemslandenes ønske om å beholde sin rett til å beskytte seg (begrunnet i ulike legitime hensyn) og 2)behovet for å etablere disiplin og regler som alle er forpliktet til å følge. Utfordringen ligger nettopp i å balansere disse.

TBT-avtalen kan sies å bestå av tre hoveddeler (WTO Sekretariat 1999:73). Første 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), andre del handler om standardiseringsorganers utarbeidelse, godkjenning og anvendelse av standarder (jf. artikkel 4 og Code of Good Practice), og tredje del handler om tekniske prosedyrer («Conformity Assessment Procedures») som for eksempel testing, verifisering, inspeksjon og sertifisering som tar sikte på å sikre at reguleringer og standarder overholdes (jf. artikkel 5, 6, 7, 8 og 9).

Hovedvekten i den videre framstillingen er på artikkel 2 som kan sies å utgjøre «kjernen» i TBT-avtalen. Det er samtidig slik at vi finner igjen de samme prinsippene som er nedfelt under denne artikkelen, på de andre områdene i avtalen. Med utgangspunkt i hovedsakelig artikkel 2, skal vi se nærmere på de tre sentrale elementene i TBT-avtalen som ble nevnt innledningsvis: internasjonal standardi-

sering/ekvivalens, kriterier for å avvike fra internasjonale standarder, og generelle kriterier for innføring av nasjonale tiltak som dekkes av TBT-avtalen.

2.2.2 Internasjonal standardisering og ekvivalens

TBT-avtalen viser til to måter å gå fram på for å unngå at nasjonale tekniske reguleringer skal fungere som handelshindringer: harmonisering og ekvivalens. Harmonisering blir brukt i et forsøk på utvikle *like* reguleringer og standarder i medlemslandene. I dette arbeidet spiller de internasjonale standardiseringsorganene en viktig rolle. I TBT-avtalen er behovet for harmonisering og for landenes deltagelse i standardiseringsarbeid blant annet nedfelt i artiklene 2.4 og 2.6:

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.

Artikkel 2.6

With a view to harmonizing technical regulations on as wide a basis as possible, Members shall play a full part, within the limits of their resources, in the preparation by appropriate international standardizing bodies of international standards for products for which they either have adopted, or expect to adopt, technical regulations.

I tillegg viser også artikkel 2.5, 5.4 og annex 3 (den såkalte «Code of Good Practice»), paragraf F, til den rollen internasjonale standarder og standardiseringsorganer skal spille (WTO 2000b). Videre viser artikkel 5.5 og paragraf G i annex 3 til betydningen av at landene deltar i internasjonale standardiseringsaktiviteter. Når det gjelder handelen med sjømat, er i denne sammenheng fiskekomiteen i FN-organet Codex Alimentarius Commission et viktig internasjonalt forum. Så lenge avtalelandene følger internasjonale standarder, forutsettes de å oppfylle TBT-forpliktelsene.

En annen måte å redusere problemet med ulike nasjonale reguleringer på er ekvivalensordninger. Det går ut på at det enkelte medlemsland aksepterer at andre land bruker andre reguleringsformer så lenge reguleringene kan fremme de samme målsettinger. Relevant bestemmelse er her **artikkel 2.7**:

Members shall give positive consideration to accepting as equivalent technical regulations of other Members, even if these regulations differ from their own, provided they are satisfied that these regulations adequately fulfil the objectives of their own regulations.

Når det gjelder «Conformity assessment procedures», er ett liknende prinsipp nevnt, nemlig prinsippet om gjensidig godkjenning («mutual recognition»). Dette går ut på at landene kan bli enige om gjensidig å godkjenne hverandres prosedyrer,

selv om de er forskjellige, så lenge de kan føre fram til tilfredsstillende resultater. Prinsippet innebære dermed mer eller mindre det samme som ekvivalens.

TBT-avtalen balanserer hensynet til produsenters ønsker om bedre markedsadgang opp imot hensynet til landenes ønsker om nasjonale reguleringer ut i fra spesielle behov. Problemet oppstår når det enten ikke finnes internasjonale standarder, eller når landene innfører tiltak som avviker fra internasjonale standarder. Artikkel 2.4 viser i den sammenheng til legitime hensyn («legitimate objectives») som for eksempel klimatiske forhold eller teknologiske problemer. Dette er imidlertid kun eksempler og ikke en uttømmende liste. Det er derfor relativt usikkert akkurat hvilke hensyn som legitimt kan begrunne avvik fra internasjonale standarder. Det vil derfor være nødvendig å følge med på eventuelle avklaringer som gjøres i TBT-komiteen, og på vurderinger som gjøres i tvisteløsningssystemet.

2.2.3 Kriterier og krav ved innføring av nasjonale reguleringer

TBT-avtalen stiller opp generelle kriterier som må oppfylles når landene innfører nasjonale reguleringer. **Artikkel 2.2** er her den sentrale bestemmelsen:

Members shall ensure that technical regulations are not prepared, adopted or applied with a view to or with the effect of creating unnecessary obstacles to international trade. For this purpose, technical regulations shall not be more trade-restrictive than necessary to fulfil a legitimate objective, taking account of the risks non-fulfilment would create. Such legitimate objectives are, *inter alia*: national security requirements; the prevention of deceptive practices; protection of human health or safety, animal or plant life or health, or the environment. In assessing such risks, relevant elements of consideration are, *inter alia*: available scientific and technical information, related processing technology or intended end-uses of products.

Flere av våre informanter trekker fram dette som *den* sentrale bestemmelsen i TBT-avtalen. Som vi ser av ordlyden i bestemmelsen, åpner den for at en rekke forskjellige hensyn kan legitimere nasjonale reguleringer. Artikkel 2.5 viser samtidig til at et hvert land kan kreve at et annet land skal begrunne og rettferdiggjøre en nasjonal teknisk regulering som i stor grad påvirker handelen. Det er samtidig viktig å merke seg at medlemslandene forplikter seg til å følge de grunnleggende prinsippene i GATT/WTO knyttet til ikke-diskriminering (se GATT-94, artikkel I og III). Dette følger blant annet av **artikkel 2.1**:

Members shall ensure that in respect of technical regulations, products imported from the territory of any Member shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin and to like products originating in any other country.

Avtalelandene har et rapporteringskrav (notifisering) til WTO når de innfører tiltak på områder der det ikke eksisterer en internasjonal standard, der tiltaket avviker fra relevant internasjonal standard, og der tiltaket i stor grad påvirker handelen til andre medlemsland. I slike tilfeller skal medlemslandene (jf. **artikkel 2.9**):

- 2.9.1 publish a notice in a publication at an early appropriate stage, in such a manner as to enable interested parties in other Members to become acquainted with it, that they propose to introduce a particular technical regulation;
- 2.9.2 notify other Members through the Secretariat of the products to be covered by the proposed technical regulation, together with a brief indication of its objective and rationale. Such notifications shall take place at an early appropriate stage, when amendments can still be introduced and comments taken into account;
- 2.9.3 upon request, provide to other Members particulars or copies of the proposed technical regulation and, whenever possible, identify the parts which in substance deviate from relevant international standards;
- 2.9.4 without discrimination, allow reasonable time for other Members to make comments in writing, discuss these comments upon request, and take these written comments and the results of these discussions into account.

Artikkel 3 gir statene et ansvar for at arbeid utført av lokale myndigheter og ikke-statlige organer også skal være i tråd med TBT-avtalens prinsipper. Videre viser artikkel 4 til at frivillige ordninger – standarder – omfattes av avtalen. Sentralt står her statenes ansvar for at nasjonale standardiseringsorganer følger «Code of Good Practice» som er nedfelt i annex 3. Prinsippene for bestemmelser om standarder er som nevnt parallelle med prinsippene nedfelt i artikkel 2. Dette gjelder også for de tekniske prosedyrene («Conformity Assessment Procedures»). TBT-avtalen skal bidra til å forhindre at slike prosedyrer fungerer som skjulte handelshindringer eller har en diskriminerende virkning. TBT-avtalen stiller på denne måten en rekke krav som kan være vanskelige for enkelte land, spesielt U-land, å følge opp. Landene er derfor i tråd med artikkel 11 (*technical assistance*) forpliktet til å hjelpe andre land med å oppfylle avtaleforpliktelsene. Videre er det under artikkel 12 (*special and differential treatment*) lagt opp til at U-land kan få spesialbehandling.

TBT-avtalen åpner for at landene i bestemte situasjoner kan innføre såkalte sikkerhetstiltak som påvirker handelen. Dette følger av **artikkel 2.10**:

Subject to the provisions in the lead-in to paragraph 9, where urgent problems of safety, health, environmental protection or national security arise or threaten to arise for a Member, that Member may omit such of the steps enumerated in paragraph 9 as it finds necessary, (..)

Også i slike spesielle situasjoner kreves det at tiltaket rapporteres og at andre medlemsland skal få anledning til å komme med kommentarer. Tidskravet er imidlertid ikke like strengt som i artikkel 2.9, noe som skyldes at det her er snakk om tiltak innført for å håndtere mer eller mindre akutte situasjoner.

2.2.4 TBT-komiteen og TBT-notifikasjoner

Et viktig prinsipp i TBT-avtalen (og i de andre avtalene under WTO) er prinsippet om *åpenhet* («transparency»). Landene skal rapportere (notifisere) om tiltak som er

relevante for avtalen, til sekretariatet i TBT-komiteen som så videreformidler notifikasjonene til medlemsstatene. Dette gjelder tekniske reguleringer, som er obligatoriske («mandatory»), mens standarder som er frivillige («voluntary»), har egne rapporteringskrav. I komiteen kan landene be hverandre om forklaring og begrunnelse for TBT-relaterte tiltak.

TBT-komiteen er opprettet på grunnlag av artikkel 13 i TBT-avtalen, og viderefører komiteen som eksisterte under «Standards Code». En viktig forskjell er imidlertid at alle WTOs medlemsland har rett til å delta på møtene. Det er bestemt at komiteen skal ha minst ett møte i året. I praksis har komiteen hatt to til tre formelle årlige møter i tillegg til uformelle møter som kan organiseres når det er behov for sonderinger omkring aktuelle saker. På møtene diskuterer medlemslandene håndteringen og iverksettingen av avtalen og tiltak som kan bidra til å fremme avtalens målsettinger. I tillegg er det anledning for medlemslandene til å ta opp konkrete problemstillinger, for eksempel i tilknytning til andre lands notifikasjoner. Komiteen fungerer som en viktig møteplass for landene og som et viktig virkemiddel for å sikre åpenhet omkring de områder som dekkes av TBT-avtalen.

I TBT-komiteen blir handelsrelaterte problemstillinger som oppstår i forbindelse med tekniske reguleringer og standarder, synliggjort. Dette kan skje gjennom notifikasjonene, men også ved at land tar opp spørsmål omkring tiltak som *ikke* er notifisert. Denne åpenheten bidrar til at landene gjennom kommunikasjon og diskusjon kan løse problemer før de ender opp i WTOs tvisteløsning. Ifølge informantene skjer dette i stor grad, ofte bilateralt uten at andre i komiteen blir involvert. Siden 1995, da TBT-avtalen trådte i kraft, er det få saker der statene har tatt initiativ til å benytte WTOs tvisteløsningsmekanisme. Vi kommer tilbake til disse sakene senere i rapporten (kapittel 3.2).

Tabell 2.1 og 2.2 viser utviklingen i notifikasjoner over tid.

Tabell 2.1 Notifikasjoner under «Standards Code» 1980-86³

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Totalt antall notifikasjoner	130	295	201	255	223	196	215
Totalt antall signaturstater	29	32	35	37	37	38	38
Totalt antall signaturstater som har notifisert	13	20	20	22	22	20	19
Gjennomsnittlig antall notifik. pr. signaturstat	4,5	9,2	5,7	6,9	6,0	5,2	5,6
Gjennomsnittlig antall notifik. pr. notifiserende stat	10,0	14,8	10,0	11,6	10,1	9,8	11,3

Tabell 2.2 Notifikasjoner under TBT-avtalen 1995-2000⁴

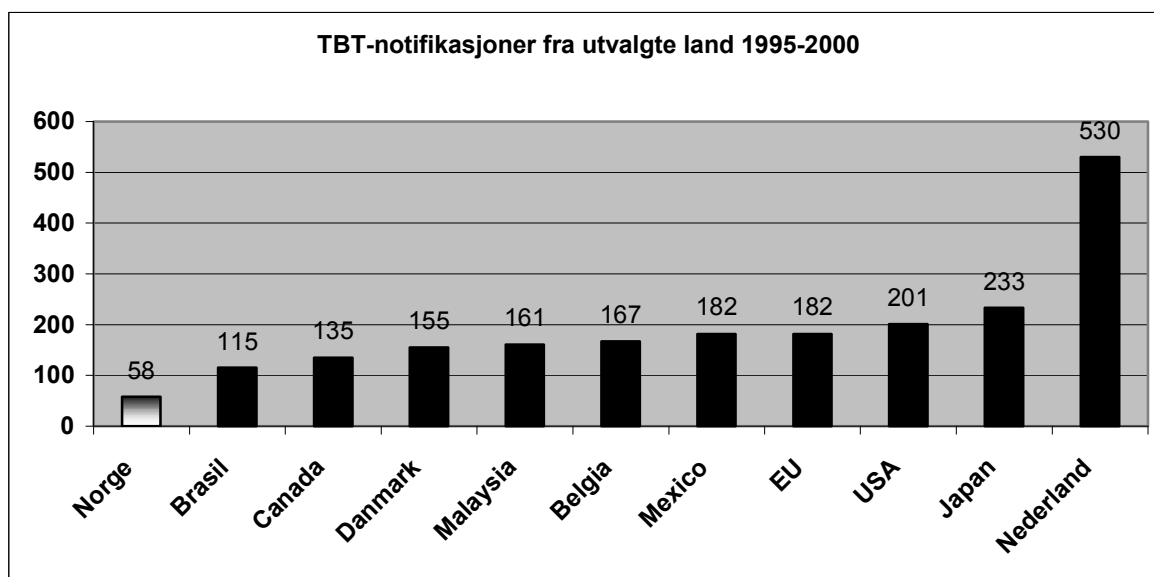
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Totalt antall notifikasjoner	365	460	794	648	669	611
Totalt antall signaturstater	112	128	133	133	135	140

3 Kilde: Kilde: Grieco 1990: 77

4 Kilde: WTO 1996a, 1997a, 1998a, 1999a, 2000b, 2001a

Totalt antall signaturstater som har notifisert	26	32	43	39	43	47
Gjennomsnittlig antall notifik. pr. signaturstat	3,3	3,6	6,0	4,9	5,0	4,4
Gjennomsnittlig antall notifik. pr. notifiserende stat	14,0	14,4	18,5	16,6	15,6	13,0

Vi ser at det har vært en markant om enn noe ujevn, økning i antall notifiserte TBT-tiltak over tid, ikke minst når vi sammenlikner «Standards Code» med TBT-avtalen. Forskjellen kan forklares med at antall avtaleland har økt kraftig fra 1979, da kun 29 av GATT-medlemmene undertegnet «Standards Code», fram til 2000 da alle 140 WTO-medlemmer var forpliktet av TBT-avtalen. Under TBT-avtalen har det vært flere notifiseringer i gjennomsnitt pr. notifiserende stat enn det var under «Standards Code». I perioden 1/1-1995 til 31/12-2000 er det foretatt til sammen 3547 notifikasjoner fordelt på 60 ulike land. Det er likevel stor variasjon når det gjelder hvor mye de enkelte land notifiserer, noe figur 2.1 illustrerer.

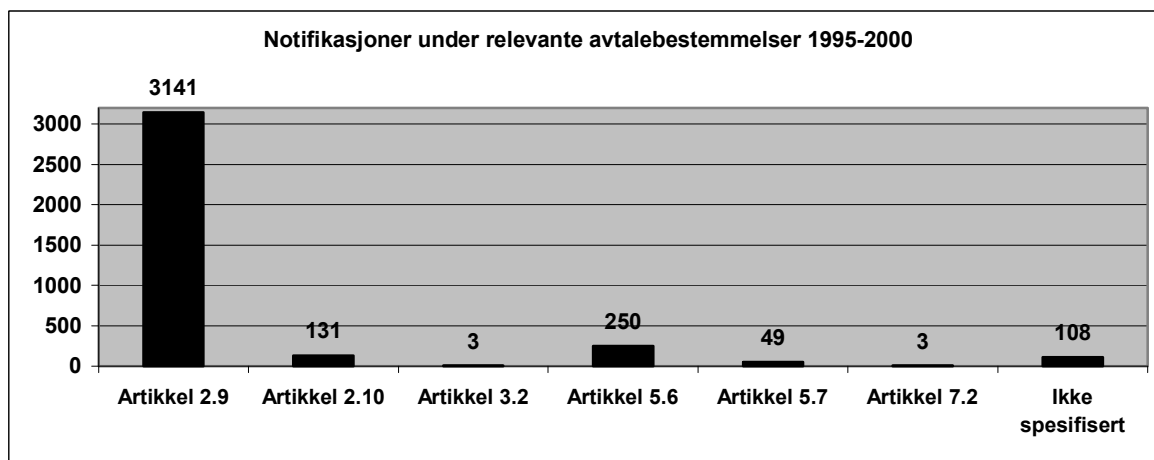


Figur 2.1 TBT-notifikasjoner 1995-2000 fordelt på land⁵

Figur 2.1 viser antall notifiseringer fra Norge og fra de ti landene som er registrert med flest notifikasjoner i perioden. Til sammen har landene (utenom Norge) foretatt 2061 notifikasjoner, noe som utgjør 60 prosent av alle notifikasjoner på TBT-området. I-land dominerer, noe som kan underbygge påstandene om at I-landenes reguleringer bidrar til å stenge U-landenes produkter ute fra markedene. Vi ser for eksempel at EU og EU-landene Nederland, Danmark og Belgia til sammen har foretatt 1034 notifikasjoner, eller omtrent 30 prosent av alle notifikasjoner. Tallene kan samtidig rett og slett bety at landene er svært åpne om

5 Kilde: WTO 2001a

hvilke tiltak de innfører og derfor notifiserer mye. Det er ellers interessant å merke seg at enkelte av EUs medlemsland notifiserer såpass mye på egenhånd, siden det er EU-kommisjonen som har ansvar for å notifisere harmoniserte bestemmelser. Dette indikerer at det er relevant mange TBT-relaterte områder der det *ikke* finnes felles EU-regler.



Figur 2.2 : Notifikasjoner fordelt på relevante bestemmelser i TBT-avtalen⁶

Figur 2.2 viser hvilke bestemmelser i TBT-avtalen nasjonale tiltak notifiseres i forhold til. Det er her nødvendig å påpeke at grunnen til at totalt antall notifikasjoner under relevante avtalebestemmelser er høyere enn totalt antall notifikasjoner, er at flere land notifiserer samme tiltak under flere bestemmelser. Figur 2.2 viser ellers at artikkel 2.9 dominerer når det gjelder hvilke bestemmelser notifikasjonene viser til. Artikkel 2.9 konkretiserer hvordan landene skal gå fram når de innfører tiltak der det ikke eksisterer en internasjonal standard eller der tiltaket avviker fra internasjonal standard. Av Norges totalt 68 henvisninger til TBT-bestemmelser, var 56 henvisninger til artikkel 2.9. Artikkel 5.6 er en tilsvarende bestemmelse for de såkalte «Conformity Assessment Procedures» (se over). Norge henviste ti ganger til denne. Vi ser også at sikkerhetstiltak under artikkel 2.10 er den tredje største gruppen (Norge med én henvisning), mens sikkerhetstiltak for «Conformity Assessment Procedures under artikkel 5.7 kommer på fjerde plass.

6 Kilde: WTO 1996a, 1997a, 1998a, 1999a, 2000b, 2001a
 24 TBT-avtalen i WTO – Tekniske handelshindringer og internasjonal handel med sjømat
 Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, 2002

Tabell 2.3 (neste side) viser hvilke mål og begrunnelser landene spesifiserer i sine notifikasjoner. Mange enkeltnotifikasjoner spesifiserer flere mål/begrunnelser, noe som er grunnen til at det finnes flere mål/begrunnelser enn notifikasjoner. Tabell 2.3 viser at beskyttelse av folks helse og sikkerhet er den klart største gruppen av begrunnelser for å innføre nasjonale tekniske reguleringer. Denne gruppen utgjør omtrent en tredjedel av alle begrunnelsene. Når vi legger til kvalitetskrav, villedende praksis/forbrukerhensyn/merking, tilpasning til ny nasjonal lovregel og/eller teknologi, og beskyttelse av miljøet, har vi til sammen over 75 prosent av alle begrunnelser som er gitt. Tabell 2.3 illustrerer dermed at TBT-avtalen er relativt åpen når det gjelder hvilke hensyn som kan brukes til å begrunne nasjonale reguleringer.

Tabell 2.3 Begrunnelser og målsettinger til grunn for TBT-notifikasjoner 1995-2000⁷

	Antall
1. Beskytte folks helse og/eller sikkerhet	1303
2. Kvalitetskrav	455
3. Forhindre villedende praksis, forbrukerbeskyttelse/info, merking⁸	451
4. Tilpasning til ny nasjonal lovregel og/eller teknologi	418
5. Beskytte miljøet	342
6. Annet	341
7. Harmonisering	296
8. Redusere eller fjerne handelshindringer	119
9. Kostnadsbesparelse og/eller produksjonsøkning	65
10. Beskytte dyreliv og planter og/eller dyre- og plantehelse	40
11. Nasjonale sikkerhetstiltak	25
12. Ikke spesifisert	10
13. Tilrettelegging for handel	8

Diskusjonene i TBT-komiteen kan være svært tekniske. Det kan derfor være vanskelig å følge med og holde oversikt over alle temaene for den enkelte TBT-ansvarlige ved de nasjonale WTO-delegasjonene i Genève. Mange land løser dette problemet ved at de sender folk fra hjemmemyndighetene til møtene i TBT-komiteen. Enkelte land er samtidig mer aktive enn andre. USA og EU skiller seg

7 De engelske betegnelsene på begrunnelser/målsettinger er som følger: 1) Protection of Human Health or Safety, 2) Quality Requirements, 3) Prevention of Deceptive Practices and consumer protection/Consumer Information/Labelling, 4) Adaptation to New Domestic Law and Technology, 5) Protection of the Environment, 6) Other, 7) Harmonization, 8) Lowering or Removal of Trade Barriers, 9) Cost Saving and Increasing Productivity, 10) Protection of Animal or Plant Life or Health, 11) National Security Requirements, 12) Not Specified, 13) Trade Facilitation.

8 Kategorien «Forhindre villedende praksis, forbrukerbeskyttelse/info, merking» har egentlig en høyere score siden begrunnelsen forbrukerinformasjon i 1998 ble tatt med under kategorien «annet».

her ut, som så ofte ellers i WTO-sammenheng. Samtidig engasjerer også enkelte eksportorienterte U-land seg. Chile har for eksempel vært aktive i TBT-komiteen og hevder dessuten at både SPS- og TBT-arbeidet prioriteres høyt, ikke minst fordi Chile er en viktig eksportør av sjømat og landbruksvarer.

I WTO finnes det i enkelte sammenhenger egne såkalte «vennegrupper». For eksempel er det på fiskeriområdet en gruppe med navn «friends of the fish», på landbruk «friends of multifunctionality» etc. Tilsvarende faste grupper finner vi ikke på TBT-området. I TBT-sammenheng finnes det likevel en egen gruppe av I-land (der blant annet EU, New Zealand, USA, Canada, Australia og Japan inngår) som møtes til uformelle samtaler, blant annet for å oppklare eventuelle uoverensstemmelser og unngå at det dukker opp overraskelser på TBT-komiteens møter. Landene kan også ta opp saker som det ikke passer å bringe inn i TBT-komiteen. Et moment er her at landene kan være forsiktige med hvordan de uttaler seg i TBT-komiteens formelle møter, siden det skrives møtereferater som senere potensielt kan bli brukt i en eventuell tvisteløsning. Bakgrunnen for at de uformelle møtene mellom I-land holdes, er ifølge en informant at dette dreier seg om land med relativt lik infrastruktur som opplever mange av de samme problemene knyttet til tekniske reguleringer og standarder. De involverte I-landene synes å holde en lav profil når det gjelder disse møtene. Dette skyldes sannsynligvis blant annet at flere kontroversielle spørsmål i TBT-sammenheng er relatert til forholdet mellom I-land og U-land.

Flere av temaene som diskuteres i TBT-komiteen er relevante for handelen med sjømat (som merking og PPMs), noe vi kommer tilbake til senere. Samtidig påpeker mange av informantene at de opplever TBT-avtalen som svært viktig og at den sannsynligvis blir enda viktigere i tiden framover.

2.3 Relevansen av TBT-avtalen for internasjonal handel med sjømat

Som gjennomgangen over viser, er TBT-avtalen en relativt bred avtale som dekker et vidt spekter av produkter og sektorer. Avtalen kan samtidig virke ugjennomtrengelig, både fordi den er teknisk orientert og fordi mange av bestemmelsene er åpne og fleksible. Derfor er det heller ikke lett å si noe bastant om hvordan TBT-avtalen vil fungere i konkrete situasjoner.

Det er likevel klart at avtalen kan spille en viktig rolle i forbindelse med internasjonal handel med sjømat, selv om det kan være vanskelig å si akkurat *hvor stor* betydning den vil ha. Temaer relatert til sjømat har stått på dagsorden flere ganger i TBT-komiteen. Konflikter på dette området synes likevel enten å ha blitt løst bilateralt utenfor komiteen, eller gjennom tvisteløsning. Det har imidlertid ikke vært mange opprivende diskusjoner i selve komiteen på dette området. Enkelte prinsipielle spørsmål av relevans for handelen med sjømat er likevel blitt diskutert. Uten å foregripe neste kapittel for mye, skal vi kort nevne tre områder der TBT-avtalen kan sies å ha spesiell stor relevans for handelen med sjømat.

Det ene området er knyttet opp mot hva tekniske reguleringer og standarder skal omfatte. Som vist over, inkluderer definisjonene i avtalens annex 1 måten produktet er produsert på (Process and Production Methods: PPMs). Her foregår det så en diskusjon om i hvilken grad produksjonsmetodene direkte må innvirke på produktet for at tiltaket skal være relevant for TBT-avtalen. Dette har for eksempel betydning for spørsmålet om hvordan statene skal kunne stille krav til måten andre stater fanger og produserer sjømat på. Det andre området står svært sentralt i TBT-sammenheng, nemlig merking som også er eksplisitt nevnt i definisjonene av tekniske reguleringer og standarder. Merking av GMO og miljømerking er begge temaer som kan vise seg å bli viktige for fiskeri- og havbruksnæringen. Diskusjonen om miljømerking er for øvrig tett koplet opp mot spørsmålet om PPMs, siden miljømerking ofte vil vise til miljøkonsekvenser av måten produktet er produsert/fanget på. Det siste området er tettere koplet opp imot kvalitetsregler: hvilke krav skal kunne stilles for at et produkt skal få en bestemt betegnelse? Det er altså snakk om hvilke varebetegnelser som skal gjelde (på engelsk: «trade descriptions»). Hva skal for eksempel til for å kalle et produkt sardin, sei, kamskjell eller steinbit? Det har vært flere konflikter på dette området i forbindelse med handelen med sjømat, og det er grunn til å tro at det er et stort potensial for nye konflikter. Bringes disse sakene inn for WTO, er det nettopp TBT-avtalen som er det relevante avtaleverket.

Vi skal i kapittel 3 se nærmere på en del handelstvister som kan relateres til TBT-avtalen.

3 TBT, tvisteløsning og internasjonal handel med sjømat

3.1 Handelstvister om sjømat under GATT-avtalen med relevans for TBT

Før vi ser nærmere på tvistene i WTO der TBT-avtalen direkte har vært involvert, skal vi redegjøre for to «klassiske» handelstvister som har vært håndtert med utgangspunkt i blant annet artikkel XX i GATT. Begge tvistene involverer handelen med sjømat og blir ofte referert til i diskusjoner om forholdet mellom handel og miljø (Sampson and Chambers 1999; UNEP og IISD 2000; Rao 2001). I forbindelse med tvistene har det dessuten vært reist flere spørsmål av relevans for TBT-avtalen, blant annet i forbindelse med miljømerkeordninger. Slike ordninger har også vært diskutert i TBT-komiteen (se for eksempel WTO 1995a, 1995b, 2000c). Tvistene berører flere problemstillinger som er relevante i spørsmålet om hvordan balansen mellom handel og miljø skal håndteres i WTO. Dette har igjen betydning for TBT-avtalen, der beskyttelse av miljøet inngår som ett av flere legitime hensyn statene kan ta ved innføring av nasjonale tiltak som påvirker internasjonal handel.

3.1.1 Tunfisk/delfin-saken: panelbehandlingen i GATT

Det har i lang tid har vært slik at det ved fangst av tunfisk er en risiko for såkalt «bi-fangst» av delfiner. Årsaken er at visse typer delfiner ofte svømmer i vannet over tunfisken. Fiskere har utnyttet tilstedeværelsen av delfiner til å spore opp,

jage, og fange tunfisk. På 1950-tallet ble det utviklet nye fangstmetoder som førte til at et voksende antall delfiner ble drept eller skadd under dette fisket.⁹ Enkelte fiskere har utnyttet det at det ofte finnes stimer med tunfisk i vannet under delfinene, ved bevisst å sirkle inn *delfiner* og på den måten få tunfisk med i samme fangsten. Dersom fangstoperasjonene gjennomføres uten hensyn til dette, vil delfinene som regel dø under selve snurpeoperasjonen. Etter hvert som fangstmetodene ble videreutviklet og gjort mer effektive, ble stadig flere delfiner berørt. Økt effektivitet i fisket etter tunfisk skjedde dermed parallelt med økt dødelighet blant delfiner. I USA bidro denne utviklingen til oppmerksomhet omkring behovet for å legge om fangstmetodene slik at de i mindre grad skulle påføre skade på delfiner. De amerikanske miljøorganisasjonene spilte en aktiv rolle på dette området. Det ble derfor etter hvert stilt krav til amerikanske fiskere om å ta i bruk nye fangstmetoder utviklet med sikte på å skåne delfinene. Dette reduserte dødelighetsraten blant delfiner i det amerikanske fisket. Problemet var imidlertid at utenlandske fiskere fortsatt brukte tradisjonelle fangstmetoder. I enkelte farvann vedvarte derfor en høy dødelighet for delfiner.

I 1972 vedtok den amerikanske Kongressen «Marine Mammal Protection Act» som innebærer et generelt forbud mot jakt og fangst på sjøpattedyr og import av slike til USA hvis det ikke er gitt eksplisitt unntak. Lovens formål var (og er) blant annet å få til en kraftig reduksjon i antall drepte og/eller skadde sjøpattedyr i forbindelse med kommersielt fiske. Marine Mammal Protection Act inneholder også konkrete bestemmelser knyttet til fiske etter tunfisk og import av tunfisk fra områder der fangstmetodene bidrar til høy dødelighet for delfiner. Til tross for denne loven, fortsatte problemet med bi-fangst av delfiner. Kongressen vedtok derfor i 1984 å ta inn den såkalte «Direct Embargo Provision» i Marine Mammal Protection Act. Hensikten var å påvirke utenlandske fiskere til å innføre tiltak for å redusere dødelighetsraten for delfiner. Virkemiddelet var trussel om importforbud for tunfisk fra de stater som ikke hadde sammenlignbare krav til fangstmetoder og dødelighetsrate som USA.

Det fantes også tre andre bestemmelser som kunne brukes til å redusere problemet med bi-fangst av delfiner. «Intermediary Nation Provision» var en del av Marine Mammal Protection Act og gikk ut på at land som foretok eksport til USA av tunfisk som opprinnelig var fanget av land på forbudslisten, også kunne bli rammet av importforbud. «Pelly Amendment» (bestemmelse under Fishermen's Protective Act) stilte krav om at den amerikanske presidenten måtte varsles seks måneder etter at et importforbud var iverksatt, og at presidenten samtidig skulle ha myndighet til å innføre et importforbud for alle fiskeprodukter for en bestemt periode hvis utenlandske fiskere drev fangst som undergravde internasjonale pro-

⁹ Teknologi basert på snurpenot- teknikker («purse-seine net») står i den forbindelse sentralt. Teknikken går ut på at når en fiskestim er lokalisert av en fiskebåt, blir en motorbåt sendt ut med den ene enden av snurpenota. Motorbåten beveger seg rundt fiskestimen, folder ut nota, og sirkler inn fisken. Deretter festes enden av snurpenota igjen til fiskebåten. Når nota dras inn, følger alt innholdet med. Store mengder bi-fangst er dermed et mulig resultat. Kilde: GATT 1991

grammer for å bevare fiskeriressurser, herunder truede dyrearter. «Dolphin Protection Consumer Information Act» slo fast at det kun var tillatt å anvende «dolphin safe» merking dersom fangsten av tunfisk ble utført i henhold til visse krav.

Til tross for at det fantes et lovgrunnlag for å innføre importforbud, nølte den amerikanske regjeringen lenge med å iverksette tiltak overfor andre land. Amerikanske miljøaktivister anla derfor sak mot sin egen regjering på grunn av manglende håndheving av bestemmelsene. Regjeringen tapte saken og innførte dermed importforbud for tunfisk fra flere land, deriblant Mexico, i august 1990 (GATT 1991).

Mexico tok i november 1990 initiativ til konsultasjoner med USA om importforbudet innenfor rammen av GATT. Konsultasjonene førte ikke fram, og i januar 1991 ba derfor Mexico om å få opprettet et GATT panel til å se på saken. Panelet skulle vurdere om de amerikanske bestemmelsene som lå til grunn for importforbudet, var i strid med GATT-avtalen. I sine innspill til panelet viste Mexico til at det amerikanske importforbudet representerte et brudd med GATT artikkel III om nasjonal behandling, artikkel XI om fjerning av kvantitative restriksjoner og artikkel XIII om ikke-diskriminerende administrasjon av kvantitative restriksjoner. I tillegg hevdet Mexico at USAs merkingsbestemmelser («Dolphin Protection Consumer Information Act») var brudd på artikkel IX om opprinnelsesregler og artikkel I om bestevilkårsprinsippet. USA hevdet på sin side at importforbudet ikke representerte et brudd med de aktuelle GATT-reglene og at det uansett kunne rettferdiggjøres med utgangspunkt i artikkel XX (b), (d) og (g). I tillegg påpekte USA at merkingsbestemmelsene ikke var relevant for artikkel IX, men artikkel I og III, siden merkingsbestemmelsene diskriminerer ut i fra hvilke farvann tunfisken er fanget i, og ikke ut i fra tunfiskens opprinnelse. USA hevdet at bestemmelsene var i tråd med artikkel I og III.

