

NILF-rapport 2001:3

Internasjonale regimer og regulering av trygg mat

International regimes and food safety regulations

Frode Veggeland



Tittel:	Internasjonale regimer og regulering av trygg mat
Forfatter:	Frode Veggeland
Prosjekt:	Norsk landbruk og WTO
Utgiver:	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
Utgiversted:	Oslo
Utgivelsesår:	2001
Antall sider:	52
ISBN	82-7077-391-3
ISSN	0805-7028
Emneord:	Internasjonale regimer, trygg mat, WTO, hormoner

Litt om NILF

- Forskning og utredning angående landbrukspolitik, 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 driftsgranskningene 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

Temaet for denne rapporten er den internasjonale reguleringen av tiltak relatert til trygg mat («food safety»), som ble innført da WTO-avtalen trådte i kraft i 1995. Gjennom denne avtalen kan det sies å ha blitt opprettet et nytt «matregime» som skal regulere internasjonal matvarehandel og legge rammer for hvilke tiltak avtalelandene kan innføre for å sikre mattrygghet.

I senere år har det vært rettet mye oppmerksomhet mot hvordan økt internasjonal matvarehandel kan føre til en konflikt mellom hensynet til friere handel og forbruker- og helsehensynet. Det er nok å nevne debatten om å tillate import av hormonbehandlet kjøtt og debatten om hvilke tiltak som skal settes inn mot problemene med kugalskap. Problemstillingen på dette området kan sies å inneholde tre hovedelementer: for det første spørsmålet om hva som kan sies å være *trygg* mat; for det andre hvilke type reguleringer og tiltak som skal settes inn for å sikre at maten er trygg for forbrukerne; for det tredje spørsmålet om hvordan man skal unngå at ulike nasjonale reguleringer fungerer som effektive handelshindringer. Det har pågått en debatt om disse spørsmålene innenfor bl.a. World Trade Organization og Codex Alimentarius Commission som begge står sentralt i det nye matregimet. I rapporten vurderes det hvilke *konsekvenser* dette regimet har for avtalelandene, i tillegg til at det blir foretatt en vurdering av *hvordan* regimet fungerer.

Rapporten er utarbeidet av Frode Veggeland og inngår som en del av et større utredningsprosjekt - «Norsk landbruk og WTO» - ved Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF), som startet opp sommeren 1998. Prosjektet er finansiert gjennom bevilgninger fra styret for forskningsmidler over jordbruksavtalen og ledes av Sjur Spildo Prestegard.

Oslo, januar 2001

Leif Forsell

Innhold

SAMMENDRAG	1
SUMMARY	3
1 INNLEDNING	5
2 HVA ER REGIMER, OG HVORDAN KAN DE STUDERES?	7
2.1 Definisjoner og teoretiske tilnærminger	7
2.1.1 Modell A: stater som enhetlige, rasjonelle aktører	9
2.1.2 Modell B: læring og normstyrt handling i internasjonalt samarbeid.....	10
2.2 Metode, data, og begrunnelse for valg av case	12
3 TRYGG MAT OG MATREGIMET INNENFOR RAMMEN AV WTO	15
3.1 Bakgrunn: regulering av internasjonal handel med mat	15
3.2 WTO og trygg mat: SPS-avtalen og TBT-avtalen.....	17
3.3 Internasjonalt standardiseringsarbeid: Codex Alimentarius Commission.....	18
3.4 Prinsipper, normer, regler og beslutningsprosedyrer i matregimet under WTO.....	20
3.4.1 Prinsipper og normer	20
3.4.2 Regler og beslutningsprosedyrer.....	23
4 HVORDAN MATREGIMET I WTO FUNGERER: HORMONSAKEN MELLOM USA OG EU.....	25
4.1 Innledning	25
4.2 Hormonsaken: noen hovedtrekk.....	26
4.3 Hormonsaken og internasjonale regimer som arenaer for enhetlige, rasjonelle stater styrt av egeninteresser.....	29
4.4 Hormonsaken og internasjonale regimer som arenaer for læring og utvikling av felles normer	32
5 KONKLUSJON: KONSEKVENSER AV DEN INTERNASJONALE REGULERINGEN AV TRYGG MAT	37
Kilder	41
Appendiks 1: Organisering av Codex Alimentarius Commission	45
Appendiks 2: Tvisteløsningsmekanismen i WTO	46
Appendiks 3: Resultater av USAs klage på EUs tiltak mot import av hormonbehandlet kjøtt	47
Appendiks 4: Kronologisk oversikt over hormonsaken	49

Sammendrag

Temaet for denne rapporten er den internasjonale reguleringen av handelshindringer relatert til trygg mat («food safety»), som ble innført da WTO-avtalen trådte i kraft i 1995.

Én del av rapporten går ut på å kartlegge innholdet i det nye «matregimet» og å vurdere hvilke konsekvenser regimet kan sies å ha for avtalepartene som er forpliktet av det. Utgangspunktet er her sentrale definisjoner av internasjonale regimer slik de blir brukt innenfor studiet av internasjonal politikk. «Matregimet» blir operasjonalisert og vurdert på grunnlag av disse definisjonene.

Den andre delen av rapporten handler om å finne fram til noen av de mekanismer som regimet kan sies å virke igjennom. For å gjøre dette anvendes to modeller som bygger på ulike antakelser om hvilken betydning internasjonale institusjoner og regimer kan ha for utfallet av internasjonale politiske prosesser. Modell A legger vekt på betydningen av mektige staters interesser og preferanser og det relative maktforholdet mellom dem. Her tillegges internasjonale regimer liten egenvekt og innflytelse. Modell B viser til at aktørene, i tillegg til å være styrt av nytte/kostnadsvurderinger, også vil være normstyrt. Internasjonale regimer kan ifølge denne modellen påvirke aktørenes preferanser, normer og verdier og dessuten fungere som viktige arenaer for læring. Regimer tillegges derfor stor betydning for utfallet av internasjonale politiske prosesser.

For å vurdere betydningen av «matregimet», er det i rapporten gjort en case-studie av konflikten mellom EU og USA om retten til å nekte å importere hormonbehandlet kjøtt inn til EU-landene. Denne handelstvisten er blitt «kjørt» gjennom mer eller mindre alle prosedyrer i WTO og fungerer som en god illustrasjon på hvordan regimet fungerer.

Rapporten viser at opprettelsen av det nye «matregimet» i 1995 har bidratt til å gjøre det vanskelig å trekke opp klare grenser mellom juss, politikk og vitenskap når det gjelder trygg mat problematikk. Slike problemer har også stått sentralt i konflikten mellom EU og USA. EU har hevdet at beslutninger om hva som er *akseptabel* risiko og hvilke tiltak som skal brukes for å redusere ikke-akseptabel risiko, i stor grad vil være politiske beslutninger som gir ulike utslag i ulike samfunn. USA legger større vekt på at tiltak som skal sikre trygg mat i all hovedsak kan baseres på «objektive» vitenskapelige vurderinger. I hormonsaken har disse to aktørene stått hardt imot hverandre helt siden saken dukket opp på 1980-tallet og fram til i dag. USA vant handelstvisten i WTO om hovedspørsmålet. Tvisteløsningsorganet i WTO fastslo dermed at EUs importforbud ikke var legitimt i henhold til WTO-avtalen. Likevel nektet EU å oppheve forbudet.

Det er på grunnlag av hormonsaken lite som tyder på at det nye «matregimet» har bidratt til å endre aktørenes normer, verdier eller preferanser i særlig grad. Både EU og USA har forsøkt å bruke «matregimet» med sikte på å få gjennomslag for sine preferanser, som har vært relativt stabile over tid. Regimet har likevel hatt en

viss betydning. Regimet har fungert som en arena der det på enkelte områder har foregått læringsprosesser. Dette gjelder ikke minst debatten om tolkning av prinsipper og normer som er knyttet til trygg mat problematikken. Regimet har dessuten på enkelte områder bidratt til en konkretisering (bl.a. gjennom «dommene» i hormonsaken) av hvordan bestemmelsene skal praktiseres og forstås. Aktørene oppfatter dessuten regimet som legitimt og aksepterer å bruke de prosedyrer som regimet legger opp til.

Summary

This report deals with the international regulation of trade barriers related to food safety, introduced when the WTO agreement became effective in 1995.

The study includes a survey of the contents of the new "food regime" and an assessment of the consequences of the regime for the parties to the agreement. The survey is based on such definitions of international regimes as are used within studies of international politics. The term "food regime" is operationalized and assessed on the basis of these definitions.

In addition, the report attempts to describe some of the mechanisms by which the regime seems to function. Two models are applied which are based on two different assumptions regarding the influence of international institutions and regimes on the results of international political processes. Model A emphasizes the importance of the major states' interests and their relative balance of power. In this model, international regimes are not considered to have any significant influence. In model B, parties are assumed to take normative aspects into consideration in addition to cost-benefit analyses. According to this model, international regimes can influence the parties' preferences, norms and values, and also act as important arenas for ongoing discourse. Such regimes are in this case considered as having significant influence on the results of international politics.

In order to evaluate the importance of the "food regime", a case study of the conflict regarding the EU ban on import of hormone-treated meat from the USA is presented. This trade dispute has gone through more or less all possible procedures in the WTO and thus serves as an appropriate illustration of how the regime functions.

The report shows that the establishment of the "food regime" in 1995 has made it difficult to clearly distinguish between legal, political and scientific aspects of food safety issues. These difficulties also played a major role in the conflict between the EU and the USA. The EU stated that decisions on what is to be considered an acceptable risk and on which risk-reducing measures to implement are mainly of political nature, and thus depend on the cultural-political background of the society in question. The USA, on the other hand, emphasized that all measures implemented to secure food safety should be based on an "objective", scientific risk assessment. Both parties have been sharply opposed to each other in this case from its beginning in the 1980s and to the present day. The USA won the main points of the trade dispute. The WTO's Dispute Settlement Body ascertained that the EU import ban did not comply with the WTO agreement. In spite of this, the EU refused to lift the ban.

Based on the experiences from this dispute, it does not seem as if the new "food regime" has significantly contributed to change the parties' norms, values or preferences. Both parties tried to use the "food regime" in order to promote their own preferences, which have not really changed much in the process. Nevertheless, the

regime has functioned as an arena with some progress having taken place in certain areas. This applies especially to the debate regarding the interpretation of principles and norms associated with food safety issues. In some areas, the regime has contributed to the formulation of how to interpret and implement the rules in concrete terms (e.g., via the "decisions" in the hormone case). Finally, the parties regard the regime as legitimate and therefore accept the determined procedures.

1 Innledning¹

Temaet for denne rapporten er den internasjonale reguleringen av matvarehandel og matproduksjon som ble innført da WTO-avtalen² trådte i kraft i 1995. I denne avtalen er det tatt sikte på å liberalisere internasjonal handel, først og fremst ved å redusere ulike typer handelsbarrierer, som tollsatser og tekniske handelshindringer. I denne sammenheng fokuserer jeg på ikke-tollmessige handelsbarrierer, nærmere bestemt ulike former for matvarestandarder og -reguleringer. Slike standarder og reguleringer kan sikre at den maten som tilbys på markedet er trygg for forbrukerne. Samtidig kan *ulike* nasjonale standarder og reguleringer fungere som effektive handelshindringer. I WTO-avtalen er det gjennom egne særavtaler tatt hensyn til *begge* disse elementene. Mattrygghet («food safety») er dermed blitt del av et omfattende internasjonalt handelsregime, samtidig som standardisering er blitt en av de viktigste samordningsmekanismene i den internasjonale handelen med mat. På denne bakgrunn er min hovedproblemstilling hvordan hensynet til trygg mat reguleres i det nye matregimet, og hvilke faktorer som kan forklare hvordan regimet fungerer.

Spørsmålet er så hva man skal studere betydningen *av*, hva eller hvem konsekvensene vil være *for*, og hvilke *mekanismer* regimet virker igjennom (Hovi og Underdal 2000:179). Jeg vil først og fremst vurdere regimet som kom på plass gjennom WTO-avtalen og konsekvensene av dette for medlemslandene generelt og

¹ Takk til Arild Underdal, Morten Egeberg, Leif Forsell, Sjur Spildo Prestegard, Svein Ole Borgen, Lennart Johanson og deltakerne i gruppen «Internasjonal politikk» på den Nasjonale fagkonferansen i statsvitenskap, 10-12. januar 2001, for nyttige kommentarer til tidligere utkast. En spesiell takk til Steinar Svanemyr for hans bistand og imøtekommenhet i forbindelse med intervjurunden som ble foretatt i Brussel i desember 2000. (Svanemyr var da landbruksråd med ansvar for plante-, dyre-, og folkehelse ved Norges faste delegasjon til EU).

² WTO: World Trade Organization

USA og EU³ spesielt, når det gjelder å fastsette nasjonale matvarestandarder og -reguleringer. For å vurdere hvilke mekanismer som har betydning, har jeg valgt å ta utgangspunkt i to ulike tilnæringsmåter som det er vanlig å skjelne mellom i studier av internasjonale regimer (Underdal 1998; Hasenclever et al. 1997; Hovi og Underdal 2000). Jeg kommer tilbake til dette i neste kapittel.

³ EU: Europeiske Union. Denne forkortelsen brukes om tiden fra og med november 1993, da Maastricht-traktaten trådte i kraft. Om tiden før dette brukes forkortelsen EF (Europeiske Fellesskap). Tilsvarende brukes betegnelsen Ministerrådet for tiden før november 1993 og Unionsrådet for tiden etter.

2 Hva er regimer, og hvordan kan de studeres?

2.1 Definisjoner og teoretiske tilnærminger

Internasjonale regimer kan defineres som «.. principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area» (Krasner 1983:1). Regimer kan betraktes som en bestemt type institusjoner, og definisjonen over inneholder da også flere av de samme hovedelementene som brukes i definisjoner av institusjoner innenfor organisasjonsforskningen (March og Olsen 1989; Peters 1999). Dette er bakgrunnen for at jeg her vil benytte både ideer fra institusjonelle perspektiver innenfor organisasjonsteorien og ideer fra regimeteori innenfor internasjonal politikk. Selv om disse tradisjonene tradisjonelt har hatt et forskjellig empirisk fokus, finnes det også klare paralleller mellom dem (Peters 1999:129).

Jeg velger videre å definere de ulike elementene i et regime (eller institusjon) i tråd med bidrag fra Krasner (1983:2) og Levy et al. (1995:273): Prinsipper defineres da som generelle forståelser og oppfatninger av virkeligheten, av årsaksforhold, og av hva som er det riktige å gjøre; normer er rettigheter og plikter som bidrar til å regulere atferd, men som samtidig er såpass generelle at det kan være vanskelig å knytte dem til konkrete handlinger; regler er konkrete påbud eller forbud knyttet til konkrete handlinger; beslutningsprosedyrer er gjeldende praksis for utforming og iverksetting av kollektive valg.

Det er videre mulig å foreta et skille mellom prinsipper og normer på den ene siden og regler og beslutningsprosedyrer på den andre (Krasner 1983:3). Prinsipper og normer utgjør kjernen i et regime. Omfattende endringer i disse medfører

endringer i selve regimet. En rekke ulike regler og beslutningsprosedyrer kan være forenlige med de samme prinsipper og normer. Endringer i disse kan derfor betraktes som *endringer innenfor regimet.* En svekkelse av et regime kan enten bety dårligere samsvar mellom de ulike elementene som regimet består av, eller at det blir dårligere samsvar mellom regimet og utfallene, dvs. atferden som regimet er ment å regulere. Prinsipper og normer er dermed de generelle og overordnede retningslinjene i regimet, mens regler og beslutningsprosedyrer er de konkrete virkemidlene som skal bidra til at retningslinjene følges opp.

Det finnes ulike tilnærminger til studiet av internasjonale regimers og institusjoners betydning (Krasner 1983, 1999; March og Olsen 1998; Underdal 1998). En av disse tilnærmingene, som i senere år har fått en del oppmerksomhet, er det som er blitt kalt «two-level games» (to-nivå modellen) (Putnam 1988). Utgangspunktet for denne modellen er at det er nødvendig å studere prosesser *innenfor* de enkelte stater og betydningen av disse prosessene for statenes preferanser og atferd, for å forstå utformingen av internasjonale regimer og statenes oppfølging av forpliktelsene i regimene (Putnam 1988; Underdal 1998). Jeg skal ikke redegjøre videre for denne modellen her. Det skyldes først og fremst at modellen er kompleks og krever at man foretar omfattende analyser av politiske og økonomiske prosesser *internt* i de enkelte land. Anvendelse av modellen ville derfor sprengte rammene for denne studien, der fokus først og fremst er på de prosesser som foregår innenfor de internasjonale regimene, bl.a. knyttet til normer og preferanser uttrykt på internasjonalt nivå. Det vil likevel være nyttig å inkludere det innenrikspolitiske nivået i senere studier.

Jeg vil dermed kort skissere opp to andre modeller som jeg senere vil bruke i analysen av WTOs betydning for regulering av handelen med mat: Én tilnærming som tar utgangspunkt i at regimer kan forklares ut i fra hvordan stater som enhetlige, rasjonelle aktører fremmer sine interesser, og én som tar utgangspunkt i at læring og utviklingen av normer på internasjonalt nivå påvirker aktørenes oppfatninger og handlinger og dermed regimenes betydning. Den første tilnærmingen kan sies å tilhøre en gruppe av teorier som tar utgangspunkt i statenes interesser og relative maktforhold, mens den andre tilnærmingen tilhører gruppen av teorier som i større grad tar utgangspunkt i kognitive og kunnskapsbaserte prosesser (Rittberger 1993; Hasenclever et al. 1997).

Jeg vil her betrakte de to tilnærmingene som komplementære og forsøke å si noe om på hvilke områder og under hvilke betingelser de kan ha forklaringskraft. Jeg vil i liten grad vurdere den rollen ulike pressgrupper, som interesseorganisasjoner og multinasjonale selskaper, spiller i forbindelse med utviklingen av internasjonale regimer. Fokus er på hvordan selve matregimet er utformet og hvilken betydning dette regimet har for statene. På bakgrunn av de to modellene som presenteres mer utførlig under, vil jeg vurdere hvilke prinsipper, normer, regler og beslutningsprosedyrer som kan sies å ha blitt etablert gjennom matregimet i WTO, og hvordan dette regimet kan påvirke internasjonal matvarehandel og landenes muligheter til å vektlegge mattrygghet i sin politikk.

2.1.1 Modell A: stater som enhetlige, rasjonelle aktører

Denne modellen fokuserer på de vurderinger som enhetlige, rasjonelle stater gjør i forbindelse med etablering og oppfølging av internasjonale avtaler. Staters evne og vilje til å fremme sine interesser, i tillegg til de incentiver som belønner og straffer bestemte typer atferd, står sentralt (Underdal 1998:7). Modellen bygger på tre grunnleggende forutsetninger:

- Stater opptrer som enhetlige, rasjonelle aktører i internasjonal politikk
- Beslutningstakere vurderer handlingsalternativer ut i fra hva som kan tjene deres land og velger det alternativ som i størst grad fremmer de nasjonale interessene
- Staten har full kontroll over eget land

Modellen forutsetter dermed at det er stater som er de sentrale aktørene i internasjonal politikk. Det vil også følge av dette at det internasjonale politiske system mangler en overnasjonal styringsinstans og felles moralnormer som statene normalt etterlever (Hovi og Underdal 2000:180). Tilhengere av modellen påstår ikke at dette nødvendigvis er en fullt ut dekkende og realistisk beskrivelse av virkeligheten. Likevel vil de argumentere for at det å bruke noen klare og forenklete forutsetninger er nyttig fordi det gjør det mulig å stille noen presise forventninger som kan konfronteres med empirisk materiale (Underdal 1998: 8). I tillegg kan det argumenteres for at stater ofte vil handle *som om* forutsetningene var gyldige og at det kan ligge like mye realisme i disse forutsetningene som i andre forenklete forutsetninger.

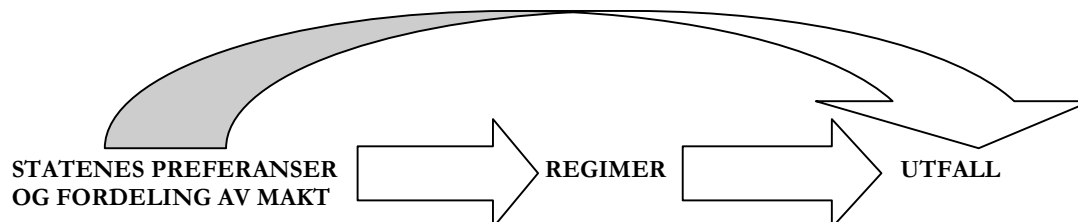
Modell A bygger i stor grad på en av hovedretningene innenfor studiet av internasjonal politikk - realismen - der det internasjonale samfunnet betraktes som et anarkisk system og der statenes relative maktposisjon er viktig for å forklare utfallet av internasjonale forhandlinger. Regimer vil til en hver tid være avhengig av det «spillet» som foregår mellom statene, og innehar derfor ikke en viktig selvstendig og uavhengig rolle innenfor modellen (Krasner 1983). De avgjørende variabler for å forstå utfallet av internasjonalt samarbeid og internasjonal koordinering på de ulike saksområdene, er derfor å finne i statenes politiske og økonomiske interesser og kapabiliteter.

Stater bruker regimer for å løse kollektive handlingsproblemer og redusere transaksjonskostnadene. Regimet blir dermed et «redskap» for mektige staters interesser og kan på den ha en viss betydning. Likevel følger det av dette at regimet tillegges liten «politisk egenvekt» og liten selvstendig innflytelse på utfallet av internasjonale politiske prosesser (Hovi og Underdal 2000: 181). Mektige statene kan endre eller fjerne regimet - eventuelt unnlate å oppfylle forpliktelsene - i det øyeblikk det fungerer i strid med viktige interesser. Ifølge modell A kan likevel regimer regulere atferd og påvirke utfall, men de tillegges ingen selvstendig rolle i utviklingen av aktørenes normer og preferanser.

Antakelsen er dermed at statene, når de deltar i internasjonalt samarbeid, vil handle i tråd med det som kalles «logic of consequences» (Krasner 1999:209).⁴ En

⁴ Krasner (1999) bruker uttrykket «logic of consequences», men dette går ut på det samme som det March og Olsen (1989) kaller «logic of consequentialism».

slik logikk innebærer at hvor langt det internasjonale samarbeidet føres og hvilken form det får, vil være avhengig av hvordan sentrale aktører vurderer konsekvensene av ulike alternativer. Et regime betraktes som en mellomliggende variabel som kan påvirke utfall, men som samtidig til en hver tid kan endres i tråd med endringer i sentrale staters interesser. Årsaksretninger i modellen kan illustreres gjennom følgende figur:



Figur 2.1 En rasjonell aktor modell for betydningen av regimer

På grunnlag av modell A skulle det være mulig for matregimet innenfor WTO å spille en viktig rolle når det gjelder reguleringen av trygg mat i internasjonal handel. Hvordan denne reguleringen fungerer vil samtidig være avhengig av både hvordan mektige stater til en hver tid vurderer konsekvensene av alternative utfall og av det relative maktforholdet mellom statene. Regimet vil dermed få den rollen mektige stater tildeler det. Forventningen er videre at statene vil følge opp internasjonale forpliktelser i den grad kostnadene ved å gjøre dette ikke overstiger fortjenesten. Sannsynligheten for at forpliktelsene følges opp vil øke når risikoen for å bli oppdaget og «straffet» ved eventuelle brudd er relativt høy og når straffen oppleves som kostbar. Statenes handlinger vil uansett være styrt av ønsket om å ivareta nasjonale interesser, og jo sterkere og klarere disse er, jo mindre sannsynlig er det at regimet får en egenvekt (Hovi og Underdal 2000:183-184).

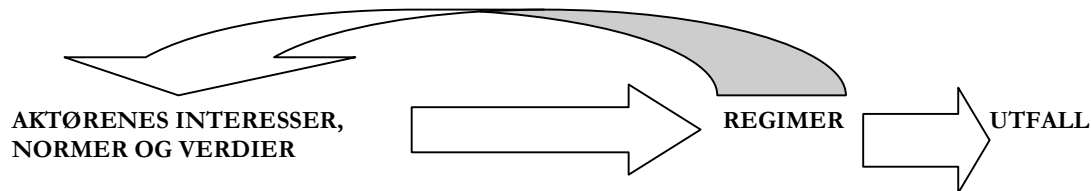
2.1.2 Modell B: læring og normstyrt handling i internasjonalt samarbeid

Denne modellen skiller seg klart fra modell A når det gjelder antakelsene om hva som i størst grad preger og påvirker beslutningsprosessen (March og Olsen 1998). Tilhengere av modell B vil legge vekt på at antakelsen om at stater alltid opptrer som enhetlige, rasjonelle aktører styrt av nasjonale interesser, er lite realistisk. De viser til at aktørene i mange tilfeller vil handle ut i fra en annen logikk enn det som her er kalt «logic of consequences». I modell B settes det derfor fram en alternativ handlingslogikk som March og Olsen (1989; 1998) har kalt «logic of appropriateness». Poenget er her at aktørene ofte vil handle ut i fra hva som er «passende» og «riktig» å gjøre uten nødvendigvis å foreta rasjonelle overveielser av kostnadene og gevinstene ved ulike handlingsalternativer. Aktørenes handlinger styres heller av normer som er nedfelt i rutiner, regler og prosedyrer. Modellen kan videre sies å bygge på to forutsetninger (Underdal 1998:21):

- Aktørene deltar i beslutningsprosessen med mangelfull informasjon og usikre preferanser. De vil derfor aktivt søke etter informasjon og ideer.

- Politikkområder utvikles i stor grad gjennom *læring* - ved at aktørene tilegner seg ny kunnskap og nye ideer og ved at nye normer dannes - og opprettholdes ved at de integreres i standardiserte rutiner og prosedyrer.

Fokus blir dermed på de formative elementene ved internasjonalt samarbeid, der internasjonale regimer kan spille en viktig rolle som normgiver. Slike normer kan igjen legge føringer på statenes atferd mer eller mindre *uavhengig* av nasjonale interesser. Antakelsen er at nasjonale aktører gjennom internasjonal samhandling, inngår i læringsprosesser som bidrar til utviklingen av transnasjonale normer og ideer. På denne måten står idemessige (kognitive) aspekter ved beslutningsprosessen mer sentralt enn maktpolitiske aspekter. Fokus er på hvordan normer og preferanser *utvikles gjennom* beslutningsprosessen - dette i motsetning til i modell A der preferansene tas for gitt. I studier av internasjonal politikk har menneskerettigheter og ikke-intervensjon vært brukt som eksempler på transnasjonale normer og ideer som over tid er blitt spredt over store deler av verden, bl.a. gjennom FN. Slike normer har påvirket landenes politikk, selv om de også er blitt brutt når viktige nasjonale interesser har stått på spill (Krasner 1999). I modell B er det samtidig slik at selv om «logic of appropriateness» har en sentral plass, så utelukkes det ikke at også «logic of consequences» kan spille en viktig rolle (March og Olsen 1989). Et internasjonalt regime kan i denne modellen fungere både som en mellomliggende variabel og som en uavhengig variabel som kan påvirke aktørens normer, verdier og interesser og dermed utfallet av internasjonalt samarbeid. Dette illustreres i figur 2.2:



Figur 2.2 En lærings- og normbasert modell for betydningen av regimer

Pilen fra regimer til aktører er ment å illustrere at regimer, i tillegg til å påvirke utfall direkte, kan påvirke de normer, verdier og interesser som aktørene handler på grunnlag av. Det er ikke minst fokus på denne tilbakeføringseffekten som skiller modell B fra modell A, der regimer først og fremst betraktes som «redskaper» i statenes interessekamp. I modell B betraktes internasjonale institusjoner som viktige arenaer for *læring* og utveksling av ideer og kunnskap, ikke minst gjennom utvikling av transnasjonale nettverk. Læring kan skje gjennom kopiering og endring i atferd, og gjennom mer komplekse endringer i oppfatninger og forståelse av hva som er gode og dårlige ideer og løsninger (Levitt og March 1996). Her er det mulig å skille mellom det som kan kalles «grunne effekter» av regimet - dvs. effekter som kan knyttes til endring i nytteverdien av ulike alternativer - og det som går på endring i mer grunnleggende normer og verdier (Hovi og Underdal 2000:194). Det er vist til at ikke minst fagekspertene, som ofte arbeider i miljøer og med problemstillinger som i utgangspunktet er internasjonale, kan spille en viktig rolle i å utvikle

nye normer innenfor internasjonale institusjoner (Haas 1992). Normene og kunnskapen som utvikles mellom ekspertene kan igjen få betydning for hvordan regimet utformes og opprettholdes (Haas 1990). I modell B fokuseres det dermed på den gjensidige påvirkningen som eksisterer mellom aktørene og den strukturen (les: regimet) de opererer innenfor.

Det kan være vanskelig både å operasjonalisere de ulike elementene i modell B og å stille presise forventninger på bakgrunn av modellens forutsetninger. Dessuten er det vist til at det er grunn til å forvente at på den internasjonale arenaen - mer enn på den nasjonale arenaen - vil «logic of consequences» dominere over «logic of appropriateness» (Krasner 1999). Dette har sammenheng med at i internasjonal politikk vil ulike (nasjonale) regler lettere kunne komme i konflikt, at det internasjonalt ikke eksisterer en overordnet myndighet, at det internasjonale samfunn preges av asymmetriske maktforhold, og at statene i internasjonale forhandlinger kan tjene mye på å foreta rasjonelle og instrumentelle valg (Krasner 1999:210). Modell B kan likevel være et nyttig supplement som kan forklare elementer som ikke fanges opp av modell A. Her brukes begge de to modellene for å vurdere betydningen av matregimet som ble etablert gjennom WTO-avtalen i 1995.

2.2 Metode, data, og begrunnelse for valg av case

Studien inneholder to hoveddeler. I den første delen tar jeg sikte på å redegjøre for hva matregimet i WTO består av, hva som skiller dette regimet fra det som eksisterte før WTO-avtalen, og hvordan de ulike elementene i matregimet kan operasjonaliseres og analyseres på grunnlag av definisjonen av regimer som er presentert over. Denne delen av studien bygger først og fremst på offentlige dokumenter og avtaletekster. Hensikten er å strukturere det skriftlige materialet ut i fra operasjonaliseringene og å analysere forholdet mellom de ulike elementene i regimet. Gjennom dokumentanalysen vil jeg også forsøke å si noe om formålet med de ulike bestemmelsene i matregimet. I den andre delen vil jeg ved å studere en utvalgt case - hormonsaken - illustrere hvordan faktorer fra modell A og B kan forklare hvordan matregimet fungerer. Problemet er her at det har vært få konfliktsaker innenfor matregimet som har vært «kjørt» gjennom prosedyrene i WTO-systemet. Konflikten mellom USA (og Canada) og EU om forbud mot import av hormonbehandlet kjøtt inn til EU-landene er en av sakene som har vært ført gjennom alle prosedyrene og som samtidig har vært relatert til trygg mat problematikk. Hormonsaken står også sentralt siden det bl.a. var konflikter og problemer i den tidlige fasen av denne saken som bidro til at det under Uruguay-runden i GATT⁵ (1986–93) ble forhandlet fram nye bestemmelser relatert til trygg mat (se under om SPS-avtalen) (Christoforou 2000:625). Denne saken kan derfor bidra til å belyse hvordan regimet fungerer, både i forhold til å regulere statenes atferd og i forhold til å forme statenes normer og verdier.