Panelet støttet i all hovedsak Mexico når det gjaldt spørsmålet om importforbudet kunne legitimeres under GATT. USA hadde hevdet at forbudet i praksis var en iverksetting av bestemmelsene i Marine Mammal Protection Act om at tunfisk skulle fanges på en bestemt måte for å unngå bi-fangst av delfiner. Marine Mammal Protection Act regulerte imidlertid ikke produktet tunfisk som sådan, og heller ikke salg av tunfisk eller tunfiskprodukter. GATT artikkel III åpner for at nasjonale reguleringer skal gjelde for importerte produkter hvis kravene om likebehandling oppfylles. I tunfisk/delfin-saken kom imidlertid panelet til den konklusjon at artikkel III-restriksjoner kun skal anvendes i forhold til *produkter* og ikke på de *prosesser/metoder* som er brukt i produksjonen (GATT 1991:32). Marine Mammal Protection Act regulerte fangstmetoden/produksjonsprosessen, og artikkel III var derfor ikke relevant. Panelet mente at USA ikke kunne innføre et importforbud mot Mexico på det grunnlag at meksikanske reguleringer av *hvordan tunfisk ble produsert* (og ikke egenskaper ved selve produktet), ikke tilfredsstilte amerikanske reguleringer. Følgelig ble USAs importforbud i stedet behandlet som en kvantitativ restriksjon under artikkel XI.

Dette argumentet om «*produkt vs. prosess*» har senere blitt gjenstand for diskusjoner i GATT/WTO. Når det gjelder TBT-avtalen som trådte i kraft *etter* at tunfisk/delfin-saken var vurdert av GATT-panelet, så er det liten tvil om at denne også omfatter produksjonsprosessen. I definisjonen av tekniske reguleringer vises det til « .. product characteristics or their related processes ..» (jf. Annex 1 i TBT-avtalen). I TBT-sammenheng har det imidlertid vært en diskusjon om hvordan eventuelt produksjonsmetoder som ikke påvirker produktet («non-product related process and production methods»), skal være en del av avtalen.

I tunfisk/delfin-saken konkluderte uansett panelet med at USAs importforbud, inkludert forbudet rettet mot tredjeland, brøt med artikkel XI i GATT og ikke kunne rettferdiggjøres som et unntak under artikkel XX. I den forbindelse pekte panelet på flere forhold. Ett viktig poeng når det gjaldt både punkt (b) og (g) under artikkel XX, var at det ville være problematisk hvis USAs nasjonale reguleringer skulle gis gyldighet utenfor amerikanske farvann. Dette kunne i tilfelle innebære at stater på fritt grunnlag kunne vedta naturbeskyttelsesprogrammer eller tiltak for å beskyttelse folkehelsen, dyrehelsen og plantehelsen, som ingen land kunne avvike fra uten å risikere å miste rettigheter under GATT-avtalen. I denne sammenheng er begrepet «*extra-territoriality*» blitt brukt. Som vi skal komme tilbake til, har senere paneler kommet fram til andre konklusjoner på dette punkt.

I tunfisk/delfin-saken viste panelet til at USA ikke hadde gjort nok for å forhandle fram en internasjonal avtale om beskyttelse av delfiner. Det antydtes på denne måten at internasjonale miljøavtaler er *relevante* i GATT-sammenheng. Panelet viste videre til at de amerikanske kravene om at andre lands tiltak (herunder akseptabel dødelighetsrate for delfiner) skulle være *sammenliknbare* med tilsvarende i USA, var uforutsigbare. Resonnementet var at det ville være vanskelig for andre land til en hver tid å vite når egne tiltak var forenlige med de amerikanske reguleringene. Handelsrestriksjoner basert på såpass uforutsigbare forhold, kunne ifølge panelet ikke vurderes til hovedsakelig å være rettet inn mot bevaring av delfiner i tråd med artikkel XX, punkt g). Panelet støttet imidlertid USA når det gjaldt merkingsbestemmelsene, som dermed *ikke* ble ansett å bryte med GATT-avtalen.

Panelrapporten ble ikke godkjent av USA og derfor ikke vedtatt («adopted») i GATT, til tross for at flere land, ikke minst EU, presset på for dette. EU ba derfor på egenhånd i tråd med tvisteløsningsprosedyren, om konsultasjoner med USA i mars 1992 (GATT 1994). Dermed ble det satt i gang en ny rettslig runde om samme tema (som har gått under navnet tunfisk/delfin II). Et nytt panel ble utnevnt i juli 1992. Etter flere forsinkelser ble panelrapporten lagt fram i mai 1994. Panelet kom til de samme hovedkonklusjoner som panelet hadde gjort i saken mellom USA og Mexico: De amerikanske reguleringene oppfylte ikke kravene til å bli behandlet under artikkel III, de var i konflikt med artikkel XI og kunne ikke rettferdiggjøres under artikkel XX. Heller ikke rapporten i tunfisk/delfin II ble vedtatt.

Tunfisk/delfin-saken ble dermed *ikke* løst gjennom GATT-systemet. Mexico og USA gikk likevel sammen for å få i stand en avtale, som senere også ble gjeldende for andre berørte land gjennom multilaterale ordninger.

Gjennom WTO-avtalen ble tvisteløsningssystemet endret slik at det nå må være konsensus hvis en rapport skal avvises. I praksis betyr dette at alle rapporter fra panelet og fra ankeorganet blir godkjent. I det gamle GATT-systemet kunne det være vanskelig å få vedtatt en rapport, siden hvert medlemsland hadde vetorett i forhold til både å opprette et panel og å få en panelrapport godkjent. Dette førte til at ingen av de to panelrapportene om tunfisk/delfin ble vedtatt og at de derfor ikke har noen formell rettslig status i GATT-sammenheng. Rapportene kan likevel være, og har vært, relevante som en av flere informasjonskilder i andre tvister. Tunfisk/delfin-saken satte dessuten flere temaer på dagsorden som senere har fått stor oppmerksomhet. Enkelte av disse temaene har dessuten blitt gjenstand for andre typer vurderinger enn det panelene gjorde i de overnevnte tilfellene, noe som blant annet ble tydelig i reke/skilpadde-saken (se pkt. 3.1.3).

3.1.2 Tunfisk/delfin-saken etter 1992: multilaterale løsninger

Dolphin Protection Consumer Information Act (DPCIA) fra 1990 fastsatte en standard for bruken av merket *Dolphin-Safe*. Ingen tunfisk fanget med drivgarn kvalifiserte ifølge denne loven for merket. Tunfisk fanget med snurpenot kvalifiserte for merket kun dersom det var dokumentert at fiskerne ikke med viten og vilje sirklet inn delfiner med nøtene (USA 2001a).

I 1992 kom en rekke land, deriblant Mexico og USA, i *Inter-American Tropical Tuna Commission* (IATTC) fram til en frivillig avtale om en løsning på problemet med bi-fangst av delfin (*Agreement on the Conservation of Dolphins* - også kalt La Jolla-avtalen). Formålet med avtalen var å redusere, og på sikt fjerne, delfindødelighet under fangst av tunfisk. Avtalen fastsatte grenser for delfindødelighet, regler for redskapstyper og fangstoperasjoner, samt håndhevelse og evaluering av avtalen.

I 1995 ble den såkalte Panama-erklæringen undertegnet av USA, Mexico, Belize, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Frankrike, Honduras, Panama, Spania, Vanatu og Venezuela og en rekke andre mellomamerikanske stater. Denne erklæringen intenderte å omforme La Jolla avtalen til en juridisk bindende multilateral avtale, betinget av at USA endret sin lovgivning slik at importforbudene ble hevet, import av både *dolphin safe* og ikke *dolphin safe* tunfisk ble tillatt, og at *Dolphin Safe* standarden ble endret slik at den kun forutsatte fravær av delfindødelighet og ikke fravær av delfin i nøtene.

Som et ledd i implementeringen av Panama-erklæringen, vedtok USA i 1997 en lov (*International Dolphin Conservation Program Act* (IDCP-loven)) som fastslo at to aktuelle lover skulle endres. For det første ble det vedtatt endringer til *Marine Mammals Protection Act* (MMPA) fra 1972. Disse endringene innebar at importforbudet på tunfisk ble opphevet for de stater som overholdt avtalen om bevaring av delfiner. USA vedtok også endringer til DPCIA for å implementere Panama-erklæringens krav til endring i *Dolphin-Safe* standarden. Essensen i denne nye lovfastsatte standarden skulle være at betegnelsen *Dolphin Safe* ikke kunne benyttes dersom tunfisken enten var fanget med drivgarn, eller i snurpenotfiske der delfiner ble drept eller alvorlig skadd. Disse bestemmelsene ville samsvare med de forpliktelsene fiskeristatene hadde under den inngåtte avtalen om bevaring av delfiner.

Den amerikanske Kongressen var imidlertid skeptisk til en slik endring, ettersom det innebar en viss svekkelse av den eksisterende standarden, som ikke tillot innsirkling av delfiner overhodet. Deres sentrale bekymring var at selv om nye fangstmetoder forhindret at delfiner ble drept eller direkte skadd under fangsten, så ville den stadige innsirklingen av delfiner påførte dyrene stress som hemmet reproduksjonen til enkelte truede stammer. Lovendringene ble derfor utformet slik at de påla USAs handelsminister å gjennomføre en foreløpig, og så en endelig studie av hvorvidt bevisst innsirkling av delfiner med snurpenot hadde «betydelige negative effekter på truede delfinstammer». Resultatene av denne undersøkelsen skulle så avgjøre om selve standarden skulle endres. Lovendringene innebar også et krav om at et offisielt *Dolphin Safe* merke skulle opprettes (USA 1997, 2001a, 2001b, 1990; IATTC 2001).

Panama-erklæringen og de påfølgende lovendringene var likevel et resultat av at den amerikanske Kongressen erkjente at de hadde liten internasjonal støtte for sin delfin/tunfisk politikk. USA hadde allerede lidd nederlag i to panelsaker i GATT i denne saken, og amerikanske politikere innså det problematiske i å regulere andre staters fiske gjennom rent unilaterale tiltak. Panama-erklæringen må således sees som et forsøk på å fremme USAs politikk gjennom internasjonale avtaler snarere enn gjennom nasjonal lovgivning (USA 2001b).

Som en følge av de amerikanske lovendringene, undertegnet partene til Panama-erklæringen *Agreement on the International Dolphin Conservation Program* (IDCP-avtalen) i juni 1998. Avtalen trådte i kraft i februar 1999 etter fire ratifikasjoner (USA, Mexico, Panama, Ecuador), og er nå i tillegg ratifisert av Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Peru, og Venezuela (USA 2001b).¹⁰ Partene som ratifiserte IDCP-avtalen forpliktet seg til å redusere antallet drepte delfiner til under 5 000 årlig i snurpenotfiske etter tunfisk. Hvert land hadde ansvaret for å fordele en bi-fangstkvote på delfin til kvalifiserte fartøyer. Disse fartøyene kunne så sette nøtene på delfiner til bi-fangst kvoten var tatt. Fartøyer uten bi-fangstkvote eller som hadde fylt kvoten, skulle forbys å sette nøter på delfin. Avtalen beskriver også fangstprosedyrer for å løslate levende delfiner i nøtene, og fartøyene var forpliktet til å unngå å drepe delfiner eller å påføre dem alvorlige skader.

I mars 1999 forelå den foreløpige undersøkelsen av hvorvidt bevisst innsirkling av delfiner med snurpenot hadde «betydelige negative effekter» på delfinstammene. Rapporten konkluderte med at tilgjengelig informasjon tydet på at fisket hadde betydelige negative effekter, men at det ikke fantes tilstrekkelige bevis til å kunne trekke noen endelig konklusjon (USA 2001a). USAs *Department of Commerce* annonserte derfor at USA var forpliktet til å endre standarden i henhold til IDCP-loven.¹¹ Planene om å endre standarden møtte stor motstand blant en del amerikanske miljøorganisasjoner, som mente at *Dolphin-Safe* standarden med dette

¹⁰ Se også hjemmesidene til IATTC: <http://www.iattc.org/>

¹¹ Se Press Release 4/29/99 på hjemmesidene til National Oceanographic and Atmospheric Administration (NOAA): <http://www.noaa.gov/>

ble alvorlig svekket og at den nye standarden villedet forbrukere og legitimerte dreping av delfiner (Palmer 1999; Higgins 2000). Som følge av dette reiste en rekke miljøorganisasjoner (bl. a. Earth Island Institute og Humane Society of the United States) sak mot USAs handelsminister for domstolene i California. Deres argument var at den foreløpige rapporten ikke ga noe legalt grunnlag for å endre standarden, at USAs handelsminister ikke hadde fremskaffet og vurdert alle de data som DPCIA krevde, og at handelsministeren hadde misbrukt sitt skjønn i saken. Domstolen ga miljøorganisasjonene medhold i saken i april 2000, og slo fast at *Department of Commerce* ikke kunne endre standarden med den begrunnelse at de vitenskapelige bevisene var utilstrekkelige. *Department of Commerce* anket saken, men ankeinstansen bekreftet dommen i desember 2000.

California-dommen var et alvorlig slag mot det internasjonale samarbeidet inngått gjennom Panama-erklæringen. IDCP-avtalen var like før denne dommen blitt undertegnet og ratifisert i den tro at de nødvendige endringer i USAs lovgivning var blitt gjennomført, men dommen satte en stopper for de forutsatte endringer i tunfiskstandard. Dette var svært uheldig for Mexicos tunfiskfiskerier ettersom næringen allerede hadde gjort betydelige investeringer for å følge opp IDCP-avtalen, og USA var deres viktigste eksportmarked. «Dolphin-Safe»-merket var ansett som essensielt i forhold til markedsføring overfor amerikanske forbrukere.

Endringene i MMPA innebar at de stater som ble ansett for å overholde den internasjonale avtalen om vern av delfiner kunne eksportere tunfisk til USA. Etter dommen i California-retten kunne disse imidlertid ikke bruke *Dolphin-Safe* merket uten at de også dokumenterte at nøter ikke med hensikt ble satt på delfin.

Miljøbevegelsens kampanje mot implementeringen av Panama-erklæringen stoppet imidlertid ikke der. I februar 2000 reiste en rekke miljøorganisasjoner – i stor grad de samme som tidligere – sak mot USAs fiskeridministrasjon med sikte på å forhindre at importforbudet mot mexicansk tunfisk kunne heves. Argumentet var at de kriteriene som fiskerimyndighetene la til grunn ikke tilfredsstilte de strenge lovtekstene i MMPA og IDCP-loven. I april 2000 konkluderte fiskeridministrasjonen og *Department of Commerce* med at Mexico og Ecuador overholdt IDCP-avtalen og at de derfor legalt kunne eksportere tunfisk til USA. Importforbud ble innført overfor tunfisk fra de land som ikke ble ansett for å overholde dette verneprogrammet. I desember 2000 fikk amerikanske myndigheter medhold i *US Court of International Trade* i at kriteriene ikke var lovstridige (USA 2001b).¹²

Denne saken illustrerer kanskje fremfor alt hvordan det amerikanske rettsystemet brukes til å fremme politiske mål. I spørsmålet omkring *Dolphin-Safe* merket, så vi hvordan konflikten mellom Clinton-administrasjonen og Kongressen førte til at den lovteksten som ble vedtatt for å implementere en internasjonal avtale, fikk et forbehold som siden ble brukt til effektivt å forhindre at USA oppfylte betingelsene for andre staters tilslutning til avtalen. Den påfølgende rettsaken om

¹² Se også Press Release 2002-R104 på hjemmesidene til National Oceanographic and Atmospheric Administration (NOAA): <http://www.noaa.gov/> og hjemmesidene til National Marine Fisheries Service: <http://www.nmfs.noaa.gov/>

hevelsen av importforbudet viste at sentrale aktører anså at det kunne reises tvil om hvorvidt de lovendringer som ble gjort, tillot en oppfylning av intensjonene i Panama-erklæringen. De partene som ratifiserte IDCP-avtalen i 1999 i den tro at USA hadde gjennomført de forutsatte lovendringer, løp dermed en risiko som de muligens ikke var klar over.

Når USA notifikerte sine planer om et offisielt *Dolphin-Safe* merke til TBT-sekretariatet i januar 2000, så skapte dette bekymring blant tunfiskeksporterende land. Ettersom det bare er tekniske reguleringer som skal notifikeres til TBT-sekretariatet, impliserte notifikasjonen at det offisielle *Dolphin-Safe* merket skulle være et krav til tunfiskprodukter på det amerikanske markedet. Domstolen i California hadde allerede i april samme år slått fast at *Dolphin-Safe* standarden inntil videre skulle forbli slik den var i tiden før Panama-erklæringen. Dette ville i sum bety at tunfiskprodukter kunne bli møtt med et importforbud, selv når de ble ansett for å overholde IDCP-avtalen. Hensikten med denne avtalen ville da i stor grad være borte for de tunfiskeksporterende land som hadde forpliktet seg til å følge avtalen. På TBT-komiteens møter i 2000 ble følgelig USAs notifikasjon brakt på bane av både Thailand, Brasil og Mexico. USAs delegat slo imidlertid fast at denne notifikasjonen var en feiltakelse ettersom det kun var snakk om en frivillig merkeordning. Dette bekreftes også av merkeordningens underlagsdokumenter. Etter at saken gjentatte ganger var reist i TBT-komiteen, trakk USA sin notifikasjon i mars 2001 (USA 1999a, 2000a; WTO 2000c, 2000f, 2000g, 2000h, 2001e).

Hva kan vi lære av saken?

Den saken som var oppe i TBT-komiteen, og som var mest omstridt i forbindelse med implementeringen av Panama-erklæringen, gjaldt merkeordningen som var etablert under DPCIA. For å kunne vurdere DPCIA's forhold til TBT-avtalen må man først avklare hvorvidt dette dreier seg om en standard eller en teknisk regulering. I Annex 1 i TBT-avtalen er en teknisk regulering definert som *obligatoriske* krav til et produkt eller dets relaterte produksjonsmåter og administrative tiltak. Ettersom DPCIA er en lov, er det klart at bestemmelsen er obligatorisk. Imidlertid så knytter disse obligatoriske kravene seg til utformingen av en standard, som det er frivillig å følge. Kravene i DPCIA presenterer derfor ikke *obligatoriske* krav til selve *produktet* eller dets *relaterte* produksjonsmåter og administrative tiltak. Definisjonen av en teknisk regulering omfatter imidlertid også obligatoriske krav til merking og pakking av produkter. På den annen side fastsetter ikke DPCIA noe krav om at produktet *skal* merkes, kun krav til den som *eventuelt* vil ta merket i bruk. En standard er i TBT-avtalens Annex 1 definert som frivillige retningslinjer for produkttegenskaper og relaterte produksjonsprosesser. Reglene i DPCIA må derfor være å anse som en standard og ikke som en teknisk regulering i henhold til TBT-avtalen. Det vil derfor i første rekke være TBT-avtalens regler for standarder som er relevante i forhold til DPCIA.

TBT-avtalens Annex 3 fastsetter regler for standardiseringsarbeid. Disse reglene er basert på de samme prinsipper som reglene for tekniske reguleringer. Standarder

skal med andre ord ikke virke diskriminerende eller unødige handelshindrende. Annex 3 slår fast at nasjonale standarder skal baseres på internasjonale standarder der slike eksisterer, og det fastsettes også prosedyrer for åpenhet. Mens TBT-avtalens artikkel 4.1 kun stiller moderate krav til at medlemsstatene skal sikre private standardiseringsorganisasjoners tilslutning til Annex 3, så stiller den et sterkt krav til at sentrale statlige standardiseringsorganisasjoner skal gjøre det. Når WTO-medlemmer utarbeider standarder i lovs form, slik som i tunfisk/delfin-saken, vil de derfor i realiteten være forpliktet til å overholde kravene som stilles i Annex 3. I dag er det ingen statlige organisasjoner i USA som har sluttet seg til Annex 3.

Utkastet til et offisielt *Dolphin-Safe* merke, som ble foreslått gjennom endringene til DPCIA, var basert på en internasjonal avtale, så i dette tilfelle er det ikke den nye standarden som bekymrer handelspartnere, men snarere det faktum at den internasjonale avtalen ikke har kraft til å endre den nasjonale lovgivningen. Dersom fangstreglene fastsatt i den internasjonale avtalen hadde hatt status som internasjonal standard, ville Mexico hatt en sterk sak i WTO for å kunne forlange at USAs nasjonale lovfastsatte standarder la den internasjonale avtalen til grunn. Ettersom IDCP-avtalen ikke har status som internasjonal standard, ville en mulig strategi for Mexico være å arbeide for at den aksepteres som internasjonal standard gjennom for eksempel Codex Alimentarius Commission.

Rent allment demonstrerer tunfisk/delfin-saken betydningen av å være oppmerksom på nasjonal lovgivning og nasjonale maktforhold som betingelse for gjennomføringen av internasjonale avtaler. Den koplingen mellom vern av sjøpattedyr og handel med fiskeprodukter vi har sett i USA, er et resultat av mange års arbeid og årvåkenhet fra en rekke sterke NGOer. Problemet med bi-fangst av sel under perioder med «sel-invasjon», er nok det nærmeste Norge til nå er kommet et potensielt problem på dette feltet, men det kan være grunn til å være oppmerksom på at det finnes muligheter for slike koplinger, og at det er flere sterke pressgrupper som ønsker å bruke disse mulighetene. For eksempel har Earth Island Institute, som en av de absolutt mest sentrale drivkreftene bak rettssakene i tunfisk/delfin-saken, også vært sterkt engasjert i kampen mot norsk hvalfangst. Deres arbeid har inkludert press på USAs forrige regjering for å få innført importforbud på alle norske fiskeprodukter og oppfordring til amerikanske forbrukere om å boikotte alle norske produkter, samt oppfordre lokale supermarkeder om ikke å føre norske varer.

Et spørsmål som kan reises i forbindelse med tunfisk/delfin-saken, er hvorvidt de aktuelle reguleringer og standarder kan betegnes som *product related* og dermed som omfattet av TBT-avtalen. *Dolphin-Safe* standarden, både den gamle og den nye, omhandler ikke trekk ved selve tunfiskproduktet. Faktisk så kan det argumenteres for at standarden ikke omhandler tunfisk i det hele tatt, men delfiner. Saken er således et eksempel på at miljøspørsmål koples inn i handel, ikke bare med den aktuelle «truede» arten, men med produkter som på en eller annen måte kan knyttes til denne. Hvorvidt TBT-avtalen omfatter slike standarder og reguleringer er både uklart og omstridt. Det er følgelig ikke avklart hvorvidt TBT-avtalen kan

brukes til å imøtegå handelshindringer av denne typen. Foreløpig mangler det tvistesaker som kan avklare spørsmålet. Norsk fiskeeksport vil nok ha interesse av en vid tolkning av avtaleteksten i dette spørsmålet, og det kan tenkes at Norge bør ha en mer aktiv rolle i denne diskusjonen.

Det kan også være verdt å være oppmerksom på at selv om man skulle komme til enighet om at også denne typen miljøstandarder må regnes som *product-related* og dermed omfattet av TBT-avtalen, så vil det som regel være vanskeligere å påvise at en frivillig standard er unødig handelshindrende enn at en teknisk regulering er det. Så lenge det ikke finnes noen internasjonal dolphin-safe standard, vil nok USA derfor stå friere når det gjelder utformingen av den frivillige standarden enn når det gjelder utforming av kriterier for importforbud.

3.1.3 Reke/skilpadde-saken

Det er flere likhetstrekk mellom tunfisk/delfin-saken og reke/skilpadde-saken. Begge dreide seg om importrestriksjoner innført av USA for å påvirke hvilke fangstmetoder og -redskaper andre land skulle benytte i sine fiskerier. I begge tilfeller var fokus på hvordan fangstmetoder og -redskaper brukt i fiske etter et bestemt type produkt, førte til bi-fangst av andre arter.

Utgangspunktet for reke/skilpadde-saken var problemet forbundet med at sjøskilpadder ble skadet eller drept under rekefisket (WTO 1998c). Det er identifisert til sammen syv sjøskilpaddearter som i all hovedsak lever i tropiske og sub-tropiske strøk, og som innenfor disse områdene kan bevege seg over store avstander. Alle disse står på listen (appendiks 1) over utrydningstruede dyrearter i FN-konvensjonen CITES. USA innførte i 1973 tiltak for å beskytte sjøskilpaddene gjennom den vedtatte «Endangered Species Act». De syv sjøskilpaddeartene er alle listet opp i lovbestemmelsen som forbyr fangst av sjøskilpadder i USA, i USAs territorialfarvann, og i åpent hav, hvis da ikke den ansvarlige amerikanske statsråd har gitt dispensasjon for fangst.

På grunnlag av forskningsprogrammer i Mexicogulven og i Atlanterhavet utenfor sørøstkysten av USA, ble det fastslått at bi-fangst av sjøskilpadder under trålfiske etter reker, var den viktigste kilden til dødelighet blant sjøskilpadder. USA utviklet derfor såkalte «turtle excluder devices» (TEDs), noe som gjorde det mulig for sjøskilpadder og andre større objekter å slippe ut av reketralene. I 1983 ble det i gang satt et frivillig program for å få rekefiskerne til å bruke de nye metodene, men programmet ble ingen suksess. I 1987 vedtok derfor USA reguleringer i overensstemmelse med «Endangered Species Act», som krevde at alle reketralere skulle benytte de nye metodene i de områder der sjøskilpaddene var i betydelig fare. Tiltaket ble fulgt opp i 1989 av «Section 609 of Public Law 101-102». Bestemmelsen la opp til at USA skulle ta initiativ til å forhandle fram bilaterale eller multilaterale avtaler for å beskytte sjøskilpaddene, og åpnet opp for importforbud overfor land som brukte fangstmetoder som kunne få betydelige konsekvenser for sjøskilpaddene. «Section 609» stilte dessuten krav om at landene måtte godkjennes (sertifiseres) med utgangspunkt i om de kunne vise at de hadde reguleringer og dødelighetsrater for sjøskilpadder som var sammenliknbare med de amerikanske,

eller at de kunne vise at det ikke fantes sjøskilpadder i de farvann rekefisket foregikk.

Etter en domstolsbeslutning i USA (av US Court of International Trade) ble det fastslått at «Section 609» skulle gjelde for alle land og at importforbud ville bli i verksatt etter 1. mai 1996 mot de land som ikke var sertifisert i tråd med de amerikanske reguleringene. Det var for øvrig amerikanske miljøaktivister (blant annet Earth Island Institute) som hadde tatt initiativ til at saken skulle bringes inn for en domstol. 1. januar 1998 stod for øvrig Norge på listen over de land som var sertifisert på grunnlag av at rekefisket foregikk i kalde farvann der det ikke var noen fare for at sjøskilpadder skulle bli fanget. 15 andre land stod på den samme listen. I tillegg stod 19 land på listen over de land som hadde reguleringer sammenliknbare med de amerikanske.

En rekke land ble likevel rammet av USAs importforbud. Fire av disse – India, Malaysia, Pakistan og Thailand – valgte å ta opp saken i WTO for å få vurdert USAs «Section 609» og iverksatte tiltak tilknyttet denne. Høsten 1996 ble det innledet konsultasjoner under tvisteløsningsprosedyren. Disse førte ikke fram, og i april 1997 ble det pekt ut et panel til å se på saken.

Klagerlandene hevdet at USAs tiltak var i strid med GATT artikkel XI om fjerning av kvantitative restriksjoner og artikkel XIII om ikke-diskriminerende administrering av kvantitative restriksjoner, at de ikke kunne betraktes som unntak i tråd med artikkel XX (b) og (g) i GATT, og at de bidro til å undergrave landenes fordeler under GATT-avtalen i tråd med betydningen av GATT artikkel XXIII. India, Pakistan og Thailand hevdet i tillegg at tiltaket var i strid med bestevilkårsprinsippet i GATT artikkel I. USA avviste på sin side ikke at tiltaket var i strid med artikkel XI, men hevdet at de likevel kunne rettferdiggjøres under GATT artikkel XX (b) og (g). USA satset dermed hele sitt forsvar på at dette dreide seg om miljøtiltak som var innført for å beskytte og bevare skilpaddenes liv og helse, og at det derfor var legitimt å få unntak fra andre GATT-regler.

Panelet endte i all hovedsak opp med å støtte klagerlandene. For det første viste panelet til at de amerikanske tiltaket representerte et brudd med artikkel XI, noe USA heller ikke eksplisitt hadde bestridt. Den sentrale oppgaven for panelet ble derfor å foreta en vurdering av om tiltaket kunne rettferdiggjøres som unntak under artikkel XX. Panelet valgte å ta utgangspunkt i formålet og hensikten («object and purpose») med GATT/WTO og påpekte ut i fra dette at de amerikanske tiltaket var diskriminerende fordi de behandlet asiatiske land forskjellig fra land omkring det karibiske hav, og at tiltaket ikke var en akseptabel handelshindring. I motsetning til hva som ble gjort i tunfisk/delfin-saken, behandlet ikke panelet direkte spørsmålet om USA hadde rett til å stille krav til andre lands anvendelse av fangstmetoder i farvann *utenfor* USAs jurisdiksjon. Poenget for panelet var at det amerikanske tiltaket ikke kunne høre inn under artikkel XX, siden det påvirket andre lands politikk på en måte som brøt med grunnleggende prinsipper for det multilaterale handelssystemet. Samtidig ble det vist til at selv om miljøhensyn var en del av WTO, så var det overordnede hensynet å fremme økonomisk utvikling gjennom handel (WTO 1998c: 304).

Panelet påpekte også at importforbudet ikke kunne legitimeres i henhold til andre internasjonale avtaler, siden ingen annen avtale sa noe som helst om muligheten for å innføre importforbud på reker med sikte på å beskytte sjøskilpadder. Alle parter i denne tvisten var også medlemmer av CITES der sjøskilpaddene var listet opp som truede dyrearter. Panelet viste likevel til at CITES dreide seg om *handel* med truede dyrearter og at reker, som importforbudet var rettet mot, ikke var den truede dyrearten (WTO 1998c: 307). USA viste til at sjøskilpaddene var en global fellesressurs som måtte beskyttes. Panelet var ikke uenig i dette, men mente at dette i så fall skulle tilsi at USA gjorde en innsats for å forhandle fram internasjonale avtaler på området i stedet for på unilateral basis forsøke å «tvinge» sine miljøreguleringer over på andre land. Disse resonnementene førte til at panelet vurderte USAs tiltak til ikke å være tillatt i henhold til innledningen i artikkel XX. Etter panelets mening var det derfor ikke nødvendig å vurdere nærmere om tiltaket kunne rettferdiggjøres under punkt (b) og (g) i artikkelen. Panelet tok dermed for gitt at tiltaket ikke hørte inn under noen av vilkårene i punkt (a) til (j). Konklusjonen var at USAs tiltak brøt med artikkel XI og ikke kunne rettferdiggjøres under artikkel XX.

USA anket panelets konklusjoner, og WTOs ankeorgan fikk dermed saken til behandling. To poeng stod sentralt i anken. Panelet skulle ha gjort en feil da det vurderte det slik at: 1) aksept for uoppfordret informasjon som var kommet fra ikke-offentlige kilder, var i strid med tvisteløsningsprosedyrene og 2) USAs tiltak var et diskriminerende tiltak som ikke kunne rettferdiggjøres under artikkel XX. Ankeorganet la fram sin rapport i oktober 1998. Hovedkonklusjonene til panelet om at USA tiltak var i strid med GATT, ble opprettholdt, selv om USA fikk støtte til sin påstand i tråd med første punkt i anken (se over). Ankeorganet var i tillegg noe mindre «kategorisk» i sine vurderinger, samtidig som det påpekte at panelet hadde valgt feil framgangsmåte for å komme fram til sine (riktige) konklusjoner.

Ankeorganet viste til at panelet først skulle ha vurdert USAs tiltak i forhold til de konkrete vilkårene satt opp i artikkel XX (a) til (j) og deretter vurdert det i forhold til innledningen (WTO 1998d:43). Dermed valgte ankeorganet å fullføre tolkningen av artikkel XX ved å vurdere USAs tiltak i forhold til punkt (b) og (g). Fokus ble på (g), siden USA hadde uttalt at den primært mente tiltaket hørte inn under denne og sekundært under (b). Klagerlandene hadde hevdet at «exhaustible natural resources» ikke omfattet biologiske og fornybare ressurser – med andre ord skulle ikke beskyttelse av dyr høre inn under dette punktet. Ankeorganet avviste dette og endte opp med å støtte USAs påstand om at tiltaket hørte inn under punkt (g) i artikkel XX. Det ble også vist til at sjøskilpadder kunne betraktes som «exhaustible» fordi de var truede dyrearter. Ankeorganet fastslo dermed at beskyttelse av både levende og ikke-levende ressurser var legitime hensyn under artikkel XX. I denne situasjonen kunne derfor miljøvern også omfatte beskyttelse av dyr og planter. Ankeorganet fant videre at USAs tiltak var, som påkrevd, *relatert* til bevaring av sjøskilpadder.

Ankeorganet resonnererte seg dermed fram til at USAs tiltak hørte inn under punkt (g) i artikkel XX. Konklusjonen var likevel at tiltaket ikke kunne rettferdig-

gjøres under artikkel XX. Tiltaket behandlet land ulikt og virket diskriminerende, og var derfor ikke forenlig med innledningen til artikkel XX. Til tross for dette gikk ankeorganet langt i sine konklusjoner i retning av å understreke betydningen av miljøhensyn i WTO, noe følgende sitat fra rapporten viser (WTO 1998d: 75):

We have *not* decided that the protection and preservation of the environment is of no significance to the Members of the WTO. Clearly, it is. We have *not* decided that the sovereign nations that are Members of the WTO cannot adopt effective measures to protect endangered species, such as sea turtles. Clearly, they can and should. And we have *not* decided that sovereign states should not act together bilaterally, plurilaterally or multilaterally, either within the WTO or in other international fora, to protect endangered species or to otherwise protect the environment. Clearly, they should and do.

What we *have* decided in this appeal is simply this: although the measure of the United States in dispute in this appeal serves an environmental objective that is recognized as legitimate under paragraph (g) of Article XX of the GATT 1994, this measure has been applied by the United States in a manner which constitutes arbitrary and unjustifiable discrimination between Members of the WTO, contrary to the requirements of the chapeau of Article XX. For all of the specific reasons outlined in this Report, this measure does not qualify for the exemption that Article XX of the GATT 1994 affords to measures which serve certain recognized, legitimate environmental purposes but which, at the same time, are not applied in a manner that constitutes a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail or a disguised restriction on international trade. As we emphasized in *United States – Gasoline*, WTO Members are free to adopt their own policies aimed at protecting the environment as long as, in so doing, they fulfill their obligations and respect the rights of other Members under the *WTO Agreement*.

Ankeorganet konkluderte dermed med at USAs importforbud brøt med GATT-avtalen. «Dommen» åpner likevel for at tiltak som i praksis regulerer både forhold utenfor en stats jurisdiksjon (eks. beskyttelse av dyrearter i andre farvann) og produksjonsmetoden, kan være legitime under GATT, at internasjonale miljøavtaler *kan* være relevante i WTO-sammenheng, og at miljøhensyn inkludert beskyttelse av liv og helse, er legitime hensyn å ta også innenfor et multilateralt handelssystem som WTO. Likevel er naturligvis fortsatt det avgjørende spørsmål i WTO-sammenheng om et tiltak er i tråd med de grunnleggende prinsippene knyttet til ikke-diskriminering, «least trade restrictive» etc. Ankeorganets rapport og panelrapporten (m/ankeorganets modifikasjoner og rettelser) ble vedtatt av tvisteløsningsorganet 6. november 1998, og USA ble dermed bedt om å tilpasse sine tiltak til konklusjonene i disse.

Etter dette begynte USA arbeidet med å revidere den omstridte reguleringen («Section 609»). Importforbudet ble opprettholdt, men retningslinjene for de krav som reguleringen stiller til de land som vil eksportere reker og rekeprodukter til USA, ble endret.¹³ Endringene bestod blant av følgende tre deler (WTO 2001b):

¹³ Jf. «Guidelines for the Implementation of Section 609 of Public Law 101-162 Relating to the Protection of Sea Turtles in Shrimp Trawl Fishing Operations»

1) Spesifisering av elementene i de amerikanske beskyttelsesprogrammene for sjøskilpadder, som sertifisering av andre lands import skulle baseres på, 2) Konkretisering av de situasjoner importforbudet under «Section 609» *ikke* skal gjelde for, 3) En ny bestemmelse om at det amerikanske utenriksdepartementet skal vurdere informasjon om miljøforholdene rekefiske foregår under og andre relevante forhold i andre land. Poenget var at et hvert land som driver rekefiske, skulle kunne be om en slik vurdering som ledd i å oppfylle kravene i henhold til «Section 609». Det ble for øvrig også spesifisert at andre land kan bli sertifisert selv om de ikke bruker «turtle excluder devices» i trålfiske etter reker, så lenge de kan vise at de har reguleringsprogrammer som på en tilsvarende god måte beskytter sjøskilpaddene.

Ett av klagerlandene – Malaysia – var ikke fornøyd med disse endringene og brakte saken inn for ny tvisteløsning i WTO i oktober 2000. Malaysia mente USA ikke hadde oppfylt sine forpliktelser i henhold til tvisteløsningsorganets konklusjoner i 1998. Den viktigste innsigelsen til Malaysia var at USA hadde opprettholdt sitt importforbud. Det nye panelet la fram sin rapport i juni 2001. Konklusjonen var at USAs regulering var et brudd på artikkel GATT artikkel XI, men at den nå kunne rettferdiggjøres som et unntak under GATT artikkel XX. Panelet la i sin konklusjon stor vekt på at USA hadde gjort en god innsats for å forhandle fram multilaterale avtaler på dette området (WTO 2001b: 100-101). Malaysia anket dommen til ankeorganet som la fram sin rapport i oktober 2001 (WTO 2001c). Panelets hovedkonklusjoner ble her opprettholdt.

USA fikk dermed støtte fra ankeorganet i WTO om at det i henhold til GATT artikkel XX kan innføres importrestriksjoner med utgangspunkt i hensynet til å bevare en truet ressurs – også i tilfeller der produktet som utsettes for importrestriksjoner, ikke er det samme som den truede ressursen. Igjen ble det fra WTOs side understreket at det på slike områder er ønskelig og nødvendig med internasjonale miljøavtaler. Poenget er at slike avtaler kan løse problemene uten at WTO nødvendigvis trekkes inn.

3.2 Temaer fra de to tvistene med relevans for TBT-området

Tiltakene som var gjenstand for konflikt i tunfisk/delfin-saken og reke/skilpaddesaken, ble ikke direkte relatert til TBT-avtalen, selv om avtalen enkelte steder ble nevnt. De to sakene skiller seg likevel ut som viktige i en diskusjon av hvordan forholdet mellom handel og miljø skal håndteres i WTO – en diskusjon som er viktig både for GATT artikkel XX, SPS-avtalen og TBT-avtalen. I denne diskusjonen skiller enkelte temaer seg ut som relevante for TBT-avtalen generelt og handelen med sjømat spesielt. Vi skal se på tre av disse: prosesser og produksjonsmetoder (PPMs), miljømerking, og forholdet mellom GATT og internasjonale miljøavtaler (MEAs).

3.2.1 Prosesser og produksjonsmetoder (PPMs)

I både tunfisk/delfin-saken og reke/skilpadde-saken var USAs krav til andre lands PPMs et viktig tema. I begge sakene dreide kravene seg om spesielle fangstmetoder som ikke direkte hadde innvirkning på de produkter handelsrestriksjonene var rettet mot (henholdsvis tunfisk og reker). I tunfisk/delfin-saken avviste langt på vei panelet PPMs som grunnlag for diskriminerende tiltak. Ankeorganet i den første runden i reke/skilpadde-saken sa derimot at USAs importrestriksjoner for reker kunne rettferdiggjøres på grunnlag av artikkel XX (g), med andre ord som et relevant handelstiltak basert på målsettingen om å bevare en truet naturressurs (sjøskilpadder). Selv om tiltaket likevel ble vurdert å være i strid med artikkel XX (innledningen), så viser dommen at PPMs som *ikke* direkte er relatert til egenskaper ved produktet, kan være relevant under WTO.¹⁴ I WTO er det imidlertid stor uenighet omkring spørsmålet om PPMs. Ankeorganets vurderinger ble da også sterkt kritisert av flere land, blant annet India som pekte på faren for at dette kunne åpne opp for en strøm av unilaterale diskriminerende tiltak basert på PPMs (Natural Resources and Ethical Trade Programme 1999).

I WTO har diskusjonen omkring PPMs pågått både i komiteen for handel og miljø (CTE) og i TBT-komiteen. Som tidligere nevnt, inngår PPMs som en del av TBT-avtalen gjennom definisjonene i annex 1. Likevel er det stor uenighet om *hvor* *dan* dette temaet skal håndteres og hvilken praktisk betydning det skal ha. Skal det være mulig å diskriminere og innføre handelsrestriksjoner på grunnlag av PPMs? Inngår ikke-produktrelaterte PPMs som en del av avtalen? Et viktig spørsmål er i den sammenheng om diskriminering på grunnlag av ikke-produktrelaterte PPMs vil bryte med sentrale prinsipper i GATT/WTO, ikke minst prinsippet om at like produkter skal behandles likt (jf. GATT artikkel III og TBT-avtalen artikkel 2.1). Er det grunnlag for å behandle like produkter ulikt kun med utgangspunkt i at ulike PPMs er brukt i framstillingen? Enkelte land, som Mexico, har ment at det i Uruguay-runden ble klart at kun direkte produktrelaterte PPMs skulle høre inn under TBT-avtalen, mens andre har påpekt at dette spørsmålet forble uavklart (WTO 1995c).

Det er spesielt U-landene som er skeptiske til at det skal være tillatt å stille omfattende krav til PPMs *uavhengig* av egenskapene ved produktene. Poenget er at U-landene ofte vil ha problemer med å innfri strenge krav til produksjonsmetoder, for eksempel basert på etiske hensyn, og derfor vil være svært utsatt for handelsrestriksjoner på dette grunnlaget. Diskusjonen under TBT-avtalen kan på dette punkt minne om debatten om å la krav til arbeidsstandarder være dekket av WTO-regelverket. USAs innspill på dette området til WTOs ministermøte i Seattle i 1999 provoserte U-landene stort. Grunnen er naturligvis at dette er krav som i stor grad vil ramme U-land og I-land forskjellig.

¹⁴ Dette ble også tydelig i andre runde av reke/skilpadde-saken, da Malaysia på nytt brakte saken inn for WTO, og både panelet og ankeorganet konkluderte med at USA kunne opprettholde sine endrede krav til fangstmetoder etc.

Debatten om PPMs pågår fortsatt, blant annet med utgangspunkt i hva det betyr at PPMs skal være *relatert* til egenskapene ved produktet (jf. definisjoner i annex 1: *related processes and production methods*). Betyr *relatert* nødvendigvis at PPMs må påvirke sluttproduktet? Dette temaet er kontroversielt i WTO-sammenheng, og hvis ikke medlemslandene blir enige om en tolkning eller en ny avtaletekst, må dette sannsynligvis klargjøres fra sak til sak gjennom tvisteløsning. En mulig løsning på problemet er for øvrig å bruke (frivillige) merkeordninger for å informere om PPMs uten å innføre direkte handelsrestriksjoner. Av stor betydning for handelen med sjømat er her diskusjonen om miljømerkeordninger.

3.2.2 Miljømerking

TBT-avtalen er det viktigste avtaleverket når det gjelder muligheten for å regulere miljømerking i WTO (Appleton 1999: 213; Motaal 1999). Merking var ett av de sentrale temaene i panelets vurderinger i tunfisk/delfin-saken. Spørsmålet kom dessuten igjen på dagsorden da USA notifiserte en merkeordning for tunfisk til TBT-komiteen i 2000 (som senere ble trukket tilbake).

Miljømerking kan løse problemet med PPMs ved at produktene merkes på en slik måte at det kommer fram hvilke metoder/prosesser som er brukt i framstillingen. Det blir så opp til forbrukerne å velge om de vil ta hensyn til dette i sine valg eller ikke. Grunnlaget for miljømerker vil ofte være såkalte «livsløpsvurderinger» («life-cycle analysis»). Dette er et redskap som brukes til å vurdere miljøeffekten av produktene gjennom hele prosessen, fra råmateriale til produksjon og konsumpsjon og avfall (Motaal 1999: 228). Et viktig spørsmål i forbindelse med TBT-avtalen er om «livsløpsvurderinger» kan brukes i vurderingen av om produkter skal behandles ulikt, med andre ord om resultatet av «livsløpsvurderinger» kan danne utgangspunkt for å si at produktene er forskjellige. Et viktig spørsmål i forlengelsen av dette er om merking av PPMs som *ikke* er relatert til produktegenskaper, hører inn under TBT-avtalen. Dette spørsmålet er spesielt kontroversielt i forhold til merkeordninger som henspiller på arbeids- og miljørelaterte forhold, siden slike forhold ofte har null betydning for selve sluttproduktet.

De fleste miljømerkeordninger er frivillige, og fokus har derfor i stor grad vært på forholdet mellom TBT-avtalen og *standarder* (Motaal 1999:227). Et viktig skille går her mellom U-land og I-land. Akkurat som i diskusjonen om PPMs, frykter U-land at miljømerkeordninger i praksis vil innebære en diskriminering av deres produkter. Det er i den sammenheng interessant at det finnes en gruppe av I-land som diskuterer TBT-saker på uformelle møter.

Selv om miljømerking har stått på dagsorden i flere år i WTO, er likevel fortsatt mye uklart, ikke minst når det gjelder forholdet til TBT.

3.2.3 Internasjonale miljøavtaler

Internasjonale miljøavtaler er mindre relevant for TBT-avtalen enn de to andre temaene som er nevnt over. Temaet har tidligere først og fremst vært diskutert i forhold til spørsmålet om forpliktelser under internasjonale miljøavtaler skal være

en relevant faktor i vurderingen av om tiltak kan rettferdiggjøres under GATT artikkel XX.

Forholdet mellom WTO og internasjonale miljøavtaler er uansett interessant for diskusjonen om hvordan tvister relatert til handel med sjømat skal håndteres. I begge de to tvistene som er beskrevet over, la panelet vekt på at det er lite heldig med unilaterale tiltak basert på miljøhensyn og at landene derfor bør prioritere å løse slike problemer ved å forhandle fram bilaterale eller multilaterale miljøavtaler. På denne måten vil internasjonale miljøavtaler også være viktig for TBT-avtalen. For eksempel vil internasjonale avtaler om miljømerking og gjensidig godkjenning av PPMs, kunne redusere konfliktnivået og hindre at saker blir brakt inn for tvisteløsning i WTO.

Etableringen av WTO i 1995 førte til en økt vektlegging av miljøhensyn. Denne vektleggingen ble blant annet nedfelt i innledningen (*preamble*) til selve WTO-avtalen («Agreement Establishing the World Trade Organization»):

The *Parties* to this Agreement,
Recognizing that their relations in the field of trade and economic endeavour should be conducted with a view to raising standards of living, ensuring full employment and a large and steadily growing volume of real income and effective demand, and expanding the production of and trade in goods and services, **while allowing for the optimal use of the world's resources in accordance with the objective of sustainable development, seeking both to protect and preserve the environment** and to enhance the means for doing so in a manner consistent with their respective needs and concerns at different levels of economic development, (vår utheving)

Siden forholdet mellom handel og miljø dermed er kommet høyt på WTOs dagsorden, er det samtidig blitt økt oppmerksomhet i WTO omkring internasjonale miljøavtaler. Dette gjelder ikke minst i forhold til handelskonflikter som kan oppstå mellom to medlemsland i WTO, om miljørelaterte forhold som samtidig reguleres av en annen avtale begge landene er forpliktet av. I slike tilfeller *kan* det oppstå motstrid mellom forpliktelsene under WTO og forpliktelsene under miljøavtalen. Dette er da også noe av bakgrunnen for at forholdet til miljøavtaler er tatt med som et forhandlingstema under den pågående forhandlingsrunden i WTO (Doha-runden). I ministererklæringen fra 14. november 2001, stod det blant annet følgende (WTO 2001f):

TRADE AND ENVIRONMENT

31. With a view to enhancing the mutual supportiveness of trade and environment, we agree to negotiations, without prejudging their outcome, on:

- (i) the relationship between existing WTO rules and specific trade obligations set out in multilateral environmental agreements (MEAs). The negotiations shall be limited in scope to the applicability of such existing WTO rules as among parties to the MEA in question. The negotiations shall not prejudice the WTO rights of any Member that is not a party to the MEA in question;
- (ii) procedures for regular information exchange between MEA Secretariats and the relevant WTO committees, and the criteria for the granting of observer status;
- (iii) the reduction or, as appropriate, elimination of tariff and non-tariff barriers to environmental goods and services.

We note that fisheries subsidies form part of the negotiations provided for in paragraph 28.

Her ser vi for øvrig at også fiskerisubsidier blir koplet til miljøhensyn. I ministererklæringen ble det videre vist til at det skulle gis spesiell oppmerksomhet til blant annet «labelling requirements for environmental purposes». Det ligger på denne måten an til at det gjennom den pågående forhandlingsrunden skal skje en avklaring på spørsmål relatert til både miljømerking og forholdet til internasjonale miljøavtaler. Begge disse spørsmålene, men spesielt det første, kan vise seg å få stor betydning for TBT-avtalen.

3.3 Panelsaker på grunnlag av TBT-avtalen

3.3.1 Asbest-saken¹⁵

Asbestsaken («European Communities vs. Canada: Measures affecting asbestos and asbestos-containing products») er kjørt gjennom hele tvisteløsningsprosedyren i WTO. Asbest-saken er den første tvistesaken der spørsmålet om TBT-avtalens gyldighetsområde tas opp i full bredde. Derfor er sakens prinsipielle sider av betydelig interesse. Saken er godt dokumentert i form av omfattende rapporter fra panel og ankeorgan, vurderinger gjort av land som engasjerte seg som såkalte interesserte «tredjeparter», og gjennom en rekke kommentarer i etterkant av ankeorganets dom. Mange har uttrykt forundring over en del av de juridiske resonnementene som ble lagt til grunn i saken, men det synes å være bred enighet om at løsningen var riktig, nemlig at Frankrikes importforbud måtte aksepteres på grunn av hensynet til folkehelsen. Alle synes å være enige om helsefaren ved å bli eksponert for asbestfibre, med basis i den etter hvert overbevisende mengden av vitenskapelig dokumentasjon som entydig påviser dette. Her skal vi imidlertid kort

¹⁵ Framstillingen av asbest-saken bygger i hovedsak på WTO 2000e, 2001d, intervjuer og Castleman (udatert).

peke på en rekke andre juridiske problemstillinger som sto sentralt i saken, og som kan ha interesse for framtidige tvister:

- **TBT-avtalens gyldighetsområde:** Ble Frankrikes importforbud omfattet av TBT-avtalen, og/eller skulle de tilgrensende bestemmelsene i GATT-avtalen komme til anvendelse?
- **Diskriminering:** Et sentralt spørsmål var i denne forbindelse hva som menes med «like produkter». Det var nødvendig å vurdere dette spørsmålet for å slå fast om det forelå diskriminering, og derved eventuelt brudd på TBT-bestemmelsene og/eller regelverket i GATT.
- Representerte Frankrikes importforbud **det minst handelsrestriktive tiltaket?** Et sentralt spørsmål var her om det faktisk fantes et mindre handelsbegrensende tiltak som Frankrike hadde neglisjert, nemlig «kontrollert bruk» av asbestholdige produktet.

Bakgrunn for asbestsaken

Frankrike nedla i 1996 forbud mot import av alle typer asbestprodukter (Decree no. 96-1133 av 24.6.96). Artikkel 1, første ledd, i dette forbudet slo fast at all produksjon, bearbeiding, salg, import og omsetning på det franske markedet av alle varianter av asbestfibre er forbudt. Forbudet gjelder uavhengig av om asbestfibre er innarbeidet i andre materialer, produkter eller innretninger. Artikkel 1, første ledd i importforbudet, viser til artikkel L.231-7 i den franske Labour Code. Samtidig åpner artikkel 2 i importforbudet for visse unntak fra hovedregelen i artikkel 1. Artikkel 2 sier at på «midlertidig og unntaksvis» grunnlag skal artikkel 1 ikke gjelde for spesielle materialer, produkter eller innretninger som inneholder asbestfibre, dersom det ikke eksisterer et relevant substitutt til dette asbestproduktet. Motivasjonen for Frankrikes importforbud var den omfattende vitenskapelige kunnskapen om ulike skadelige helsevirkninger av å bli eksponert for asbestfibre. Det er fastslått med stor grad av sikkerhet at asbest blant annet kan forårsake lungekreft hos mennesker. Det kan ta hele 20 år fra en person får i seg asbest til en eventuelt kreftsykdom bryter ut. En rekke andre land har av helsemessige årsaker for lengst innført samme type forbud som Frankrike.

Canada er en av verdens største produsenter og eksportører av asbest. Landet ble derfor sterkt berørt av Frankrikes importforbud, og valgte å reise saken overfor WTO med påstand om at Frankrikes importforbud brøt med bestemmelsene i TBT-avtalen. Mer konkret mente Canada at importforbudet var et unødvendig hinder for internasjonal handel, som derfor brøt med TBT-avtalens artikkel 2.2 som setter forbud mot tiltak som har en slik effekt. Mer presist sier denne bestemmelsen at medlemmene i WTO skal påse at tekniske reguleringer ikke blir utviklet, adoptert eller anvendt med sikte på å skape unødvendige hindringer for

internasjonal handel, eller har som effekt at det skapes slike hindringer. Tekniske reguleringer skal ikke være mer handelsbegrensende enn nødvendig for å oppfylle sin legitime målsetting, tatt hensyn til den risiko det vil innebære ikke å gjennomføre tiltaket. Canadas andre ankepunkt var at importforbudet ikke var basert på en effektiv og relevant internasjonal standard. Derved mente de at importforbudet var i strid med artikkel 2.4 i TBT-avtalen. Denne bestemmelsen sier at når tekniske reguleringer er nødvendig, og relevante internasjonale standarder eksisterer, er medlemslandene forpliktet til å bruke disse internasjonale standardene som en basis for sin tekniske regulering. For det tredje hevdet Canada at Frankrikes importforbud brøt med regelen i TBT-avtalen artikkel 2.1 om «nasjonal behandling» og bestevilkårsklausulen. Det ble gjort forsøk på bilaterale forhandlinger, men partene lyktes ikke å komme fram til en løsning på egen hånd..

WTO-panelets og ankeorganets vurderinger

I tråd med WTOs tvistebehandlingsprosedyre opprettet WTO i november 1998 et panel bestående av tre uavhengige personer, og med rådgivning fra WTOs juridiske avdeling.

Et viktig spørsmål som panelet måtte ta stilling til, var hvilke regler som skulle komme til anvendelse; det vil si hvorvidt tvisten skulle drøftes i lys av GATT-reglene artikkel III og artikkel XX, og/eller TBT-avtalen. Valg av regelverk legger selvsagt klare føringer for hvordan tvisten analyseres og løses. Panelet la her til grunn at Frankrikes importforbud besto av to deler; selve forbudet og unntaksbestemmelser. Panelets vurdering var at den første delen ikke falt innenfor rammen av TBT-avtalen. Deres begrunnelse var at to kriterier måtte tilfredstilles før et tiltak kan betraktes som en teknisk regulering; (1) det må angå identifiserbare produkter, og (2) tiltaket skal identifisere hvilke tekniske egenskaper som produktene må ha for å kunne bli markedsført i det området Frankrike krever at forbudet skal gjelde. Panelet mente her at Frankrikes importforbud ikke kan regnes som en teknisk regulering i TBT-avtalens betydning fordi det ikke var et tilstrekkelig spesifikt forbud. Panelet la her vekt på at Frankrikes importforbud var et generelt forbud som derved falt *utenfor* TBT-avtalens gyldighetsområde. Imidlertid modifiserte panelet dette noe. Den delen av Frankrikes importforbud som fastslår når det kan gjøres unntak fra importforbudet, ble vurdert å falle *innenfor* TBT-avtalens gyldighetsområde. Imidlertid avsto panelet fra å drøfte dette videre, rett og slett fordi Canada ikke ba om å få denne unntaksbestemmelsen prøvet iht. TBT-avtalen. Det hele endte derfor med at panelet avsto fra å vurdere saksaken ut fra TBT-avtalen. I stedet tok panelets utgangspunkt i artiklene III og XX i GATT.

Et neste viktig punkt som panelet måtte ta stilling til, var hvordan bestemmelsen om «like produkter» skulle tolkes og anvendes i denne saken. Dette var nødvendig fordi bestemmelsen om ikke-diskriminering kun kan komme til anvendelse dersom det faktisk foreligger like (klart substituerende) produkter som behandles ulikt på en urimelig måte. Men hva menes med begrepet «like produkter»? Panelet introduserte tre kriterier for å vurdere produkters grad av likhet: 1. produktenes bruks-

formål og anvendelse (end-use) i et gitt marked, 2. forbrukernes smak og vaner, 3. produktenes egenart, egenskaper og kvalitet. I sin drøfting av asbestsaken brukte panelet imidlertid kun ett av disse kriteriene; nemlig bruksformål (end-use). Derved valgte panelet å ikke trekke helsefare o.l.(jf. kriterium 3) inn i analysen av likhet. Med utgangspunkt i det første (og «eneste!») kriteriet fant panelet at asbestfibre og fibre som kan substituere disse (bl.a. glassull) er å anse som like produkter i den betydningen som omfattes av Artikkel III:4 i GATT 1994. Panelet viste til at artikkel III:4 i GATT skal hindre WTOs medlemsland i å behandle importerte produkter mindre gunstig enn «like» produkter som framstilles i hjemlandet. Panelet merket seg også at det franske forbudet var «land-nøytralt», i den forstand at det forbød all import og salg av asbest og asbestholdige produkter uavhengig av om produktene var importerte eller franskproduserte. Noe overraskende konkluderte imidlertid panelet med at forbudet diskriminerte mot importerte produkter. Gitt den definisjonen av likhet som panelet la til grunn, måtte importert betong som inneholder asbest behandles likt som for eksempel hjemmeprodusert betong som inneholder giftfri cellulose. Siden Frankrike ikke hadde nedlagt forbud mot salg av hjemmeproduserte produkter som kan brukes til lignende formål, ble konklusjonen at det faktisk var diskriminerende å nekte import av asbestholdige produkter.

Som vi senere skal utdype, ble likevel ikke dette resonnementet avgjørende for saken. Et annet kriterium – hensynet til folkehelse – ble tillagt så stor vekt at Frankrikes importforbud ble vurdert som legitimt iht. GATT artikkel XX. Canada var sterkt uenig i mange av panelets vurderinger og konklusjoner, og anket saken til ankeorganet. Bl.a. var Canada helt uenig i panelets vurdering av hvilke regler som importforbudet faller innenfor. Canada mente at Frankrikes importforbud som helhet faller innenfor rammen av TBT-avtalen, og at forbudet klart bryter med paragrafene 2.1, 2.2, 2.4 og 2.8 i TBT-avtalen. Etter Canadas mening la panelet til grunn en alt for stram definisjon av «teknisk regulering». Panelet la vekt på at importtiltak skal knyttes til identifiserbare produkter, men Canada påpekte at dette kan føre til tilfeldige resultater. Derved kan en rekke «uspesifikke» aktiviteter og produkter unndras TBT-avtalens disiplin; som for eksempel markedsføring, transport og avfallsbehandling. Etter Canadas oppfatning tok panelet altså utgangspunkt i et feilaktig og lite relevant skille mellom «generelt forbud» og «teknisk forbud». Med henvisning til artikkel 2.2 i TBT-avtalen framførte Canada videre at det ikke er noen overbevisende sammenheng mellom importforbudet og Frankrikes målsetting om å beskytte folkehelsen. Dette begrunnet Canada med at Frankrike «overså» et mindre handelsbegrensende tiltak som beskytter folkehelsen, nemlig såkalt «kontrollert bruk» av asbestholdige produkter. Dette alternativet burde etter Canadas mening blitt vurdert som et reelt (og mindre handelsbegrensende) tiltak enn et rent importforbud.

Tvistesaken ble deretter videresendt til ankeorganet (Appellate Body, AB), som viste seg å vurdere tvistespørsmålene nokså annerledes enn panelet. For det første mente ankeorganet at Frankrikes importforbud faktisk var en teknisk regulering som faller innenfor TBT-avtalens definisjon. Ankeorganet var også uenig i panelets vurdering av «like produkter» og diskriminering. Ankeorganets hovedkonklusjon

var at Frankrikes importforbud måtte regnes som akseptabelt og legitimt. Begrunnelsen var at tiltaket var nødvendig for å beskytte liv og folkehelse – iht. artikkel XX (b) i GATT 1994. Som tidligere nevnt hadde WTO-panelet allerede kommet til samme konklusjon, så det var utvilsomt den veldokumenterte kunnskapen om farene ved å bli eksponert ved asbestfibre som avgjorde tvisten i Frankrikes favør.

Hva kan vi lære av asbestsaken?

Asbestsaken er interessant fordi det er den første tvistesaken som reiser spørsmål om TBT-avtalens gyldighetsområde. Både panelet og ankeorganet la mye innsats i å vurdere hvilke regler som skulle brukes i saken (TBT og/eller GATT-artiklene III og XX). I utgangspunktet var det forventet at asbestsaken ville bidra til å avklare forholdet mellom de viktige bestemmelser i TBT-avtalen og GATT. I ettertid kan vi imidlertid fastslå at asbestsaken ikke bidro til så mange avklaringer som forventet. I vurderingene av TBT-avtalens gyldighetsområde («hva er en teknisk regulering») og spørsmålene om diskriminering («hva er like produkter») og hva som er de «minst handelsrestriktive tiltak», valgte panelet og ankeorganet så vidt ulike lovtolkninger og legale strategier at saken først og fremst demonstrerer hvor ulikt TBT-regelverket kan tolkes i en konkret tvistesak. Siden ankeorganet kan sies å være «øverste instans», er det dette organets konklusjoner som tillegges mest vekt i eventuelt nye, sammenlignbare saker. Nettopp derfor er det uheldig at ankeorganet av formelle grunner avsto fra å klargjøre TBT-avtalens gyldighetsområde, samt det prinsipielle forholdet mellom TBT-avtalen og artiklene III og XX i GATT. Når det gjelder spørsmålet om hvordan bestemmelsen om likebehandling, samt TBT-avtalens gyldighetsområde skal forstås, er det derfor fortsatt stor usikkerhet. Mange viktige aspekter ved TBT-avtalen, samt forholdet mellom TBT-avtalen og GATT- artiklene III og XX, er dermed fortsatt uavklart.

På ett annet hovedspørsmål er imidlertid asbestsaken klar nok; nemlig medlemslandene har rett til å nedlegge importforbud mot produkter hvor helsefaren er så veldokumentert som for asbest. En slik konklusjon er imidlertid lite overraskende ut fra andre rettskilder og øvrig rettspraksis i WTO-systemet. Gitt den overbevisende dokumentasjon om helsefaren ved å bli eksponert for asbest, ville det være merkelig om Frankrike ikke fikk aksept for at en hard linje er nødvendig.

Handelskonfliktene i WTO skal i prinsippet løses på «case-to-case-basis»; dvs. at det kun skal felles dommer som gjelder for den aktuelle saken. Ikke desto viser det seg i praksis at panel og ankeorgan i stor grad trekker veksler på argumentasjonen i tidligere saker når de vurderer en ny. Slik kan en dom likevel få betydning utover den aktuelle saken. Derfor var det knyttet forventninger til hva panelet og ankeorganet ville komme fram til i sin vurdering av sentrale spørsmål (definisjon av teknisk regulering, hvordan definere like produkter, hvorvidt kontrollert bruk er et realistisk tiltak etc.).

I etterkant av blant annet asbestsaken har det også blitt reist kritiske synspunkter mer allment omkring tvistebehandlingen i WTO. Prosedyrene «tvinger» involverte

parter, advokater etc. til å gjennomføre den juridiske saksbehandlingen urimelig raskt med påfølgende fare for at sentrale juridiske resonneringer ikke blir tilstrekkelig grundige og overbevisende. Det er et faktum at tidsrammene er vesentlig strammere i WTO-systemet enn i medlemslandenes egne nasjonale rettssystemer. Kompliserte vitenskapelige spørsmål som det kan ta fire til fem år å ta beslutninger om i medlemslandenes egne juridiske systemer, blir behandlet i WTO i løpet av noen få måneder. Mange mener at det i WTO mangler tid, struktur og tilstrekkelig tung fagjuridisk struktur og argumentasjon til at de komplekse tvistene får overbevisende, klargjørende og stabile løsninger. Videre reises det spørsmål om panelets sammensetning. Medlemmene i panelet blir valgt ut fra en liste med navn som er anbefalt av WTOs medlemsland. Panelmedlemmene er som oftest en blanding av pensjonerte handelsbyråkrater og personer i fortsatt aktiv tjeneste (diplomater, jurister, økonomer). De fleste sitter i et WTO-panel kun én gang, og det gis lite økonomisk kompensasjon. De færreste av medlemmene i panelet har juridisk trening og bakgrunnskunnskap, og de fleste har det formodentlig for travelt til å lese de store bunkene med svært tekniske og spesialiserte dokumenter. Kritikerne hevder at panelarbeidet derfor i virkeligheten gjøres av «ansiktløse byråkrater» i WTO-sekretariatet. De fleste av disse har sin faglige bakgrunn innen økonomi, juss og statsvitenskap, og har altså ikke fagbakgrunn i de tekniske fagområdene som tvisten dreier seg om. Mange kritikere mener også at det er behov for et regelverk som sikrer at WTO-byråkratene får arbeide «uhildet» med tvistesakene; dvs. uten å bli utidig påvirket fra nasjonale handelsinteresser, lobbyister, konsulenter og alle andre som kan ha en interesse i å forsøke å påvirke saken i sin retning.

3.3.2 Sardin-saken¹⁶

Denne tvisten («Trade Description of Sardines») mellom Peru og EU dreier seg om EUs regelverk og praksis for merking av hermetiserte sardinprodukter som markedsføres og omsettes på EU-markedet. Tvisten ble aktualisert i 1999 ved at et tysk firma kjøpte opp peruvianske sardiner av typen Sardinops Sagax med sikte på å etablere disse på det tyske markedet. Det tyske firmaet markedsførte produktet under varebetegnelsen «Pacific Sardines». I tillegg ble det gitt informasjon på emballasjen om produktets opprinnelsesland, samt hva slags art (species) sardin dette dreide seg om. I juli 1999 ble imidlertid den tyske bedriften bedt av tyske myndigheter om å slutte å bruke varebetegnelsen sardiner ved markedsføringen av disse produktene. De tyske myndighetene viste i denne sammenheng til artikkel 2 i EUs Council Regulation no. 2136/89. Denne EU-bestemmelsen fra 1989 slår fast at bare sardiner av typen *Sardina Pilchardus* (Walbaum) kan markedsføres under varebetegnelsen «sardin». Dette gjelder selv om navnet brukes i kombinasjon med informasjon om produkttype og opprinnelse slik det tyske firmaet hadde gjort. Peru vurderte EUs praksis som uakseptabel og tok derfor i mars 2001 initiativ til

¹⁶ Framstillingen av sardin-saken bygger på: ACWL 2001a, 2001b; European Communities 2001; USA 2001c

bilaterale forhandlinger med EU for å få klargjort det handelspolitiske og juridiske grunnlaget for EUs nye praksis på dette området.

De bilaterale diskusjonene mellom Peru og EU førte imidlertid ikke fram, og i henhold til WTOs vanlige prosedyre for tvisteløsning ble det etablert et uavhengig panel. WTOs panel er i skrivende stund (mars 2002) midt i dette arbeidet, og har ikke presentert noen offentlige tilgjengelige rapporter. Vi har kun partsinnleggene, samt et tredjepartsinnlegg fra USA å forholde oss til. Det er derfor ikke mulig å si noe om hvordan tvisten kommer til å bli endelig løst. Det er imidlertid interessant i seg selv å presentere og klargjøre partenes respektive synspunkter og hvordan de selv mener tvisten ligger an i forhold til TBT-avtalen og øvrig relevant regelverk.

Twisten reiser flere sentrale problemstillinger, men den dypeste uenigheten mellom Peru og EU dreier seg om hvorvidt Codex-standarden (Codex STAN 94) kan regnes som relevant internasjonal standard i henhold til TBT-avtalens paragraf 2.4. EU viser til at det er betydelig uenighet omkring denne standarden i den aktuelle CAC-komiteen («Codex Committee on Fish and Fishery Products») (se også omtale av CAC og sardin-saken i kapittel 5.2 i denne rapporten). Peru mener på sin side at Codex-standarden er relevant og må anerkjennes av begge parter. Etter Perus oppfatning bryter EU derved med sentrale bestemmelser i TBT-avtalen. Siden EU er så kritisk til Codex-standarden, mener de at det er malplassert å bli anklaget for å innføre en praksis som bryter med denne standarden. Dette er partenes hovedperspektiver på tvisten, og vi skal i det følgende utdype deres respektive argumentasjonslinjer og begrunnelser noe mer.

Perus utgangspunkt er at EUs krav til merking av sardiner som skal omsettes på EU-markedet, er inkonsistent med artikkel 2.4 i TBT-avtalen. Denne bestemmelsen slår fast at WTO-medlemmene er forpliktet til å harmonisere («use as a basis for») sine nasjonale tekniske reguleringer med relevant internasjonal standard når det eksisterer en slik standard. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

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 parts would be an ineffective or inappropriate means for the fulfillment of the legitimate objectives pursued, for instance because of fundamental climatic or geographical factors or fundamental technological problems (TBT-avtalens artikkel 2.4).