Hormonsaken er også en god case fordi den involverer to av de mektigste aktørene i WTO (USA og EU) og fordi den berører flere av kjerneelementene i matre-

⁵ GATT: General Agreements on Tariffs and Trade.

gimet. Den passer dermed til å belyse hvordan forholdet mellom de ulike elementene i matregimet kan fungere i praksis. Gjennom en slik case-studie er målet å redegjøre for og forklare betydningen av at et nytt område - trygg mat - er blitt integrert i et internasjonalt regime. Ved å velge hormonsaken som en typisk case der regimet settes på prøve, har jeg samtidig ambisjoner om å kunne si noe generelt om hvordan regimer kan fungere.

Jeg redegjør for hendelsesforløpet under hormonsaken med vekt på perioden fra 1996, da et WTO-panel ble nedsatt, til 1999/2000, da USA iverksatte straffetiltak på grunn av EUs manglende vilje til å innordne seg etter avgjørelsen i WTO. Case-studien bygger på offisielle rapporter om denne saken fra WTO, offentlige dokumenter fra EU og USA, omtaler av saken i aviser, taler fra sentrale aktører, og et begrenset antall intervjuer med folk som har fulgt saken på nært hold innenfor organer der saken har vært til behandling, som WTO, CAC (Codex Alimentarius Commission) og EU. Informasjonen fra de ulike kildene er så sjekket opp mot hverandre.

3 Trygg mat og matregimet innenfor rammen av WTO

3.1 Bakgrunn: regulering av internasjonal handel med mat

Jeg skal her redegjøre for noe av bakgrunnen for at trygg mat har fått en sentral plass på den internasjonale dagsorden og for at det i senere år har skjedd en utvikling i retning av å regulere den internasjonale handelen med mat. I tillegg redegjør jeg for og vurderer de ulike elementene i det matregimet som er etablert innenfor rammen av GATT/WTO.

Først vil jeg foreta et skille mellom det som går under betegnelsen *food security* (matsikkerhet) og det som går under betegnelsen *food safety* (mattrygghet).⁶ Det er blitt vist til at felles for definisjoner av matsikkerhet er at folks rettigheter til mat står sentralt (Bredahl et al. 1999). Matsikkerhet er nært koplet til det som i Norge går under betegnelsen matvareberedskap, der virkemidler som skal sikre at folk har tilstrekkelig tilgang til mat, også i krisesituasjoner, står sentralt. De fleste land tar slike sikkerhetshensyn, noe som er en av grunnene til at produksjonsmål i de fleste land har inngått som en viktig del av landbrukspolitikken (Gardner 1999). I Europa kom dette klart til uttrykk i årene etter 2. verdenskrig da forsyning av ulike matvarer var et reelt problem. Matsikkerhet viser på denne måten i hovedsak til kvantitative aspekter ved matforsyningen.

⁶ Det kan her være verdt å nevne at i praksis er det ikke alltid dette skillet blir gjort. F.eks. vil hensynet til trygg mat ofte inngå i en utvidet forståelse av matsikkerhet.

Over tid har matsikkerhet - i betydningen matvareberedskap - som argument for å opprettholde en høy selvforsyningsgrad og et høyt beskyttelsesnivå for nasjonal matproduksjon, fått en mindre sentral plass, i det minste i industrialiserte land. Dette skyldes bl.a. gode transportmuligheter på tvers av landegrensene, lavere spenningsnivå i internasjonal politikk og problemer med overproduksjon. Samtidig har man innsett at helseproblemer ikke bare skyldes mangel på mat, men også at folk blir syke av den maten de spiser. Kvalitative aspekter ved matforsyningen har dermed kommet i fokus. Matpolitikk er plassert sentralt på den politiske dagsorden, bl.a. fordi det rettes økt oppmerksomhet mot problemer med *redeligheten* i matmarkedene, og mot *helsefaren* ved den maten som distribueres og konsumeres. Redelighet kan relateres til matkvalitet («food quality»), mens egenskaper knyttet til helsemessige aspekter, kan relateres til mattrygghet. Det er henvist til begge disse elementene i den internasjonale reguleringen av matvaremarkedene, noe jeg kommer tilbake til senere. På 1980- og 1990-tallet har både matkvalitet og *mattrygghet* fått en viktig plass i internasjonale forhandlinger.

Den økte internasjonale oppmerksomheten omkring trygg mat skyldes flere forhold. For det første ble liberalisering av handelen med mat- og landbruksprodukter et hovedtema under Uruguay-runden i GATT, samtidig som det skjedde en kraftig økning i den internasjonale matvarehandelen (Buzby and Roberts 1999). I løpet av Uruguay-runden ble landene enige om regler som var ment å skulle bedre markedsadgangen, redusere nasjonal landbruksstøtte og redusere eksportsubsidiene. Samtidig ble det lagt vekt på at nasjonale matvarestandarder og -regler kunne være til hinder for handelen, og at det derfor var behov for internasjonale spilleregler også på dette området (Henson 1999). For det andre medførte etableringen av EFs indre marked at det ble satt igang en omfattende prosess med å harmonisere medlemslandenes lovgivning på næringsmiddelområdet (Armstrong og Bulmer 1998). Nasjonale regler ble betraktet som handelshindringer som kunne virke forstyrrende for markedsprosjektet. For det tredje har flere matskandaler, som for eksempel problemer med kugalskap og salmonella i egg, ført til bekymring og usikkerhet blant forbrukerne knyttet til om importert mat er trygg (Miller og Reilly 1995). I EU har økt oppmerksomhet omkring mattrygghet og forbrukerhensyn bl.a. kommet til uttrykk ved at Kommisjonen har lagt fram et «White Paper on Food Safety», der forbrukernes bekymringer står sentralt (European Commission 2000a).

I den første GATT-avtalen fra 1947 var det kun noen få generelle henvisninger til betydningen av tekniske reguleringer og standarder for internasjonal handel (se artikkel I og III). Samtidig eksisterte det en artikkel XX (general exceptions) som åpnet for tiltak som kunne være i strid med andre GATT-regler forutsatt at formålet var å beskytte liv eller helse til planter, dyr eller mennesker. Det fantes likevel ingen detaljerte regler knyttet til denne artikkelen som kunne si noe om hvilke tiltak som var akseptable og i hvilke konkrete situasjoner disse kunne gjennomføres. GATT-regelverket var derfor lite egnet til å hindre at tekniske reguleringer og standarder kunne brukes som proteksjonistiske virkemidler.

En arbeidsgruppe i GATT konkluderte senere med at tekniske handelshindringer var den største gruppen av handelsbarrierer, utenom toll, som kunne skape problemer for eksportørene. Dette bidro til at også tekniske handelshindringer ble

tatt med i forhandlingsrundene i GATT. I Tokyo-runden (1973–1979) ble det enighet om en egen avtale på dette området, da 32 GATT-medlemmer undertegnet TBT (Technical barriers to trade)-avtalen (den gang også kalt Standards Code). I Uruguay-runden ble denne avtalen utvidet og styrket, og samtidig integrert som en del av WTO-avtalen. På matområdet har TBT-avtalen først og fremst betydning for kvalitetsregler og redelighet, f.eks. tilknyttet merking. I Uruguay-runden ble det derfor enighet om enda en avtale, SPS (Sanitary and Phytosanitary measures)-avtalen, som i større grad berører de helsemessige aspektene ved tekniske handelshindringer.⁷ I begge disse særavtalene oppfordres medlemslandene til å ta i bruk internasjonalt aksepterte standarder. Ved å gjøre dette vil landene automatisk oppfylle sine avtaleforpliktelser og dermed kunne unngå handelstvister. CAC er den viktigste arenaen for utarbeidelse av internasjonale matvarestandarder og nevnes som det viktigste referansepunktet i WTO-avtalens regelverk som omhandler trygg mat. På denne måten er det etablert et eget regime innenfor rammen av WTO som regulerer bruk av tekniske standarder og regler i den internasjonale matvarehandelen. Jeg skal se nærmere på de ulike elementene i dette regimet.

3.2 WTO og trygg mat: SPS-avtalen og TBT-avtalen

I WTO-avtalen er det som nevnt to særavtaler - TBT og SPS - som har relevans for problemstillinger omkring trygg mat. Avtalene omhandler både handelsmessige og helsemessige aspekter ved fastsetting av matvarestandarder og setter viktige rammer for den globale matvarehandelen. De fleste bestemmelsene som direkte er relatert til mattrygghet, finnes i **SPS-avtalen**. Avtalen åpner for at medlemslandene kan innføre matvarestandarder og regler som *kan* virke diskriminerende, men slike tiltak må kun gjøres ut i fra hensynet til plante-, dyre-, og folkehelsen og må vitenskapelig dokumenteres og begrunnes. **TBT-avtalen** skal sikre at tekniske reguleringer og standarder, som krav til kvalitet, merking og emballasje, og prosedyrer for å etterleve disse reguleringene og standardene, ikke skaper unødige handelshindringer. Det kan være problematisk å vite om en standard eller regel omfattes av SPS- eller TBT-avtalen. For eksempel kan krav til merking være relevant for SPS-avtalen i de tilfeller der kravet er direkte relatert til mattrygghet, og for TBT-avtalen, f. eks. i forbindelse med merking av næringsinnhold. Helse står sentralt i det første tilfellet, mens redelighet står sentralt i det andre. Forenklet sagt er det *type* tiltak (tekniske reguleringer) som bestemmer om TBT-avtalen er relevant, mens det er tiltakets *formål* (beskytte plante-, dyre-, eller folkehelse) som bestemmer om SPS-avtalen er relevant. Avtalelandene har et rapporteringskrav til WTO i forbindelse med innføringen av nasjonale reguleringer på disse områdene. De forplikter seg til å gi melding (notifikasjon) til WTO-sekretariatet når:

⁷ I praksis er det imidlertid ikke alltid så lett å avgjøre om tiltak og reguleringer tilhører TBT-avtalen eller SPS-avtalen - et problem som berøres under pkt.3.2.

- det ikke eksisterer noen relevante internasjonale retningslinjer eller anbefalinger på det angjeldende området eller innholdet i den nasjonale reguleringen eller prosedyren ikke er i samsvar med relevant internasjonal prosedyre eller regulering
- hvis den tekniske reguleringen eller prosedyren kan ha stor betydning for handelen med andre WTO-land

Det er opprettet en TBT-komite og en SPS-komite, der medlemslandene møtes flere ganger i året for å diskutere om avtalene fungerer tilfredsstillende. Gjennom kommunikasjon og samarbeid skal medlemslandene på denne måten forsøke å redusere de tekniske handelshindringene og legge til rette for økt handel. Ett viktig moment er her at internasjonale standardiseringsorganer gjennom WTO-avtalen ble trukket tettere inn i arbeidet med å koordinere og samkjøre de ulike nasjonale reguleringene og standardene. Jeg skal se nærmere på det viktigste organet på matområdet, Codex Alimentarius Commission.

3.3 Internasjonalt standardiseringsarbeid: Codex Alimentarius Commission

Codex Alimentarius Commission ble opprettet i 1963 og fikk da i oppgave å håndtere matvarestandardprogrammet som Verdens helseorganisasjon (WHO) og FNs mat- og landbruksorganisasjon (FAO) i fellesskap hadde satt igang. CAC var det første omfattende forsøket på internasjonal regulering av matvarestandarder og er det viktigste internasjonale referansepunktet for dette arbeidet. I 1998 var 163 land medlemmer, og disse utgjorde til sammen 97 prosent av verdens befolkning. Bakgrunnen for opprettelsen av CAC var økt oppmerksomhet mot problemer som ulike nasjonale standarder og regler skapte for handelen og mot hvordan egenskaper ved maten, som for eksempel tilsetningsstoffer, kunne skade folks helse. I FN-systemet ble det dermed pekt på behovet for internasjonal koordinering på disse områdene. Målet var å legge betingelsene til rette for at internasjonal handel kunne foregå rettferdig og redelig samtidig som hensynet til folks helse skulle ivaretas. Begge disse målsettingene er nedfelt i artikkel 1 i statuttene til CAC:

- (a) protecting the health of the consumers and ensuring fair practices in the food trade;
- (b) promoting coordination of all food standards work undertaken by international governmental and non governmental organizations;

Dette er for øvrig målsettinger som vi også finner igjen i ulike staters nasjonale matlovgivning.⁸ Det er viktig å understreke at både deltakelsen i CAC og iverksettelsen av vedtatte CAC-standarder har vært gjort på frivillig basis. Det har eksistert

⁸ For eksempel har tre hensyn stått sentralt i den norske næringsmiddelovngivningen, nemlig at maten er helsemessig trygg, at handelen foregår redelig, og at det er god kvalitet på maten (Mortensen 1992).

få disiplinerende mekanismer utover det at landene selv har innsett at de oppnår visse goder ved å delta i standardiseringsarbeidet. WTO-avtalen medførte at CAC fikk en ny rolle. Innenfor WTOs juridiske rammeverk (ikke minst SPS-avtalen) er det nå slik at nasjonale tiltak og reguleringer i stor grad blir vurdert i forhold til CAC-standardene. Dette kan på sikt føre til at det oppstår flere handelstvister i WTO på grunnlag av om relevante CAC-standarder blir fulgt opp eller ikke. I WTO er det vist til at dette kan føre til en politisering av CAC, noe som i så fall vil kunne undergrave hele systemet som er avhengig av at prosessene i CAC i størst mulig grad er basert på vitenskap og fungerer på en objektiv måte.⁹ Koordineringen mellom aktivitetene i CAC og WTO ivaretas bl.a. ved at representanter for CAC-sekretariatet møter i SPS-komiteen, mens representanter for WTO-sekretariatet møter i CAC.

Felles standarder gjør det lettere å handle på tvers av landegrensene. I tillegg kan det enkelte land spare penger ved at kostnadene forbundet med standardiseringsarbeid fordeles på flere land. Landene har derfor klare interesser knyttet til å delta i dette arbeidet. Samtidig er det ingen garanti for at standardene utformet i CAC ligger på samme eller høyere nivå som de standardene landene tidligere har anvendt. CAC-standardene er først og fremst «minimumsstandarder». Selv om landene kan velge å bruke høyere standarder på egne matvarer, kan de i henhold til sine forpliktelser i WTO få problemer hvis de nekter import av varer som oppfyller de internasjonale minimumsstandardene. Dessuten *kan* CAC-standarder fastsettes gjennom flertallsbeslutninger, der hvert land, representert ved en delegasjon ledet av regjeringsutnevnte tjenestemenn, har en stemme hver. Dette kan gjøres i de tilfeller der man «løfter» sakene fra de ulike fagkomiteene i CAC til selve Kommissjonen.¹⁰ Standardene kan på denne måten vedtas til tross for stor motstand fra flere av medlemmene.

Selv om landene i utgangspunktet står fritt til selv å velge om de vil innføre den vedtatte standarden, innebærer medlemskapet i CAC at de risikerer å «stå ansvarlig» for noe de egentlig er imot. I tillegg kan andre aktører indirekte påvirke utfallet, selv om de ikke har stemmerett. Representanter for industrien og for ulike offentlige og private organisasjoner kan inngå i de nasjonale delegasjonene og stille opp på møtene som observatører. I tillegg kan land som ennå ikke er medlemmer få observatørstatus. I motsetning til hva som gjelder i WTO, er ikke EU representert ved EU-kommisjonen, siden den ennå ikke er blitt medlem av CAC.¹¹ Likevel koordineres medlemslandenes aktiviteter på egne møter i EU-kommisjonen i forkant av CAC-møtene.¹²

⁹ Dette er bl.a. blitt påpekt i intervju med ansatt i WTO-sekretariatet og i e-mail fra ansatt i CAC-sekretariatet,

¹⁰ Organiseringen av CAC er satt opp i appendiks 1.

¹¹ EU-kommisjonen har imidlertid søkt om å bli medlem av CAC. Et viktig spørsmål er i den sammenheng om Kommissjonen skal få bruke sin stemmevekt (antall stemmer = antall EU-medlemmer) uavhengig av om alle medlemslandene er representert på de møtene der det holdes avstemninger (opplyst i intervju med ansatte i EU-kommisjonen).

¹² Opplyst i intervjuer med ansatte i EU-kommisjonen.