Etter Perus oppfatning eksisterer det her en relevant internasjonal standard, nemlig Codex STAN 94 (Codex Standard for Canned Sardines and Sardine-type Products). I følge denne standarden skal produktbetegnelsen sardin tilfredsstille følgende krav:

«X sardines» of a country, a geographic areas, the species, or the common name of the species in accordance with the law and custom of the country in which the product is sold, and in a manner not to mislead the consumer.

Peru tolker denne bestemmelsen slik at sardiner fra Peru (som er av arten *Sardinops Sagax*) kan markedsføres på det europeiske markedet på tre alternative måter: 1) som «Peruvian sardines», 2) som «Pacific sardines» og/eller som 3) «sardin» i kombinasjon med navnet på arten eller et eventuelt innarbeidet navn i det/de medlemsland hvor sardinen selges. På det tyske markedet bør en da etter Perus oppfatning kunne bruke varebetegnelsen «Sudamerikanische Sardine» som allerede er godt innarbeidet på dette markedet.

EU er imidlertid ikke enig i denne tolkningen. Før 1989 kunne alle typer sardiner bli markedsført i EU-land under det generiske navnet «sardin». I 1989 innførte så EU en bestemmelse om at kun én type sardin kunne markedsføres under det generiske navnet sardin; nemlig arten *Sardina Pilchardus*. Dette er «tilfeldigvis» den sardinarten som finnes i kystområdene omkring de europeiske land som driver fangst, produksjon og omsetning av sardiner. Etter Perus oppfatning ligger det i kortene at EU derved på en urettmessig måte har innsnevret «sardin» til «europeisk sardin». Den sardintypen som EU selv produserer og selger, får et slags monopol på det europeiske markedet. Peru påberoper seg at produkter som er laget av blant annet «peruvianske sardiner», får en konkurransemessig ulempe i forhold til sardiner som er laget av «europeiske sardiner».

EU avviser disse påstandene fra Peru, begrunnet først og fremst ut fra den pågående uenigheten om STAN94 i Codex-komiteen for fisk og fiskeprodukter. Det har i flere år stått strid om denne standarden, og den har stadig blitt modifisert. Siden det eksisterer slik uenighet, mister denne standarden etter EUs oppfatning sin relevans som referansepunkt for tvisten, slik intensjonen i TBT-avtalen er. Den foreliggende versjonen av Codex standarden (sist revidert i 2001) lister opp 20 arter (species) av «sardintypen». EU mener at rasjonalet bak de artene som er inkludert i den opplistingen som Codex-standarden bygger på, medfører at helt ulike arter inkluderes i samme standard. Sardin er en liten fisk innenfor sildefamilien, og det finnes mange artsvarianter innen samme familie. Peru legger vekt på at det i denne saken står strid om særlig to sardintyper: *Sardina pilchardus* Walbaum – som finnes hovedsakelig i europeiske farvann og utenfor kysten av Marokko – og *Sardinops Sagax*, som finnes hovedsakelig i østlige deler av Stillehavet langs kysten av Peru og Chile.

EU hevder på sin side at dette er en urimelig forenkling. Etter EUs oppfatning handler ikke tvisten bare om to arter sardiner. Familien som *Sardina Pilchardus* og *Sardinops Sagax* hører til (Clupediae) består av hele 216 arter, som i tillegg til sardin inkluderer en rekke sildearter (herring) og brislingarter (sprat). EU frykter at dersom Peru får gjennomslag for sin forståelse av hva som skal inngå i sardinnavnet, kan alle disse 216 artene markedsføres i de 142 WTO medlemslandene under navnet sardin. Dette ville bli en totalt uoversiktlig situasjon. EU mener altså at tvisten ikke bare handler om fisk av familien Clupedia. En *Sardina Pilchardus* og en *Sardina Sagax* er like forskjellige fra et biologisk synspunkt, som menneske og sjimpanse.

EU mener at dersom Peru får gjennomslag for sitt krav, åpner dette for at enhver produsent kan få rett til å markedsføre sitt produkt under navnet til en

annen art, som kan tilhøre en annen slekt (genus) eller annen familie. Epler kan selges under navnet «fersken». Etter EUs oppfatning synes ikke Peru å ha forstått omfanget og konsekvensene av en for liberal politikk på dette området. EUs hovedpoeng er at det i denne typen saker er nødvendig å klargjøre mangfoldet ved å gå veien om biologisk klassifikasjon (arts- og slektsbestemmelse via latinske benevelser) og derved få fram slektskapet/forholdet mellom ulike produkter. EU mener en analyse viser at «sardins» og «sardinops» er like forskjellige som katt og løve. I praktisk bruk (handel etc.) brukes naturlig nok ikke de latinske artsnavnene. Det anvendes alminnelige navn (common names), og disse navnene kan variere mellom land. Etter EUs oppfatning er det imidlertid en rekke problemer forbundet med dette. For eksempel kan en bestemt organisme markedsføres under mange ulike navn i ulike land, eller eventuelt ulike varebetegnelser innen samme land). EU viser til eksempler på at samme navn brukes på helt ulike organismer. For eksempel kalles én type flue (med samme latinsk navn) for «daddy long legs» i USA og «crane fly» i Canada. Et annet problem med alminnelige navn er at det finnes navn på verdensspråkene – for eksempel på engelsk – som ikke enkelt lar seg oversette til for eksempel norsk. EU mener derved at for å få en presis debatt om likheter og forskjeller mellom fiskeslag, må en gå veien om de latinske navnene. Der som dette ikke gjøres, kan en lett få uholdbare misforståelser. For eksempel viser FAOs oversikt at FAO reserverer navnet «sardine» på engelsk og fransk til utelukkende å omfatte *Sardina Pilchardus*, mens på spansk brukes navnet sardine både om *Sardina Pilchardus* og *Sardionops Sagax*. EU påpeker videre at det er åpenbare fysiske forskjeller mellom ulike sardinarter. Sardinops er ca. 50 prosent større enn sardiner. Maksimal lengde for sardiner er 25 cm, mens maksimal lengde for sardinops er 39.5 cm. Dette betyr at sardinops bare kan selges som fileter, mens sardiner som oftest selges i hele biter med avskåret hode og hale.

Etter EUs oppfatning har den aktuelle Codex-standardene hittil ikke klart å finne løsninger på disse problemene. Codex-standarder er fortsatt ikke klar og entydig med hensyn til hvilke arter som skal inngå i sardinnavnet. EU er derfor bekymret for at Codex-standarder kan komme til å inkludere et så betydelig antall arter av «sardintypen» at dette vil bli mer misvisende enn informativt for forbrukerne. Med dette som begrunnelse, mener EU derfor at Codex Standard 94 ikke kan betraktes som en relevant internasjonal standard, og følgelig ikke kan brukes «mot» EU i tvisten med Peru. Et ytterligere poeng fra EUs side er at denne Codex-standarder ikke eksisterte da EU innførte sin tekniske regulering om merking av sardiner i 1989. EU sier derfor i sin rapport til WTO-panelet at «det må være opplagt at en internasjonal standard som ble innført i 1994 ikke kan anses som en relevant standard for en nasjonal regulering som ble innført i 1989».

Hva kan læres av denne tvisten?

Hvorfor er denne tvisten interessant, og hva kan vi lære av den? Framfor alt viser den hvilke problemstillinger som kan oppstå i en situasjon der det står betydelig strid om den aktuelle standarden. Et viktig forankringspunkt for å vurdere partenes

rettigheter og plikter i henhold til TBT-avtalens bestemmelser, blir i denne situasjonen svekket. I sardinsaken har uenighetene omkring den relevante Codex-standard gitt EU en åpning for å diskutere varebetegnelser for sardin langs mange dimensjoner; en diskusjon som hadde vært unødvendig dersom standarden hadde hatt større anerkjennelse og oppslutning blant de berørte partene. Dersom EU i denne tvisten får gjennomslag for «sin» måte å klassifisere sardiner på, er spørsmålet om dette i neste omgang får konsekvenser for Codex-standard. Det er ikke uvanlig at det mangler et forankringspunkt i form av en anerkjent internasjonal standard. Selv om arbeidet pågår for fullt i en rekke anerkjente internasjonale standardiseringsorganer, finnes det selvsagt en rekke produkter og områder der det ikke pågår relevant internasjonal standardisering. Når det oppstår tvister på slike områder, åpnes det for en mer «ustrukturert» diskusjon i den forstand at partene kan forsøke å trekke inn et stort spekter av argumenter, mer eller mindre relatert til hovedbestemmelsene i TBT-avtalen. Løsningslogikken som er innarbeidet i TBT-avtalen mister noe av sin autoritet, og det er ofte vanskelig å forutsi hva slags løsningslogikk som kan komme i stedet. Erfaringen viser at det kan være vanskelig for WTO-panelet å avgjøre raskt hva som er (ir)relevante hensyn å ta i denne type konflikter. Skulle Norge havne i denne type handelskonflikter, må en være forberedt på at sakene blir «brede» med hensyn til antall problemstillinger som kan bringes inn, og at det kan bli mange juridiske uklarheter å ta stilling til.

3.3.3 Scallops-saken¹⁷

Denne tvisten dreide seg om hvilke krav til varebetegnelse som skal stilles ved markedsføring og omsetning av kamskjell på det franske markedet. Partene lyktes i å bli enige om et forlik samtidig som panelet behandlet saken, og det foreligger derfor ikke rapporter fra panelet og ankeorgan. Det var fire land involvert i denne saken; Frankrike (og derved EU) på den ene side, og Canada, Peru og Chile på den annen side. Tvisten har bakgrunn i at Frankrike i 1993 skjerpet kravene til å bruke varebetegnelsen scallops (kamskjell) ved markedsføring og omsetning på det franske markedet. Bestemmelsen gikk i korthet ut på at kun kamskjell med det vitenskaplige navnet «*Argopecten purpuratus*» skulle kunne markedsføres og omsettes som kamskjell på det franske markedet, det vil si under de godt innarbeidede varebetegnelsene «coquille Saint-Jacques» eller «noix de coquille Saint-Jacques». Begge disse betegnelsene er vanlige og velkjente begrep for franske forbrukere.

Sommeren 1995 tok først peruvianske, og siden chilenske og kanadiske myndigheter, initiativet til konsultasjoner med Frankrike og EU for å forsøke å endre de nye franske kravene. Peru, Chile og Canada la til grunn at Frankrikes siktemål med tiltaket var å avgrense bruken av varebetegnelsen «coquille Saint-Jacques» eller «noix de coquille Saint-Jacques» på det franske markedet til de kamskjellartene som Frankrike selv produserer.

¹⁷ Framstillingen av scallops-saken bygger på WTO 1995d, 1995e, 1996b, 1996c
TBT-avtalen i WTO – Tekniske handelshindringer og internasjonal handel med sjømat
Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, 2002

Peru påpekte at landet i en årrekke hadde solgt peruvianske kamskjell (med bruksnavnet «concha de abanico» og det vitenskaplige navnet «Argopecten purpuratus») på det franske markedet under varebetegnelsen «coquille Saint-Jacques» og/eller «noix de coquille Saint-Jacques», det vil si samme varebetegnelse som franske kamskjell. Peru pekte på at den nye bestemmelsen som Frankrike ønsket å iverksette med virkning fra 1.1.96, ville innebære at Peru kun fikk adgang til å anvende varebetegnelsen «Petoncle» for omsetningen av sine kamskjell på det franske markedet. Peru så for seg et betydelig økonomisk tap som følge av denne innskjerpingen fra franske myndigheter. Peru hevdet videre at å knytte det peruvianske kamskjellproduktet «concha de abanico» utelukkende til varebetegnelsen «petoncle» ville signalisere til forbrukerne at peruviansk kamskjell hadde lavere kvalitet enn franske kamskjell.

Både Chile og Canada la seg på en parallell argumentasjonslinje som Peru. De tre landene hevdet derfor at det franske importforbudet ikke kunne anses som legitimt og akseptabelt. Deres innsigelse var for det første at den nye franske importbegrensningen brøt med innarbeidet handelspraksis på det franske markedet, for det andre at forbrukerne ikke skjelner mellom Peruvian Argopecten purpuratus og andre typer kamskjell som kan benevnes Saint-Jacques. Canadas myndigheter framskaffet underlag for dette argumentet ved å gjennomføre en undersøkelse blant franske forbrukere. Denne undersøkelsen viste at kamskjell fra Canada tilfredstilte de krav franske forbrukere stilte til smak, lukt, utseende etc. For det tredje la landene vekt på at det de facto ikke er noen forskjell på kamskjell fra Frankrike og Peru, Chile og Canada med hensyn til størrelse, tekstur, utseende og anvendelsesområde. Siden produktene er like, hevdet Peru at det franske tiltaket representerte et brudd med TBT-avtalens artikler 2.1, 2.2 og 12, så vel som artiklene I og III i GATT 1994.

Et WTO-panel ble nedsatt etter anmodning fra Canada i juli 1995. Et tilsvarende panel ble nedsatt i oktober 1995 etter anmodning fra Peru og Chile. De to panelene la fram interimrapporter i henhold til WTOs vanlige prosedyrer for tvisteløsning. Vurderingene her syntes å gå i EUs disfavør. Det ble gjennomført forhandlinger mellom Frankrike/EU og Peru/Chile/Canada før panelets endelige rapport ble offentliggjort. Det viste seg at disse forhandlingene førte fram til et forlik, noe som gjorde det uaktuelt å iverksette panelets løsning. Forliket mellom Frankrike/EU og Peru/Chile/Canada gikk ut på at Frankrike trakk tilbake sin opprinnelige importrestriksjon fra 1993, og åpnet opp for en mer liberal praksis. Den nye bestemmelsen gikk ut på at kamskjell kan markedsføres og omsettes på det franske markedet enten under navnene «Saint Jacques», «noix de coquilles Saint Jacques», eller «noix de Saint Jacques». Bestemmelsen åpner også for markedsføring med en annen kombinasjon av Saint Jacques-betegnelsen og et begrep som på en naturlig måte sier noe om produktets karakter, koplet til det vitenskapelige navnet på den aktuelle arten. Dessuten sier den nye franske importbestemmelsen at det i markedsføring og omsetning skal framgå hvilket land produktet kommer fra (opprinnelsesland), noe som skal vises i en tydelig tekst på produktet. Denne teksten skal stå på samme side av produktet som varebetegnelsen befinner seg, for

å øke sannsynligheten for at forbrukerne får med seg de nødvendige opplysningene.

3.4 Andre handelstvister relatert til sjømat og TBT

3.4.1 Catfish-saken¹⁸

Det har over flere år skjedd en tilnærming mellom USA og Vietnam med sikte på å normalisere de diplomatiske, politiske og økonomiske relasjonene. På det handelspolitiske området har partene i tråd med dette forhandlet fram en bilateral handelsavtale (U.S. - Vietnam Bilateral Trade Agreement: BTA) som trådte i kraft 10. desember 2001. Handelen mellom de to land begynte imidlertid å øke lenge før det. For Vietnam har eksport av sjømat vært en viktig inntektskilde, og ett av de sentrale produktene har vært det som på engelsk går under betegnelsen «catfish» (på norsk: malle).¹⁹ Ifølge den amerikanske internettavisen «WorldCatch» økte eksporten av catfish til USA fra ca. 286 tonn i 1998 til ca. 3 500 tonn i 1999 og ca. 4 900 tonn i de syv første månedene i 2001. Den vietnamesiske fiskeeksporten har på denne måten fått en stadig sterkere posisjon i det amerikanske markedet. Dette har samtidig bidratt til at amerikanske catfish-produsenter har opplevd tøffere konkurranse, ikke minst fordi den vietnamesiske fisken har vært billigere enn den amerikanske.

Reaksjonene på den tøffere konkurransen lot ikke vente på seg. Først kom anklager om dumping. I tillegg igangsatte amerikanske produsenter en kampanje for å få forbrukerne til å kjøpe amerikansk catfish. Kampanjen inneholdt blant annet beskyldninger om at den vietnamesiske fisken var av dårligere kvalitet, at den hadde blitt produsert under dårlige hygieniske forhold, og at den kunne utgjøre en helsefare. Slike beskyldninger fikk imidlertid ingen støtte fra inspeksjonsmyndighetene i USA. Heller ikke dumpinganklagene førte fram. Dermed kom kravet om at betegnelsen «catfish» skulle reserveres for en bestemt fiskeart – Ictaluridae-familien – som i hovedsak finnes i seks amerikanske sørstater. Disse statene står samtidig for hovedtyngden av den amerikanske catfish-produksjonen. Et sentralt argument for produsentene var at Vietnams bruk av catfish-betegnelser var en måte å villedde amerikanske forbrukere på.

¹⁸ Framstillingen av Catfish-saken bygger på avisartikler og offentlig dokumentasjon lastet ned fra diverse nettsider: U.S./Vietnam Trade Council (<http://www.usvtc.org>), U.S. Department of State (<http://usinfo.state.gov>), United States Senate (<http://www.senate.gov>), hjemmesidene til senator John McCain (<http://mccain.senate.gov>), den amerikanske internettavisen WorldCatch (http://www.worldcatch.com/page/wc_home_wc), Far Eastern Economic Review (<http://www.feer.com>), Asia Times Online (<http://www.asiatimes-chinese.com>), The Financial Express Online (<http://www.financialexpress.com>)

¹⁹ I norske ordbøker oversettes «catfish» med malle eller steinbit. Konflikten mellom USA og Vietnam dreide seg om ferskvannsfisker som tilhører malle-familien. Steinbit er derimot en saltvannsfisk. Språkforvirringen illustrerer at det på disse områdene er et potensial for en reke konflikter med utgangspunkt i spørsmålet om noen skal ha monopol på varebetegnelser.

I Vietnam er det to typer catfish som eksporteres, nemlig *basa* og *tra*. For at amerikanske forbrukere skal være i stand til å skille disse fra amerikansk catfish, har Vietnam gått med på å merke fisken med tilleggsinformasjon, for eksempel «Vietnamese catfish» eller «striped catfish».²⁰ Dette er for øvrig i tråd med både internasjonal praksis og internasjonale standarder som berører tilsvarende problemstillinger (jf. sardin-saken). Forslaget fra de amerikanske produsentene innebar imidlertid at Vietnam overhodet ikke skulle få bruke betegnelsen «catfish» om fisken de eksporterte til USA – den samme restriksjonen skulle for øvrig også gjelde andre land. Forslaget var på denne måten velegnet som en effektiv måte å beskytte amerikansk catfish-produksjon på.

Enkelte politikere fra sørstatene (medlemmer av Kongressen) var lydøre for catfish-produsentenes interesser og tok da også opp saken med den amerikanske regjeringen, blant annet i et brev datert 9. februar 2001 (se appendiks 2). I dette brevet kommer det fram at en viktig motivasjon bak henvendelsen var behovet for å beskytte amerikansk industri som nå ble «truet» av konkurranse fra et U-land med lavkostnadsproduksjon. I september 2001 ble forslaget om å innføre de overnevnte restriksjoner på bruk av betegnelsen «catfish», lagt fram for Kongressen. Innspillet bidro til at president George Bush skrev under på en regulering som innebar at USA ville innføre et midlertidig forbud mot å bruke betegnelsen «catfish» for andre fiskesorter enn de som tilhører Ictaluridae-familien (jf. Agricultural Appropriations Bill Amendment No.2000 to the HR 2330). Enkelte amerikanske politikere kritiserte vedtaket for å være proteksjonistisk og drevet fram av «fiskelobbyen» i sør. I Kongressen var en av de fremste kritikerne av vedtaket senator John McCain. Han la i desember 2001 fram et forslag om å oppheve vedtaket, men lyktes ikke å samle tilstrekkelig støtte for dette. I stedet er det tegn som tyder på at restriksjonene knyttet til bruk av betegnelsen «catfish» kan vedvare. I et vedtak (HR 2964) fra Representantenes Hus er det nemlig inkludert tilsvarende formuleringer som i HR 2330, noe som innebærer at restriksjonene vil kunne gjøres permanente.

Det er klare paralleller mellom catfish-saken og sardin-saken og scallops-saken. Alle disse handler om handelsrestriksjoner som følger av at enkelte land forsøker å innføre reguleringer som reserverer bestemte betegnelser («trade descriptions») for viktige nasjonalt produserte produkter. Både sardin-saken og scallops-saken endte opp i tvisteløsning i WTO. Dette er foreløpig ikke aktuelt for catfish-saken, siden Vietnam ikke er medlem av WTO. Saken ville i så fall vært relevant under TBT-avtalen. Mye tyder på at USA ville stått svakt om saken hadde vært kjørt i WTO, siden tiltaket hadde klare handelsrestriktive virkninger og dessuten først og fremst

²⁰ Som en digresjon kan vi nevne at en rekke forskjellige såkalte bindestreksbetegnelser på «catfish» er i bruk, for eksempel: Channel Catfish, Ripsaw Catfish, Pangasius Catfish, Flat-Head Catfish, African Angel Catfish, Red-Tailed Catfish, Spotted African Catfish, Tiger-Striped Catfish, Synodontine Catfish, Bronze Corydoras Catfish, Spotted Raphael Catfish, Sucker Catfish, Striped Rapael Catfish, Royal Sturisoma Catfish (hentet fra hjemmesidene til San Antonio Zoo, USA: <http://www.sazoo-aq.org/>)

synes å ha vært proteksjonistisk motivert. Tiltaket hadde heller ikke støtte i internasjonale standarder.

Det er ellers interessant å merke seg USAs opptreden i henholdsvis sardin-saken og scallops-saken på den ene siden og catfish-saken på den andre. I de to første gikk USA inn som tredjepart for å støtte de land (Chile og Peru) som hadde klaget EU inn for WTO fordi EU hadde innført reguleringer med sikte på å reservere scallops- og sardinbetegnelse for europeiske produkter. I catfish-saken, der amerikanske produsenters interesser var berørt, innførte USA derimot en tilsvarende handelsrestriktiv regulering som det EU hadde gjort. USA viser med andre ord en klar inkonsistens i sin opptreden.

3.4.2 Ørret-saken²¹

Ørret ble første gang innført til New Zealand på 1800-tallet. New Zealand hadde ingen ørretstamme fra før, og den innførte fisken dannet derfor utgangspunkt for dagens ørretstamme – en bestemt type regnbueørret som i hovedsak lever i innsjøene på nordøya. Forekomsten har hele tiden vært begrenset, og New Zealand har hatt klare restriksjoner på fisket som først og fremst har dreid seg om sports- og fritidsfiske. Etter hvert har målsettingen om å sikre at ørretfiske drives på ikke-kommersiell basis, blitt nedfelt i lovgivningen.

I Conservation Act, som ble vedtatt i 1987, fantes det bestemmelser som var ment å skulle beskytte ørret som en potensielt truet naturressurs. Loven bidro til et forbud mot handel med ørret, noe som i praksis også inkluderte et forbud mot import. Man skulle unngå at det ble skapt et kommersielt marked på New Zealand. Hensikten var å sikre at ørret skulle vedvare som en ikke-kommersiell ressurs som først og fremst ble utnyttet gjennom et regulert sports- og fritidsfiske.

I 1990 gjennomgikk loven en revidering, og ordlyden i bestemmelsene relatert til ørret ble endret.²² I denne prosessen oppstod det et «hull» i lovverket som kunne tolkes på den måten at selv om det ikke var lov å drive handel med ørret fra New Zealand, så kunne det være mulig å importere ørret fra andre land. Etter at denne muligheten var oppdaget,²³ innførte regjeringen i 1998 en midlertidig importrestriksjon («Customs Import Prohibition (Trout) Order»). Reguleringen innebar et forbud mot import av ørret og ørretprodukter for kommersielt bruk, hvis da ikke

²¹ Framstilling av ørret-saken bygger på referater fra to møter i TBT-komiteen i WTO (som er referert til i teksten), intervjuer med ansatte ved WTO-delegasjonene til Canada og New Zealand, i tillegg til informasjon lastet ned fra følgende nettsider: New Zealand Government Online (<http://www.govt.nz>), New Zealand Department of Conservation (<http://www.doc.govt.nz>), New Zealand Ministry of Agriculture and Forestry (<http://www.maf.govt.nz/mafnet/>), New Zealand Government Executive (<http://www.executive.govt.nz>), New Zealand Federation of Freshwater Anglers (http://www.geocities.com/ken_sims_98/nzffa/)

²² Det eksisterte for eksempel en formulering om at restriksjoner gjaldt for fisk som var «taken in New Zealand».

²³ Blant annet som følge av at landbruksdepartementet på New Zealand la opp til å godkjenne en søknad om å få importere ørret.

«Minister of Conservation» hadde åpnet for unntak.²⁴ Samme år ble det framsatt et privat forslag i Parlamentet («Conservation (Protection of Trout as a Non-Commercial Species) Amendment Bill») som ble oversendt til vurdering i «Transport and Environment Committee». Forslaget var ment som et tillegg til Conservation Act fra 1987 og skulle sikre at ørretfiske reserveres for sports- og fritidsfiske, at oppdrett av ørret ikke forekommer, og at det ikke eksisterer et kommersielt marked for ørret på New Zealand. «Hullet» i lovgivningen skulle på denne måten tettes ved at forbudet mot kommersiell import av og handel med ørret ble nedfelt i permanent lov. Den midlertidige importrestriksjonen skulle gjelde fram til forslaget (inkludert eventuelle modifikasjoner) om lovendring var behandlet og vedtatt av parlamentet.

I New Zealand skal lovforslag eller forslag om endringer/modifikasjoner av eksisterende lover, gjennom tre behandlinger i parlamentet: first, second og third reading. Regjeringen har mulighet til å modifisere forslagene underveis på bakgrunn av parlamentets kommentarer. Under den første behandlingen fikk «Conservation (Protection of Trout as a Non-Commercial Species) Amendment Bill» støtte av flertallet i parlamentskomiteen, blant med henvisning til at « .. recreational trout fishing is a vital part of the New Zealand lifestyle». Komiteen støttet videre fullt ut hensikten med forslaget, nemlig å bevare ikke-kommersielt ørretfiske på New Zealand og hindre etableringen av et marked for handel med ørret.

Tre temaer, alle forbundet med hensynet til å bevare ørret som en naturressurs som kun skulle utnyttes gjennom sports- og fritidsfiske, stod sentralt i debatten om lovforslaget. Interesseorganisasjoner som «New Zealand Federation of Freshwater Anglers» og «Fish & Game» var for øvrig svært aktive i denne debatten.

- **Fiskehelse:** Spørsmålet var i hvilken grad import av ørret ville øke risikoen for at smittsomme fiske sykdommer blir innført til New Zealand
- **Forhindre tjuvfiske:** Spørsmålet var om etablering av et marked for handel med ørret på New Zealand, som vil være konsekvensen av å tillate kommersiell import, kan føre til økt tjuvfiske som igjen vil kunne true den nasjonale ørretstammen
- **Bevare sports- og fritidsfiske som kulturell arv og turistattraksjon:** Spørsmålet var om kommersialisering av ørret som ressurs vil true de lange tradisjonene på New Zealand med å reservere ørretfiske for sports- og fritidsfiske, og om dette igjen kunne redusere verdien av ørretfiske som turistattraksjon

Det ble også påpekt at det å åpne for import kan bidra til å øke presset for at oppdrett av ørret blir tillatt. Enkelte, ikke minst interessegruppene, mente dette kunne true både det første og siste hensynet som er nevnt over.

²⁴ Privat import av ørret på under 10 kg var tillatt.

Et mindretall av parlamentsmedlemmene var skeptiske til måten disse temaene ble brukt på i argumentasjonen for et importforbud. De påpekte blant annet at en risikoanalyse som var utført i regi av landbruksdepartementet, viste at det var en forsvinnende liten risiko for at import av ørret til menneskeføde skulle representere noen fare for ørretstammen på New Zealand. Enkelte viste dessuten til at et legitimt marked for ørret basert på import, faktisk kunne redusere incentivene for å drive tjuvfiske. Andre, blant annet frihandelsorienterte bondeorganisasjoner, var bekymret fordi importrestriksjonene brøt med den positive holdningen New Zealand ellers hadde til frihandel. De mente at forbudet kunne skape problemer for New Zealands eksport, ikke minst på grunn av internasjonale avtaleforpliktelser. Også den kommersielt baserte fiskeindustrien uttrykte ønsker om at New Zealand skulle åpne for import.

Forholdet til internasjonale avtaler, først og fremst WTO, var nettopp en av de kompliserende faktorer som parlamentarikerne tok opp i sin rapport. På den ene siden viste de til at New Zealands tiltak muligens kunne rettferdiggjøres under GATT artikkel XX (d) og (g). På den andre siden viste de til at eksperter i utenriksdepartementet stilte seg tvilende til dette og hadde hevdet at New Zealand sannsynligvis kom til å stå svakt hvis importrestriksjonen ble brakt inn for tvisteløsning i WTO. Flertallet i komiteen valgte likevel å anbefale det framsatte forslaget og oppfordret regjeringen til å jobbe videre med en løsning på hvordan den nasjonale ørretstammen og sports- og fritidsfiske kunne beskyttes.

Det hadde imidlertid allerede oppstått internasjonale komplikasjoner som følge av importrestriksjonene. Et firma fra New Zealand - «Southfresh» – hadde fått avslag på en søknad om å importere ørret fra Canada. Canada tok opp saken med myndighetene på New Zealand og hevdet at importforbudet var i konflikt med de forpliktelser New Zealand hadde påtatt seg under WTO. Etter hvert tok Canada opp denne saken i TBT-komiteen. Canada anser at det å reise en sak i TBT-komiteen er en måte å legge ekstra press på en handelspartner i tilfeller der bilaterale konsultasjoner ikke fører fram. På et møte som ble holdt 17-19. mai 2000, viste den canadiske representanten til at Canada hadde besøkt New Zealand flere ganger for å klage på importrestriksjonene og at de gjentatte ganger hadde stilt spørsmål om formålet med disse (WTO 2000c: 3). Representanten mente det ikke var skaffet til veie noe informasjon som ga støtte til restriksjonene på grunnlag av bevaringshensyn eller andre hensyn. Han hevdet videre at New Zealand brøt sine forpliktelser under WTO generelt og TBT-avtalen spesielt. Samtidig oppfordret han New Zealand til å klargjøre sin posisjon og å oppfylle sine internasjonale forpliktelser ved fjerne det midlertidige importforbudet, og å stoppe arbeidet med å gjøre forbudet permanent. Representanten fra New Zealand svarte med å vise til at det midlertidige importforbudet var iverksatt for å få tid til en grundig gjennomgang og vurdering av hvordan ørretfiske skulle bevares. Han argumenterte videre med at kommersielt salg av ørret kunne føre til alvorlige problemer med å bevare et bærekraftig fiske av vill ørret.

28. juni 2000 forlenget New Zealand det midlertidige importforbudet med ni måneder, siden «Conservation (Protection of Trout as a Non-Commercial Species)

Amendment Bill» fortsatt var til behandling i regjeringen. Canada gjentok sine innsigelser mot importforbudet i TBT-komiteens møte 21. juli 2000. Representanten fra New Zealand fastholdt at det pågikk et arbeid med å tilpasse lovgivningen og at Canada og andre interesserte WTO-medlemmer var invitert til å inngå i konsultasjoner med New Zealand om disse spørsmålene (WTO 2000d: 6). Ørret-saken har også vært drøftet flere ganger bilateralt på ministernivå.

Det midlertidige importforbudet ble først forlenget med syv måneder fra og med april 2001, og deretter med *tre år* fra og med oktober samme år. Ifølge «New Zealand Federation of Freshwater Anglers» var det nå tegn til at regjeringen var på glid i retning av å tilpasse forlaget til kravene fra Canada. Ut i fra hvor lang tid det tar å behandle lovforslaget, tyder samtidig mye på at myndighetene har problemer med å bestemme seg for hvordan konflikten mellom internasjonale forpliktelser og nasjonale bevaringshensyn skal håndteres. Spørsmålet er dermed om Canada eller andre land med interesser knyttet til eksport av ørret til New Zealand, velger å bringe saken inn for tvisteløsning i WTO.

Det er ikke helt lett å se hvorfor New Zealands importrestriksjon skulle høre inn under TBT-avtalen. Både GATT artikkel XX og TBT-avtalen ble trukket fram i diskusjonen. Spørsmålet er i den sammenheng hvordan New Zealands regulering skal karakteriseres. Hvis reguleringen betraktes som en kvantitativ restriksjon i tråd med GATT artikkel XI, vil artikkel XX være relevant. Oppgaven for New Zealand vil i så fall være å rettferdiggjøre importforbudet som et nødvendig unntak ut ifra de fremførte bevaringshensyn. Myndighetene på New Zealand har imidlertid også hevdet at importrestriksjonen er en teknisk regulering som er innført for å oppfylle målsettinger som er nedfelt i tidligere lovgivning, først og fremst Conservation Act. Fokus er i den forbindelse på det kommersielle aspektet: New Zealand tillater ikke *kommersiell* import av ørret fordi ørret skal være en ikke-kommersiell ressurs. Dermed er begrunnelsen tettere knyttet opp mot måten produktet er produsert og tilbudt på, noe som kan gjøre TBT-avtalen relevant. Canada hadde ikke en utpreget juridisk tilnærming da de tok opp saken i TBT-komiteen, men har ellers hevdet at de anser artikkel 2.2 for å være relevant. Det er likevel kun en eventuell tvisteløsning som kan bidra til endelig klargjøring av hvordan denne saken skal vurderes i forhold til TBT-avtalen.

Det er uansett mye som tyder på at New Zealand har en svak sak i WTO. Det er vanskelig å argumentere for at importrestriksjonen er det minst handelsrestriktive tiltaket som kan fremme de nevnte hensyn, og at det ikke skulle være mulig å sikre bevaring av ørret og opprettholdelse av det tradisjonelle sports- og fritidsfiske, på andre måter.

3.5 TBT-avtalen og potensialet for tvister i internasjonal handel med sjømat

Til tross for at TBT-avtalen har eksistert i mange år, er det fortsatt et tynt grunnlag for å vurdere betydningen av konkrete avtalebestemmelser. I asbest-saken ble

ingen konkrete TBT-bestemmelser vurdert utover definisjonen av tekniske reguleringer, i Scallops-saken er de sentrale dokumentene (ikke minst panelets mid-term report) unndratt offentlighet, og i sardin-saken er det pr. 1. mars 2002 ikke kommet noen panelrapport. Samtidig ser vi at TBT-avtalen brukes som argument for å løse bilaterale konflikter. Ifølge informantene blir da også en rekke saker løst bilateralt med TBT-avtalen som referansepunkt. TBT-avtalen kan på denne måten virke disiplinerende på landene, og kan samtidig være et viktig verktøy i handelspolitisk sammenheng, både for de land som opplever problemer for sine eksportnæringer og for de land som opplever spesielle beskyttelsesbehov.

Ut i fra de tvistene vi har studert, ser vi at det er en rekke elementer i TBT-avtalen som er relevante i forbindelse med handelen med sjømat. Miljøhensyn, merking, PPMs, og varebetegnelser er eksempler på dette. I den forbindelse pågår en viktig diskusjon knyttet til hvordan man skal definere «like products» når miljøhensyn og ikke-produktrelaterte PPMs eventuelt trekkes inn i tvistene. I TBT-sammenheng er her forholdet mellom U-land og I-land en viktig dimensjon. Et viktig aspekt ved dette er faren for at enkelte I-land vil innføre nye handelshindringer som følge av at U-land får økt eksportkapasitet og innpass på nye markeder. Her er det nok å nevne catfish-saken der USAs motivasjon var klart preget av proteksjonisme og amerikanske produsenters opplevelse av å være truet av billig sjømat fra Vietnam.

Det er vanskelig å vurdere hvor viktig TBT-avtalen er for handelen med sjømat. Vi ser likevel at avtalen står sentralt i forbindelse med flere av debattene i WTO som dreier seg om forholdet mellom handel og miljø, der både merking, GMO, og PPMs inngår som viktige elementer. En enda tettere integrering av disse elementene i WTO-regelverket, vil kunne få stor betydning for TBT-avtalen og vil samtidig kunne øke potensialet for tvister på TBT-området.

4 Handtering av TBT-området i Norge

4.1 Organiseringen av det norske TBT-arbeidet

Enkelte av Norges forpliktelser iht. TBT-avtalen krever etablering av mer permanente institusjoner på nasjonalt nivå. Det er særlig TBT-avtalens prinsipp om *åpenhet* («transparency») som krever etablering av faste prosedyrer. Disse prosedyrene knytter seg på den ene siden til utarbeidelse av standarder, og på den andre siden til utarbeidelse av tekniske reguleringer som *ikke* er basert på noen internasjonal standard.

Åpenhetsprinsippet innebærer at handelspartnere skal ha innsyn i og mulighet til å kommentere et lands arbeid med å utarbeide tekniske reguleringer. Dette innebærer ikke bare at nødvendig informasjon skal være tilgjengelig for handelspartnere dersom de ber om det, men også at partene har en plikt til aktivt å spre informasjon.

I de tilfeller hvor en planlagt teknisk regulering ikke er basert på noen internasjonal standard og kan tenkes å ha betydelige konsekvenser for andre staters handel, skal medlemslandet på et «tidlig passende» tidspunkt i prosessen notifisere andre WTO medlemmer om dette, slik at deres kommentarer kan tas i betraktning og endringer gjøres (artikkel 2.9). Avtaler som inngås med andre land angående tekniske reguleringer, standarder eller kontrollprosedyrer («conformity assessment procedures»), skal også notifiseres. Notifiseringer rettes til TBT-komiteens sekretariat som er ansvarlig for å sirkulere dem til de andre medlemslandene. Notifikasjonene gjøres allment tilgjengelige gjennom WTOs nettsider. Formålet med notifikasjonene er å forberede handelspartnere på kommende reguleringer, gi

dem mulighet til å vurdere om disse er i overensstemmelse med TBT-avtalen, samt å gi mulighet for kommentarer og innsigelser underveis.

Norges praksis med notifikasjoner varierer alt ettersom den planlagte reguleringen er EØS-harmonisert eller ikke. Ikke-harmoniserte reguleringer notifiseres av det norske Utenriksdepartementet. UD mottar notifikasjoner fra de enkelte fagdepartementene og videresender dem til Norges faste delegasjon i Genève, som så formidler disse videre til TBT-sekretariatet. For de harmoniserte reguleringene er ansvaret ennå ikke avklart, og Norge har følgelig ennå ikke etablert prosedyrer for å innfri sine forpliktelser i forhold til å notifisere disse. EU kommisjonen notifiserer EF-direktiv på vegne av de femten EU-landene, men informerer i dag ikke om at notifikasjonen også gjelder EFTA-land, og Norge notifiserer ikke EØS-harmoniserte direktiv selv. En slik notifikasjon vil kunne innebære at Norge og EU hver for seg må forholde seg til kommentarer fra WTO-medlemmer samtidig som de forhandler internt om harmoniseringen. De kommentarer som EU mottar fra andre WTO-medlemmer angående notifikasjonen vil gjennom harmoniseringsprosessen naturligvis påvirke utformingen av også norske regler, men per i dag gis det ingen spesifikk informasjon om at notifikasjonen også gjelder utkast til regelverk i EFTA-landene. Det samme gjelder for SPS-avtalen. Norge er i dialog med EU-kommisjonen for å finne en løsning på dette problemet. UD har foreslått overfor de norske fagdepartementene og EFTA at kommisjonen notifiserer EØS-direktiv på vegne av også EFTA-landene.

I de tilfeller hvor en teknisk regulering er basert på en internasjonal standard, så er kravet til åpenhet ansett for å være ivaretatt i og med at internasjonalt standardiseringsarbeid følger visse retningslinjer for åpenhet. Notifikasjon til andre WTO-medlemmer er følgelig ikke nødvendig.

Imidlertid er medlemslandene forpliktet til å påse at sentrale statlige standardiseringsorganisasjoner aksepterer og følger de retningslinjer for standardisering som er nedfelt i Annex 3 til TBT-avtalen («Code of Good Practice for the Preparation, Adoption and Application of Standards»). Landene er også forpliktet til å gjennomføre «rimelige tiltak» for å sikre at også ikke-statlige standardiseringsorganisasjoner aksepterer og følger Annex 3 (Artikkel 4.1). «Code of Good Practice» slår fast at utarbeidelse av standarder skal følge de samme prinsipper som utarbeidelse av tekniske reguleringer. Standarder skal ikke virke diskriminerende, de skal ikke skape unødige handelshindringer, og standardiseringsarbeid skal følge visse prosedyrer for åpenhet. Det slås fast at nasjonale og regionale standardiseringsorganer skal basere sine standarder på internasjonal standard der slike eksisterer, og det kreves også at standardiseringsorganisasjoner i størst mulig grad deltar i internasjonalt standardiseringsarbeid, samt anstrenger seg for å unngå overlappende standarder.

Utviklingen av norske standarder skjer i regi av private standardiseringsorganisasjoner organisert under Norges Standardiseringsforbund (NSF). NSF, som har anerkjent Annex 3 i TBT-avtalen, representerer Norge i den europeiske standardiseringsorganisasjonen CEN og i den internasjonale standardiseringsorganisasjonen ISO, som begge opererer etter TBT-avtalens prinsipper for standardisering. På matvareområdet blir de fleste internasjonale standarder utarbeidet innenfor FN-

organet CAC. ISO og CAC er imidlertid komplementære i og med at ISO utformer prøvetakings- og analysestandarder som gjerne brukes for å vurdere overholdelse av CAC' kvalitetsstandarder. Det kan også i noen grad foregå overlappende arbeid, for eksempel gjennom den pågående utviklingen av sporbarhetsstandarder på matvareområdet.

I motsetning til tekniske reguleringer er det frivillig for en eksportør å følge en gitt teknisk standard. Det vil si at standarder ikke direkte styrer handel slik som reguleringer, og heller ikke utgjør handelshindringer på samme måte. Når TBT-avtalen likevel vier også standardisering betydelig oppmerksomhet, så er det fordi frivillige merkeordninger i praksis kan virke handelsvridende og fordi standarder gjerne danner grunnlag for tekniske reguleringer. TBT-avtalen fastsetter følgelig regler for ikke-diskriminering og åpenhet for både regulerings- og standardiseringsarbeid. Internasjonale standarder er en forutsetning for harmonisering av de enkelte lands tekniske reguleringer, og standardiseringsarbeid er derfor ansett som viktig for å sikre friere verdenshandel. TBT-avtalens artikkel 2.4 slår følgelig fast at WTO medlemmenes tekniske reguleringer skal baseres på internasjonale standarder der slike standarder eksisterer. WTO medlemmenes generelle plikt til å delta i internasjonalt standardiseringsarbeid er fastsatt i TBT-avtalens artikkel 2.6.

TBT-avtalens artikkel 10 krever også at alle medlemsland etablerer et (eller eventuelt flere) informasjonssenter («enquiry point») hvor handelspartnere kan henvende seg med forespørsler angående tekniske reguleringer, standarder og kontrollprosedyrer. Informasjonssenteret skal ha oversikt over medlemslandets TBT-notifikasjoner og etter forespørsel fremskaffe relevante dokumenter til disse, om nødvendig på et internasjonalt språk. Informasjonssenteret skal også kunne informere om nasjonale medlemskap i internasjonale og regionale standardiseringsorganisasjoner. Listen over de ulike WTO-lands informasjonssentra er tilgjengelig gjennom WTOs hjemmesider. I Norge er det NSF som har rollen som informasjonssenter. I praksis fyller NSF informasjon oppgavene gjennom å videreformidle handelspartneres spørsmål angående Norges notifikasjoner til den instans som har utarbeidet notifikasjonen. Norge mangler i dag informasjonssenter for EØS-harmoniserte regler, men UD har foreslått at NSF i framtiden skal fylle også denne rollen.

4.2 Organisering av Norges arbeid i TBT-komiteen

4.2.1 Formell ansvarsfordeling

Mens ansvaret for TBT-saker i EØS ligger i Nærings- og handelsdepartementet (NHD), så ligger ansvaret for TBT-saker i WTO under UD. UD sendte i en periode en saksbehandler fra Oslo til TBT-komiteens møter, men har i den senere tid ikke sendt hovedstadsdelegater. UD deltar ikke direkte i saksforberedelsene til TBT-komiteens møter. Det blir imidlertid sagt at det *kan* være behov for større direkte engasjement fra UD sin side, men at det samtidig vil være ønskelig at disse

behovene defineres nærmere av fagdepartementene. UD har til nå i svært liten grad mottatt signaler fra fagdepartementene angående TBT-arbeid i WTO. Fra UD sin side antydes det at det nok kan være et betydelig potensial for forbedring på dette feltet. UD påpeker at de besitter kompetanse på avtaleverket innen rettsavdelingen og i handelspolitisk avdeling. Imidlertid kommer det i liten grad signaler fra fagdepartementene, noe som betyr at det potensialet som eventuelt ligger i UD forblir utnyttet. Det kan også hevdes at den begrensede oppfølgingen av TBT-saker generelt og arbeidet i TBT-komiteen spesielt, kan hemme kompetanseutviklingen også innen UD.

Faktiske eller potensielle handelshindringer for norske eksportører kan i prinsippet fanges opp på to stadier, og to tilhørende måter. Før det første kan reguleringer fanges opp før de trer i kraft gjennom overvåking og vurdering av de notifikasjonene som handelspartnere sender til WTO. Fordelen med å orienteres på dette stadiet er at man kan starte bilaterale konsultasjoner tidlig og eventuelt reise saken i WTO før reguleringen trer i kraft. UD har i dag ikke etablert prosedyrer for å gjennomgå handelspartneres TBT-notifikasjoner, og den faste delegasjonen i Genève har heller ikke kapasitet til å gjøre dette. I Norge har NSF oppgaven med å formidle andre lands notifikasjoner til relevante instanser i Norge. De enkelte notifikasjoner distribueres imidlertid ikke, ettersom disse nå er tilgjengelige gjennom WTOs hjemmesider. NSF sender isteden hver måned rutinemessig ut en generell oppfordring gjennom en fast e-postliste om å gå igjennom nye WTO-notifikasjoner på internett. E-postlista utarbeides på bakgrunn av uttrykt ønske om å stå der. Dette innebærer at det er opp til den enkelte instans å oppsøke, gjennomgå og vurdere andre lands notifikasjoner. Fiskeridepartementet er i dag den eneste fiskeriinstans som står på e-postlisten. Imidlertid har hverken FID eller direktoratet i dag rutiner for systematisk å registrere nye TBT-notifikasjoner eller å vurdere konsekvenser for norsk fiskeeksport og lovligheten i forhold til TBT-avtalen. I løpet av prosjektet har vi heller ikke greid å dokumentere at det i dag finnes juridisk kompetanse blant norske fiskerimyndigheter til å foreta slike vurderinger. UD besitter en viss juridisk kompetanse som det kan være grunnlag for å utnytte i denne sammenheng.

På den annen side har både EU og USA godt utviklede systemer for å følge opp andre lands notifiserte og ikke-notifiserte TBT-tiltak og for å reagere dersom noe skulle være avtalestridig. Norge setter i dag i stor grad lit til at disse aktørene skal fange opp og reagere på tekniske handelshindringer av betydning for norske interesser. Imidlertid deler ingen av disse aktørene Norges interesser fullt ut på sjømat siden. Både EU og USA er store importører av sjømat, og kan som sådan tenkes å representere motsatte interesser av Norge. UD anser likevel at disse statene er frihandelsorienterte og vil fange opp relevante saker der regelverket brytes. Når det gjelder EUs egne direktiver, så vil Norges TBT-arbeid innenfor EØS ta hånd om dette.

Når handelshindringer ikke fanges opp på notifikasjonsstadiet, vil de gjerne melde seg gjennom at norske eksportører møter problemer på grensene, slik som endrede dokumentasjonskrav eller varespesifikasjoner. I slike tilfeller vil næringen

ofte henvende seg til Fiskeridirektoratet eller ett av Eksportutvalget for fisk sine utekontorer, for så å motta individuell veiledning derfra. Ofte vil Fiskeridirektoratet ta kontakt med relevante fagmyndigheter i importørlandet for å løse problemene. Der hvor problemene er av mer generell karakter, som for eksempel ved importforbud som følge av nye reguleringer, vil dette eventuelt kunne bringes opp på politisk nivå. Som oftest vil man forsøke å komme til enighet gjennom bilaterale ordninger. Fra direktoratets side har det imidlertid vært uttrykt et behov for å kunne fange opp problemer på et tidligere tidspunkt for å kunne løse problemer før de melder seg for norske eksportører. I dag mottar direktoratet av og til forhåndsbeskjeder gjennom ambassadene, men det potensialet som ligger i å fange opp WTO-notifikasjoner er ikke utnyttet. På den annen side vil rutiner for å fange opp notifikasjoner fungere etter hensikten kun i den grad handelspartnere faktisk overholder sine forpliktelser. Oppfølging av notifikasjoner vil således måtte være et supplement og ikke et substitutt for andre informasjonskilder.

Selv i tilfeller der Norge anser å ha WTO-regelverket på sin side, vil man som regel, ut ifra et ønske om ikke å skade forholdet til motparten, forsøke å holde konflikten på et så lavt nivå som mulig, og forsøke å finne omforente bilaterale ordninger. Det er følgelig en viss terskel for å bringe norske eksportproblemer inn i WTO-systemet. Følgelig er det også liten grad av kontakt mellom representanter for norske eksportører og UD i disse spørsmålene, og de handelshindringer som eksportørene møter ute blir derfor sjelden løftet opp på WTO-nivå.

Norge søker først og fremst å finne løsninger på problemer bilateralt, som for eksempel i klippfisksaken som *kunne* vært reist i TBT-komiteen (se kapittel 5.1 i denne rapporten). Dette kan forøvrig sies å være et generelt trekk ved håndteringen av slike saker i internasjonal handel. Når en sak reises i TBT-komiteen, er det som regel fordi bilaterale konsultasjoner ikke har ført fram.

Ved spesielle problemer trekker UD inn annen teknisk ekspertise fra Norge. NSF har vært brukt i slike sammenhenger, og har også dekket møter i TBT-komiteen. NSF har imidlertid vært trukket inn svært sporadisk, og mottar få forespørsler om dette. NSF anser også at det er grunnlag for å benytte seg av deres kompetanse på dette feltet i større grad enn det gjøres i dag.

Norge har heller ikke foreløpig meldt seg som tredjepart i noen tvister på TBT-området, og har begrenset kunnskap om relevante TBT-saker i komiteen og tvisteløsningssystemet (f.eks. ørret-saken og sardin-saken).

Norges faste delegasjon i Genève forventes å ta seg av representasjon i TBT-komiteen og saksforberedende arbeid. Delegasjonen reagerer imidlertid på konkrete saker primært etter instruks fra Oslo. Fraværet av rutiner for saksforberedelse og oppfølging av notifikasjoner i Oslo fører imidlertid til at slike instruksjoner kommer sjelden. Norge er følgelig lite aktiv i TBT-arbeidet i WTO. Fra UD sin side er man inneforstått med at dette feltet prioriteres lavt i delegasjonen som en følge av at det gis lav prioritet hos UD selv. UD's vurdering er at Norges interesser på TBT-området er rimelig godt ivaretatt gjennom EØS-samarbeidet, hvor Norge har etablerte rutiner for TBT-saker. På den annen side går ca. 40 prosent av

Norges eksport av fisk og fiskeprodukter til stater utenfor EU.²⁵ Følgelig omfattes ikke denne eksporten av reglene for EUs indre marked. UD anser likevel at EU i all hovedsak vil dele interesser med Norge på dette området i WTO. Nå kan det i den forbindelse sies at dette ikke vil være tilfelle i alle saker. I sardin-saken er det relativt klart at Norge på prinsipielt grunnlag først og fremst hadde felles (eksport-) interesser med EUs motpart Peru (se også kapittel 5.2 i denne rapporten). Det kan også påpekes at Norge er mer harmonisert med EU på SPS-området enn på TBT-området, noe som gjør det vanskelig å bruke akkurat *dette* som begrunnelse for hvorfor SPS-arbeidet i WTO er høyere prioritert og bedre organisert/koordinert enn TBT (se også kapittel 6.1 i denne rapporten).

Norge har også lite kontinuitet på personellsiden i TBT-arbeidet innen WTO. Den norske representanten til TBT-komiteens møter har stort sett vært skiftet ut hvert år. I tillegg kommer at ansvaret for arbeidet i TBT-komiteen kun utgjør en relativt liten del av representantens mange arbeidsoppgaver, som også omfatter en rekke andre ansvarsområder under varerådet, så som tollspørsmål og opprinnelsesregler. TBT-avtalen er en relativt omfattende og kompleks avtale, og det vil normalt ta noe tid å opparbeide den kompetanse som kreves av en dynamisk aktør på dette feltet. I tillegg går de enkelte sakene ofte over lang tid, slik at det kreves kontinuitet for å holde seg orientert om disse. De stadige utskiftninger av Norges representanter i TBT-komiteen utgjør dermed et hinder for oppbygging av nødvendig kompetanse. Nyansatte i delegasjonen får gjerne ansvaret for dette feltet det første året for å tilegne seg kunnskap om det grunnleggende WTO-regelverket. Den lave kompetansen på feltet er også en medvirkende faktor til lav kontinuitet. Arbeidsfeltet anses som teknisk og tildels komplisert, og mange delegater har ønske om å arbeide med saker av mer politisk karakter, hvor de samtidig har bedre faglig bakgrunn. TBT-arbeidet får dermed preg av å være et slags «venteværelse» for nyansatte i delegasjonen. Tendensen er dermed at delegater forlater dette arbeidsområdet før de føler at de har opparbeidet kompetanse nok til å kunne beherske feltet, og også før de får anledning til å kunne fatte interesse for det. Vanlig ansettelsesperiode for ambassadesekretærer er tre år, og dette vil i seg selv kunne legge begrensninger på muligheten for kontinuitet på *personellsiden i delegasjonen*. Samtidig kunne kontinuiteten vært bedre sikret hvis de ansvarlige hadde arbeidet med TBT-saker *før de* kom til delegasjonen.

Internt i delegasjonen ligger mye av ansvaret for de enkelte saksområder på representantene i de tilhørende komiteer. De mange og til dels komplekse saksfeltene reduserer mulighetene for styring og prioritering fra sentralt hold i delegasjonen. De kommende dagers dagsorden for de ulike komiteer, blir tatt opp på ukentlige møter internt i delegasjonen, slik at aktuelle fagråder kan trekkes inn når deres felt berøres. Ettersom Norge mangler et hjemmeapparat som i tilstrekkelig grad kan følge opp saker og gi instruksjoner, blir det i stor grad opp til den enkelte delegat å vurdere hvilke saker som gis prioritet.

²⁵ Kilde: Hjemmesidene til Fiskeridepartementet (<http://www.odin.dep.no/FID>): Statistikk fra Eksportutvalget for fisk over Norges eksport av fisk og fiskeprodukter

I tilfeller der Norge selv mangler ressurser eller prosedyrer til å følge opp et saksområde, kan bruk av vennegrupper og uformelt nettverk være en styrke. Norge har imidlertid begrenset uformelt nettverk på TBT. Oppbygging av slikt nettverk med basis i den faste delegasjonen vanskeliggjøres også gjennom at potensielle alliansepartnere gjerne er representert fra sine respektive hovedsteder, slik at nettverksbygging ofte må foregå på dette nivået.

4.2.2 Prioritet og aktivitetsniva

Fraværet av TBT-relaterte instruksjoner fra Oslo til den faste delegasjonen i Genève gjenspeiler at TBT-arbeidet i WTO er lavt prioritert fra UD sin side. Norge har ikke utarbeidet klar politikk i forhold til hvilke hensyn som er viktige for Norge i TBT-arbeidet. Det er heller ikke etablert noen klar ansvarsfordeling i forhold til saksforberedende arbeid og overvåking av notifiserte og ikke-notifiserte TBT-tiltak. Apparat for å koordinere nasjonale interesser er fraværende. Følgelig gjøres det lite på dette området både innen den faste delegasjonen og i Oslo. UD sendte tidligere en delegat fra Oslo til TBT-komiteens møter, men komitéarbeidet har i den senere tid i sin helhet vært overlatt til den faste delegasjonen. Det gis fra delegasjonens side uttrykk for at mer kontakt med hjemmemyndighetene nok ville være ønskelig i forhold til TBT-arbeidet, primært for å sikre at delegasjonen ikke overser saker som kan vise seg å ha betydning for norske interesser.

Det generelle synet i Norges faste delegasjon i Genève er at TBT-avtalen er lite relevant på matvareområdet, inkludert fiskeri. På disse feltene konsentreres arbeidet derfor omkring SPS-komiteen ettersom det anses at regulering av matvarehandel primært angår bestemmelser i SPS-avtalen. Fiskeriråden er følgelig meget sjelden tilstede på TBT-komiteens møter. Det legges også begrenset vekt på å fange opp og følge fiskerirelaterte saker i TBT-komiteen. Det fremholdes i denne sammenheng at mange matvaresaker notifiseres som både SPS- og TBT-saker og at en del av de saker som reises i TBT-komiteen egentlig hører inn under SPS. Konflikten mellom New Zealand og Canada angående førstnevntes importforbud på ørret var for tiden det eneste eksempelet delegasjonen kjente til av fiskerisaker som hadde vært oppe i komiteen. Den pågående panelsaken om bruk av «sardin»-betegnelsen var ukjent som TBT-sak.

4.3 TBT-arbeidets relative prioritet

Når det gjelder tiltak som kan fungere som tekniske handelshindringer, så er det primært de som er knyttet til folkehelse, dyrehelse og plantehelse – med andre ord de som berøres av SPS-avtalen – som er prioritert fra Norges side. Andre typer tekniske reguleringer og standarder anses å være av relativt mindre betydning, særlig på matvaresektoren. Norges system for oppfølging av SPS-relaterte spørsmål er følgelig langt bedre utbygget enn det vi finner på TBT-området.

Landbruksdepartementet (LD) har hovedansvaret for SPS-arbeidet i WTO og leder også den norske delegasjonen i SPS-komiteen. Ansvar for koordinering

med andre departementer ligger også hos LD, som holder forberedelsesmøter med andre berørte departementer i forkant av møtene i SPS-komiteen for å koordinere og klargjøre Norges posisjon. Fiskeri og landbruk er de mest sentrale interessene i SPS-arbeidet, og det legges vekt på å få til nødvendig koordinering mellom disse potensielt motstridende interessene. LD sender flere delegater fra Oslo (i regelen to til tre) til SPS-komiteens møter. FID begynte å delta på disse møtene først i 2000, og sender nå én delegat. I tillegg deltar Landbruksråden fra Norges faste delegasjon i Genève. Fiskeriråden deltar i saker der det er aktuelt. Det er også forholdsvis stor grad av kontinuitet i representasjonen. Når det gjelder internasjonalt nettverk, så finnes det ikke fast organiserte vennegrupper innen SPS komiteen, men Norge har, som en naturlig følge av veterinæravtalen med EU, nær kontakt med EU-kommisjonen i disse spørsmålene. Norge deltar også på uformelle bi- eller multilaterale møter i tilknytning til de formelle møtene i SPS-komiteen. På SPS-området skjer likevel en stor del av den bi- og multilaterale kontakten på hovedstadsnivå. SPS-arbeidet er generelt høyt prioritert, og de senere års matvareskandaler knyttet til BSE og munn- og klovsyke har ført spørsmålet høyt opp også på den politiske dagsorden.

Den lave vektleggingen på TBT i forhold til SPS skiller Norge fra de øvrige seks stater hvis faste delegasjoner vi intervjuet. Ingen av disse oppga å vektlegge TBT-spørsmål lavere enn SPS. Det ble påpekt at TBT-avtalen ville være relevant på matvaresektoren i alle saker der handelsrestriksjonene var begrunnet ut ifra andre hensyn enn de som faller inn under SPS-avtalen. Denne prioriteringen gjenspeilte seg også i organiseringen av arbeidet. I de tilfellene vi undersøkte var TBT-arbeidet i de faste delegasjonene forankret i et hovedstadsapparat som fulgte opp saker og koordinerte nasjonale interesser. Hovedstadsrepresentanter var også som oftest til stede på TBT-komiteens møter.

New Zealand, som i størrelse og administrativ kapasitet kan sammenlignes med Norge, har én person i den faste delegasjonen med ansvar for TBT, samt én person i *Ministry of Foreign Affairs and Trade* (MFAT) med dette som sentralt arbeidsfelt. MFAT er ansvarlig for å koordinere ulike departementer, for så å gi signaler til delegasjonen i Genève. Det sendes også hovedstadsrepresentanter til høyt prioriterte møter i TBT-komiteen. Andre departementer/organisasjoner koples inn i mer tekniske spørsmål. De viktigste forskjellene fra Norge ligger i TBT-sakenes prioritet og dertil hørende aktivitetsnivå. Representanten i den faste delegasjonen har arbeidet med TBT og tilgrensende spørsmål i flere år. Hovedstadsapparatet er forholdsvis lite, men aktivt, og TBT anses som en viktig arbeidsoppgave. Også en betydelig sjømateksportør som Chile legger stor vekt på TBT-spørsmål for å sikre markedsadgang for landbruks- og fiskeriprodukter, og den faste delegasjonen har nær kontakt med hjemmemyndighetene om dette.

Blant de større og mer ressurssterke aktørene, kan organiseringen av Canadas TBT-arbeid tjene som eksempel på et godt koordinert apparat. Canadas representasjon i TBT-komiteen er ledet av *Department of Foreign Affairs and International Trade* (DFAIT). Dette departementet har en egen *Technical Barriers and Regulation Division*, som koordinerer Canadas posisjon på alle tekniske saker i alle

Canadas handelsavtaler – WTO og andre. Canadas posisjon i TBT-komiteen koordineres i dette organet, som konsulterer alle Canadas departementer. Den faste delegasjonen betegner Canadas arbeid på TBT-området som godt koordinert og det er tett oppfølging fra hjemmyndighetene. Det er relativt stabil «bemanning» i Canadas representasjon. Arbeidet fra Ottawa har vært ledet av samme person de siste tre år og i den faste delegasjonen har samme person hatt ansvaret for feltet i 3,5 år. Representanter fra Ottawa deltar på de fleste møter i TBT-komiteen, og i tillegg til ledelsen fra DFAIT, deltar også ofte representanter fra Industri-departementet og det canadiske standardiseringsforbundet. DFAIT har samme system for koordinering og oppfølging av TBT-arbeid som de har for SPS-arbeid, og det er ingen klare forskjeller i prioritet. På matvareområdet er de fleste sakene SPS-relatert, men det er flere viktige TBT-saker som berører mat, slik som spørsmålet om GMO-merking. Canada har et eget organ som tar opp tekniske handelshindre på fisk – *Interdepartmental Fish Technical Market Access Committee* (TEMAC), som er et tverrdepartementalt organ som møtes annenhver måned. Her diskuteres både SPS-spørsmål og TBT-spørsmål. Den tidligere nevnte ørret-saken mellom Canada og New Zealand har vært til behandling i denne komiteen.

Blant de delegasjoner vi har intervjuet, er fraværet av kontakt med hjemmemyndighet og fraværet av en nasjonal koordinering og prioritering på TBT-spørsmål, særskilt for Norge. Mens Norges arbeid innenfor SPS-området nok er sammenlignbart med mange andre staters arbeid, synes det klart at Norge har en relativt svak beredskap på TBT.

4.4 Potensiale for forbedring?

Norges linje i forhold til TBT-avtalen må betegnes som utpreget defensiv. Norge har utarbeidet, eller forsøkt aktivt å utarbeide, prosedyrer for å oppfylle sine egne forpliktelser, men har gjort lite for å utnytte potensialet for å fremme egne interesser i forhold til avtalen. Vi anser at manglende kommunikasjon mellom fag-etatene og UD er den viktigste årsaken til at TBT-spørsmål i WTO prioriteres lavt. Fiskeridirektoratet arbeider jevnlig for å løse TBT-relaterte problemer i forhold til handelspartnere utenfor EØS. Direktoratet er imidlertid i liten grad oppmerksom på TBT-avtalen og de rettigheter og plikter som ligger i denne. Dette resulterer i at signaler om problemer i liten grad når fram til UD og delegasjonen i Genève, som følgelig anser at fiskerinæringen i liten grad er berørt av TBT-relaterte problemer. At en nasjonal koordinering i forhold til TBT-arbeidet i WTO kan være en styrke i bilaterale forhandlinger, synes i dag i liten grad å være erkjent.

Lav prioritet og lav kompetanse ser i dag ut til å virke gjensidig forsterkende innenfor Norges TBT-arbeid i WTO. Dersom Norge skal prioritere TBT-arbeidet i WTO høyere enn i dag, er det vanskelig å se hvordan dette skal kunne gjøres uten en bevisst satsing på kontinuitet på personellsiden i forhold til arbeidet i TBT-arbeidet i WTO og dermed langsiktig kompetanseoppbygging. Dette vil gjelde både hjemmemyndighetene og den faste delegasjonen i Genève. En slik kontinuitet

vil først og fremst måtte være forankret i et hjemlig apparat som kan fange opp, vurdere og prioritere TBT-relaterte spørsmål, samt koordinere norske interesser. Selv om UD vil ha en sentral rolle som koordinator, ligger det et betydelig forbedringspotensial i en konkret ansvarsfordeling internt i FID og Fiskeridirektoratet for å bygge nødvendig kompetanse og etablere nødvendige rutiner for å følge utviklingen på TBT-området i WTO av relevans for fiskeri- og havbrukssektoren. Det vil være ønskelig at et sentralt organ, for eksempel UD, etablerer prosedyrer for regelmessig å gå igjennom notifikasjonene og videreformidle dem til relevante faginstanser. Disse faginstansene må igjen ha kompetanse til å kunne vurdere notifikasjonene og gi tilbakemeldinger til UD. Dagens praksis i forhold til distribusjon av andre staters TBT-notifikasjoner er ikke optimal.

Det vil også være ønskelig å etablere mer tverrdepartementale organer for å samordne norske interesser på TBT-området. I denne sammenhengen er det muligens lite heldig at TBT-ansvaret i dag er splittet mellom NHD og UD. En opprioritering vil måtte innbefatte kontinuitet på personellsiden også i den faste delegasjonen i Genève. Det ville være ønskelig at de samme personer hadde ansvaret for TBT-komiteen over tid slik at den nødvendige kompetansen kunne bygges opp og saker følges over tid. At de enkelte fagrådene i delegasjonen hver for seg prioriterer TBT-saker høyere, er muligens en nødvendig, men ikke en tilstrekkelig forutsetning for å bedre situasjonen.

En opprioritering av TBT-arbeidet i WTO vil være et supplement og ikke et substitutt for det bilaterale arbeidet som gjøres i dag. Å reise en sak i WTO vil kunne ha kostnader i form av dårligere relasjoner til handelspartnere, og utfallet av konkrete tvistesaker kan skape presedens som i neste omgang kan slå tilbake på andre norske interesser. Det vil følgelig som oftest være å foretrekke at konflikter løses bilateralt. De statene som er ressurssterke nok til å utnytte det potensialet som ligger i TBT-avtalen, bruker heller ikke dette potensialet som erstatning for bilaterale konsultasjoner og forhandlinger. Det å reise en sak på WTO-nivå vil som regel i første omgang ha karakter av å være «sabelrasling» for å kunne få større bevegelse i bilaterale forhandlinger. Det å beherske de muligheter som ligger i TBT-avtalen kan således i første rekke sees som et middel til å øke den bilaterale forhandlingsstyrken. På et tidlig tidspunkt å kunne signalisere kunnskap om reguleringsforhold til internasjonalt regelverk, vil i seg selv kunne være en styrke, selv i tilfeller der saken aldri reises formelt på WTO-nivå.

Den tidligere beskrevne konflikten angående Frankrikes kamskjellreguleringer, illustrerer betydningen av kunnskap om TBT-avtalen og dens relevans. TBT-avtalens artikkel 2.1 fastslår prinsippet om ikke-diskriminering av «like products». Canada/Peru/Chile la følgelig vekt på å dokumentere at deres kamskjell var å betrakte som «like products» i forhold til franske kamskjell, noe de gjennom forbrukerundersøkelsen også lyktes med. Dermed greide de effektivt å sette en stopper for en regulering som kunne ha blitt en betydelig problem for dem.

Oppbygging av norsk kompetanse på TBT-arbeid i WTO vil på den ene siden innebære en rent juridisk skolering på myndighetsnivå. På den andre siden vil til-

gang på adekvat teknisk ekspertise være nødvendig. I så måte kan nok Norges Standardiseringsforbund brukes mer aktivt enn tilfellet er i dag.

5 Tekniske handelshindringer og norsk fiskeeksport: tre case-studier

5.1 Case 1: Problemer relatert til kvalitetsregler – eksempelet Brasil/klippfisk

Flere latinamerikanske land har operert med utdaterte kvalitetsforskrifter for klippfisk i forhold til dagens teknologi, forbrukerpreferanser og i forhold til internasjonale standarder på området. Dette førte sommeren 2000 til store problemer for norsk eksport av klippfisk til Brasil.²⁶ I tre måneder var det i praksis stans i eksporten av klippfisk fra Norge til Brasil. Ca.30 prosent av den totale eksporten av klippfisk fra Norge går til det brasilianske markedet, og eksportverdien i 2001 var på omkring 900 millioner kroner.