CAC er på denne måten et omfattende internasjonalt standardiseringsorgan, der mange av premissene for det internasjonale matregimet blir lagt. I hvilken grad standardiseringsarbeidet får en forpliktende karakter vil igjen være avhengig av hvordan forholdet til WTO fungerer.

3.4 Prinsipper, normer, regler og beslutningsprosedyrer i matregimet under WTO

I denne delen vil jeg med utgangspunkt i de definisjoner som ble gjort under pkt. 2.1, vurdere hvilke prinsipper og normer på den ene siden, og regler og beslutningsprosedyrer på den andre, som matregimet i WTO består av. Jeg vil også se på hvordan de ulike elementene i regimet henger sammen.

3.4.1 Prinsipper og normer

Innenfor GATT/WTO har ett av de viktigste prinsippene for regulering av internasjonal handel vært *ikke-diskriminering*. Dette er også et overordnet prinsipp i matregimet. Prinsippet har to dimensjoner. Den ene dimensjonen er nedfelt i artikkel I i GATT («bestevilkårsklausulen») og går ut på at et medlemsland, ved grensen, ikke skal behandle produktene fra enkelte medlemsland mer fordelaktig enn produkter som har sin opprinnelse fra et hvilket som helst annet land (Hoekman og Kostecki 1995:26). Hvis for eksempel et land stiller krav om at en importert matvare skal være produsert etter en bestemt standard, skal dette kravet umiddelbart også gjelde ved import av samme varetype fra de andre WTO-medlemmene. Over tid har det innenfor WTO kommet til flere bestemmelser som innebærer at bestevilkårsklausulen mer eller mindre settes til side (Roessler 1998). Aksept for regionale handelsavtaler, som tollunionen i EU, og åpning for særbehandling av U-land («general system of preferences»), er eksempler på dette. Likevel er prinsippet retningsgivende for arbeidet med å redusere handelshindringer. Den andre dimensjonen i prinsippet om ikke-diskriminering er artikkel III i GATT-avtalen om nasjonal behandling. Artikkel III går ut på at alle utenlandske leverandører, når de først er kommet inn på det nasjonale markedet, skal behandles på samme måte som innenlandske leverandører (Hoekman og Kostecki 1995:26; Anderson 1995:13). Prinsippet om ikke-diskriminering henger tett sammen med målet om å skape en mer rettferdig og friere internasjonal handel.

Et annet viktig prinsipp i WTOs matregime er knyttet til *forbrukerbhensynet og behovet for å sikre at helsefarlig mat ikke kommer ut på markedet*. I SPS-avtalen er dette prinsippet nedfelt som en norm i artikkel 2 (Basic Rights and Obligations):

Members have the right to take sanitary and phytosanitary measures necessary for the protection of human, animal or plant life or health, provided that such measures are not inconsistent with the provisions of this Agreement.

I samme artikkel 2 vises det også til faren for at prinsippet kan brukes for å dekke over andre, og i WTO-sammenheng ikke-legitime hensyn:

Sanitary and phytosanitary measures shall not be applied in a manner which would constitute a disguised restriction on international trade.

Prinsippet kommer også til uttrykk i CAC under «Code of Ethics for International Trade in Food», punkt 4.1:

International trade in food should be conducted on the principle that all consumers are entitled to safe, sound and wholesome food and to protection from unfair trade practices.

På den ene siden gir dermed CAC og SPS legitimitet til at landene kan innføre tiltak for å sikre at maten er trygg. På den andre siden er spørsmålet hvilke hensyn som får størst gjennomslag når konfliktfylte saker kommer på dagsorden, og hvilke motiver landene vil ha i forhold til å innføre slike tiltak, eventuelt kjempe imot dem. I denne sammenheng er innholdet i de risikoanalyser tiltakene skal bygge på, og praktiseringen og tolkningen av et føre-var prinsipp viktige.

Det er i matregimet vist til at tiltak som skal beskytte folks helse og har betydning for handelen, må bygge på risikoanalyser. Slike analyser kan sies å inneholde tre elementer: risikovurdering, risikohåndtering og risikokommunikasjon.¹³ Risikovurdering er undersøkelser som gjøres for å beregne (sannsynlige) skadevirkninger (dvs. risiko) av f.eks. en bestemt mengde fremmedstoffer i maten. Undersøkelsene vil så inngå i vurderingene av om antatte konsekvenser er store nok til å krevne strengere tiltak/reguleringer. Risikohåndtering dreier seg om å bestemme om risikoen kan aksepteres av samfunnet, hvordan denne risikoen skal kontrolleres, og hvilke tiltak/reguleringer som kan brukes til å redusere ikke-akseptabel risiko. Risikokommunikasjon dreier seg om hvordan informasjon om farene og tiltakene for å redusere disse, kommuniseres til forbrukerne. Selv om det er enighet om at risikoanalyser må stå sentralt i det internasjonale matregimet, er det uenighet om hvordan disse analysene skal utføres - ikke minst knyttet til hvor grensen mellom vitenskapelige og politiske beslutninger går.

Den samme uenigheten gjelder for føre-var prinsippet.. Dette prinsippet går ut på at landene på grunn av usikkerhet omkring virkningen av ulike matvarestandarder, produksjonsmåter etc., midlertidig kan innføre begrensninger på matvareimport i påvente av mer informasjon om virkningene (Sclacke 1997). Prinsippet nevnes ikke eksplisitt i hverken CAC eller SPS- og TBT-avtalen, men er implisitt tatt hensyn til gjennom formuleringer knyttet til risikovurdering og risikohåndtering. Den sentrale bestemmelsen i SPS-avtalen er her artikkel 5.7¹⁴:

In cases where relevant scientific evidence is insufficient, a Member may provisionally adopt sanitary or phytosanitary measures on the basis of available pertinent information, including that from the relevant international organizations as well as from sanitary or phytosanitary measures applied by other Members.

¹³ Redegjørelsen om risikoanalyse bygger i hovedsak på American Chemical Society (1998) og European Commission (2000a).

¹⁴ Artikkel 5 i SPS-avtalen har tittelen «Assessment of Risk and Determination of the Appropriate Level of Sanitary or Phytosanitary Protection».

Dermed er i det minste en form for føre-var tilnærming inkludert som en del av matregimet, noe de fleste landene også mener er nødvendig. Innenfor WTO og CAC er det likevel ikke enighet om hvordan prinsippet skal tolkes, for eksempel knyttet til hvilke faktorer det skal tas hensyn til ved anvendelsen av prinsippet og hva det vil si at de vitenskapelige bevisene er utilstrekkelige. USA har kjempet for at det *kun* skal være strenge vitenskapelige bevis - helst kvantitative bevis tilrettelagt av dominerende og ledende vitenskapelige miljøer - som skal ligge til grunn for anvendelse av prinsippet. Begrunnelsen har vært at prinsippet ellers vil bli brukt som et proteksjonistisk virkemiddel. USA har også vært imot å bruke betegnelsen føre-var *prinsipp* eksplisitt i avtaleverkene og mener det er tilstrekkelig å snakke om en føre-var *tilnærming* («precautionary approach»)¹⁵ Denne skepsisen kan ses på bakgrunn av at innføringen av et prinsipp i regimet vil kunne gi en klarere rettslig virkning.¹⁶ EU har på sin side kjempet for å innføre et føre-var prinsipp og har dessuten vist til at flere faktorer - bl.a. vitenskapelige minoritetssyn og kvalitative «funn» - bør være relevant i forbindelse med risikohåndtering og risikovurdering, bl.a. med den begrunnelse at det er viktig å opprettholde forbrukernes tillit til matvarene (European Commission 2000b).

Ett syn - som er utbredt i EU-kommisjonen - går ut på risikohåndtering i stor grad vil være et politisk spørsmål, siden det i mange tilfeller vil være umulig å fastslå på en objektiv måte hva som er *akseptabel* risiko.¹⁷ Et annet syn - som USA i stor grad har stått for - er at det i størst mulig grad må arbeides for at både risikovurdering og -håndtering skjer med minst mulig innblanding fra politikerne.¹⁸ De understreker at det sentrale er hvordan risikoen kommuniseres ut til forbrukerne og at det så blir opp til en velinformert forbruker å foreta et valg. Etter deres syn har EU gått for langt - bl.a. i kugalskapsaken - med å gjennomføre (politiske) tiltak som går atskillig lengre enn hva de vitenskapelige funnene skulle tilsi.

På denne måten eksisterer det ulike nasjonale oppfatninger om hvordan prinsippene og normene skal forstås og anvendes. Spørsmålet om tolkning av føre-var prinsippet og av hvordan risiko skal vurderes og håndteres, har da også stått høyt på dagsorden innenfor både WTO og CAC de senere årene. I den sammenheng har landene blitt enige om at tolkningsarbeidet først og fremst bør foregå innenfor CAC. Landene kom likevel ikke fram til en felles definisjon på sesjonen til «Committee on General Principles» i CAC 10.–14. april 2000, der spørsmålet stod sentralt.¹⁹

¹⁵ Opplyst i amerikanske offentlige dokumenter og i intervjuer med ansatte ved USAs faste delegasjoner til EU og Geneve.

¹⁶ Dette poenget ble påpekt i intervju med ansatt i EU-kommisjonens Legal Service.

¹⁷ Dette understreker representanter for EU-kommisjonen i intervjuene.

¹⁸ Dette kommer både fram i amerikanske posisjonspapirer til CAC og ble også påpekt av den amerikanske landbruksråden ved USAs faste delegasjon til EU.

¹⁹ Det ble bestemt at saken skulle behandles på et senere tidspunkt etter at ytterligere kommentarer og innspill var kommet inn. Samtidig ble det slått fast at en diskusjon om disse spørsmålene er nødvendig og at det i den sammenheng er viktig å skape konsensus. I sluttklæringen fra komiteen stod det bl.a. følgende: *Agreed to ask for further comments on a revised text of the Proposed Draft Working Principles for Risk Analysis, and in particular to consider further the use of precaution in risk management as a "precautionary principle or approach" at the next session; Agreed to pro-*

Denne saken illustrerer problemene som kan oppstå når hensynet til ikke-diskriminering og friere handel skal balanseres i forhold til normer og prinsipper som skal fremme forbruker- og helsehensyn. Hvor stort rom det er for ulike tolkninger av prinsipper og normer vil igjen være avhengig av hvilke konkrete regler og standarder som regimet støtter seg på (herunder operasjonalisering av risikoanalyse og føre-var prinsippet), og hvilke beslutningsprosedyrer og konfliktløsningsmekanismer som anvendes.

3.4.2 Regler og beslutningsprosedyrer

Jeg har tidligere definert reglene i et regime som «konkrete påbud eller forbud knyttet til konkrete handlinger». I likhet med regler viser også standarder til hva som er aksepterte og ikke-aksepterte måter å gjøre ting på, og kan derfor betraktes som *en bestemt type regler* (Brunsson og Jacobsson 1998:13). Samtidig skiller standarder seg ut ved at de i prinsippet er frivillige. I SPS-avtalen oppfordres landene til å følge de standarder som er utformet innenfor CAC, men det stilles ikke noe absolutt krav om at akkurat disse standardene skal brukes. Standardene fungerer derfor heller som råd og anbefalinger i forhold til hvilket reguleringsnivå landene bør legge seg på (Brunsson 1999:114). Landene kan likevel få problemer i forhold til WTO hvis de ikke bruker internasjonalt aksepterte standarder og hvis det på dette grunnlag oppstår handelstvister med andre land. I slike tilfeller kan de bli nødt til å dokumentere hvordan de eventuelt på andre måter oppfyller avtaleforpliktelsene.

I denne sammenheng behandler jeg standarder som en form for regler og utvider derfor definisjonen av regler til også å gjelde konkrete *råd og anbefalinger* knyttet til konkrete handlinger. Samordning er en av de viktigste funksjonene regler har, og står helt sentralt i SPS- og TBT-avtalen i WTO og i standardiseringsarbeidet i CAC. Felles regler og standarder skal samordne landenes matpolitikk og skape forutsigbarhet. I SPS- og TBT-avtalen står det at samordning kan skje gjennom både gjensidig godkjenning og harmonisering. Gjensidig godkjenning innebærer at landene skal godkjenne hverandres reguleringer så lenge de kan sies å fremme de samme målsettinger. Dette åpner for at landene kan ha ulike regler og standarder, men at disse må utformes slik at de er i samsvar med visse normer og prinsipper som landene er blitt enige om. Harmonisering innebærer at landene innfører like internasjonale standarder som i hovedsak blir utformet innenfor internasjonale standardiseringsorganer som CAC.

Grovt sett finnes det to typer standarder: horisontale og vertikale. Horisontale standarder dreier seg om overgripende begreper og anbefalinger og skal i prinsippet være generelle og integrere flere varetyper. Slike standarder utarbeides i egne komiteer (General Subject Committees).²⁰ Bestemmelser om merking og tilsettings-

pose an amendment to Rule VI.4 on voting to make it clear that the request for a roll-call vote was subject to the recently amended Rule X.2, whereby all efforts should be made to reach decisions by consensus for the adoption or amendment of Codex standards; the Committee also proposed practical measures intended to facilitate consensus; Agreed to ask for further comments on criteria for the integration of "other legitimate factors" in the Codex decision process in relation to risk analysis
(<http://www.fao.org/waicent/faoinfo/economic/esn/codex/>).

²⁰ Se Appendiks 1.

stoffer er eksempler på denne type standarder. Vertikale standarder dreier seg om mer spesifikke standarder som har et gyldighetsområde avgrenset til en vare eller bestemt gruppe av varer. Bestemmelser om fisk og fiskeprodukter og melk og melkeprodukter er eksempler på denne type standarder. Slike standarder utarbeides også i egne komiteer i CAC (Commodity Committees).²¹

Samordningen i WTOs matregime kan dermed oppnås ved å bruke en rekke forskjellige metoder. Beslutninger som berører utformingen av matregimet, kan for eksempel skje gjennom både flertallsbeslutninger (som en mulighet i CAC) og gjennom konsensus (som i WTO og i hovedsak i CAC). Muligheten for at landene gjennom flertallsbeslutninger i CAC kan vedta standarder det egentlig er stor uenighet om, har ført til en debatt om beslutningsprosedyrene. Tanken har vært at jo større og bredere enighet det er omkring standardene i CAC, jo mindre er sannsynligheten for at disse standardene skal bidra til handelstvister i WTO. Dette er noe av bakgrunnen for at det i CAC har pågått et arbeid med sikte på å legge større vekt på konsensus i beslutningsprosessen. Dermed kan det bli større samsvar mellom prosedyrene i CAC og de som brukes i SPS- og TBT-komiteen (beslutninger i form av konsensus).

Når det gjelder brudd på forpliktelsene i SPS-avtalen er det åpnet for at den ordinære prosedyren for å løse tvister i WTO - tvisteløsningsmekanismen - kan benyttes.²² WTO-avtalen førte til at det skjedde en styrking av tvisteløsningsmekanismen (Hovi 1996). To elementer er særlige viktige i den sammenheng: For det første er det innført konkrete tidsfrister for hvert enkelt trinn i prosessen. For det andre er det blitt vanskeligere for den tapende part i en handelstvist å stanse en panelrapport²³ eller blokkere straffetiltak, siden konsensusprinsippet er snudd på hodet. Tidligere var det behov for *enstemmighet for å få godkjent* både rapporten og eventuelle straffetiltak, mens det nå kreves *enstemmighet for å avvise* en rapport og eventuelle straffetiltak. Dette innebærer at tvisteløsningsmekanismen på en mer effektiv måte kan avskrekke landene fra å bryte med avtaleforpliktelsene. WTO-avtalen gjør det lettere for et land som ønsker å bringe en klagesak inn for WTO, å utløse tvisteløsningsmekanismen og få gjennomslag for å opprette et panel som kan vurdere saken. Gjennom de nye prosedyrene er det blitt atskillig vanskeligere for enkeltland å blokkere eller forsinke en sak som det viser seg de vil tape. Det nye matregimet innebærer derfor at landene har fått sterkere incentiver til å ta i bruk internasjonale standarder, siden de da fjerner deler av det grunnlaget andre land kan gå til sak i WTO på. Spørsmålet er hvordan dette har fungert i praksis og hvilke drivkrefter som har betydd mest i forbindelse med reguleringen av trygg mat i det nye regimet.