Før man fikk den nødvendige teknologi og utstyr for kjøling, var det nødvendig å sikre at klippfisken var så tørr som mulig for holde god kvalitet under transport og ved ankomst til mottakerland med varmt klima. Dette forholdet var reflektert i det mer enn femti år gamle brasilianske kvalitetsregelverket som satte et tak på 35 prosent vanninnhold for klippfisk. Et slikt krav tilsvarer en svært tørr klippkvalitet som ikke lenger er nødvendig med dagens kjøleteknologi. Så tørr kvalitet er heller ikke ønskelig sett fra forbrukernes synspunkt. Det var med andre ord oppstått et stort sprik mellom kravene i det tekniske regelverket og virkeligheten i markedet.

²⁶ Bakgrunnsinformasjonen til dette caset er basert på intervjuer med personer som var involvert i håndteringen av saken.

Dette utgjorde ikke et faktisk problem så lenge man i en årrekke hadde ført en liberal praksis, hvor kravene i regelverket var å betrakte som «sovende paragrafer». Sensommeren 2000 begynte myndighetene i São Paulo likevel å håndheve regelverket, og forsendelsene med norsk klippfisk ble stoppet på grunn av for høyt vanninnhold i henhold til brasilianske kvalitetsforskrifter. Brasilianerne mente at forbrukerne ville måtte betale for opp mot 20 prosent mer vann enn man regnet som akseptabelt under varebetegnelsen «klippfisk», og at disse kvalitetene heller burde merkes «saltfisk» for å unngå villedende markedsføring.

Situasjonen ble akutt for norsk klippfiskeksport, og Fiskeridepartementet tok saken opp med det brasilianske landbruksdepartementet som ansvarlig myndighet. Dette førte til en dialog mellom partene hvor brasilianske myndigheter inviterte til en åpen prosess, hvor norsk ekspertise ble bedt om å bistå i arbeidet med å oppdatere kvalitetsforskriften. Norge tok imot invitasjonen, og personell fra den norske ambassaden i Brasilia, Eksportutvalget for fisk gjennom generalkonsulatet i Rio, fagfolk fra Fiskeridirektoratet, samt representanter for de norske klippfiskeksportørene, deltok i arbeidet. Fagfolk fra Island og Portugal ble også trukket inn som ekspertise på området. Hovedutfordringen i arbeidet ble å finne frem til gode varebetegnelser og krav som var mer i tråd med internasjonale standarder og de faktiske produktene i markedet.

En egen fiskekomité i CAC, ledet av Norge, fastsetter internasjonale standarder for fisk og fiskeprodukter. Denne komiteen har en etablert standard for saltfisk og tørrfisk. I arbeidet med å fornye de brasilianske kvalitetsbestemmelsene for klippfisk tok man utgangspunkt i denne CAC-standard. Resultatet av arbeidet med den nye forskriften ble imidlertid et strengere og mer detaljert regelverk enn det CAC-standard legger opp til.

Norske myndigheter anså likevel de nye reglene som tilfredsstillende, og i ettertid har norske leverandører kunnet eksportere klippfisk til Brasil uten problemer på dette området. De norske klippfisk aktørene var fornøyde med selve håndteringen av saken og med resultatet i form av den forutsigbarhet den nye forskriften sikret næringen.

I arbeidet med å fornye den brasilianske forskriften ble det fra norsk side også tatt initiativ til at Brasil kunne adoptere en ny analysemetode for å avgjøre vanninnhold i klippfisk og prosedyrer for å ta ut prøver. Disse elementene ble ikke tatt med i forskriften, men Brasil og Norge er blitt enige om at spørsmål omkring harmonisering av metoder og prosedyrer for prøving av klippfiskkvalitet skal tas opp i fiskekomiteen under CAC. Dette arbeidet kan ytterligere bidra til en enhetlig praksis i håndteringen av klippfisk og dermed mer forutsigbare rammer for næringen.

Relevans for TBT-avtalen

Problemene i denne saken, sett fra et norsk synspunkt, kan sies å dreie seg om det TBT-avtalen betegner som «unødige handelshindringer». For det første var omstendighetene som lå til grunn for det brasilianske regelverket (behovet bak

kravet til tørrhet) dramatisk endret siden reglene ble innført. På denne bakgrunn kan man si at regelverket inneholdt bestemmelser som var langt unna kravet om å benytte det minst restriktive tiltak for å oppfylle legitime formål (jf. artikkel 2.2 i TBT-avtalen). For det andre kan man si at det brasilianske regelverket heller ikke var i tråd med etablerte internasjonale standarder på området (CAC-standard for tørrfisk og saltfisk), hvilket er i strid med kravet om at internasjonale standarder skal benyttes når slike finnes på det aktuelle området (jf. artikkel 2.4 i TBT-avtalen). Man kan dermed se for seg at Norge ville hatt en god sak hvis problemstillingen hadde blitt tatt opp i WTO.

Problemene ble i dette tilfellet løst uten at WTO-systemet ble involvert. Brasil er et av de viktigste markedene for norsk klippfisk. Norge er hovedleverandør av klippfisk til det brasilianske markedet med ca. 90 prosent markedsandel. Det ble derfor nokså raskt påtrengende både for norske og brasilianske interesser å komme til en praktisk ordning. I tillegg til de åpenbare felles interessene i å finne en løsning, må betydningen av gode samarbeidsrelasjoner fremheves som viktig for utfallet. I tillegg til innsatsen gjennom ordinære diplomatiske kanaler, hadde ekspertisen på området allerede god kjennskap og tillit til hverandre gjennom arbeidet i fiskekomiteen i CAC. Dette gav grunnlag for et fruktbart samarbeid også på bilateralt nivå. Samarbeidet i denne konkrete saken førte også til at viktige spørsmål omkring harmonisering av metoder og prosedyrer for kvalitetstesting i neste omgang ble hevet opp på internasjonalt nivå.

Hva kan man lære?

Det hadde lenge vært kjent at Brasil hadde et utdatert regelverk, men det ble ikke gjort aktivt fremstøt for å rydde opp i dette før krisen inntraff. I ettertid kan man selvsagt spørre om man ikke burde ha vært mer offensiv på et tidligere tidspunkt. En lærdom vil være å opptre føre-var i forhold til de øvrige latinamerikanske land som fortsatt ikke har oppdatert kvalitetsregelverk for klippfisk, selv om disse landene ikke utgjør like viktige markeder som Brasil. Eksempelvis kan dialog med viktige eksportland som Argentina og Mexico føres i ulike former for bilateral kontakt, gjennom CAC og gjennom TBT-komiteen.

5.2 Case 2: Problemer knyttet til varebetegnelser – eksempelet sardiner.

I perioden 1905-1915 foregikk det rettssaker i flere europeiske land om retten til å bruke navnet sardiner.²⁷ I utgangspunktet ble all småfisk som ble hermetisert i tinnbokser kalt sardiner. Franskmenn og portugisere ønsket å reservere sardinnavnet for den arten de hermetiserte, nemlig «Sardina Pilchardus». De vant rettssakene og

²⁷ Se kategorien «history» på Norway Foods/King Oscar Sardines hjemmeside: <http://www.kingoscar.no>

følgene ble for Norges del at man ikke lenger kunne selge sommerbrislingen som en sardin på disse markedene. Denne typen problemstilling er fortsatt like aktuell. I CAC er det etablert en standard for sardiner og såkalt sardinliknende produkter (Codex standard for Canned Sardines and Sardine-Type Products, (CODEX STAN 94-1981 REV.1-1995). I standarden er det slått fast at bare en art «Sardina Pilchardus» kan selges under betegnelsen sardin, hvilket er i tråd med dommene fra begynnelsen av 1900-tallet. En rekke arter er imidlertid ført opp i standarden som sardin liknende produkter (tilleggsarter). For å kunne selge disse artene som et sardinliknende produkt, kreves det merking av blant annet hvilken art det dreier seg om og fra hvilket land den kommer fra, for å forhindre forveksling med «Sardina Pilchardus», for eksempel «brisling-sardin fra Norge» (CODEX STAN 94-1981, 6.1.1 (ii)). Med en slik type merking søker man å unngå både at sardinbetegnelsen misbrukes og at det forekommer villedende markedsføring.

De siste årene har det foregått en debatt i komiteen for fisk og fiskeprodukter om inkludering av nye arter i den internasjonale standarden. Det knytter seg åpenbare markedsfordeler ved å kunne selge et produkt som et sardinprodukt. Det dukker derfor stadig opp forslag om å inkludere nye arter i standarden. Dette har skapt konflikt mellom de landene som har den «ekte» sardinen og de som ønsker å få godkjent sin fisk som en tilleggsart eller «bindestrekssardin». Et forslag fra Chile om å inkludere arten «Clupea benticki» i standarden er illustrerende.

Chile hevder at alle relevante arter av kommersiell verdi bør inkluderes i standarden, såfremt produktet tilfredsstillende etablerte vitenskapelige kriterier (hovedsakelig at varen lukter, smaker og ser ut som et sardinprodukt). Gjør ikke CAC en slik godkjenning, mener man at resultatet kan bli en diskriminering av hva som i praksis er tilsvarende/like produkter og at dette vil skape urettmessige handelshindringer.

Land som for eksempel Marokko, Frankrike, Portugal og Spania mener på sin side at en rekke arter inklusiv «Clupea benticki», ikke burde anerkjennes av CAC, fordi dette skaper forvirring hos forbrukerne, forringer kvaliteten og ødelegger markedet for de «ekte» sardinene. «The delegation of Marokko expressed....the competition from sardine-type products seriously affected its economic interests» (CAC 1999: punkt 118). Marokko sammen med flere andre land har også forsøkt å stoppe godkjenning av «Clupea benticki» på bakgrunn av prosedyremessige forhold. Fiskekomiteen vedtok imidlertid på sin 24. sesjon i 2000 at forslaget om å inkludere «Clupea benticki» i sardinstandarden skulle fremmes for Kommisjonen i Codex (CAC 2000). Kommisjonen har foreløpig ikke kommet til noen beslutning i saken (CAC 2001).

Komiteen for fisk og fiskeprodukter har for øvrig vedtatt at bestemmelsene om merking og prosedyrene for å inkludere nye arter i standarden, skal tas opp til revidering, for å avklare de prinsipielle sidene i saken. Dette vil være tema på neste møte i komiteen i juni 2002. I tillegg til utfordringene knyttet til prosedyrer og innhold i standarden, er manglende oppfølging og etterlevelse av standarden en hovedutfordring.

Relevans for TBT-avtalen

TBT-avtalens artikkel 2.4 viser til at internasjonale standarder skal benyttes såfremt slike er etablert på det aktuelle området. I sardin-saken har vi et eksempel på at det finnes en internasjonal standard, men hvor den vedtatte standarden er omstridt som illustrert gjennom prosessen i Codex og i den konkrete tvisten mellom EU og Peru (se kapittel 3.2.2).

Så lenge det finnes en standard på området må landene forholde seg til denne, til tross for eventuell misnøye med innholdet. Tekniske reguleringer skal i følge artikkel 2.2 i TBT-avtalen være minst mulig restriktive i forhold til å nå legitime målsettinger som for eksempel å hindre villedende markedsføring («deceptive practices»). Ut fra Codex-standarden skal det altså være tilstrekkelig å merke produkter av såkalte tilleggsarter med hvilken art det er og fra hvilket land den kommer fra for å forhindre forveksling med «Sardina Pilhardus» (for eksempel på denne måten: «Norwegian Brisling-Sardines»).

Det kan i denne sammenheng nevnes at de kjente norske produktene igjen selges under den gamle etiketten «King Oscar Sardines» for eksempel til det Australske markedet.²⁸ Denne merkingen vil imidlertid være i strid med kravene til merking i CAC-standardene.

5.3 Case 3: Problemer knyttet til dokumentasjon/sertifisering ved eksport

Ved eksport av sjømat kreves det at forsendelsene utstyres med en rekke ulike dokumenter. Når det gjelder helsemessige forhold og kvalitet ved varene, kan det kreves ulike typer attester og erklæringer. I forbindelse med at Norge ble med i EØS er det ikke lenger et formelt krav om attester til EU-markedet. Norge og USA er i en prosess hvor man går igjennom landenes kvalitetsregelverk for fisk og fiskevarer med sikte på å avvikle attestkravet i handelen mellom landene. Til øvrige markeder, eksempelvis land i Øst-Europa, må eksportørene forholde seg til en lang rekke nasjonale dokumentasjonskrav hvor hvert land har sine særegne krav. Myndighetene må håndtere de mange ulike krav til dokumentutstedelse og autorisering, hvilket er ressurskrevende.

Mange land krever en form for sunnhetsattest og i en del tilfeller kreves det også ulike former for erklæringer fra myndighetene, for eksempel i forhold til innhold av dioksin, radioaktivitet, antibiotika og spormetaller. Dersom det er snakk om et produkt som innbefatter råvarer fra tredjeland, trengs det gjerne en egen sunnhetsattest i tillegg. Fiskeridirektoratet legger ut de ulike attestene og erklæringene på Internett som en service for eksportnæringen. Der finner man en rekke ulike

²⁸ Se kategorien «Products» på Norway Foods/King Oscar Sardines hjemmeside: <http://www.kingoscar.no>

formater for sunnhetsattester og et titalls forskjellige erklæringer, samt en oversikt over hvilke dokumenter som kreves i de ulike markedene.²⁹

For eksportørene er det avgjørende å sikre at rett dokumentasjon følger varene for å unngå problemer ved innførsel til mottakerlandet. Det kan selvsagt være vanskelig for eksportørene å følge med på hvordan man skal gå frem og hva slags dokumenter man til enhver tid må skaffe. Problemer oppstår ofte også som følge av at eksportøren selv har sendt med feil dokument eller gjort andre formelle feil i forhold til dokumentkravene. Problemer oppstår imidlertid svært ofte som følge av manglende opplysninger fra de aktuelle landene om hvilke dokumentkrav som er gjeldende. Det ser ut til at særlig de østeuropeiske landene har en uforutsigbar praksis i forhold til informasjon og håndtering av dokumentasjonskrav ved import av fisk.

I en rekke tilfeller har man ikke informert om endring i dokumentkravene på forhånd, og eksportørene finner tilfeldigvis ut av endringene gjennom sine importører eller gjennom at varepartier blir stoppet på grensen. For den enkelte eksportør kan det dreie seg om alvorlige økonomiske tap, dersom vareleveranser blir forsinket eller returnert på grunn av feil ved dokumentasjonen. Forhold knyttet til transitt og re-eksport har vist seg å være særlig problematisk.

Etter nyttår 2002 har man eksempelvis hatt en uavklart situasjon i forhold til attester til både til det ungarske og bulgarske markedet. Begge landene arbeider med å tilpasse seg situasjonen som fremtidige EU-medlemmer. I den forbindelse er det innført nye skjema hvor man søker å ivareta kravene som er satt i EU ved innførsel av fisk og fiskeprodukter. Ingen av disse endringene var gjort kjent for norske fiskerimyndigheter fra offisielt hold i de to landene. På bakgrunn av informasjon fra eksportører har norske fiskerimyndigheter måttet foreta «brannslukking» gjennom å kontakte de aktuelle utenlandske myndighetene med oppfordring om å avklare situasjonen. Selv om Norge kan vise til at dokumentene man operer med er i tråd med kravene i EU/EØS, får man likevel problemer med attestkravene gjennom de østeuropeiske landenes forsøk på EU tilpasning! I tilfellet med Bulgaria har norske myndigheter tatt saken opp med ansvarlige myndigheter og fått i stand en overgangsperiode og avtale om bruk av en midlertidig attest. En tilsvarende prosess er i gang med Ungarn etter initiativ fra norske fiskerimyndigheter, men her er det ikke kommet til noen praktisk orden, selv om de nye dokumentasjonskravene allerede er satt i verk. I denne typen situasjoner må gjerne myndighetene gå ut med en advarsel til næringen om at det medfører særlig risiko å eksportere til det enkelte landet på grunn av uklarheter omkring dokumentkravene.

Det blir med andre ord ofte opp til de enkelte eksportørene å finne ut av hvilke dokumentasjonskrav de må forholde seg til i de ulike markedene til enhver tid. Dette skaper uforutsigbarhet for handelen. På grunn av usikkerhet rundt hvilke dokumentasjonskrav som gjelder eller fordi kravene er endret uten at norske myndigheter og næringsaktører har kunnet forberede seg på det, blir visse typer

²⁹ Se hjemmesidene til Fiskeridirektoratet: <http://www.fiskeridir.no/sider/skjema/attester/>
80 *TBT-avtalen i WTO – Tekniske handelshindringer og internasjonal handel med sjømat*
Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, 2002

fisk og fiskevarer i mindre eller større omfang/tidsrom i praksis utestengt fra enkelte markeder.

Relevans for TBT-avtalen

TBT-avtalens formål er at den skal sikre at både reguleringer, standarder og prosedyrer for å overholde kravene i disse (herunder testing, attester, sertifisering, dokumentkrav – jf. «Conformity assessment procedures»), ikke skaper unødige handelshindringer. «Conformity assessment procedures» er definert på følgende måte i TBT-avtalens annex 1:

3. Conformity assessment procedures

Any procedure used, directly or indirectly, to determine that relevant requirements in technical regulations or standards are fulfilled.

Explanatory note

Conformity assessment procedures include, *inter alia*, procedures for sampling, testing and inspection; evaluation, verification and assurance of conformity; registration, accreditation and approval as well as their combinations.

Problemene knyttet til dokumentasjon og sertifisering er på denne måten dekket av TBT-avtalens bestemmelser (jf. avtalens artikkel 5, 6, 7, 8 og 9). Det er i avtalen lagt opp til at problemet med handelshindringer som oppstår på grunn av ulike nasjonale «conformity assessment procedures», skal reduseres ved at statene i størst mulig grad baserer sine prosedyrer på internasjonale standarder (jf. artikkel 5.4).

Når det gjelder dokumentkrav for handelen med mat, pågår et viktig arbeid i CAC. Dette arbeidet ble i utgangspunktet behandlet i «Committee on Food Import and Export Inspection and Certification Systems». Her tok man utgangspunkt i hvilke krav til dokumentasjon som bør stilles på generelt grunnlag for alle matvarer, for å ivareta hensynet til folkehelsen og redelig handel. Arbeidet med å se på krav i et såkalt modellsertifikat i forhold til de ulike varekategoriene, er nå i gang i de respektive komiteene i CAC, herunder fiskekomiteen. Under debatten på den 24. sesjonen i fiskekomiteen i 2000 kom det frem ulike syn på hvordan et slik sertifikat bør utformes «...a sharp, although brief, debate on the purpose of certificates and the desirability of standardizing them by making them more, rather than less generic» (CAC 2000: punkt 10). Det er åpenbart at det er mange ulike nasjonale særhensyn som vil bli søkt ivaretatt i denne prosessen. Antagelig vil det ta lang tid å komme frem til et «model certificate» for fisk og fiskeprodukter. Selv om man kommer frem til et slikt standardsertifikat, kan det likevel tenkes at dette dokumentet i praksis likevel vil måtte suppleres med tilleggsdokumenter som resultat av nasjonale særkrav.

I tillegg til det internasjonale arbeidet med å *standardisere og harmonisere* dokumentkravene i regelverket, kan derfor norske fiskerimyndigheter forsterke innsatsen med å inngå avtaler med viktige eksportland om gjensidig godkjenning («mutual recognition») av «conformity assessment procedures» (jf. artikkel 6 i TBT-

avtalen). Dette betyr at landene blir enige om gjensidig å akseptere hverandres prosedyrer selv om de er ulike (slik man har fått til med EU), så lenge prosedyrene på en tilfredsstillende måte kan sikre at reguleringer og standarder overholdes. Et eksempel kan her være å sikre aksept for relevante myndigheters autoritet når det gjelder prosedyrer for testing og godkjenning av fisk ved sertifisering.

6 Avslutning

6.1 Oppsummering og konklusjoner

Vi har i denne rapporten foretatt en gjennomgang av WTOs TBT-avtale, handelstvister som direkte eller indirekte kan relateres til denne avtalen, hvordan Norge arbeider i forhold til TBT-området, og tre case der problemer forbundet med tekniske handelshindringer har berørt norsk eksport av sjømat. Den overordnede tilnærmingen har hele tiden vært å identifisere problemstillinger på området tekniske handelshindringer som er relevant for håndteringen av Norges sjømatsektor. Spørsmålet er så hva vi kan lære av dette.

- ***TBT-avtalen er viktig for internasjonal handel med sjømat***

Både tilbakemeldingene fra informantene, ikke minst fra andre lands WTO-delegasjoner, og gjennomgangen av handelstvister, viser at TBT-avtalen kan være en viktig avtale for internasjonal handel med sjømat. Mange påpeker dessuten at avtalen med all sannsynlighet vil bli enda viktigere i tiden framover, spesielt etter hvert som andre handelsbarrierer som toll og subsidier, blir fjernet.

TBT-avtalen dekker et vidt spekter av produkter og nasjonale tiltak. På enkelte områder kan det av og til være uklarhet med hensyn til hvilke tiltak som er dekket av avtalebestemmelsene. Ikke minst i asbest-saken ble dette tydelig. Det sentrale spørsmålet er da hva som kan plasseres under definisjonene av tekniske reguleringer, standarder og «conformity assessment procedures» i avtalens annex 1. Det er fortsatt en del uavklarte forhold knyttet til dette, men oppklaringer vil kunne skje gjennom videre diskusjoner i TBT-komiteen og gjennom nye tvisteløsninger.

De fleste landene er imidlertid imot å reforhandle avtalen. Dette står da heller ikke på dagsorden under den pågående forhandlingsrunden i WTO.

Det er mulig å identifisere en rekke tiltak under TBT-avtalen som kan ha stor betydning for internasjonal handel med sjømat. Vi har fokusert på spesielt tre områder: merking, varebetegnelser og prosess og produksjonsmetoder (PPMs).

Tre av handelstvistene vi har gjennomgått dreide seg om *varebetegnelser* (scallops, sardines og catfish), og her er det mulig å se for seg en rekke nye tvister som angår sjømat, siden det eksisterer en vrimmel av ulike betegnelser på lignende type sjømat i ulike land. Når enkelte eksportørland kommer inn på eller får en sterkere stilling på andre lands markeder, kan det lett bli slik at kampen om varebetegnelsene blir en kamp om konkurransefortrinn. Catfish-saken er en god illustrasjon på dette.

Miljømerking har fått stor oppmerksomhet i WTO. Dette er et viktig område for fiskeri- og havbrukssektoren, siden andre lands innføring av miljømerkeordninger i praksis kan få stor betydning for markedsadgangen. Som tunfisk/-delfin-saken viste, kan miljømerking i enkelte land (ikke minst USA) være et viktig virkemiddel for å påvirke og/eller tilfredsstille forbrukerpreferansene. I TBT-sammenheng er det imidlertid ikke endelig avklart hvordan dette området skal håndteres. Diskusjonen kan relateres til både spørsmålet om frivillige vs. Obligatoriske ordninger og til spørsmålet om ikke-produktrelaterte PPMs skal inngå i TBT-avtalen.

PPMs er et annet tema som har stor betydning for handelen med sjømat. Krav til disse, ikke minst med utgangspunkt i miljøhensyn, kan fungere som effektive handelshindringer. Utvides muligheten til å stille krav til PPMs, ikke minst til ikke-produktrelaterte PPMs, så utvides også potensialet for at det oppstår handelshindringer.

En viktig debatt i forhold til TBT-avtalen er hvilke *legitime hensyn* det enkelte land kan ta ved utarbeidelse av nasjonale tekniske reguleringer og standarder. TBT-avtalen har en ikke-uttømmende liste over hensyn. Igjen vil derfor avklaringer skje fra sak til sak når de eventuelt dukker opp. I ørret-saken begrunnet politikere og interessegrupper på New Zealand importrestriksjoner med blant annet ønsket om å unngå et kommersielt marked og på den måten bevare «the New Zealand way of life». Saken ble tatt opp under TBT-avtalen og illustrerer poenget med at det under denne avtalen kan dukke opp et vidt spekter av begrunnelser for handelsrestriktive tiltak. TBT-avtalen er på denne måten mer uforutsigbar enn SPS-avtalen, der tiltak for det første må begrunnes med hensynet til folkehelse, dyrehelse eller plante-helse, og for det andre krever at behovet for avvik fra internasjonale standarder *vitenskapelig* dokumenteres.

TBT-avtalen legger i likhet med SPS-avtalen opp til at landene skal følge internasjonale standarder der de finnes. Likevel er avtalen mer fleksibel ved at den åpner for at en rekke forskjellige hensyn kan brukes til å legitimere nasjonale standarder og reguleringer. Det er samtidig viktig å understreke at håndteringen av

avtalen uansett vil skje innenfor rammen av de sentrale og grunnleggende prinsippene i WTO om ikke-diskriminering og om å unngå unødige handelshindringer.

- ***TBT-avtalen kan brukes som politisk og rettslig instrument***

Problemer som oppstår med markedsadgang for norsk eksport kan løses på flere måter. Ofte løses problemene ved direkte kontakt mellom myndighetene i de respektive land, gjerne gjennom diplomatiske kanaler. I den forbindelse er det viktig å ha politisk teft og finfølelse for å kunne fremføre overbevisende argumenter og på den måten få i stand en avtale. Når det gjelder problemer som kan oppstå som følge av tekniske handelshindringer, vil kunnskap om både TBT-avtalen og andre lands TBT-relaterte tiltak være nyttig. Det er i den forbindelse viktig å understreke at *både* notifiserte og ikke-notifiserte tiltak kan tas opp til diskusjon i TBT-komiteen. I Ørret-saken tok for eksempel Canada opp en regulering som New Zealand ikke hadde notifisert. Kunnskapen om forholdet mellom TBT-avtalen og andre lands tiltak av betydning for handelen kan igjen være utgangspunkt for både et *politisk* og et *rettslig* løp for å komme fram til en løsning på konkrete problemer

- ✓ *TBT-avtalen som politisk instrument:* Avtalen kan være nyttig for å finne fram til overbevisende argumenter i forsøket på å løse konflikter med andre land. Dette kan igjen skje på ulike nivåer: alt fra uformelle og uforpliktende samtaler og oppklaringer, til mer formelle konsultasjoner på høyere politisk nivå, og endelig til å ta opp saken i diskusjoner i TBT-komiteen og på den måten true med å bringe saken til tvisteløsning. Ørret-saken illustrerer nettopp dette. Canada valgte å innlede med konsultasjoner, etter hvert på ministernivå, for så å ta opp saken i TBT-komiteen da det ble tydelig at konsultasjonene ikke førte fram. Poenget er at det hele tiden blir viktig å komme med både *proporsjonale* (i forhold til omfanget av saken) og *troverdige* argumenter og «trusler» i kontakt med motparten. Samtidig kan forhandlingene gi rom for «hestehandler», der partene gir og tar. Dette spillet kan også føres videre inn i selve tvisteløsningen, siden partene på et hvilket som helst tidspunkt kan avslutte en tvist ved å inngå en bilateral/multilateral avtale. Det blir uansett viktig å tilegne seg en oversikt og kunnskap om de rettslige muligheter og begrensninger som ligger i TBT-avtalen for å kunne «presse» fram politiske forhandlingsløsninger.
- ✓ *TBT-avtalen som rettslig instrument:* Det å bringe en sak inn for tvisteløsning i WTO, kan sies å være et relativt drastisk handelspolitisk virkemiddel. Selv om et land mener det har *retten* på sin side, vil det derfor være viktig å vurdere nøye om en slik framgangsmåte er politisk ønskelig. En tvistesak kan skape dårlige relasjoner til andre land og kan dessuten kreve store ressurser. Samtidig innebærer en tvisteløsning at en nøytral instans (panel/ankeorgan) får oppgaven med å vurdere saken rettslig. For statlige

myndigheter blir det derfor viktig å få en oversikt over nytten/kostnadene (økonomisk og politisk) ved både å innlede en tvisteløsning og ikke minst ved å eventuelt tape en sak. Poenget er at tvisteløsning lett fører til at «bordet fanger». Det følger av dette at tvisteløsning ofte vil ses på som en siste utvei som kan benyttes når andre virkemidler ikke har ført frem. Velger likevel et land å «kjøre» en tvist i WTO, blir det desto viktigere å sitte inne med de gode juridiske argumentene og å ha evnen til å kople disse til den konkrete saken.

Det at såpass få TBT-saker er kjørt gjennom tvisteløsningsprosedyrene i WTO, tyder på at statene først og fremst søker å løse disse problemene politisk. Informantene gir da også uttrykk for at det skjer mange avklaringer også *utenfor* den formelle rammen av møtene i TBT-komiteen. Det at TBT-avtalen *kan* brukes rettslig virker dermed disiplinerende på landene.

- ***TBT-avtalen lavt prioritert av norske myndigheter***

Våre funn viser at TBT-arbeidet er lavt prioritert av norske myndigheter. Det er lite kontinuitet i arbeidet både ved WTO-delegasjonen i Genève og i forvaltningen i Norge. Det er mangel på kunnskap og spesialkompetanse om TBT og på personell som foretar en tett oppfølging av det som til en hver tid skjer. Dette kommer fram gjennom begrenset kontakt og informasjonsflyt mellom ulike berørte myndigheter og hjemmemyndighetene – herunder mellom det EØS-relaterte TBT-arbeidet i NHD og TBT-arbeidet i UD – og mellom hjemmemyndighetene og delegasjonen i Genève. Dette fører til at det er lite utbredt kunnskap om notifikerte og ikke-notifikerte TBT-tiltak av betydning for handelen, om pågående og avsluttede handelstvister på TBT-området, og om aktuelle saker som er til behandling i TBT-komiteen. Slike mangler fant vi ikke hos de seks andre statene vi har undersøkt. Alle disse prioriterte TBT relativt høyt, hadde solid kompetanse på området, spesielt hos hjemmemyndighetene, og hadde dessuten omfattende koordineringssystemer på plass.

Det er samtidig tydelig at problemene med det norske TBT-arbeidet kommer som en naturlig følge av de prioriteringer som gjøres. I Norge synes det å være en oppfatning av at TBT-avtalen er mindre relevant for norske interesser og at det derfor er mindre behov for tett oppfølging. Et sentralt argument i den forbindelse har vært at TBT-sakene blir ivaretatt gjennom EØS-samarbeidet og at det derfor er en viss logikk i å la EU på enkelte områder få «drive» prosessen i WTO uten stor norsk innblanding. Norge vil nemlig på EØS-relevante områder uansett være forpliktet av EUs regelverk. Det vil derfor i denne situasjonen være politisk problematisk for Norge både å diskutere EUs (EØS-relevante) regler i WTO, og å «bruke» WTOs bestemmelser i tvister med EU. På fiskesiden kan dette argumentet veie desto tyngre siden EU utgjør det klart største og viktigste markedet.

De samme argumentene som kan brukes for å begrunne TBT-arbeidets lave prioritet, kan også brukes på SPS-arbeidet. Likevel er aktiviteten og innsatsen i WTO på dette området langt sterkere enn på TBT (ikke minst fra Landbruks-

departementets side). EU (og dermed EØS) er faktisk *mindre* harmonisert på områder som angår kvalitet (TBT) enn på områder som angår helse (SPS), noe som blant annet følger av det velkjente «Cassis de Dijon»-prinsippet).³⁰ Ifølge en informant er dette noe av grunnen til at EU lenge har vist liten vilje til å diskutere kvalitet og ekvivalens i «Codex Committee on Food Import and Export Certification and Inspection». Figur 2.1 i denne rapporten viser at de enkelte *medlemsland* i EU selv notifiserer mange tiltak til TBT-komiteen, noe som illustrerer at det er en rekke TBT-saker som ikke omfattes av harmoniserte EU-bestemmelser. På EU-harmoniserte områder er det nemlig EU-kommisjonen som står for notifikasjonene. Dette bidrar videre til å underbygge påstanden om at det faktisk kan være *god grunn* til å følge TBT-arbeidet i WTO nøyere, ikke minst med henblikk på de områder som faller utenfor EØS.

Gjennomgangen i denne rapporten av aktuelle tvister og problemer med relevans for TBT-avtalen, viser at det faktisk *er* elementer i TBT-avtalen som har betydning for norske interesser. En tvist som må sies å kunne relateres til norske interesser – sardin-saken – har for eksempel pågått uten at norske myndigheter overhodet har engasjert seg.

6.2 Behov for oppfølging fra norske myndigheters side

Vi skal her komme med forslag til to måter å følge opp konklusjonene i denne rapporten på. Det ene forslaget er ambisiøst og krever endringer i politiske prioriteringer. Det andre forslaget er mindre ambisiøst og krever i hovedsak administrative tilpasninger. Til slutt vil vi peke på noen områder der det er behov for mer kunnskap.

6.2.1 Ambisiøs oppfølging: politiske omprioriteringer

TBT-avtalen er et verktøy som kan gi gode muligheter for å fremme nasjonale interesser, og det er et betydelig potensial for å forbedre Norges kapasitet til å utnytte dette. Vi har vist at Norge i liten grad prioriterer TBT-arbeidet, noe som har bidratt til et svakt utbygd system til å håndtere dette arbeidet, i forhold til både delegasjonen i Genève og hjemmemyndighetene. Norges linje i forhold til TBT-avtalen må betegnes som utpreget defensiv. Norge legger vekt på å oppfylle sine egne forpliktelser, men ikke på å utnytte de rettigheter som ligger i avtalen. Grunnleggende endringer i systemet krever kanalisering av flere ressurser og dermed

³⁰ I Cassis de Dijon-dommen fra 1979 slo EF-domstolen fast at forskjeller i medlemsstatenes lovgivning med hensyn til hvilke produkter som kan omsettes på det nasjonale marked, utgjør handelshindringer i EF. Saken gjaldt tyske regler om alkoholholdige drikkevarer som forbød salg av fruktlikører som hadde en alkoholprosent som var lavere (!) enn 25 prosent. Følgen var at den franske solbærlikøren Cassis de Dijon ikke kunne selges på det tyske markedet. EF-domstolen slo fast at Tyskland ikke på dette grunnlag kunne forby import. «Cassis-doktrinen» kan dermed sies å innebære en plikt for statene til gjensidig godkjenning av produktkravene i de andre landene. Kilde: Sejersted et al. 1995:228-229.

politiske omprioriteringer. I lys av hvordan andre land Norge kan sammenliknes med, organiserer dette arbeidet, vil følgende tiltak kunne være aktuelle:

- ***Økt spesialisering på TBT-arbeid***

Et viktig tiltak vil være å få avsatt mer tid, ressurser og personell på TBT-arbeidet. Dette gjelder både i UD som ansvarlig departement, og ikke minst berørte fagdepartementer. Poenget er at det er behov for både større og mer aktiv kompetanse og for kontinuitet i TBT-arbeidet. Økt spesialisering og involvering av flere personer vil være nødvendig for å oppnå dette. Det vil i denne sammenheng også være viktig å prioritere møtene i Genève ved at folk med spesialisert kompetanse på relevante områder i hjemmeapparatet, deltar på TBT-komiteens møter.

- ***Oppbygging av koordineringssystemer***

Dette kan for eksempel gjøres over samme lest som SPS-arbeidet, som synes å være høyere prioritert av norske myndigheter. Koordineringen kan gjøres gjennom at UD bygger opp tverrdepartementale fora og ved at TBT-arbeidet i WTO samordnes med TBT-arbeidet i EØS, som i dag ligger i NHD. Poenget er at berørte departementer får anledning til på kontinuerlig basis å motta informasjon og til å gi signaler og innspill på saker som står på dagsorden – dette i motsetning til en situasjon der berørte parter kun trekkes inn i forbindelse med «brannslukningsarbeid». Et mer omfattende koordineringssystem kan også gjøre Norge bedre i stand til å spille en aktiv rolle i TBT-sammenheng. En slik rolle er *avhengig* av at det finnes et godt støtteapparat i Norge og at det gis klare signaler på prioriterte områder. Dette poenget ble da også understreket av de seks delegasjonene vi intervjuet i Genève.

Et element i dette er at det også kan gjøres en større innsats for å koordinere de ulike WTO-aktivitetene. Det finnes koplinger mellom saker som diskuteres i henholdsvis SPS-komiteen, CTE og TBT-komiteen. Dette gjelder ikke minst på miljøområdet. En tettere koordinering av aktiviteten både i Genève og ikke minst i hjemmeapparatet, kan gi større tyngde ved eventuelle innspill til WTO.

- ***Overvakning og bearbeiding av informasjon***

For å kunne utnytte det potensial som ligger i TBT-avtalen, er det viktig å få avsatt tid og ressurser til å følge opp notifikerte og ikke-notifikerte TBT-tiltak av betydning for Norge. Her vil det være av stor betydning at det finnes personer som kan foreta en vurdering og sortering av sakene slik at informasjonen blir tilgjengelig for berørte parter. Poenget er at denne informasjonen må bearbeides for å kunne være til nytte for myndighetene. En sentral instans, som for eksempel UD, må kunne fange opp og videreformidle notifikasjoner til relevante faginstanser, ta i

mot og koordinere tilbakemeldinger fra disse og utarbeide instruksjoner til delegasjonen.

Det å følge nøye de TBT-relaterte handelstvistene som pågår bi- og multilateralt og innenfor rammen av WTO, kan også gjøre myndighetene bedre i stand til å engasjere seg. En måte å gjøre dette på er for eksempel å stille som tredjepart i saker der norske interesser direkte eller indirekte er berørt. Sardin-saken mellom EU og Peru er eksempel på en sak som absolutt har betydning for Norge som sardineeksporterende land.

Poenget er at bearbeiding av relevant informasjon og overvåking av aktiviteten i WTO og av andre lands tiltak, vil gjøre norske myndigheter bedre forberedt når problemer dukker opp.

Det å følge opp disse forslagene krever en økt ressursbruk. Fordelen er at norske myndigheter på denne måten kan bli bedre i stand til å fange opp relevante saker, få oversikt over det aktuelle saksfeltet på TBT, få en bedre beredskap hvis handelsproblemer skulle oppstå, og dessuten bli bedre i stand til å medvirke aktivt i diskusjonene i TBT-komiteen og dermed kunne påvirke sakene. Ulempen er naturligvis at en slik prioritering kan gå ut over andre saksområder. Det vil derfor være nødvendig å foreta en nytte/kostnad vurdering av ressursbruken i forhold til norske interesser. I denne rapporten mener vi uansett å ha påvist at TBT-avtalen *har* betydning for norske interesser, ikke minst eksportinteressene, og at den med all sannsynlighet vil få enda større betydning i tiden framover.

6.2.2 Mindre ambisiøs oppfølging: administrative tilpasninger

Den ambisiøse oppfølgingen krever at mer eller mindre *bele* systemet for TBT-arbeid blir endret. Det enkelte berørte departement, som Fiskeridepartementet, er naturligvis avhengig av dette systemet i forbindelse med TBT-arbeidet. Det er likevel også mulig for berørte departementer å sette inn en del tiltak på egenhånd. Forslagene knyttes her opp mot Fiskeridepartementet, men vil også være relevante for andre departementer.

- ***Klargjøring og fordeling av ansvar***

Konkrete arbeidsoppgaver bør gis til bestemte personer, og ansvarsfordelingen bør i den grad det er mulig, være langsiktig. Dette vil være en forutsetning for å bygge opp den kompetansen som er nødvendig og som mangler i dag. Poenget er at *noen* må ha ansvar for å fange opp og komme med innspill på saker av betydning for departementet. Tilsvarende må noen sørge for løpende kontakt med UD, delegasjonen i Genève og underliggende etater om det som skjer på TBT-området. Det at en eller flere personer får et slik ansvar, kan også bidra til at det blir lettere å kople problemer som oppstår for næringen, med de spilleregler og diskusjoner som eksisterer innenfor rammen av

TBT-avtalen. Dermed vil det også kunne bli enklere å ta initiativ for å løse problemene. Oppbygging av kompetanse kan samtidig gjøre det mer aktuelt å sende en person fra Fiskeridepartementet på møter i TBT-komiteen når aktuelle saker diskuteres, slik det gjøres på SPS-området.

- ***Sortering og bearbeiding av informasjon***

Departementet kan også selv gjøre en innsats for å sortere og bearbeide informasjon om TBT-arbeidet. Dette kan delvis gjøres ved at enkeltpersoner får ansvar for å utarbeide oversikter over TBT-saker som er spesielt aktuelle for departementets ansvarsområde. Disse personene kan også fungere som mottakere av informasjon om problemer i næringen. FID og/eller Fiskeridirektoratet bør derfor ha faste personer med ansvar for TBT, som kan gå igjennom og vurdere notifikasjoner og følge med på relevante saker i TBT-komiteen og i tvisteløsningsorganet. Dette vil samtidig gi et bedre grunnlag for å gi meningsfulle signaler til UD om prioriterte saker. Et annet element i dette er at departementet med jevnlig mellomrom kan gi utenforliggende institusjoner oppgaver i forhold til å kartlegge nærmere de områder departementet prioriterer. Poenget er at departementet på denne måten kan holde seg oppdatert om TBT-aktiviteten, se problemer før de oppstår, og få bedre kapasitet til å håndtere problemene. En bedre overvåkning og oppfølging av TBT-arbeidet kan også gi informasjon som gjør at det blir lettere for norske eksportører å sikre markedsadgangen gjennom tilpasninger til andre lands reguleringer og standarder under utarbeidelse.

Konklusjonen er at det er mye som kan gjøres bedre når det gjelder Norges innsats på TBT-området. Kompetanse på TBT-regelverk kan på den ene siden ses på som et middel til å øke Norges bilaterale forhandlingsstyrke. TBT-avtalen er et verktøy som kan brukes der bilaterale forhandlinger ikke fører fram, og vissheten om at Norge har evne og vilje til å benytte seg av dette, kan i seg selv virke disiplinerende på handelspartnere. På den andre siden kan en tettere overvåkning og oppfølging av TBT-arbeidet bidra til at Norge foretar de nødvendige tilpasninger og avklaringer i *forkant*, og på den måten unngår at problemer overhodet oppstår.

6.2.3 Kunnskapsbehov

Vi har i denne rapporten gitt en bred oversikt over TBT-avtalen og aktuelle problemstillinger i forhold til denne. Et hovedfokus har i den sammenheng vært på tekniske handelshindringer. Studien har bidratt til å rette fokus mot en del temaer som det kan være interessante å utrede nærmere. Vi skal kort presentere noen av disse:

- ***Komparative studier***

Komparative studier er nyttige for å få en oversikt over TBT-arbeid som foregår på ulike arenaer, over andre lands organisering av TBT-arbeidet, og over andre lands tiltak av betydning for handelen. Komparative studier kan vinkles på flere måter. Ett tema vil være en sammenlikning av TBT-arbeid som pågår innenfor henholdsvis WTO- og EØS-sammenheng. Vi har vist at deler av TBT-området *ikke* dekkes av felles EU/EØS-bestemmelser. Spørsmålet er da hvilket spillerom Norge har i forhold til å føre en selvstendig linje i TBT-sammenheng i WTO. Et annet tema er andre lands organisering av arbeidet rettet mot TBT-komiteen. Viktige elementer er her koordineringssystemer, ansvarsfordeling, håndtering og bearbeiding av informasjon, og oppfølging av TBT-forpliktelsene. Et tredje tema er andre lands TBT-relaterte reguleringer, standarder og «conformity assessment procedures» som har betydning for handelen. Et fjerde tema er bilaterale avtaler om ekvivalens og gjensidig godkjenning. Det kan for øvrig være interessant å studere ekvivalens og gjensidig godkjenning mer inngående, ikke minst knyttet til hvordan disse ordningene er relatert til TBT-avtalen.

- ***Ekvivalens og gjensidig godkjenning***

I TBT-avtalen er ekvivalens, det vil si aksept for at andre lands reguleringer er ekvivalente med egne, nedfelt i TBT-avtalens artikkel 2.7, mens ordningen med gjensidig godkjenning av «conformity assessment procedures» er nedfelt i artikkel 6. Dette er ordninger som kan brukes som *alternativer* til harmonisering gjennom internasjonale standarder. Ordningene kan derfor ha stor betydning for å løse problemet med handelshindringer. Etter hvert finnes det et mangfold av slike avtaler som er inngått for å sikre markedsadgangen for nasjonale eksportører.

Viktige spørsmål er dermed hva slike avtaler inneholder, hvilket omfang avtalene har, hvordan og mellom hvem avtalene inngås, hvordan avtalene kan relateres til bestemmelser i TBT-avtalen, og hvilken betydning de konkret kan ha for markedsadgangen for sjømat.

- ***«Conformity assessment procedures»***

Bestemmelsene om slike prosedyrer (jf. TBT-avtalens artikkel 6, 7, 8 og 9) er allerede knyttet opp mot de to overnevnte temaene. Samtidig vil det være interessant å se nærmere på akkurat hvilken betydning slike prosedyrer har i TBT-sammenheng. Dette er av mange regnet som ett av de mest kompliserte områdene i TBT-avtalen, men kan samtidig, som kapittel 5.3 antydnet, få stor betydning for handelen med sjømat.

- ***Andre ikke-tariffære handelshindringer: Anti-dumping og subsidier***

SPS-avtalen (jf. Borgen og Veggeland 2001) og TBT-avtalen er to sentrale elementer i det som inngår i betegnelsen ikke-tariffære handelshindringer, det vil si handelshindringer som ikke berører tollspørsmål. Det er imidlertid også andre ikke-tariffære handelshindringer som har betydning for internasjonal handel generelt, og handelen med sjømat spesielt. Det er i den forbindelse nærliggende å trekke fram *anti-dumping* og *subsidi*, som begge er områder som har vært mye diskutert i WTO.

- ✓ Bestemmelser om *anti-dumping* er nedfelt i GATT-avtalens artikkel VI: *Anti-dumping and Countervailing Duties*, som blant annet sier at

The contracting parties recognize that dumping, by which products of one country are introduced into the commerce of another 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.

Denne bestemmelsen blir ofte referert til som WTOs antidumpingsavtale. Poenget er at antidumping tiltak er ett av virkemidlene landene kan bruke når nasjonal virksomhet blir truet av konkurranse. Norske eksportører har allerede erfaringer fra dette gjennom «laksesaken», og det er gode muligheter for at det på dette området kan oppstå nye problemer i tiden som kommer. Dette ble sterkt understreket av vår informant ved Chiles faste delegasjon til WTO, og da blant annet med referanse til Chiles eksportinteresser på sjømatsiden.

Ett viktig tema er dermed hvordan GATT-bestemmelsene på anti-dumping håndteres i tvisteløsninger. Et annet tema er konflikter på dette området som skjer *utenfor* rammen av WTO. For Norge er det uansett viktig å ha oversikt over WTOs institusjonelle rammeverk for anti-dumping, og over hvilke konsekvenser dette kan ha for norske myndigheter og norske eksportører.

- ✓ I WTO finnes det en egen avtale om *subsidi* (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures) som dekker industrivarer, herunder fisk og fiskeprodukter. I senere år har det i WTO vært en omfattende diskusjon om subsidi på fiskerisektoren knyttet opp mot miljøhensyn. Debatten har også pågått i CTE, og har blant annet dreid seg om hvordan subsidi bidrar til overkapasitet i fiskerisektoren og dermed en fare for overfiske. I WTO-sekretariatet har enkelte hevdet at subsidi er *det* viktigste spørsmålet i diskusjonen om fisk i WTO.

Subsidieavtalen inneholder to hovedelementer. For det første konkretiserer den hvilke typer subsidi som virker handelsvridende.

For det andre har den bestemmelser om hvilke tiltak statene kan innføre som mottiltak overfor de land som subsidierer sin industri.

Spørsmålet er dermed hvilken betydning subsidieavtalen og praktiseringen av denne har for fiskeri- og havbrukssektoren? Hvordan diskuteres dette i WTO? Et viktig element i dette er subsidier i andre land der Norge har viktige eksportinteresser, og hvordan disse subsidiene forholder seg til bestemmelser og diskusjoner i WTO. I den forbindelse er også kopleingene mellom subsidier og anti-dumping interessante, siden mange problemstillinger på disse områdene er relativt like.

Referanser

- ACWL 2001a: *Panel of the World Trade Organisation On European Communities – Trade Description of Sardines (WT/DS231). First Submission of Peru, 15 October 2001.* Tilgjengelig på hjemmesidene til ACWL (Advisory Centre on WTO Law): www.acwl.ch
- ACWL 2001b: *Panel of the World Trade Organisation On European Communities – Trade Description of Sardines (WT/DS231).* Statement of Peru at the First Meeting of the Panel, 27 November 2001. Tilgjengelig på hjemmesidene til ACWL (Advisory Centre on WTO Law):
- Appleton, A. E. 1999: «Environmental Labelling Schemes: WTO Law and Developing Country Implications». Kapittel 8 i G.P Sampson og W. Bradnee Chambers (red.): *Trade, Environment and the Millennium.* Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press.
- Borgen, S.O. og F. Veggeland 2001: *Fisk, mattrygghet og tekniske handelshindringer.* NILF-rapport 2001-11, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- CAC 1999: *Codex Alimentarius Commission.* Report from the 23rd Session, FAO Headquarters, Rome, 28 June-3 July 1999. Document # Alinorm 99/37
- CAC 2000: *Codex Committee on Fish and Fishery Products.* Report from the 24th Session, Aalesund, 5-9 June 2000. Document # Alinorm 01/18
- CAC 2001: *Codex Alimentarius Commission.* Report from the 24th Session, Geneva, 2-7 July 2001. Document # Alinorm 01/41
- Castleman, B (udatert): *The WTO Asbestos Case and its Health and Trade Implications. What is the Asbestos case really about?* Tilgjengelig på hjemmesidene til Brayton Purcell Law Firm: <http://www.braytonlaw.com/news/legalnews/062900-castleman.htm>
- Christoforou, T. 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, J. 1999: *Reshaping the World Trading System. A History of the Uruguay Round.* Second and Revised Edition. Kluwer Law International/World Trade Organization.
- European Communities 2001: *European Communities – Trade Description of Sardines (WT/DS231). First Written Submission of the European Communities, 12 November 2001.* Tilgjengelig på hjemmesidene til EU: <http://mkaccdb.eu.int/miti/dsu>

- GATT 1991: *United States - Restrictions on Imports of Tuna*. Report of the panel (un-adopted). Document # DS21/R - 39S/155
- GATT 1994: *United States - Restrictions on Imports of Tuna*. Report of the panel (un-adopted). Document # DS29/R
- Hoekman, B. M. og M. M. Kostecki 1995: *The Political Economy of the World Trading System: From GATT to WTO*. Oxford: Oxford University Press.
- Melchior, A. og V. Norman (red.) 1997: *Fra GATT til WTO*. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- Motaal, D.A 1999: «The Agreement on Technical Barriers to Trade, the Committee on Trade and Environment, and Eco-Labeling». Kapittel 9 i G.P Sampson og W. Bradnee Chambers (red.): *Trade, Environment and the Millennium*. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press.
- Natural Resources and Ethical Trade Programme 1999: «Implications of Environment Rule Changes», *Ethical Trade Watching Brief*, edition 1 1999. Tilgjengelig på hjemmesidene til Natural Resources Institute, University of Greenwich: <http://www.nri.org/NRET/PWB/et4-1.htm>
- OECD 1999: *Food Safety and Quality*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Perkins, N.L. 1999: «World Trade Organization: United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products (October 12, 1998). Introductory Note», *International Legal Materials*, Vol.38, No.1: 118-121.
- Rao, P.K. 2001: *Environmental Disputes and the WTO*. USA: Pinninti Publishers.
- Sampson, G.P og W. Bradnee Chambers (red.) 1999: *Trade, Environment and the Millennium*. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press.
- Sejersted, F.; F. Arnesen; O-A. Rognstad; S. Foyn og H. Stemshaug 1995. *EØS-rett*. Senter for Europa-rett, Universitetet i Oslo: Universitetsforlaget.
- Veggeland. F. 2001: *Internasjonale regimer og regulering av trygg mat*. NILF-rapport 2001-3, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- UNEP og IISD 2000: *Environment and Trade. A Handbook*. The United Nations Environment Programme/The International Institute for Sustainable Development.
- USA 1990: «Dolphin Protection Consumer Information Act», *US Code Collection*, Title 16, Chapter 31, II, Sec. 1385. (<http://www.legal.gsa.gov/>).
- USA 1997: «International Dolphin Conservation Program Act», *Public Law* 105-42, 105th Congress. (<http://www.legal.gsa.gov/>).

- USA 1999a: «Dolphin-Safe Tuna Labelling, Official Mark», *Federal Register*, Vol 64, No. 245, 50 CFR Part 216.
- USA 2000a: «Dolphin Safe Tuna Labelling; Official Mark», *Federal Register*, Vol 64, No 104, 50CFR Part 216
- USA 2001a: «Brower v. Evans», *United States Court of Appeals for the Ninth Circuit*, No. 00-15968
- USA 2001b: «Defenders of Wildlife v. William Hogarth et al.». *US Court of International Trade*, Court No. 00-02-00060
- USA 2001c: *European Communities – Trade Descriptions of Sardines (WT/DS231). Responses of the United States to Questions from the Panel from the Third Party Session, December 7, 2001*. Tilgjengelig på hjemmesidene til U.S. Trade Representative: www.ustr.gov/enforcement/briefs.shtml
- WTO 1995a: *Minutes of the Meeting held on 14 July 1995*. Committee on Technical Barriers to Trade. Document # G/TBT/M/2
- WTO 1995b: *Communication from Canada*. Committee on Technical Barriers to Trade. Document # G/TBT/W/9
- WTO 1995c: *Negotiating History of the Coverage of the Agreement on Technical Barriers to Trade with Regard to Labelling Requirements, Voluntary Standards, and Processes and Production Methods Unrelated to Product Characteristics*. Committee on Trade and Environment og Committee on Technical Barriers to Trade. Document # WT/CTE/W10 og Document # G/TBT/W/9
- WTO 1995d: *European Communities – Trade Description of Scallops. Request for Consultations by Peru*. Document # WT/DS12/1, Document # G/L/17 og Document # G/TBT/D/1
- WTO 1995e: *European Communities – Trade Description of Scallops. Request for the Establishment of a Panel by Peru*. Document # WT/DS12/6
- WTO 1996a: *First Annual Review of the Implementation and Operation of the Agreement*. Committee on Technical Barriers to Trade. Document # G/TBT/3
- WTO 1996b: *European Communities – Trade Description of Scallops. Notification of Mutually Agreed Solution*. Report of the panel. Document # WT/DS12/12 og Document # WT/DS14/11
- WTO 1996c: *European Communities – Trade Description of Scallops*. Report of the panel. Document # WT/DS12/R og Document # WT/DS14/R
- WTO 1997a: *EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*. Complaint by the United States. Report of the Panel. Document # WT/DS26(R)/USA
- WTO 1997b: *Second Annual Review of the Implementation and Operation of the Agreement*. Committee on Technical Barriers to Trade. Document # G/TBT/4

- WTO 1998a: *GATT/WTO Dispute Settlement Practice Relating to Article XX, Paragraphs (b), (d) and (g) of GATT*. Note by the Secretariat. Document # WT/CTE/W/53/Rev.1
- WTO 1998b: *Third Annual Review of the Implementation and Operation of the Agreement*. Committee on Technical Barriers to Trade. Document # G/TBT/6
- WTO 1998c: *United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*. Report of the Panel. Document # WT/DS58/R
- WTO 1998d: *United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*. Report of the Appellate Body. Document # WT/DS58/AB/R
- WTO 1999a: *Fourth Annual Review of the Implementation and Operation of the Agreement*. Committee on Technical Barriers to Trade. Document # G/TBT/7
- WTO 1999b: *The Legal Texts. The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*. Cambridge University Press.
- WTO 2000a: *Fifth Annual Review of the Implementation and Operation of the Agreement*. Committee on Technical Barriers to Trade. Document # G/TBT/8
- WTO 2000b: *Second Triennial Review of the Operation and Implementation of the Agreement on Technical Barriers to Trade*. Committee on Technical Barriers to Trade. Document # G/TBT/9
- WTO 2000c: *Minutes of the meeting held on 17-19 May 2000*. Committee on Technical Barriers to Trade. Document # G/TBT/M/19
- WTO 2000d: *Minutes of the meeting held on 21 July 2000*. Committee on Technical Barriers to Trade. Document # G/TBT/M/20
- WTO 2000e: *European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos – Containing products*. Report of the Panel. Document # WT/DS135/R
- WTO 2000f: *Notification – United States – Tuna Labelling*. Technical Barriers to Trade Committee. Document # G/TBT/Notif.00/5
- WTO 2000g: *Minutes of the Meeting Held on 25 February 2000*. Technical Barriers to Trade Committee. Document # G/TBT/M/18
- WTO 2000h: *Minutes of the Meeting Held on 6 October 2000*. Technical Barriers to Trade Committee. Document # G/TBT/M/21
- WTO 2001a: *Sixth Annual Review of the Implementation and Operation of the Agreement*. Committee on Technical Barriers to Trade. Document # G/TBT/10
- WTO 2001b: *United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*. Recourse to article 21.5 by Malaysia. Report of the Panel. Document # WT/DS58/RW

- WTO 2001c: *United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*. Recourse to article 21.5 by Malaysia. Report of the Appellate Body. Document # WT/DS58/AB/RW
- WTO 2001d: *European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos – Containing products (AB-2000-11)*. Report of the Appellate Body. Document # WT/DS135/AB/R
- WTO 2001e: *Notification – United States – Tuna Labelling*. Technical Barriers to Trade Committee. Document # G/TBT/Notif.00/5/Corr.2
- WTO 2001f: *Ministerial Declaration*. Ministerial Conference, Fourth Session, Doha, 9-14 November 2001. Document # WT/MIN(01)/DEC/1
- WTO Secretariat 1999: *Guide to the Uruguay Round Agreements*. Kluwer Law International/World Trade Organization.

Informantliste

(institusjonstilhørighet på intervjutidspunktet)

- Belveze, Henri: DG Health and Consumer Protection, European Commission, 5. desember 2000
- Berner, Lars: EU-kommisjonens faste delegasjon til WTO, 8. februar 2002
- Brinza, Daniel: TBT-ansvarlig, USAs faste delegasjon til WTO, 7. februar 2002
- Brungot, Lena: Fiskeridirektoratet, Januar/februar 2002
- Bryn, Kåre: Ambassadør, leder av Norges faste delegasjon til WTO, 6. februar 2002
- Buvinic, Alejandro: TBT-ansvarlig, Chiles faste delegasjon til WTO, 6. februar 2002
- Castellina, Marco: DG Health and Consumer Protection, European Commission, 5. desember 2000
- Christoforou, Theofanis: Legal Service, European Commission, 6. desember 2000
- Earl, Emily: TBT-ansvarlig, New Zealands faste delegasjon til WTO, 7. februar 2002
- Eide, Lars: Eksportutvalget for fisk, desember 2001
- Favre, Christian J.: Assistant Secretary-General ISO, 5. februar 2002
- Johanson, Lennart: Fiskeridepartementet, diverse møter og samtaler i 2001

Knutsen, Bjørn Røthe: Fiskeridirektoratet, 23. april 2001 og desember 2001/februar 2002

Liu-Chan Wai Chun, Vivien: Trade and Environment Division (TBT-committee), WTO-sekretariatet, 6. februar 2002

Loken, Martin (telefon): TBT-ansvarlig, Canadas faste delegasjon til WTO, 22. februar 2002

Martin, Paul: SPS-ansvarlig, Canadas faste delegasjon til WTO, 22. februar 2002

Odland, Hildur: TBT-ansvarlig, Norges faste delegasjon til WTO, 5. februar 2002

Prost, Andre: Head of External Relations, WHO, 7. februar 2002

Race, John: Tidligere Statens Næringsmiddeltilsyn, 28. mars 2001, desember 2002 og 29. januar 2002

Renouf, Yves: Legal Affairs Division, WTO, 7. februar 2002

Rigada, Marcoflavia: TBT-ansvarlig, Mexicos faste delegasjon til WTO, 6. februar 2002

Scarborough, F. Edward: U.S. Manager for Codex, United States Department of Agriculture, 25. april 2001

Schröder, Christina: Agriculture and Commodity Division, WTO-sekretariatet, 14. februar 2001 og 7. februar 2002

Schlundt, Jørgen: Food Safety Unit, WHO, 24. april 2001 og 7. februar 2002

Shaw, Sabrina E.: Trade and Environment Division, WTO-sekretariatet, 15. februar 2001

Slettebakken, Ståle: Tidligere fiskeriutsending i Brasil for Eksportutvalget for fisk, desember 2001/februar 2002.

Smith, Michael: ISO Director of Standards, 5. februar 2002

Solhjell, Liv: teknisk direktør, Norges Standardiseringsforbund, 29. november 2001

Stai, Dag Erling: Fiskeriråd, Norges faste delegasjon til WTO, 4. februar 2002

Staunton, Gretchen H.: Agriculture and Commodity Division (SPS), WTO-sekretariatet, 24. april 2001 og 8. februar 2002

Straume Jorulf: UNIDAS, februar 2002.

Sundfør, Magnar: Landbruksråd, Norges faste delegasjon til WTO, 7. februar 2002

Sørensen, Jan Erik: Trade and Environment Division, WTO-sekretariatet, 7. februar 2002

Thomassen, Tore: underdirektør, ansvarlig for TBT-arbeidet innen EØS, Nærings- handelsdepartementet, 6. desember 2001

Tønseth, Didrik: spesialrådgiver, Avdeling for handelspolitikk, ressurser og miljø, Utenriksdepartementet, 15. november 2001

Valset, Geir; Fiskeridirektoratet, januar/februar 2002

Wijkström, Erik: Trade and Environment Division, WTO-sekretariatet, 7. februar 2002

Williams, Dara: TBT-ansvarlig, Australias faste delegasjon til WTO, 7. februar 2002

Aarsand, Dan Viggo: Fiskeridirektoratet, januar/februar 2002

Appendiks 1: Uruguay-rundens TBT-avtale³¹

AGREEMENT ON TECHNICAL BARRIERS TO TRADE

Members,

Having regard to the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations;

Desiring to further the objectives of GATT 1994;

Recognizing the important contribution that international standards and conformity assessment systems can make in this regard by improving efficiency of production and facilitating the conduct of international trade;

Desiring therefore to encourage the development of such international standards and conformity assessment systems;

Desiring however to ensure that technical regulations and standards, including packaging, marking and labelling requirements, and procedures for assessment of conformity with technical regulations and standards do not create unnecessary obstacles to international trade;

Recognizing that no country should be prevented from taking measures necessary to ensure the quality of its exports, or for the protection of human, animal or plant life or health, of the environment, or for the prevention of deceptive practices, at the levels it considers appropriate, subject to the requirement that they are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail or a disguised restriction on international trade, and are otherwise in accordance with the provisions of this Agreement;

Recognizing that no country should be prevented from taking measures necessary for the protection of its essential security interest;

Recognizing the contribution which international standardization can make to the transfer of technology from developed to developing countries;

Recognizing that developing countries may encounter special difficulties in the formulation and application of technical regulations and standards and procedures for assessment of conformity with technical regulations and standards, and desiring to assist them in their endeavours in this regard;

Hereby *agree* as follows:

Article 1 *General Provisions*

1.1 General terms for standardization and procedures for assessment of conformity shall normally have the meaning given to them by definitions adopted within the United Nations system and by international standardizing bodies taking into account their context and in the light of the object and purpose of this Agreement.

1.2 However, for the purposes of this Agreement the meaning of the terms given in Annex 1 applies.

1.3 All products, including industrial and agricultural products, shall be subject to the provisions of this Agreement.

³¹ Avtaleteksten er hentet fra WTOs hjemmesider i overensstemmelse med WTOs copyright bestemmelser: «This site and its contents are the copyright of the World Trade Organization. Unrestricted official WTO documents and legal texts are free for public use».

Kilde: http://www.wto.org/english/info_e/cont_e.htm#Copyright

1.4 Purchasing specifications prepared by governmental bodies for production or consumption requirements of governmental bodies are not subject to the provisions of this Agreement but are addressed in the Agreement on Government Procurement, according to its coverage.

1.5 The provisions of this Agreement do not apply to sanitary and phytosanitary measures as defined in Annex A of the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures.

1.6 All references in this Agreement to technical regulations, standards and conformity assessment procedures shall be construed to include any amendments thereto and any additions to the rules or the product coverage thereof, except amendments and additions of an insignificant nature.

TECHNICAL REGULATIONS AND STANDARDS

Article 2 Preparation, Adoption and Application of Technical Regulations by Central Government Bodies

With respect to their central government bodies:

2.1 Members shall ensure that in respect of technical regulations, products imported from the territory of any Member shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin and to like products originating in any other country.

2.2 Members shall ensure that technical regulations are not prepared, adopted or applied with a view to or with the effect of creating unnecessary obstacles to international trade. For this purpose, technical regulations shall not be more trade-restrictive than necessary to fulfil a legitimate objective, taking account of the risks non-fulfilment would create. Such legitimate objectives are, *inter alia*: national security requirements; the prevention of deceptive practices; protection of human health or safety, animal or plant life or health, or the environment. In assessing such risks, relevant elements of consideration are, *inter alia*: available scientific and technical information, related processing technology or intended end-uses of products.

2.3 Technical regulations shall not be maintained if the circumstances or objectives giving rise to their adoption no longer exist or if the changed circumstances or objectives can be addressed in a less trade-restrictive manner.

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.

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

2.6 With a view to harmonizing technical regulations on as wide a basis as possible, Members shall play a full part, within the limits of their resources, in the preparation by appropriate international standardizing bodies of international standards for products for which they either have adopted, or expect to adopt, technical regulations.

2.7 Members shall give positive consideration to accepting as equivalent technical regulations of other Members, even if these regulations differ from their own, provided they are satisfied that these regulations adequately fulfil the objectives of their own regulations.

2.8 Wherever appropriate, Members shall specify technical regulations based on product requirements in terms of performance rather than design or descriptive characteristics.

2.9 Whenever a relevant international standard does not exist or the technical content of a proposed technical regulation is not in accordance with the technical content of relevant international standards, and if the technical regulation may have a significant effect on trade of other Members, Members shall:

- 2.9.1 publish a notice in a publication at an early appropriate stage, in such a manner as to enable interested parties in other Members to become acquainted with it, that they propose to introduce a particular technical regulation;
- 2.9.2 notify other Members through the Secretariat of the products to be covered by the proposed technical regulation, together with a brief indication of its objective and rationale. Such notifications shall take place at an early appropriate stage, when amendments can still be introduced and comments taken into account;
- 2.9.3 upon request, provide to other Members particulars or copies of the proposed technical regulation and, whenever possible, identify the parts which in substance deviate from relevant international standards;
- 2.9.4 without discrimination, allow reasonable time for other Members to make comments in writing, discuss these comments upon request, and take these written comments and the results of these discussions into account.

2.10 Subject to the provisions in the lead-in to paragraph 9, where urgent problems of safety, health, environmental protection or national security arise or threaten to arise for a Member, that Member may omit such of the steps enumerated in paragraph 9 as it finds necessary, provided that the Member, upon adoption of a technical regulation, shall:

- 2.10.1 notify immediately other Members through the Secretariat of the particular technical regulation and the products covered, with a brief indication of the objective and the rationale of the technical regulation, including the nature of the urgent problems;
- 2.10.2 upon request, provide other Members with copies of the technical regulation;
- 2.10.3 without discrimination, allow other Members to present their comments in writing, discuss these comments upon request, and take these written comments and the results of these discussions into account.

2.11 Members shall ensure that all technical regulations which have been adopted are published promptly or otherwise made available in such a manner as to enable interested parties in other Members to become acquainted with them.

2.12 Except in those urgent circumstances referred to in paragraph 10, Members shall allow a reasonable interval between the publication of technical regulations and their entry into force in order to allow time for producers in exporting Members, and particularly in developing country Members, to adapt their products or methods of production to the requirements of the importing Member.

*Article 3
Preparation, Adoption and Application of Technical Regulations
by Local Government Bodies and Non-Governmental Bodies*

With respect to their local government and non-governmental bodies within their territories:

3.1 Members shall take such reasonable measures as may be available to them to ensure compliance by such bodies with the provisions of Article 2, with the exception of the obligation to notify as referred to in paragraphs 9.2 and 10.1 of Article 2.

3.2 Members shall ensure that the technical regulations of local governments on the level directly below that of the central government in Members are notified in accordance with the provisions of paragraphs 9.2 and 10.1 of Article 2, noting that notification shall not be required for technical regulations the technical content of which is substantially the same as that of previously notified technical regulations of central government bodies of the Member concerned.

3.3 Members may require contact with other Members, including the notifications, provision of information, comments and discussions referred to in paragraphs 9 and 10 of Article 2, to take place through the central government.

3.4 Members shall not take measures which require or encourage local government bodies or non-governmental bodies within their territories to act in a manner inconsistent with the provisions of Article 2.

3.5 Members are fully responsible under this Agreement for the observance of all provisions of Article 2. Members shall formulate and implement positive measures and mechanisms in support of the observance of the provisions of Article 2 by other than central government bodies.