²¹ Se Appendiks 1.

²² Se Appendiks 2.

²³ I WTO oppnevnes det et panel etter at et medlemsland har utløst tvisteløsningsmekanismen. Det er kun medlemsland som kan utløse denne mekanismen, og disse har gjennom WTO-avtalen i realiteten fått en *rett* til å få innvilget en anmodning om å oppnevne et panel (Hovi 1996:335). Panelene skal bestå av uavhengige deltakere, enten disse er hentet fra medlemsstaters delegasjoner eller er fageksperter. Deltakerne skal legge fram sine vurderinger i en panelrapport som skal være til hjelp for tvisteløsningsorganet som skal legge fram en kjennelse i tvistesaken.

4 Hvordan matregimet i WTO fungerer: hormonsaken mellom USA og EU

4.1 Innledning

Jeg vil her belyse hvordan matregimet i WTO fungerer gjennom å analysere konflikten mellom USA og EU om forbud mot import av hormonbehandlet kjøtt inn til EU-landene. Hormonsaken var den første saken i WTO der bestemmelsene i SPS-avtalen var involvert, og ble dessuten ført gjennom mer eller mindre alle stadi-er av WTOs beslutningsprosess - fra konsultasjoner til nedsettelse av et panel til anke av panelets konklusjoner og til slutt beregning av kostnadene ved importforbudet med sikte på å legitimere straffetiltak fra USAs side.²⁴ Denne saken har bidratt til en omfattende debatt om flere sentrale prinsipper og normer som matregimet i WTO består av - ikke minst gjelder dette den rollen vitenskapelig dokumentasjon skal spille i forbindelse med handelsbegrensende tiltak. Med utgangspunkt i hormonsaken vil jeg forsøke å si noe om hvordan ulike faktorer i henholdsvis modell A og B kan forklare matregimets betydning for politiske utfall og for landenes handlefrihet i matpolitikken. Jeg vil først redegjøre for hovedtrekkene i hormonsaken for deretter å analysere den ut i fra først modell A og deretter modell B.

²⁴ Se Appendiks 4 for en kronologisk oversikt over hendelsesforløpet i hormonsaken mellom EU og USA.

4.2 Hormonsaken: noen hovedtrekk²⁵

Så tidlig som i 1981 vedtok EFs Ministerråd et direktiv (81/602) som la opp til et generelt forbud mot bruk av hormoner bortsatt for terapeutiske formål. Ministerrådet bestemte seg likevel for å vente med å følge opp med konkrete tiltak i påvente av videre utredninger. Utredninger fra EFs egne ekspertgrupper viste senere til at naturlige hormoner når anvendt på forsvarlige måter, ikke representerer noen stor fare for forbrukernes helse. På dette grunnlag foreslo EF-kommisjonen i 1984 å endre direktiv 81/602 med sikte på å tillate bruk av naturlige hormoner. Europaparlamentet gikk sterkt imot dette og viste en klar motstand mot bruk av hormoner generelt. I desember 1985 innførte EF et forbud mot både naturlige og syntetiske hormoner og varslet samtidig om at det innen 1. januar 1988 ville bli innført et forbud mot import av både dyr og kjøtt fra dyr som har vært behandlet med hormoner.

I 1987 prøvde USA å utløse tvisteløsningsmekanismen i GATT på bakgrunn av at de mente EFs varslede importforbud brøt med bestemmelsene i TBT-avtalen. EF brukte sin vetorett til å stoppe både dette forsøket og forslaget om å oppnevne en egen ekspertgruppe for å se på saken, noe de hadde større mulighet til under den «gamle» GATT-avtalen. I CAC ble det samme år fastsatt egne maksimumsgrenser for restmengder av syntetiske hormoner, og det ble dessuten vist til at slike maksimumsgrenser ikke er nødvendig for naturlige hormoner siden det antas å være liten risiko for at disse skal utgjøre noen helsefare.

1. januar 1989 iverksatte EF importforbudet samtidig som USA innførte straffetiltak.²⁶ Resultatet var at all kjøttimport fra USA inn til EF ble forbudt. Sentralt stod seks hormoner - tre syntetiske og tre naturlige - som USA har tillatt brukt i forbindelse med kjøttproduksjonen, men som har vært forbudt i EF.²⁷ Etter hvert åpnet EF for en viss import fra USA av dyr som ikke var behandlet med hormoner, men stilte samtidig krav til USAs kontrollrutiner for å sikre at dyrene ikke hadde vært gjennom denne behandlingen. Hormonsaken hadde dermed utviklet seg til å bli en bilateral handelskonflikt mellom USA og EF. Regimet i GATT spilte ikke noen sentral rolle i denne konflikten, først og fremst på grunn av EFs mulighet til å blokkere anmodninger om tvisteløsning.

1. januar 1995 trådte WTO-avtalen i kraft, og det nye matregimet, med SPS-avtalen som et sentralt element, kom dermed på plass. Det var nettopp SPS-avtalen som først og fremst kom til å bli relevant for spørsmålet om legitimiteten til EUs importforbud. I tiden som fulgte var det en rekke konsultasjoner mellom EU og USA med sikte på å løse denne saken bilateralt, men uten hell. I juli 1995 ble fire prinsipper knyttet til hvilken rolle vitenskapelig dokumentasjon skal spille i forbin-

²⁵ Framstillingen av hormonsaken bygger på panelrapporten fra WTO, rapporten fra WTOs appellorgan, oversikter fra internettsidene til US Department of Agriculture og oversikter fra internettsidene til EU-kommisjonen (Health and Consumer Protection Directorate-General).

²⁶ Dette dreide seg om 100 prosent ad valorem (tollsats i forhold til pris/verdi - regnes som prosent av importpris før toll) på importvarer fra EF til en verdi av ca. 100 millioner dollar.

²⁷ Konflikten gjaldt følgende seks hormoner som i USA har vært vanlig å bruke som vekstfremmende midler: oestradiol, progesteron og testosteron (naturlige hormoner), og trenbolon, zeranol, melengestrol acetat (syntetiske hormoner) (World Trade Organization 1997:4-5).

delse med beslutningsprosessen, vedtatt i CAC (til tross for motstand fra EU). Det ble også vedtatt maksimumsgrenser for restmengder av to syntetiske hormoner og dessuten nok en gang vist til at det ikke er behov for slike grenser når det gjelder naturlige hormoner. Dette ble vedtatt gjennom flertallsbeslutninger, der EU stemte imot.

Flere av argumentene som USA lenge hadde fremmet i forbindelse med hormonsaken ble på denne måten nedfelt i matregimet, både som konkrete standarder og som styrende prinsipper for standardiseringsarbeidet. Disse endringene i regimet fikk senere betydning for behandlingen av hormonsaken i WTO. I EU pågikk det på 1990-tallet en prosess som gikk i retning av å skjerpe tiltakene mot hormonbehandlet kjøtt. I mars 1996 resulterte dette i et vedtak i Unionsrådet, mot Storbritannias stemme, som bl.a. innebar at forbudet ble utvidet til å gjelde kunstige vekstfremmende midler («beta-agonist») og at det skulle innføres strengere veterinære inspeksjoner av gårder og slakterier. Et viktig argument fra EFs side har vært at det er nødvendig å opprettholde og styrke forbudet mot hormoner så lenge det eksisterer en mulighet for at hormonene kan være helseskadelige. I tillegg har bl.a. EU-kommisjonen påpekt at det er nødvendig å ta hensyn til forbrukernes motstand mot bruken av disse hormonene.²⁸ Uavhengig av den reelle helsefaren kan forbrukernes bekymringer resultere i redusert kjøttforbruk og tap for produsentene. Utviklingen i EU førte dermed til enda større sprik i forhold til USAs posisjoner.

I januar 1996 brakte USA hormonsaken inn for WTO. I første omgang ble det i gang satt formelle konsultasjoner i henhold til artikkel XXIII²⁹ i avtaleverket. Siden disse ikke førte fram, ba USA på et møte i WTOs tvisteløsningsorgan i mai samme år om at det skulle opprettes et panel som kunne vurdere saken. EU blokkerte først dette forsøket, men etter at USA kom med nok en anmodning, ble det i juli nedsatt et panel med en sammensetning av medlemmer som begge parter aksepterte.³⁰ På samme tid bestemte WTO at USAs unilaterale straffetiltak, som hadde vart siden 1989, måtte opphøre i påvente av konklusjonene fra panelet og appellorganet i WTO (Christoforou 2000:624).

30. juni 1997 ble panelets rapport lagt fram, og denne fastslo at EUs importforbud ikke var forenlig med EUs forpliktelser i henhold til SPS-avtalen, først og fremst fordi forbudet ikke bygget på tilstrekkelig vitenskapelig dokumentasjon, dvs. på en forsvarlig risikovurdering eller på tiltak som er relatert til relevante internasjonale standarder. EU anket panelets funn inn for WTOs appellorgan i september samme år. I januar 1998 ble appellorganets rapport lagt fram. I denne rapporten ble hovedkonklusjonen til panelet opprettholdt, nemlig at EUs importforbud ikke var forenlig med SPS-avtalen og at EU måtte sørge for at de handelspolitiske tiltakene

²⁸ Se for eksempel Electronic Telegraph 19.03.96.

²⁹ Artikkel XXII ble nedfelt i den opprinnelige GATT-avtalen fra 1947 og viser til at avtalelandene skal gi rom for konsultasjoner om forhold som gjelder bestemmelser i avtalen.

³⁰ I oktober fulgte Canada opp med anmodning om opprettelsen av et panel som skulle vurdere importforbudet som EU også hadde rettet mot Canada. Hormonsaken mellom EU og Canada pågikk parallelt med hormonsaken mellom USA og EU og fikk samme utfall. Norge brukte for øvrig sin rett til å gå inn som tredjepart og støttet EU under denne konflikten. Australia, New Zealand og Canada støttet USA.

blir i overensstemmelse med WTOs regelverk. Samtidig reverserte appellorganet flere av panelets vurderinger.³¹ Et av de viktigste poengene var her konkretiseringen av hvilke forhold som kan inngå i risikovurderingene. I rapporten ble det bl.a. vist til følgende (Appendiks 3; World Trade Organization 1998):

(h) modifies the Panel's interpretation of the concept of "risk assessment" by holding that.. neither Articles 5.1 and 5.2 nor Annex A.4 of the SPS Agreement require a risk assessment to establish a minimum quantifiable magnitude of risk, nor do these provisions exclude a priori, from the scope of a risk assessment, factors which are not susceptible of quantitative analysis by the empirical or experimental laboratory methods commonly associated with the physical sciences.

På bakgrunn av appellorganets rapport mente EU-kommisjonen at det ville være mulig ved hjelp av nye risikovurderinger å oppfylle WTO-forpliktelsene (European Commission 1999).³²

USA og Canada mente at EU innen en konkret tidsfrist måtte endre sin politikk, mens EU fastholdt at de vil gjøre dette «så raskt som mulig». På grunn av denne uenigheten ba EU om at et voldgiftsorgan skulle foreta en bindende avgjørelse. Resultatet av voldgiften var at EU fikk 15 måneder på seg til å sørge for at WTO forpliktelsene kunne overholdes. 13. mai 1999 utløp fristen for EU til å åpne markedet for import av amerikansk kjøtt, men EU valgte likevel å opprettholde forbudet. USA reagerte på dette ved å anmode tvisteløsningsorganet om å godkjenne gjengjeldelsestiltak til en verdi av ca. 202 millioner dollar pr. år. EU protesterte mot at nivået på tiltakene var for høyt. Voldgiftsorganet i WTO fikk dermed saken til vurdering og verdsatte 12. juli samme år kostnadene for USA knyttet til EUs importbud til 116,8 millioner dollar.³³ 29. juli 1999 iverksatte USA sine tiltak ved å innføre avgifter (med en verdi som tilsvarende de beregnede kostnadene) på (i hovedsak) landbruksprodukter fra EU-landene. Hardest rammet ble Frankrike, Tyskland, Italia og Danmark. Samtidig unnlot USA å innføre straffetoll på varer som hadde stor

³¹ EU fikk bl.a. støtte av appellorganet for at risikovurderinger knyttet til folks helse ikke trenger å være basert på kvantitative vitenskapelige analyser eller eksperimenter, at importforbudet ikke var skjult proteksjonisme, at det også kan være legitimt å støtte seg på minoritetssynspunkter i det vitenskapelige miljøet og at bevisbyrden ifølge SPS-avtalen ikke ligger hos det land som har innført et SPS-tiltak (men hos det land som klager saken inn for WTO) (World Trade Organization 1998; Appendiks 3).

³² Ansatte i EU-kommisjonen viser i intervjuer til at de var fornøyd med appellorganets rapport, bl.a. fordi den utdypet en del prinsipper knyttet til risikoanalyser som åpnet for at EU i løpet av relativt kort tid kunne legge fram *tilstrekkelige* vitenskapelige bevis på at i det minste ett hormon (oestradiol) var helsefarlig. I en rapport fra 30.april 1999 viste den veterinære vitenskapskomiteen i EU til at det var mulig å påvise en helsesisiko for alle seks hormoner, at det for oestradiol fantes solid vitenskapelig dokumentasjon for helsefare (kreftfremkallende), men at «the data available does not allow a quantitative estimate of the risk» (European Commission 1999:73). Etter dette ble det satt igang flere studier som etter EU-kommisjonens mening underbygget konklusjonene fra vitenskapskomiteen. Komiteen bekreftet 3.mai 2000 konklusjonene fra rapporten i 1999, og EU-kommisjonen mente dermed at importforbudet var i samsvar med rapporten fra appellorganet i WTO (European Commission 2000c).

³³ Canada krevde å få godkjent gjengjeldelsestiltak til en verdi av 75 millioner canadiske dollar pr. år, men voldgiftsorganet reduserte dette til 11.3 millioner canadiske dollar.

betydning for Storbritannia, først og fremst fordi Storbritannia flere ganger har gått imot EUs posisjoner i denne saken.³⁴

Hormonsaken er dermed blitt ført gjennom en rekke av prosedyrene i WTO, og har endt opp med en avgjørelse som i hovedsak støtter opp under USAs klagesak, i det minste når det gjelder å fjerne importforbudet. Fra å være en bilateral konflikt mellom USA og EU har saken etter at WTO ble opprettet i 1995, blitt en konflikt som har utviklet seg i tråd med de prosedyrer som gjelder for matregimet. Regimet har påvirket hvilke deler av denne saken som har stått sentralt på dagsorden og har bidratt til å løse uenighet mellom partene når det gjelder tidsfrister og skadevirkninger av importforbudet. Det har likevel vist seg vanskelig å tvinge den tapende part - EU - til å rette seg etter hovedavgjørelsen i denne saken, nemlig opphevingen av importforbudet. Spørsmålet er derfor hva som kan forklare matregimets betydning i denne saken. Har utviklingen av hormonsaken blitt påvirket av læring og utvikling av felles normer? Er det når det kommer til stykket likevel vitale nasjonale interesser som er avgjørende for utfallet? Jeg skal belyse dette ved å analysere hormonsaken ut i fra de to modellene som tidligere er presentert.

4.3 Hormonsaken og internasjonale regimer som arenaer for enhetlige, rasjonelle stater styrt av egeninteresser

I modell A står statenes interesser sentralt for å forklare utfallet. Forløpet av hormonsaken skulle i tråd med denne modellen kunne forklares ut i fra hvordan USA og EU til en hver tid vurderte konsekvensene av alternative utfall. Jeg ville forvente at partene rettet seg etter WTOs beslutninger i den grad kostnadene ved å gjøre dette ikke oversteg fortjenesten. Samtidig er det viktig å ta hensyn til at landene både har kortsiktige og langsiktige interesser knyttet til matregimet. De kan være med å utvikle og rette seg etter et regime som begrenser atferd og medfører kostnader på kort sikt, hvis de antar at de på lang sikt vil kunne tjene på det (Levy et al. 1995:271). Regimet kan slik gi aktørene incentiver for å anlegge et mer langsiktig perspektiv på de valg de treffer (Hovi og Underdal 2000: 195). Dette kan for eksempel bidra til å forklare at USA er aktive med å klage andre land inn for WTO, men samtidig viser en viss vilje til å endre sin politikk på bakgrunn av saker der andre har klaget USA inn for WTO. Spørsmålet er hvilke interesser som stod sentralt i forbindelse med hormonsaken og hvordan disse ble fremmet og forsvart av landene. Dessuten, hvor klare og veldefinerte var landenes preferanser?