*Article 4
Preparation, Adoption and Application
of Standards*

4.1 Members shall ensure that their central government standardizing bodies accept and comply with the Code of Good Practice for the Preparation, Adoption and Application of Standards in Annex 3 to this Agreement (referred to in this Agreement as the "Code of Good Practice"). They shall take such reasonable measures as may be available to them to ensure that local government and non-governmental standardizing bodies within their territories, as well as regional standardizing bodies of which they or one or more bodies within their territories are members, accept and comply with this Code of Good Practice. In addition, Members shall not take measures which have the effect of, directly or indirectly, requiring or encouraging such standardizing bodies to act in a manner inconsistent with the Code of Good Practice. The obligations of Members with respect to compliance of standardizing bodies with the provisions of the Code of Good Practice shall apply irrespective of whether or not a standardizing body has accepted the Code of Good Practice.

4.2 Standardizing bodies that have accepted and are complying with the Code of Good Practice shall be acknowledged by the Members as complying with the principles of this Agreement.

CONFORMITY WITH TECHNICAL REGULATIONS AND STANDARDS

*Article 5
Procedures for Assessment of Conformity by Central Government Bodies*

5.1 Members shall ensure that, in cases where a positive assurance of conformity with technical regulations or standards is required, their central government bodies apply the following provisions to products originating in the territories of other Members:

5.1.1 conformity assessment procedures are prepared, adopted and applied so as to grant access for suppliers of like products originating in the territories of other Members under conditions no less favourable than those accorded to suppliers of like products of national origin or originating in any other country, in a comparable situation; access entails suppliers' right to an assessment of conformity under the rules of the procedure, including, when foreseen by this procedure, the possibility to have conformity assessment activities undertaken at the site of facilities and to receive the mark of the system;

5.1.2 conformity assessment procedures are not prepared, adopted or applied with a view to or with the effect of creating unnecessary obstacles to international trade. This means, *inter alia*, that conformity assessment procedures shall not be more strict or be applied more strictly than is necessary to give the importing Member adequate confidence that products conform with the applicable technical regulations or standards, taking account of the risks non-conformity would create.

5.2 When implementing the provisions of paragraph 1, Members shall ensure that:

5.2.1 conformity assessment procedures are undertaken and completed as expeditiously as possible and in a no less favourable order for products originating in the territories of other Members than for like domestic products;

5.2.2 the standard processing period of each conformity assessment procedure is published or that the anticipated processing period is communicated to the applicant upon request; when

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

- 5.2.3 information requirements are limited to what is necessary to assess conformity and determine fees;
- 5.2.4 the confidentiality of information about products originating in the territories of other Members arising from or supplied in connection with such conformity assessment procedures is respected in the same way as for domestic products and in such a manner that legitimate commercial interests are protected;
- 5.2.5 any fees imposed for assessing the conformity of products originating in the territories of other Members are equitable in relation to any fees chargeable for assessing the conformity of like products of national origin or originating in any other country, taking into account communication, transportation and other costs arising from differences between location of facilities of the applicant and the conformity assessment body;
- 5.2.6 the siting of facilities used in conformity assessment procedures and the selection of samples are not such as to cause unnecessary inconvenience to applicants or their agents;
- 5.2.7 whenever specifications of a product are changed subsequent to the determination of its conformity to the applicable technical regulations or standards, the conformity assessment procedure for the modified product is limited to what is necessary to determine whether adequate confidence exists that the product still meets the technical regulations or standards concerned;
- 5.2.8 a procedure exists to review complaints concerning the operation of a conformity assessment procedure and to take corrective action when a complaint is justified.

5.3 Nothing in paragraphs 1 and 2 shall prevent Members from carrying out reasonable spot checks within their territories.

5.4 In cases where a positive assurance is required that products conform with technical regulations or standards, and relevant guides or recommendations issued by international standardizing bodies exist or their completion is imminent, Members shall ensure that central government bodies use them, or the relevant parts of them, as a basis for their conformity assessment procedures, except where, as duly explained upon request, such guides or recommendations or relevant parts are inappropriate for the Members concerned, for, *inter alia*, such reasons as: national security requirements; the prevention of deceptive practices; protection of human health or safety, animal or plant life or health, or the environment; fundamental climatic or other geographical factors; fundamental technological or infrastructural problems.

5.5 With a view to harmonizing conformity assessment procedures on as wide a basis as possible, Members shall play a full part, within the limits of their resources, in the preparation by appropriate international standardizing bodies of guides and recommendations for conformity assessment procedures.

5.6 Whenever a relevant guide or recommendation issued by an international standardizing body does not exist or the technical content of a proposed conformity assessment procedure is not in accordance with relevant guides and recommendations issued by international standardizing bodies, and if the conformity assessment procedure may have a significant effect on trade of other Members, Members shall:

- 5.6.1 publish a notice in a publication at an early appropriate stage, in such a manner as to enable interested parties in other Members to become acquainted with it, that they propose to introduce a particular conformity assessment procedure;
- 5.6.2 notify other Members through the Secretariat of the products to be covered by the proposed conformity assessment procedure, together with a brief indication of its objective

and rationale. Such notifications shall take place at an early appropriate stage, when amendments can still be introduced and comments taken into account;

5.6.3 upon request, provide to other Members particulars or copies of the proposed procedure and, whenever possible, identify the parts which in substance deviate from relevant guides or recommendations issued by international standardizing bodies;

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

5.7 Subject to the provisions in the lead-in to paragraph 6, where urgent problems of safety, health, environmental protection or national security arise or threaten to arise for a Member, that Member may omit such of the steps enumerated in paragraph 6 as it finds necessary, provided that the Member, upon adoption of the procedure, shall:

5.7.1 notify immediately other Members through the Secretariat of the particular procedure and the products covered, with a brief indication of the objective and the rationale of the procedure, including the nature of the urgent problems;

5.7.2 upon request, provide other Members with copies of the rules of the procedure;

5.7.3 without discrimination, allow other Members to present their comments in writing, discuss these comments upon request, and take these written comments and the results of these discussions into account.

5.8 Members shall ensure that all conformity assessment procedures which have been adopted are published promptly or otherwise made available in such a manner as to enable interested parties in other Members to become acquainted with them.

5.9 Except in those urgent circumstances referred to in paragraph 7, Members shall allow a reasonable interval between the publication of requirements concerning conformity assessment procedures and their entry into force in order to allow time for producers in exporting Members, and particularly in developing country Members, to adapt their products or methods of production to the requirements of the importing Member.

Article 6

Recognition of Conformity Assessment by Central Government Bodies

With respect to their central government bodies:

6.1 Without prejudice to the provisions of paragraphs 3 and 4, Members shall ensure, whenever possible, that results of conformity assessment procedures in other Members are accepted, even when those procedures differ from their own, provided they are satisfied that those procedures offer an assurance of conformity with applicable technical regulations or standards equivalent to their own procedures. It is recognized that prior consultations may be necessary in order to arrive at a mutually satisfactory understanding regarding, in particular:

6.1.1 adequate and enduring technical competence of the relevant conformity assessment bodies in the exporting Member, so that confidence in the continued reliability of their conformity assessment results can exist; in this regard, verified compliance, for instance through accreditation, with relevant guides or recommendations issued by international standardizing bodies shall be taken into account as an indication of adequate technical competence;

6.1.2 limitation of the acceptance of conformity assessment results to those produced by designated bodies in the exporting Member.

6.2 Members shall ensure that their conformity assessment procedures permit, as far as practicable, the implementation of the provisions in paragraph 1.

6.3 Members are encouraged, at the request of other Members, to be willing to enter into negotiations for the conclusion of agreements for the mutual recognition of results of each other's conformity assessment

procedures. Members may require that such agreements fulfil the criteria of paragraph 1 and give mutual satisfaction regarding their potential for facilitating trade in the products concerned.

6.4 Members are encouraged to permit participation of conformity assessment bodies located in the territories of other Members in their conformity assessment procedures under conditions no less favourable than those accorded to bodies located within their territory or the territory of any other country.

Article 7

Procedures for Assessment of Conformity by Local Government Bodies

With respect to their local government bodies within their territories:

7.1 Members shall take such reasonable measures as may be available to them to ensure compliance by such bodies with the provisions of Articles 5 and 6, with the exception of the obligation to notify as referred to in paragraphs 6.2 and 7.1 of Article 5.

7.2 Members shall ensure that the conformity assessment procedures of local governments on the level directly below that of the central government in Members are notified in accordance with the provisions of paragraphs 6.2 and 7.1 of Article 5, noting that notifications shall not be required for conformity assessment procedures the technical content of which is substantially the same as that of previously notified conformity assessment procedures of central government bodies of the Members concerned.

7.3 Members may require contact with other Members, including the notifications, provision of information, comments and discussions referred to in paragraphs 6 and 7 of Article 5, to take place through the central government.

7.4 Members shall not take measures which require or encourage local government bodies within their territories to act in a manner inconsistent with the provisions of Articles 5 and 6.

7.5 Members are fully responsible under this Agreement for the observance of all provisions of Articles 5 and 6. Members shall formulate and implement positive measures and mechanisms in support of the observance of the provisions of Articles 5 and 6 by other than central government bodies.

Article 8

Procedures for Assessment of Conformity by Non-Governmental Bodies

8.1 Members shall take such reasonable measures as may be available to them to ensure that non-governmental bodies within their territories which operate conformity assessment procedures comply with the provisions of Articles 5 and 6, with the exception of the obligation to notify proposed conformity assessment procedures. In addition, Members shall not take measures which have the effect of, directly or indirectly, requiring or encouraging such bodies to act in a manner inconsistent with the provisions of Articles 5 and 6.

8.2 Members shall ensure that their central government bodies rely on conformity assessment procedures operated by non-governmental bodies only if these latter bodies comply with the provisions of Articles 5 and 6, with the exception of the obligation to notify proposed conformity assessment procedures.

Article 9

International and Regional Systems

9.1 Where a positive assurance of conformity with a technical regulation or standard is required, Members shall, wherever practicable, formulate and adopt international systems for conformity assessment and become members thereof or participate therein.

9.2 Members shall take such reasonable measures as may be available to them to ensure that international and regional systems for conformity assessment in which relevant bodies within their territories are members or participants comply with the provisions of Articles 5 and 6. In addition, Members shall not take any measures which have the effect of, directly or indirectly, requiring or encouraging such systems to act in a manner inconsistent with any of the provisions of Articles 5 and 6.

9.3 Members shall ensure that their central government bodies rely on international or regional conformity assessment systems only to the extent that these systems comply with the provisions of Articles 5 and 6, as applicable.

INFORMATION AND ASSISTANCE

Article 10 Information About Technical Regulations, Standards and Conformity Assessment Procedures

10.1 Each Member shall ensure that an enquiry point exists which is able to answer all reasonable enquiries from other Members and interested parties in other Members as well as to provide the relevant documents regarding:

- 10.1.1 any technical regulations adopted or proposed within its territory by central or local government bodies, by non-governmental bodies which have legal power to enforce a technical regulation, or by regional standardizing bodies of which such bodies are members or participants;
- 10.1.2 any standards adopted or proposed within its territory by central or local government bodies, or by regional standardizing bodies of which such bodies are members or participants;
- 10.1.3 any conformity assessment procedures, or proposed conformity assessment procedures, which are operated within its territory by central or local government bodies, or by non-governmental bodies which have legal power to enforce a technical regulation, or by regional bodies of which such bodies are members or participants;
- 10.1.4 the membership and participation of the Member, or of relevant central or local government bodies within its territory, in international and regional standardizing bodies and conformity assessment systems, as well as in bilateral and multilateral arrangements within the scope of this Agreement; it shall also be able to provide reasonable information on the provisions of such systems and arrangements;
- 10.1.5 the location of notices published pursuant to this Agreement, or the provision of information as to where such information can be obtained; and
- 10.1.6 the location of the enquiry points mentioned in paragraph 3.

10.2 If, however, for legal or administrative reasons more than one enquiry point is established by a Member, that Member shall provide to the other Members complete and unambiguous information on the scope of responsibility of each of these enquiry points. In addition, that Member shall ensure that any enquiries addressed to an incorrect enquiry point shall promptly be conveyed to the correct enquiry point.

10.3 Each Member shall take such reasonable measures as may be available to it to ensure that one or more enquiry points exist which are able to answer all reasonable enquiries from other Members and interested parties in other Members as well as to provide the relevant documents or information as to where they can be obtained regarding:

- 10.3.1 any standards adopted or proposed within its territory by non-governmental standardizing bodies, or by regional standardizing bodies of which such bodies are members or participants; and
- 10.3.2 any conformity assessment procedures, or proposed conformity assessment procedures, which are operated within its territory by non-governmental bodies, or by regional bodies of which such bodies are members or participants;
- 10.3.3 the membership and participation of relevant non-governmental bodies within its territory in international and regional standardizing bodies and conformity assessment systems, as well as in bilateral and multilateral arrangements within the scope of this Agreement; they shall also be able to provide reasonable information on the provisions of such systems and arrangements.

10.4 Members shall take such reasonable measures as may be available to them to ensure that where copies of documents are requested by other Members or by interested parties in other Members, in accordance with the provisions of this Agreement, they are supplied at an equitable price (if any) which shall,

apart from the real cost of delivery, be the same for the nationals³² of the Member concerned or of any other Member.

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

10.6 The Secretariat shall, when it receives notifications in accordance with the provisions of this Agreement, circulate copies of the notifications to all Members and interested international standardizing and conformity assessment bodies, and draw the attention of developing country Members to any notifications relating to products of particular interest to them.

10.7 Whenever a Member has reached an agreement with any other country or countries on issues related to technical regulations, standards or conformity assessment procedures which may have a significant effect on trade, at least one Member party to the agreement shall notify other Members through the Secretariat of the products to be covered by the agreement and include a brief description of the agreement. Members concerned are encouraged to enter, upon request, into consultations with other Members for the purposes of concluding similar agreements or of arranging for their participation in such agreements.

10.8 Nothing in this Agreement shall be construed as requiring:

10.8.1 the publication of texts other than in the language of the Member;

10.8.2 the provision of particulars or copies of drafts other than in the language of the Member except as stated in paragraph 5; or

10.8.3 Members to furnish any information, the disclosure of which they consider contrary to their essential security interests.

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

10.10 Members shall designate a single central government authority that is responsible for the implementation on the national level of the provisions concerning notification procedures under this Agreement except those included in Annex 3.

10.11 If, however, for legal or administrative reasons the responsibility for notification procedures is divided among two or more central government authorities, the Member concerned shall provide to the other Members complete and unambiguous information on the scope of responsibility of each of these authorities.

Article 11

Technical Assistance to Other Members

11.1 Members shall, if requested, advise other Members, especially the developing country Members, on the preparation of technical regulations.

11.2 Members shall, if requested, advise other Members, especially the developing country Members, and shall grant them technical assistance on mutually agreed terms and conditions regarding the establishment of national standardizing bodies, and participation in the international standardizing bodies, and shall encourage their national standardizing bodies to do likewise.

11.3 Members shall, if requested, take such reasonable measures as may be available to them to arrange for the regulatory bodies within their territories to advise other Members, especially the developing country Members, and shall grant them technical assistance on mutually agreed terms and conditions regarding:

11.3.1 the establishment of regulatory bodies, or bodies for the assessment of conformity with technical regulations; and

11.3.2 the methods by which their technical regulations can best be met.

³²"Nationals" here shall be deemed, in the case of a separate customs territory Member of the WTO, to mean persons, natural or legal, who are domiciled or who have a real and effective industrial or commercial establishment in that customs territory.

11.4 Members shall, if requested, take such reasonable measures as may be available to them to arrange for advice to be given to other Members, especially the developing country Members, and shall grant them technical assistance on mutually agreed terms and conditions regarding the establishment of bodies for the assessment of conformity with standards adopted within the territory of the requesting Member.

11.5 Members shall, if requested, advise other Members, especially the developing country Members, and shall grant them technical assistance on mutually agreed terms and conditions regarding the steps that should be taken by their producers if they wish to have access to systems for conformity assessment operated by governmental or non-governmental bodies within the territory of the Member receiving the request.

11.6 Members which are members or participants of international or regional systems for conformity assessment shall, if requested, advise other Members, especially the developing country Members, and shall grant them technical assistance on mutually agreed terms and conditions regarding the establishment of the institutions and legal framework which would enable them to fulfil the obligations of membership or participation in such systems.

11.7 Members shall, if so requested, encourage bodies within their territories which are members or participants of international or regional systems for conformity assessment to advise other Members, especially the developing country Members, and should consider requests for technical assistance from them regarding the establishment of the institutions which would enable the relevant bodies within their territories to fulfil the obligations of membership or participation.

11.8 In providing advice and technical assistance to other Members in terms of paragraphs 1 to 7, Members shall give priority to the needs of the least-developed country Members.

Article 12

Special and Differential Treatment of Developing Country Members

12.1 Members shall provide differential and more favourable treatment to developing country Members to this Agreement, through the following provisions as well as through the relevant provisions of other Articles of this Agreement.

12.2 Members shall give particular attention to the provisions of this Agreement concerning developing country Members' rights and obligations and shall take into account the special development, financial and trade needs of developing country Members in the implementation of this Agreement, both nationally and in the operation of this Agreement's institutional arrangements.

12.3 Members shall, in the preparation and application of technical regulations, standards and conformity assessment procedures, take account of the special development, financial and trade needs of developing country Members, with a view to ensuring that such technical regulations, standards and conformity assessment procedures do not create unnecessary obstacles to exports from developing country Members.

12.4 Members recognize that, although international standards, guides or recommendations may exist, in their particular technological and socio-economic conditions, developing country Members adopt certain technical regulations, standards or conformity assessment procedures aimed at preserving indigenous technology and production methods and processes compatible with their development needs. Members therefore recognize that developing country Members should not be expected to use international standards as a basis for their technical regulations or standards, including test methods, which are not appropriate to their development, financial and trade needs.

12.5 Members shall take such reasonable measures as may be available to them to ensure that international standardizing bodies and international systems for conformity assessment are organized and operated in a way which facilitates active and representative participation of relevant bodies in all Members, taking into account the special problems of developing country Members.

12.6 Members shall take such reasonable measures as may be available to them to ensure that international standardizing bodies, upon request of developing country Members, examine the possibility of, and, if practicable, prepare international standards concerning products of special interest to developing country Members.

12.7 Members shall, in accordance with the provisions of Article 11, provide technical assistance to developing country Members to ensure that the preparation and application of technical regulations,

standards and conformity assessment procedures do not create unnecessary obstacles to the expansion and diversification of exports from developing country Members. In determining the terms and conditions of the technical assistance, account shall be taken of the stage of development of the requesting Members and in particular of the least-developed country Members.

12.8 It is recognized that developing country Members may face special problems, including institutional and infrastructural problems, in the field of preparation and application of technical regulations, standards and conformity assessment procedures. It is further recognized that the special development and trade needs of developing country Members, as well as their stage of technological development, may hinder their ability to discharge fully their obligations under this Agreement. Members, therefore, shall take this fact fully into account. Accordingly, with a view to ensuring that developing country Members are able to comply with this Agreement, the Committee on Technical Barriers to Trade provided for in Article 13 (referred to in this Agreement as the "Committee") is enabled to grant, upon request, specified, time-limited exceptions in whole or in part from obligations under this Agreement. When considering such requests the Committee shall take into account the special problems, in the field of preparation and application of technical regulations, standards and conformity assessment procedures, and the special development and trade needs of the developing country Member, as well as its stage of technological development, which may hinder its ability to discharge fully its obligations under this Agreement. The Committee shall, in particular, take into account the special problems of the least-developed country Members.

12.9 During consultations, developed country Members shall bear in mind the special difficulties experienced by developing country Members in formulating and implementing standards and technical regulations and conformity assessment procedures, and in their desire to assist developing country Members with their efforts in this direction, developed country Members shall take account of the special needs of the former in regard to financing, trade and development.

12.10 The Committee shall examine periodically the special and differential treatment, as laid down in this Agreement, granted to developing country Members on national and international levels.

INSTITUTIONS, CONSULTATION AND DISPUTE SETTLEMENT

Article 13

The Committee on Technical Barriers to Trade

13.1 A Committee on Technical Barriers to Trade is hereby established, and shall be composed of representatives from each of the Members. The Committee shall elect its own Chairman and shall meet as necessary, but no less than once a year, for the purpose of affording Members the opportunity of consulting on any matters relating to the operation of this Agreement or the furtherance of its objectives, and shall carry out such responsibilities as assigned to it under this Agreement or by the Members.

13.2 The Committee shall establish working parties or other bodies as may be appropriate, which shall carry out such responsibilities as may be assigned to them by the Committee in accordance with the relevant provisions of this Agreement.

13.3 It is understood that unnecessary duplication should be avoided between the work under this Agreement and that of governments in other technical bodies. The Committee shall examine this problem with a view to minimizing such duplication.

Article 14

Consultation and Dispute Settlement

14.1 Consultations and the settlement of disputes with respect to any matter affecting the operation of this Agreement shall take place under the auspices of the Dispute Settlement Body and shall follow, *mutatis mutandis*, the provisions of Articles XXII and XXIII of GATT 1994, as elaborated and applied by the Dispute Settlement Understanding.

14.2 At the request of a party to a dispute, or at its own initiative, a panel may establish a technical expert group to assist in questions of a technical nature, requiring detailed consideration by experts.

14.3 Technical expert groups shall be governed by the procedures of Annex 2.

14.4 The dispute settlement provisions set out above can be invoked in cases where a Member considers that another Member has not achieved satisfactory results under Articles 3, 4, 7, 8 and 9 and its trade interests are significantly affected. In this respect, such results shall be equivalent to those as if the body in question were a Member.

FINAL PROVISIONS

Article 15 *Final Provisions*

Reservations

15.1 Reservations may not be entered in respect of any of the provisions of this Agreement without the consent of the other Members.

Review

15.2 Each Member shall, promptly after the date on which the WTO Agreement enters into force for it, inform the Committee of measures in existence or taken to ensure the implementation and administration of this Agreement. Any changes of such measures thereafter shall also be notified to the Committee.

15.3 The Committee shall review annually the implementation and operation of this Agreement taking into account the objectives thereof.

15.4 Not later than the end of the third year from the date of entry into force of the WTO Agreement and at the end of each three-year period thereafter, the Committee shall review the operation and implementation of this Agreement, including the provisions relating to transparency, with a view to recommending an adjustment of the rights and obligations of this Agreement where necessary to ensure mutual economic advantage and balance of rights and obligations, without prejudice to the provisions of Article 12. Having regard, *inter alia*, to the experience gained in the implementation of the Agreement, the Committee shall, where appropriate, submit proposals for amendments to the text of this Agreement to the Council for Trade in Goods.

Annexes

15.5 The annexes to this Agreement constitute an integral part thereof.

ANNEX 1

TERMS AND THEIR DEFINITIONS FOR THE PURPOSE OF THIS AGREEMENT

The terms presented in the sixth edition of the ISO/IEC Guide 2: 1991, General Terms and Their Definitions Concerning Standardization and Related Activities, shall, when used in this Agreement, have the same meaning as given in the definitions in the said Guide taking into account that services are excluded from the coverage of this Agreement.

For the purpose of this Agreement, however, the following definitions shall apply:

1. *Technical regulation*

Document which lays down product characteristics or their related processes and production methods, including the applicable administrative provisions, with which compliance is mandatory. It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marking or labelling requirements as they apply to a product, process or production method.

Explanatory note

The definition in ISO/IEC Guide 2 is not self-contained, but based on the so-called "building block" system.

2. *Standard*

Document approved by a recognized body, that provides, for common and repeated use, rules, guidelines or characteristics for products or related processes and production methods, with which compliance is not mandatory. It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marking or labelling requirements as they apply to a product, process or production method.

Explanatory note

The terms as defined in ISO/IEC Guide 2 cover products, processes and services. This Agreement deals only with technical regulations, standards and conformity assessment procedures related to products or processes and production methods. Standards as defined by ISO/IEC Guide 2 may be mandatory or voluntary. For the purpose of this Agreement standards are defined as voluntary and technical regulations as mandatory documents. Standards prepared by the international standardization community are based on consensus. This Agreement covers also documents that are not based on consensus.

3. *Conformity assessment procedures*

Any procedure used, directly or indirectly, to determine that relevant requirements in technical regulations or standards are fulfilled.

Explanatory note

Conformity assessment procedures include, *inter alia*, procedures for sampling, testing and inspection; evaluation, verification and assurance of conformity; registration, accreditation and approval as well as their combinations.

4. *International body or system*

Body or system whose membership is open to the relevant bodies of at least all Members.

5. *Regional body or system*

Body or system whose membership is open to the relevant bodies of only some of the Members.

6. *Central government body*

Central government, its ministries and departments or any body subject to the control of the central government in respect of the activity in question.

Explanatory note:

In the case of the European Communities the provisions governing central government bodies apply. However, regional bodies or conformity assessment systems may be established within the European Communities, and in such cases would be subject to the provisions of this Agreement on regional bodies or conformity assessment systems.

7. *Local government body*

Government other than a central government (e.g. states, provinces, Lander, cantons, municipalities, etc.), its ministries or departments or any body subject to the control of such a government in respect of the activity in question.

8. *Non-governmental body*

Body other than a central government body or a local government body, including a non-governmental body which has legal power to enforce a technical regulation.

ANNEX 2

TECHNICAL EXPERT GROUPS

The following procedures shall apply to technical expert groups established in accordance with the provisions of Article 14.

1. Technical expert groups are under the panel's authority. Their terms of reference and detailed working procedures shall be decided by the panel, and they shall report to the panel.
2. Participation in technical expert groups shall be restricted to persons of professional standing and experience in the field in question.
3. Citizens of parties to the dispute shall not serve on a technical expert group without the joint agreement of the parties to the dispute, except in exceptional circumstances when the panel considers that the need for specialized scientific expertise cannot be fulfilled otherwise. Government officials of parties to the dispute shall not serve on a technical expert group. Members of technical expert groups shall serve in their individual capacities and not as government representatives, nor as representatives of any organization. Governments or organizations shall therefore not give them instructions with regard to matters before a technical expert group.
4. Technical expert groups may consult and seek information and technical advice from any source they deem appropriate. Before a technical expert group seeks such information or advice from a source within the jurisdiction of a Member, it shall inform the government of that Member. Any Member shall respond promptly and fully to any request by a technical expert group for such information as the technical expert group considers necessary and appropriate.
5. The parties to a dispute shall have access to all relevant information provided to a technical expert group, unless it is of a confidential nature. Confidential information provided to the technical expert group shall not be released without formal authorization from the government, organization or person providing the information. Where such information is requested from the technical expert group but release of such information by the technical expert group is not authorized, a non-confidential summary of the information will be provided by the government, organization or person supplying the information.
6. The technical expert group shall submit a draft report to the Members concerned with a view to obtaining their comments, and taking them into account, as appropriate, in the final report, which shall also be circulated to the Members concerned when it is submitted to the panel.

ANNEX 3

CODE OF GOOD PRACTICE FOR THE PREPARATION, ADOPTION AND APPLICATION OF STANDARDS

General Provisions

- A. For the purposes of this Code the definitions in Annex 1 of this Agreement shall apply.
- B. This Code is open to acceptance by any standardizing body within the territory of a Member of the WTO, whether a central government body, a local government body, or a non-governmental body; to any governmental regional standardizing body one or more members of which are Members of the WTO; and to any non-governmental regional standardizing body one or more members of which are situated within the territory of a Member of the WTO (referred to in this Code collectively as "standardizing bodies" and individually as "the standardizing body").
- C. Standardizing bodies that have accepted or withdrawn from this Code shall notify this fact to the ISO/IEC Information Centre in Geneva. The notification shall include the name and address of the body concerned and the scope of its current and expected standardization activities. The notification may be sent either directly to the ISO/IEC Information Centre, or through the national member body of ISO/IEC or, preferably, through the relevant national member or international affiliate of ISONET, as appropriate.

SUBSTANTIVE PROVISIONS

- D. In respect of standards, the standardizing body shall accord treatment to products originating in the territory of any other Member of the WTO no less favourable than that accorded to like products of national origin and to like products originating in any other country.

E. The standardizing body shall ensure that standards are not prepared, adopted or applied with a view to, or with the effect of, creating unnecessary obstacles to international trade.

F. Where international standards exist or their completion is imminent, the standardizing body shall use them, or the relevant parts of them, as a basis for the standards it develops, except where such international standards or relevant parts would be ineffective or inappropriate, for instance, because of an insufficient level of protection or fundamental climatic or geographical factors or fundamental technological problems.

G. With a view to harmonizing standards on as wide a basis as possible, the standardizing body shall, in an appropriate way, play a full part, within the limits of its resources, in the preparation by relevant international standardizing bodies of international standards regarding subject matter for which it either has adopted, or expects to adopt, standards. For standardizing bodies within the territory of a Member, participation in a particular international standardization activity shall, whenever possible, take place through one delegation representing all standardizing bodies in the territory that have adopted, or expect to adopt, standards for the subject matter to which the international standardization activity relates.

H. The standardizing body within the territory of a Member shall make every effort to avoid duplication of, or overlap with, the work of other standardizing bodies in the national territory or with the work of relevant international or regional standardizing bodies. They shall also make every effort to achieve a national consensus on the standards they develop. Likewise the regional standardizing body shall make every effort to avoid duplication of, or overlap with, the work of relevant international standardizing bodies.

I. Wherever appropriate, the standardizing body shall specify standards based on product requirements in terms of performance rather than design or descriptive characteristics.

J. At least once every six months, the standardizing body shall publish a work programme containing its name and address, the standards it is currently preparing and the standards which it has adopted in the preceding period. A standard is under preparation from the moment a decision has been taken to develop a standard until that standard has been adopted. The titles of specific draft standards shall, upon request, be provided in English, French or Spanish. A notice of the existence of the work programme shall be published in a national or, as the case may be, regional publication of standardization activities.

The work programme shall for each standard indicate, in accordance with any ISONET rules, the classification relevant to the subject matter, the stage attained in the standard's development, and the references of any international standards taken as a basis. No later than at the time of publication of its work programme, the standardizing body shall notify the existence thereof to the ISO/IEC Information Centre in Geneva.

The notification shall contain the name and address of the standardizing body, the name and issue of the publication in which the work programme is published, the period to which the work programme applies, its price (if any), and how and where it can be obtained. The notification may be sent directly to the ISO/IEC Information Centre, or, preferably, through the relevant national member or international affiliate of ISONET, as appropriate.

K. The national member of ISO/IEC shall make every effort to become a member of ISONET or to appoint another body to become a member as well as to acquire the most advanced membership type possible for the ISONET member. Other standardizing bodies shall make every effort to associate themselves with the ISONET member.

L. Before adopting a standard, the standardizing body shall allow a period of at least 60 days for the submission of comments on the draft standard by interested parties within the territory of a Member of the WTO. This period may, however, be shortened in cases where urgent problems of safety, health or environment arise or threaten to arise. No later than at the start of the comment period, the standardizing body shall publish a notice announcing the period for commenting in the publication referred to in paragraph J. Such notification shall include, as far as practicable, whether the draft standard deviates from relevant international standards.

M. On the request of any interested party within the territory of a Member of the WTO, the standardizing body shall promptly provide, or arrange to provide, a copy of a draft standard which it has submitted for comments. Any fees charged for this service shall, apart from the real cost of delivery, be the same for foreign and domestic parties.

N. The standardizing body shall take into account, in the further processing of the standard, the comments received during the period for commenting. Comments received through standardizing bodies that have accepted this Code of Good Practice shall, if so requested, be replied to as promptly as possible. The reply shall include an explanation why a deviation from relevant international standards is necessary.

O. Once the standard has been adopted, it shall be promptly published.

P. On the request of any interested party within the territory of a Member of the WTO, the standardizing body shall promptly provide, or arrange to provide, a copy of its most recent work programme or of a standard which it produced. Any fees charged for this service shall, apart from the real cost of delivery, be the same for foreign and domestic parties.

Q. The standardizing body shall afford sympathetic consideration to, and adequate opportunity for, consultation regarding representations with respect to the operation of this Code presented by standardizing bodies that have accepted this Code of Good Practice. It shall make an objective effort to solve any complaints.

Appendiks 2: Brev fra medlemmer av Kongressen til U.S. Trade Representative om problemer for amerikanske «catfish»-produsenter³³

Congress of the United States

Washington, DC 20510

February 9, 2001

The Honorable Robert Zoellick
U.S. Trade Representative
Executive Office of The President
600 17th Street
Washington, D.C. 20506

Dear Mr. Ambassador:

We are concerned about imports from Vietnam of an Asian-type catfish displacing U.S. farm-raised catfish in the United States and world market.

U.S. Catfish farm production, (mainly in Mississippi, Arkansas, Alabama, and Louisiana) accounts for 68 % of the pounds of fish sold and 50 % of the total value of all U.S. agriculture production. This is a young industry that has used \$40 million from U.S. farmers, as well as additional monies from the U.S. branded processing plants, to create a catfish market here and abroad where none has existed before. All of the catfish feed mills and processing plants are either farmer- owned cooperatives or family-owned businesses. In the catfish processing industry alone, 75 % of the employees are single mothers in their first job. With depressed prices for almost all other agricultural commodities, catfish production is critical to the U.S. economy, especially to the Mid-South's economy, farm infrastructure, rural communities, and local workforce.

Most of the fish from Vietnam are grown in floating cages under the fishermen's homes along the Mekong River Delta. Vietnam can produce these fish at a much lower cost because of cheap labor and very loose environmental regulations for ponds, therapeutics, and feed. The Vietnamese government has announced new incentives for collateral-free loans until 2005 for individuals, businesses, and foreigners to get into aquaculture business. The country is also allotting funds to protect gene resources and produce and import new purebred fish stocks. Unlike other imported fish, Orange Roughy or Tilapia, these fish are imported as an intended substitute to U.S. farm-raised catfish. Even Vietnamese packaging on the boxes imitates U.S. brands and logos.

The U.S. Department of Agriculture, National Agricultural Statistics Service reported on January 22, 2001, that U.S. farm-raised catfish processed during December 2000 was down 14 % from last year. The Vietnamese frozen fillets are being sold in the U.S. for about \$1/lb less than domestically grown frozen fillets. Freshwater catfish imports for November 2000 was more than triple the amount imported the previous year. Vietnam accounted for 84 percent of the imports with the remainder coming from Guyana, Taiwan, and Thailand. No U.S. farm-raised catfish exports have been reported to the U.S. Department of Commerce since March 2000. It is our hope that as the U.S. Trade Representative, you will keep our concerns foremost in mind when you meet with top Vietnamese trade officials. It is essential that we take every action possible to preserve the U.S. catfish industry.

Sincerely,

THAD COCHRAN
United States Senator

TRENT LOTT
United States Senator

RICHARD SHELBY
United States Senator

JEFF SESSIONS
United States Senator

BLANCHE LINCOLN
United States Senator

TIM HUTCHINSON
United States Senator

JOHN BREAUX
United States Senator

MARY LANDRIEU
United States Senator

CHIP PICKERING
Member of Congress

ROGER WICKER
Member of Congress

MARION BERRY
Member of Congress

BENNIE THOMPSON
Member of Congress

³³ Hentet fra hjemmesidene til US/Vietnam Trade Council: <http://www.usvtc.org/>