Det er relativt enkelt å identifisere de amerikanske interessene. Disse synes i all hovedsak å være knyttet til ønsket om å sikre markedsadgang til EU for amerikanske kjøtteksporthorer. EUs importforbud har stengt eksportørene ute fra det europeiske markedet, noe som har påført amerikanske bønder og produsenter store kostnader. I USA er det på denne måten de økonomiske interessene som står i sentrum. Dette ble da også understreket av den amerikanske landbruksministeren, Dan Glickman, da han i januar 1996 kommenterte USAs intensjon om å sette i

³⁴ Se Electronic Telegraph 19.03.96; 20.07.99.

gang med formelle konsultasjoner med EU innenfor rammen av WTO (United States Department of Agriculture 1996):

«It underscores the U.S. government's determination to end this long-standing unfair trade practice and restore access for U.S. meat exporters to this important market (...) U.S. meat producers and exporters should be assured that our government will not allow bad science to be used as a non-tariff barrier. We will use every tool available to us to ensure that our exports are treated fairly in foreign markets.»

Den amerikanske landbruksministeren slo på denne måten fast at han ikke betraktet EUs argumentasjon som legitim. Forbudet mot hormonbehandlet kjøtt burde oppheves hvis det ikke kunne underbygges med troverdig vitenskapelig dokumentasjon. USA har i hovedsak hatt to alternative strategier i kampen om å få fjernet forbudet og fremmet sine interesser: enten utøve bilateralt press eller benytte seg av prosedyrene som er nedfelt i WTO og dermed få legitimert sine krav av et internasjonalt regime. Den første strategien ble benyttet fram til 1996 uten å føre fram. USA kunne i denne perioden lagt enda større press på EU ved å utvide straffetiltakene. Samtidig ville økt press kunne ført til alvorlige økonomiske konsekvenser hvis resultatet hadde vært en utvidet handelskonflikt. Poenget er at ingen av partene hadde interesse av at denne saken skulle eskalere, både fordi økonomiene er tett integrert i hverandre og fordi partene har et tett sikkerhetspolitisk samarbeid. Det har derfor vært viktig for begge parter å holde konflikten på et relativt lavt nivå. Dette kan også være noe av bakgrunnen for at USA har forsøkt å legitimere sine krav gjennom først GATT og så WTO. Samtidig har USA kunnet bruke matregimet strategisk gjennom sin innflytelse på utformingen av regimene. Dette har bl.a. kommet til uttrykk gjennom arbeidet for at det i CAC og SPS-avtalen skulle stilles strenge krav om vitenskapelig dokumentasjon for å begrunne handelsbegrensende tiltak, og gjennom innsatsen i forbindelse med utformingen av CAC-standarder for hormoner. I CAC har EU-landene til og med blitt nedstemt på disse områdene. USA har dermed oppnådd strukturell makt innenfor matregimet i den forstand at enkelte av de prinsipper og normer som USA har stått for, også har blitt nedfelt i regimet. For USA har regimet derfor kunnet framstå som et sett av «mulighetsstrukturer» (opportunity structures) som har påvirket muligheten til å få gjennomslag for preferansene. USA har hatt klare interesser og preferanser knyttet til denne saken helt siden den dukket opp på 1980-tallet og har fremmet disse både bilateralt med EU og innenfor organer som WTO. SPS-avtalen kan på denne måten tolkes som et redskap USA valgte å bruke for å «tvinge» EU til å oppgi importforbudet.

Når det gjelder EU, er det ikke like lett å identifisere entydige interesser. Dette har delvis sammenheng med at EU, på grunn av den institusjonelle oppbygningen, vil ha større problemer enn USA med å opptre enhetlig. I den tidlige fasen av hormonsaken var det for eksempel klare forskjeller mellom Europaparlamentet og Kommisjonen, der Europaparlamentet vektla forbrukerhensynet og ønsket en strengere holdning til bruk av hormoner enn Kommisjonen. Etter hvert ble likevel de to organene mer samkjørte i dette spørsmålet. Blant medlemslandene var det også uenighet, der først og fremst Storbritannia kjempet imot de strenge tiltakene

mot hormonbehandlet kjøtt. Dette skapte også misnøye internt i EU.³⁵ Det kan på denne måten reises innvendinger mot realismen i forutsetningen om at EU betraktes om en enhetlig aktør. I EU-kommisjonen blir nettopp det å opptre enhetlig vektlagt som et område der EU stiller svakere enn USA.³⁶ Likevel opptrådte EU, når posisjonene først var lagt internt, relativt konsistent i sin motstand mot hormoner. I forhandlingene innenfor GATT/WTO opptrer dessuten EU som en aktør ved at Kommisjonen representerer alle landene.

I EU kan utviklingen siden 1980-tallet sies å ha gått i retning av en stadig strengere holdning i spørsmålet om bruk av hormoner, noe som har skjedd parallelt med en økt vektlegging av forbruker- og helsehensyn i matpolitikken (Veggeland 1999, 2000). Det er derfor mulig å identifisere flere motiverende faktorer og interesser som har hatt betydning for EUs konflikt med USA. For det første har det i flere av medlemslandene vært interesser knyttet til beskyttelse av den nasjonale kjøttproduksjonen.³⁷ Hormonforbudet har vært nyttig som middel til å stenge mektige konkurrenter fra USA og Canada ute fra det europeiske markedet. På denne måten er det klare økonomiske interesser knyttet til importforbudet, selv om disse ikke kan fremmes på en eksplisitt og legitim måte i forbindelse med EUs rolle i internasjonal handel.

For andre har det innenfor EU vært klare forbrukerinteresser knyttet til dette spørsmålet, og disse har også fått gjennomslag i EUs organer og i medlemslandene. Slike interesser er legitime å fremme innenfor det internasjonale matregimet, og det er da også disse som EU har brukt som hovedbegrunnelse for å opprettholde importforbudet. Samtidig er det tydelig forbruker- og helsehensyn har fått spille en reelt større rolle i EU utover på 1990-tallet (Veggeland 2000).³⁸ Vektlegging av forbrukerinteresser kom bl.a. fram i pressemeldingen som Kommisjonen la fram da appellorganets rapport, som ga EU støtte på enkelte punkter utenom selve importforbudet, var klar (European Commission 1998):

«The Appellate Body also agreed with the EU that the assessment of the risk to human health is not a quantitative scientific analysis by empirical laboratory methods associated with the physical sciences, but must cover, in the words of the Appellate Body, 'risks in human societies as they actually exist in the real world where people live, work and die'. This is a victory for the European consumers whose legitimate health concerns are allowed to be taken into account.»

Et interessant aspekt ved dette er at også USA var fornøyd med appellorganets rapport, siden konklusjonen om at EUs importforbud ikke var legitimt, ble opprettholdt. Når det gjelder EUs vektlegging av forbrukerinteressene, er et viktig moment at forbrukernes bekymringer og skepsis også kan ha økonomiske konsekvenser. Dette har kommet tydelig fram i forbindelse med kugalskapsaken, der forbrukerfrykten har resultert i kraftig nedgang i kjøttforbruket i flere land (Veggeland

³⁵ Intervju med ansatte i EU-kommisjonen.

³⁶ Intervju med ansatte i EU-kommisjonen.

³⁷ Se f.eks. Economist 22.05.99

³⁸ Dette er et poeng som blir påpekt i intervjuer med ansatte ved både Norges og USAs faste delegasjoner til EU, og med ansatte i EU-kommisjonen.

2000). Tilsvarende press finnes ikke i USA, der forbrukerne i flere tiår har vært vant til å spise hormonbehandlet kjøtt. I større grad enn USA har derfor EU også økonomisk hatt interesse av å vektlegge forbrukerhensynet i hormonsaken.

I forbindelse med importforbudet har dermed først og fremst økonomiske interesser stått sentralt for USA, mens både økonomiske interesser og forbrukerinteresser har vært viktig for EU. På denne bakgrunn har partene hatt relativt klare preferanser. USA har hele tiden presset på for å oppheve forbudet og har innført straffetiltak for å få sin vilje gjennom, først bilateralt og deretter legitimert av WTO. EU har hele tiden stått hardt på i sitt forsvar av forbudet og har vært villig til å ta kostnadene som følger av USAs tiltak.

I hormonsaken har EUs preferanser vært sterke. Til tross for at EU har tapt hver gang importforbudet er blitt vurdert i WTO, har det ikke vært noen vilje til å innordne seg under regimets bestemmelser. Det virker med andre ord som om EU følger en «logic of consequences» der kostnadene ved å bryte de internasjonale forpliktelsene og få straffetoll på eksport til USA, vurderes som mindre enn kostnadene ved å lempe på restriksjonene på bruk av hormoner. Når det gjelder opprettholdelsen av importforbudet, får derfor matregimet begrenset betydning. EU står på sitt mer eller uavhengig av bestemmelsene i regimet. Det kan derfor argumenteres for at hormonsaken har bidratt til en svekkelse av matregimet, siden den har resultert i dårligere samsvar mellom regimet og den atferden det er ment å regulere (Krasner 1983).

Når det gjelder hovedspørsmålet - selve importforbudet - der aktørene har hatt klare preferanser som de relativt konsistent og over lengre tid har fremmet internasjonalt, virker det som om modell A har god forklaringskraft. Internasjonale regimer blir i denne sammenheng arenaer der USA og EU som relativt enhetlige aktører handler på bakgrunn av gitte preferanser og ut i fra nytte/kost vurderinger. Regimet får betydning for prosedyrer, framgangsmåter, tidsplan og for enkelte av detaljene, men er ikke sterkt nok til å tvinge EU til å endre sin politikk. Det er likevel andre aspekter ved hormonsaken der regimet synes å ha hatt større betydning som arena for læring og utvikling av felles normer.

4.4 Hormonsaken og internasjonale regimer som arenaer for læring og utvikling av felles normer

Ved å anvende modell A har jeg forsøkt å vise hvordan sentrale interesser knyttet til saker der statene har relativt klare preferanser, kan bidra til å forklare hvordan matregimet fungerer. Regimet har hatt en effekt, men i liten grad på de områder der aktørenes preferanser har vært sterkest. Når det gjelder spørsmålet om importforbud, har aktørene vurdert konsekvensene av ulike alternativer og handlet ut i fra hva de tror i størst grad vil kunne tjene de nasjonale interessene. Det går derfor an å identifisere en mer eller mindre direkte sammenheng mellom statenes preferanser og utfallet (se figur 2.1). Samtidig er det flere aspekter ved hormonsaken som ikke fanges opp av modell A. Integreringen av trygg mat i det internasjonale regimet har bidratt til en kontinuerlig diskusjon om tolkningen av de prinsipper og normer som

skal styre dette området. Politikere, byråkrater og forskere fra ulike land møtes på flere arenaer der de forsøker å komme fram til en felles plattform. På bakgrunn av modell B kunne vi dermed forvente at matregimet har spilt en viktig rolle som normgiver som har påvirket landenes atferd, mer eller mindre uavhengig av de nasjonale interessene. Antakelsen vil dessuten være at nasjonale aktører gjennom samhandling innenfor CAC og WTO, har inngått i læringsprosesser som har bidratt til utvikling av transnasjonale normer som styrer atferden (jfr. «logic of appropriateness»). Dette kan igjen ha betydning for hvordan regimet fungerer.

Som vist under pkt. 4.3 synes det ikke som om matregimet har spilt en viktig rolle når det gjelder selve EUs importforbud. Læringsprosessene aktørene har inngått i synes heller ikke å ha påvirket aktørenes interesser og preferanser i nevneverdig grad i dette spørsmålet. På andre områder har likevel slike faktorer spilt en rolle. Hormonsaken har skapt oppmerksomhet mot enkelte problemer og bidratt til en debatt om både tolkning av prinsipper og normer og bruken av prosedyrer. Viktig i denne sammenheng er debatten om risikoanalyser og føre-var prinsippet og bruken av henholdsvis konsensus eller flertallsbeslutninger ved fastsetting av internasjonale standarder.

Når det gjelder føre-var prinsippet, har EU og USA utviklet forskjellige holdninger. USA er skeptisk til å integrere dette prinsippet eksplisitt i det internasjonale matregimet av frykt for at det kun blir et skjult proteksjonistisk virkemiddel. EU har på den andre siden lagt større og større vekt på føre-var prinsippet, bl.a. på bakgrunn av forbrukerprotester og matskandaler som har ført til forstyrrelser på det europeiske markedet. Konflikten underveis i hormonsaken kan derfor også ses i lys av at det har vært forskjellige normer knyttet til matvarehandel og -produksjon som har stått imot hverandre. Dette ble også understreket av EUs kommissær med ansvar for handelsspørsmål, Pascal Lamy³⁹:

«But we are running more and more into the behind-the-border, non-tariff measures brought about by diverging domestic rules on such matters as regulation, licensing and standards. Such rules are often based on sharply different societal values and sensitivities on health, consumer and environmental protection.»

Hormonsaken bidro nettopp til å synliggjøre forskjeller i verdier og oppfatninger. Begge parter kan sies å ha handlet ut i fra hva de har oppfattet som å være akseptabelt - «appropriate» - ut i fra *nasjonale* normer og verdier. Selv om partene betrakter elementer som forbrukerhensyn og ikke-diskriminering som legitime, har ikke matregimet skapt en felles forståelse av disse. Likevel har ikke minst regimet som ble etablert innenfor WTO i 1995, bidratt til at aktørene mer eller mindre tvinges til å tenke gjennom hva som er akseptable prinsipper og normer i forbindelse med internasjonal matvarehandel. Det er lagt til rette for læring ved at aktørene i økt grad og på mer rutinemessig basis (både i CAC og TBT- og SPS-komiteene) utveksler informasjon og dermed kan justere atferd og oppfatninger ut i fra denne informa-

³⁹ Uttalelsen er hentet fra en tale Pascal Lamy holdt under et møte i «European American Business Council», Washington, DC, 14.10.99 (<http://europa.eu.int/rapid/>).

sjonen.⁴⁰ Illustrerende i så måte er at det i tidsrommet 1995–2000 ble behandlet ca. 100 problemområder i SPS-komiteen og at kun tre saker har endt med handelstvister i WTO (World Trade Organization 2000).⁴¹ Læringspotensialet kan sies å øke når konfliktfylte saker tas opp i uforpliktende og faglige diskusjoner før de tas opp i formelle, politiske forhandlinger i WTO. Det er dessuten mulig å flytte saker *fra* politiske forhandlinger i WTO *til* mer uforpliktende diskusjoner og faglig avklaring i CAC, noe som er blitt gjort når det gjelder spørsmålet om føre-var prinsippet. Samtidig skjer det en vektlegging av konsensus i det internasjonale standardiseringsarbeidet i CAC, noe som også kan bidra til en utvikling i retning av felles normer. I forbindelse med hormonsaken var ett av problemene at EU ble *nedstemt* når det gjaldt standarder for enkelte av de hormoner som var relevante i konflikten med USA.

SPS-avtalen og koplingen til CAC har derfor bidratt til et økt behov for å skape en felles forståelse hvis åpne konflikter skal unngås. I disse læringsprosessene spiller ekspertene og vitenskapsmiljøene en viktig rolle. Når det skapes enighet på tvers av landegrensene i disse miljøene, øker også sjansen for at det på politisk nivå skjer en læringsprosess der atferden og oppfatningene justeres i forhold til ny informasjon og kunnskap. Innenfor EU ser vi at dette har skjedd i forhold til å utvikle en mer restriktiv holdning til bruk av hormoner. Problemet er imidlertid at denne justeringen fra EUs side har skjedd uten en tilsvarende utvikling i USA og uten at det internasjonale matregimet er blitt justert på samme måte. Spørsmålet er hvilke normer og holdninger knyttet til disse spørsmålene som på sikt får gjennomslag i det internasjonale vitenskapsmiljøet. Utviklingen innenfor dette miljøet er avgjørende for den videre utformingen av matregimet.

Hormonsaken har bidratt til å plassere trygg mat sentralt på den internasjonale dagsorden og til at det er blitt legitimt å diskutere hvordan hensynet til trygg mat kan sikres samtidig som hensynet til ikke-diskriminering skal ivaretas. Konflikten har synliggjort problemene med ulike tolkninger av normer og prinsipper og bidratt til å intensivere arbeidet med å utvikle en felles forståelse blant aktørene. Dette har ikke minst kommet til syne innenfor CAC der en rekke av problemområdene som kom til syne i hormonsaken, er satt på dagsorden. Samtidig har hormonsaken foregått innenfor etter hvert institusjonaliserte prosedyrer som alle aksepterer og tar i bruk. På enkelte områder har aktørene godtatt beslutninger som har kommet ut av regimet, selv om de har vært i strid med landenes preferanser. Dette viser at matregimet tross alt bidrar til å regulere statenes atferd. Ved at konflikter håndteres innenfor regimet legges dessuten argumenter og begrunnelser åpent fram. Dermed blir det også større grad av forutsigbarhet enn ved bilaterale konflikter. Denne enigheten om prosedyrer tyder på at matregimet oppfattes som legitimt av de to mektigste aktørene, EU og USA. Til tross for uenighet om og konflikt på flere saker viser da også både EU og USA til at de er fornøyde med SPS-avtalen og ikke

⁴⁰ En av de ansatte i WTO-sekretariatet understreker i intervjuet at mange problemer avklares allerede i SPS-komiteen, enten gjennom direkte kontakt mellom landenes delegasjoner eller ved hjelp av sekretariatet.

⁴¹ De tre sakene var: hormonsaken mot EU, laksesaken mot Australia og saken om diverse landbruksprodukter mot Japan. (<http://www.wto.org/>).

ser noen grunn til omfattende reforhandlinger av denne med det første.⁴² Behovet for å sikre iverksetting av den *eksisterende* avtalen - ikke minst blant U-landene - understrekes.

I hormonsaken har både konsultasjonene, nedsettelsen av et panel, ankesaken og voldgiftssakene vært gjort i tråd med avtalebestemmelsene i regimet. Partene har fulgt regimet når det gjelder hvilke prosedyrer som skal benyttes i håndteringen av trygg mat problematikk. Det er vanskeligere å se at denne logikken har hatt stor betydning når det gjelder hvordan de forholder seg til selve utfallet av hormonsaken. Statene kan i den sammenheng sies å ha handlet ut i fra hva som er «appropriate» nasjonalt, men ikke minst EU kan ikke sies å ha handlet «appropriate» i forhold til det internasjonale regimet. Hormonsaken illustrerer at ved konflikter mellom to mektige aktører innenfor et regime som berører vitenskapelige forhold, så kan en viktig del av kampen bli hvilke normer og prinsipper i regimet som skal stå sentralt og hvordan disse skal tolkes. I hormonsaken var ikke regimet sterkt nok til å «tvinge» igjennom en beslutning som en av partene gikk sterkt imot. Likevel bidro regimet til mindre justeringer i atferd som på sikt kan få større konsekvenser. Opprettelsen av regimet og handelstvistene som fulgte, bidro dessuten til en intensivering av arbeidet med å klargjøre hvordan den internasjonale reguleringen av mattrygghet bør foregå, og dermed til å fremme en harmonisering av ulike nasjonale normer og verdier.

⁴² Dette kommer også fram i intervjuer i EU-kommisjonen og i USAs faste delegasjon til EU.

5 Konklusjon: konsekvenser av den internasjonale reguleringen av trygg mat

I hormonsaken var det to mektige aktører som stod mot hverandre. I en bilateral handelskonflikt kan det i denne situasjonen være vanskelig å forutsi hvem som ville vinne fram med sine krav. Det er usikkert hvilke konsekvenser det relative maktforholdet mellom EU og USA ville ha hatt ved en eventuell utvidelse av handelskonflikten. Samtidig er det viktig å ta hensyn til hvordan den strukturelle makten, det vil si innflytelse på utformingen av matregimet, fikk betydning under hormonsaken. Når det gjelder innflytelse på utformingen av matregimet, spilte USA en viktig rolle. Det gjaldt både i forbindelse med utviklingen av prinsipper for arbeidet i CAC og i forbindelse med utformingen av SPS-avtalen, ikke minst knyttet til understrekingen av behovet for streng vitenskapelig dokumentasjon i beslutningsprosessen. USAs rolle illustrerer hvor viktig det er å være med å legge premissene for utformingen og utviklingen av regimet.

Hvordan kan så ideene om henholdsvis «logic of appropriateness» og «logic of consequences» bidra til å forklare matregimets betydning generelt og utfallet i hormonsaken spesielt? Her vil jeg skille mellom læring og normdanning på internasjonalt nivå på den ene siden og handling som er styrt av nasjonale normer på den andre siden (den siste type handling er i og for seg forenlig med både ideen om logic of appropriateness og ideen om at stater på *internasjonalt nivå* styres av gitte preferanser). Hormonsaken illustrerer at det er vanskelig å få til læring og utvikling av felles normer på internasjonalt nivå når sterke interesser står på spill. Derfor spiller nasjonale preferanser og interesser en avgjørende rolle, noe som i dette konkrete tilfellet også førte til konfrontasjon og konflikt. Hormonsaken illustrerer videre at matregimet på kort sikt ikke synes å ha fått stor betydning for aktørenes preferanser. Preferansene synes å ha vært definert og fastholdt nasjonalt.

Samtidig har etableringen av regimet lagt til rette for to viktige forhold: for det første innføringen av prosedyrer og framgangsmåter som partene aksepterer mer eller mindre uavhengig av preferansene knyttet til utfallet, og for det andre at det skapes en diskusjon om *tolkninger* av normer og prinsipper som på sikt kan bidra til læring og felles forståelse og oppfatninger. Selv om nasjonale preferanser og interesser står sentralt for å forstå utfallet, er det derfor i tillegg viktig å studere *prosesser* som foregår innenfor regimet og finne fram til hvordan aktørene inngår i læringsprosesser, for å forstå den videre utviklingen. Under det som tilsynelatende er klare konflikter, pågår det også en prosess der partene samarbeider om å utvikle og tolke normer og prinsipper.

Etter hvert som tollsatser er bygd ned, har tekniske reguleringer og ulike nasjonale standarder fått stadig større betydning som handelshindringer. Konflikter omkring tiltak som skal sikre trygg mat er blitt betraktet som en trussel mot frihandelen.⁴³ Samtidig er det blitt viktigere både å dokumentere på vitenskapelig grunnlag behovet for slike tiltak og å rette fokus mot forbrukernes behov. Vitenskapelige resultater er blitt viktige for å legitimere politiske tiltak. Behovet for vitenskapelig dokumentasjon i internasjonale handelstvister har igjen bidratt til økt fare for politisering av fagmiljøene. Denne faren kan sies å ha økt etter at WTO i 1995 (jfr. SPS-avtalen) fikk myndighet til å foreta avgjørelser i handelstvister basert på ulike vitenskapelige vurderinger (Christoforou 2000). Trygg mat er både et politisk sensitivt område og et område preget av kompliserte vitenskapelige analyser. Når området nå i større grad er blitt regulert i et internasjonalt regime, kan det - spesielt ved konflikter - bli vanskeligere å skille mellom henholdsvis *politiske* og *faglige* argumenter. Kommentaren fra landbruksråden ved USAs faste delegasjon til EU om den internasjonale reguleringen av trygg mat, illustrerer dette: «It's difficult to solve political cases in a technical environment». Koplingene mellom fag og politikk kan føre til at organer som CAC, som i utgangspunktet er ekspertdominert og basert på vitenskapelig arbeid og debatt, kan ende opp med å spille en viktig politisk rolle. Hvordan matregimet fungerer er derfor avhengig av kompliserte *samspill* mellom politiske, byråkratiske og vitenskapelige miljøer.

Spørsmålet er så hvordan matregimet påvirker landenes handlefrihet til selv å fastsette nasjonale standarder og reguleringer. Her er det vanskelig å gi noe entydig svar. På den ene siden har regimet fra 1995 gjort det enkelt, også for mindre stater, å bringe en klagesak inn for WTO, noe som i relativt stor utstrekning også er blitt gjort. Samtidig viser det seg at hvis interessene er sterke nok, så er det ikke sikkert landene vil bøye seg for regimets avgjørelser. I slike tilfeller kan i større grad relativ styrke, ikke minst økonomisk, være avgjørende for utfallet. Regimet har samtidig lagt flere begrensninger på statenes handlingsalternativer, ikke minst ved at sannsynligheten har økt for at statene vil bli klagd inn for WTO i de tilfeller der nasjonale tiltak bryter med prinsipper og normer som er nedfelt i regimet. Derfor blir det viktig å tilpasse nasjonale tiltak på en slik måte at de er forenlige med regimet. På de områder der det er viktig å opprettholde nasjonale standarder som avviker fra regimet, har aktørene vært nødt til å bruke ressurser for å skaffe til veie vitenskapelig

⁴³ Se f.eks. The Economist 17.05.97; Electronic Telegraph 08.01.98.

dokumentasjon som kan begrunne og legitimere tiltakene. Trygg mat og utformingen av internasjonale standarder er blitt politikk på høyt nivå. Stater som ønsker å bidra med å legge premissene for utformingen av matregimet, har vært nødt til å gjøre en aktiv og koordinert innsats på flere arenaer samtidig, både nasjonalt og innenfor EU, CAC og WTO.

Hormonsaken viser at regimet vanskelig kan tvinge mektige stater til å etterleve sine forpliktelser. Slik sett gir denne saken støtte til antakelsen om at statenes preferanser og relative maktforhold har stor betydning. Likevel illustrerer hormonsaken også at regimet har betydning når det gjelder å skape en arena for læring, der spillereglene for den internasjonale handelen diskuteres og videreutvikles.

Litteratur

- Armstrong, K.A. og S. J. Bulmer 1998. *The governance of the Single European Market*. Manchester og New York: Manchester University Press.
- Anderson, K. 1995. «Perspektiver på WTOs fremtid», kapittel 2 i A. Melchior og V. D. Norman (red.): *Fra GATT til WTO. Handelspolitiske utfordringer ved GATTs 50-årsjubileum*. Oslo: Norsk utenrikspolitisk institutt.
- Brunsson, N. og B. Jacobsson 1998. *Standardisering*. Stockholm: Nerenius & Santerus Förlag.
- Brunsson, N. 1999. «Standardization as Organization», kapittel 6 i M.Egeberg og P.Læg Reid (red.): *Organizing Political Institutions*. Oslo, Stockholm, København, Oxford, Boston: Scandinavian University Press.
- Buzby, J.C og D.Roberts 1999. «Food Safety and International Trade in the Twenty-first Century», *Choices*, Fourth Quarter:23–27.
- Bredahl, M.; E.E.Holleran og J.R Northern 1999. *Food Security: Definitions, Dimensions and role in WTO*. NILF-report 1999:2.
- 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.
- Gardner, B. 1996. *European Agriculture*. London og New York: Routledge.
- Haas, E. B. 1990. *When knowledge is power: three models of change in international organizations*. Berkeley: University of California Press.
- Haas, P.M. 1992. «Introduction: epistemic communities and international policy coordination», *International Organization*, Vol.46, No.1:1–35.
- Hasenclever, A.; P. Mayer og V.Rittberger 1997. *Theories of international regimes*. Cambridge University Press.
- Henson, S. 1999. «Sanitary and Phytosanitary Measures in a Global Context: trade liberalisation versus domestic protection». Paper presentert på konferansen *Agricultural Trade and the Next WTO Round*, European Institute of Public Administration, Maastricht 3–5. november 1999.
- Hoekman, B. og M. Kosteci 1995. *The Political Economy of the World Trading System*. Oxford: Oxford University Press.
- Hovi, J. 1996. «Tvisteløsning i GATT og WTO», *Internasjonal Politikk*, Vol.54, Nr.3:331–344.
- Hovi, J. og A. Underdal 2000. *Internasjonalt samarbeid og internasjonal organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Krasner, S. 1983. «Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables», i S.Krasner (red.): *International Regimes*. Ithaca og London: Cornell University Press.
- Krasner, S. 1999. «Logics of Consequences and Appropriateness in the International System», kapittel 9 i M.Egeberg og P.Læg Reid (red.): *Organizing Political In-*

- stitutions*. Oslo, Stockholm, København, Oxford, Boston: Scandinavian University Press.
- Levitt, B. og J.G. March 1996. «Organizational Learning», kapittel 22 i M.D. Cohen og L.S. Sproull (red.): *Organizational Learning*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications.
- Levy, M.A.; O.R. Young og M. Zürn 1995. «The Study of International Regimes», *European Journal of International Relations*, Vol.1, Nr.3:267–330.
- Miller, D. og J. Reilly 1995. «Making an Issue of Food Safety: The Media, Pressure Groups, and the Public Sphere», i D. Maurer og J. Sobal (eds.): *Eating agendas: food and nutrition as social problems*. New York: Aldine de Gruyter.
- March, J. G. og J.P. Olsen 1989. *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press.
- March, J.G og J.P Olsen 1998. «The Institutional Dynamics of International Political Orders», *International Organization*, Vol.52, Nr.4: 971–991.
- Mortensen, E. 1992. *Næringsmiddelreguleringen i Norge*. Institutt for offentlig retts skriftserie, nr.11/92.
- Peters, B.G. 1999. *Institutional Theory in Political Science*. London og New York: Pinter.
- Putnam, R.D. 1988. «Diplomacy and Domestic Politics», *International Organization*, Vol.42, Nr.3: 427–460.
- Rittberger, V. (red.) 1993. *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Clarendon Press.
- Roessler, F. 1998. «Domestic Policy Objectives and the Multilateral Trade Order: Lessons from the Past», kapittel 7 i A. Krueger (red.): *WTO as an International Organization*. Chicago og London: The University of Chicago Press.
- Schlacke, S. 1997. «Foodstuffs Law and the Precautionary Principle», i C. Joerges; K-H. Ladeur og E. Vos (red.): *Integrating Scientific Expertise into Regulatory Decision-Making*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Underdal, A. 1998. «Explaining Compliance and Defection: Three Models», *European Journal of International Relations*, Vol.4, Nr.1:5-30.
- Veggeland, F. 1999. «Matpolitikk i Norge: Fra et beskyttet landbruk til frihandel og forbrukervern», kapittel 12 i D.H. Claes og B.S. Tranøy (red.): *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Veggeland, F. 2000. «Eksterne sjokk og institusjonell endring. Kugalskap-saken og reformer i EU», *Nordiske Organisasjonsstudier*, Vol.2, Nr.2: 29–63.

Offentlige dokumenter og internettbaser

- American Chemical Society 1998. *Understanding Risk Analysis. A Short Guide for Health, Safety, and Environmental Policy Making*. (internet edition: http://www.rff.org/misc_docs/risk_book.pdf).
- Codex Alimentarius Commission:
<http://www.fao.org/waicent/faoinfo/economic/esn/codex/>
- Food and Agriculture Organization/World Health Organization 1999. *Understanding the Codex Alimentarius*. (internet edition: <http://www.fao.org/waicent/faoinfo/economic/esn/codex/>).

- European Commission 1998. *WTO ruling on EU hormone ban is a victory for European consumers*. Pressemelding fra Kommisjonen, 16. januar 1999. (<http://europa.eu.int/rapid>).
- European Commission 1999. *Assessment of potential risks to human health from hormone residues in bovine meat and meat products*. Opinion of the Scientific Committee on Veterinary Measures relating to public health, 30. april 1999.
- European Commission 2000a. *White Paper on Food Safety*. COM (1999) 719 Final.
- European Commission 2000b. *Communication from the Commission on the precautionary principle*. COM (2000)1.
- European Commission 2000c. *Review of specific documents relating to the SCVPH opinion of 30 april 99 on the potential risks to human health from hormone residues in bovine meat and meat products*. Godkjent 3.mai 2000.
- European Union: <http://europa.eu.int/>
- United States Codex Office: <http://www.fsis.usda.gov/OA/codex>
- United States Department of Agriculture: <http://www.fas.usda.gov/>
- United States Department of Agriculture 1996. *Statement by Secretary Glickman on the U.S. ' Request for Consultations Under the World Trade Organization About the European Union's Hormone Ban*, 26. januar 1996 (<http://www.fas.usda.gov/>).
- World Trade Organization: <http://www.wto.org/>
- World Trade Organization 1997. *EC measures concerning meat and meat products (hormones)*. Complaint by United States. Report of the panel, 18. august 1997.
- World Trade Organization 1998. *EC measures concerning meat and meat products (hormones)*. Report of the Appellate Body, 16. januar 1998.
- World Trade Organization 1999. *European Communities - measures concerning meat and meat products (hormones)*. Original Complaint by the United States. Recourse to arbitration by the European Communities under article 22.6 of the DSU. Decision of the Arbitrators, 12. juli 1999.
- World Trade Organization 2000. *Specific trade concerns*. Note by the Secretariat. Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, 27. september 2000.

Avisartikler

- Economist 17.05.97: *Fare Trade*
- Economist 22.05.99: *Trade - Europe's burden*
- Electronic Telegraph 19.03.96: *EU widens its ban on hormone-aided beef*
- Electronic Telegraph 08.01.98: *US warns Europe over "food safety" trade war*
- Electronic Telegraph 20.07.99: *Britain escapes trade war sanctions*

Intervjuer/informanter

Personlig intervjuer - utført i Brussel av Frode Veggeland:

- Mandag 4/12, 2000: **Mary Revelt**, Minister Counselor for Agricultural Affairs, United States Mission to the European Union
- Mandag 4/12, 2000: **Steinar Svanemyr**, landbruksråd med ansvar for plante-, dyre-, og folkehelse ved Norges faste delegasjon til EU

Tirsdag 5/12, 2000: **Henri Belveze**, Deputy Head of Unit, **Marco Castellina**, Administrator, og **Maria Isabel Sanz**, Administrator, alle fra E.3. International food, veterinary and phytosanitary questions, DG Health and Consumer Protection, European Commission

Onsdag 6/12, 2000: **Theofanis Christoforou**, Legal Adviser, Legal Service, European Commission

Onsdag 6/12, 2000: **Øystein Opdahl**, helse- og sosialråd ved Norges faste delegasjon til EU

Onsdag 6/12, 2000: **Alf Vederhus**, landbruksråd ved Norges faste delegasjon til EU

Telefonintervju - utført av Frode Veggeland:

Tirsdag 17/10, 2000: **Erik Wijkstrøm**, Economic Affairs Officer, WTO Agriculture and Commodities Division

E-mail:

Mandag 20/11, 2000, kl.10.45: E - mail til Frode Veggeland fra **Alan Randell** (Alan.Randell@fao.org), Secretary, Codex Alimentarius Commission

Referater fra personlig intervjuer - utført i Geneve av Landbrukets utredningskontor:

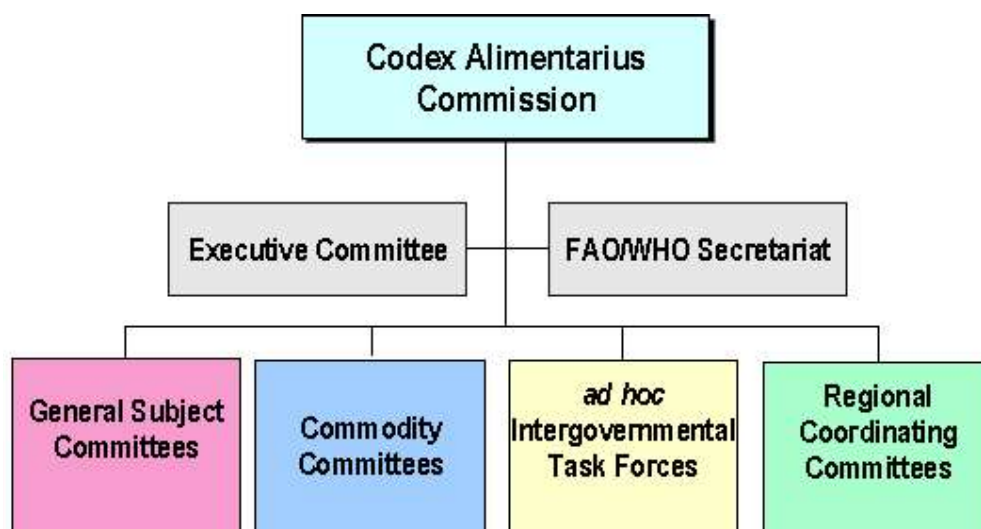
Torsdag 4/5, 2000: **Gene Philhower**, The United States Permanent Mission to the United Nations Office and Other International Organizations in Geneva

Torsdag 4/5, 2000: **Jesus Zorilla**, Delegation of the European Commission in Geneva

Fredag 5/5, 2000: **Paul Martin**, Permanent Mission of Canada to the Office of the United Nations at Geneva, to the Conference on Disarmament and to the World Trade Organization

Fredag 5/5, 2000: **Hamish McCormick**, Australian Permanent Mission to the WTO, og **Trevor Matheson**, New Zealand Permanent Mission to the WTO

Appendiks 1: Organisering av Codex Alimentarius Commission⁴⁴



Oversikt over General Subject Committees («horisontale» komiteer) pr. 01.01.2000:

(vertsland i parentes)

Committee on General Principles	(Frankrike)
Committee on Food Labelling	(Canada)
Committee on Methods of Analysis and Sampling	(Ungarn)
Committee on Food Hygiene	(USA)
Committee on Pesticide Residues	(Nederland)
Committee on Food Additives and Contaminants	(Nederland)
Committee on Import/Export Inspection and Certification Systems	(Australia)
Committee on Nutrition and Foods for Special Dietary Uses	(Tyskland)
Committee on Residues of Veterinary Drugs in Food	(USA)

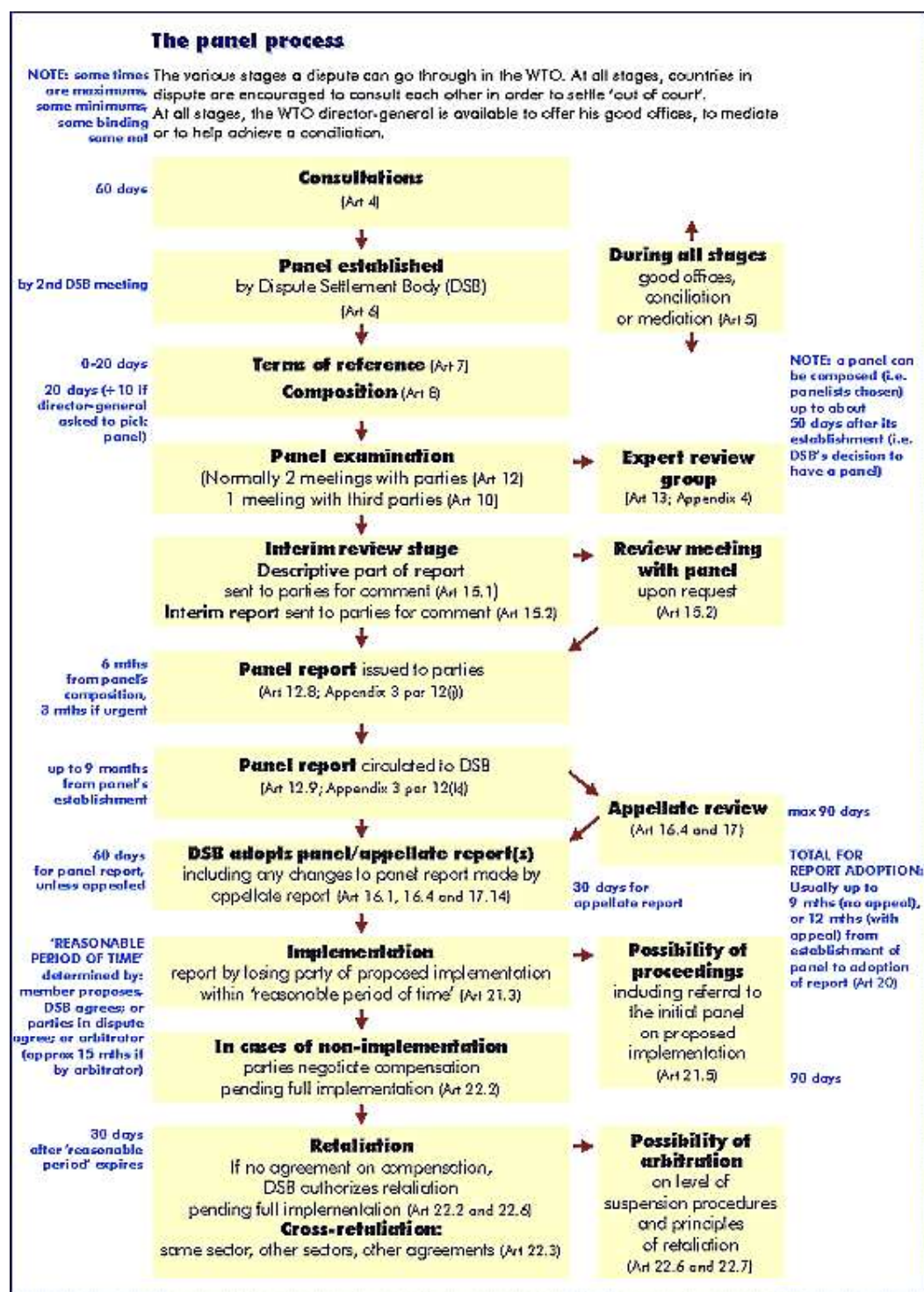
Oversikt over Commodity Committees («vertikale» komiteer) pr. 01.01.2000:

(vertsland i parentes)

Committee on Fats and Oils	(Storbritannia)
Committee on Fish and Fishery Products	(Norge)
Committee on Milk and Milk Products	(New Zealand)
Committee on Fresh Fruits and Vegetables	(Mexico)
Committee on Cocoa Products and Chocolate	(Sveits)
Committee on Sugars	(Storbritannia)
Committee on Processed Fruits and Vegetables	(USA)
Committee on Vegetable Proteins	(Canada)
Committee on Cereals, Pulses and Legumes	(USA)
Committee on Processed Meat and Poultry Products	(Danmark)
Committee on Soups and Broths	(Sveits)
Committee on Meat Hygiene	(New Zealand)
Committee on Natural Mineral Waters	(Sveits)

⁴⁴ Oversikten er hentet fra internettssidene til United States Codex Office: <http://www.fsis.usda.gov/OA/codex/> og internettssidene til Codex Alimentarius Commission: <http://www.fao.org/waicent/faoinfo/economic/esn/codex/>

Appendiks 2: Tvisteløsningsmekanismen i WTO⁴⁵



⁴⁵ Figuren er hentet fra WTOs nettsider: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/

Appendiks 3: Resultater av USAs klage i WTO på EUs tiltak mot import av hornbehandlet kjøtt

a) Konklusjonen i rapporten fra WTO-panelet, 18.august 1997:

IX. CONCLUSIONS

9.1 In light of the findings above, we reach the following conclusions:

(i) The European Communities, by maintaining sanitary measures which are not based on a risk assessment, has acted inconsistently with the requirements contained in Article 5.1 of the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures.

(ii) The European Communities, by adopting arbitrary or unjustifiable distinctions in the levels of sanitary protection it considers to be appropriate in different situations which result in discrimination or a disguised restriction on international trade, has acted inconsistently with the requirements contained in Article 5.5 of the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures.

(iii) The European Communities, by maintaining sanitary measures which are not based on existing international standards without justification under Article 3.3 of the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, has acted inconsistently with the requirements contained in Article 3.1 of that Agreement.

9.2 We recommend that the Dispute Settlement Body requests the European Communities to bring its measures in dispute into conformity with its obligations under the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures.

b) Konklusjonen i rapporten fra appellorganet i WTO, 18.januar 1998:

XIV. FINDINGS AND CONCLUSIONS

253. For the reasons set out in the preceding sections of this Report, the Appellate Body:

(a) reverses the Panel's general interpretative ruling that the *SPS Agreement* allocates the evidentiary burden to the Member imposing an SPS measure, and also reverses the Panel's conclusion that when a Member's measure is not based on an international standard in accordance with Article 3.1, the burden is on that Member to show that its SPS measure is consistent with Article 3.3 of the *SPS Agreement*;

(b) concludes that the Panel applied the appropriate standard of review under the *SPS Agreement*;

(c) upholds the Panel's conclusions that the precautionary principle would not override the explicit wording of Articles 5.1 and 5.2, and that the precautionary principle has been incorporated in, *inter alia*, Article 5.7 of the *SPS Agreement*;

(d) upholds the Panel's conclusion that the *SPS Agreement*, and in particular Articles 5.1 and 5.5 thereof, applies to measures that were enacted before the entry into force of the *WTO Agreement*, but that remain in force thereafter;

(e) concludes that the Panel, although it sometimes misinterpreted some of the evidence before it, complied with its obligation under Article 11 of the DSU to make an objective assessment of the facts of the case;

(f) concludes that the procedures followed by the Panel in both proceedings -- in the selection and use of experts, in granting additional third party rights to the United States and Canada and in making findings based on arguments not made by the parties -- are consistent with the DSU and the *SPS Agreement*;

(g) reverses the Panel's conclusion that the term "based on" as used in Articles 3.1 and 3.3 has the same meaning as the term "conform to" as used in Article 3.2 of the *SPS Agreement*;

- (h) modifies the Panel's interpretation of the relationship between Articles 3.1, 3.2 and 3.3 of the *SPS Agreement*, and reverses the Panel's conclusion that the European Communities by maintaining, without justification under Article 3.3, SPS measures which are not based on existing international standards, acted inconsistently with Article 3.1 of the *SPS Agreement*;
- (i) upholds the Panel's finding that a measure, to be consistent with the requirements of Article 3.3, must comply with, *inter alia*, the requirements contained in Article 5 of the *SPS Agreement*;
- (j) modifies the Panel's interpretation of the concept of "risk assessment" by holding that neither Articles 5.1 and 5.2 nor Annex A.4 of the *SPS Agreement* require a risk assessment to establish a minimum quantifiable magnitude of risk, nor do these provisions exclude *a priori*, from the scope of a risk assessment, factors which are not susceptible of quantitative analysis by the empirical or experimental laboratory methods commonly associated with the physical sciences;
- (k) reverses the Panel's finding that the term "based on" as used in Article 5.1 of the *SPS Agreement* entails a "minimum procedural requirement" that a Member imposing an SPS measure must submit evidence that it actually took into account a risk assessment when it enacted or maintained the measure;
- (l) upholds the Panel's finding that the EC measures at issue are inconsistent with the requirements of Article 5.1 of the *SPS Agreement*, but modifies the Panel's interpretation by holding that Article 5.1, read in conjunction with Article 2.2, requires that the results of the risk assessment must sufficiently warrant the SPS measure at stake;
- (m) reverses the Panel's findings and conclusions on Article 5.5 of the *SPS Agreement*; and
- (n) concludes that the Panel exercised appropriate judicial economy in not making findings on Articles 2.2 and 5.6 of the *SPS Agreement*.

254. The foregoing legal findings and conclusions uphold, modify and reverse the findings and conclusions of the Panel in Parts VIII and IX of the Panel Reports, but leave intact the findings and conclusions of the Panel that were not the subject of this appeal.

255. The Appellate Body *recommends* that the Dispute Settlement Body request the European Communities to bring the SPS measures found in this Report and in the Panel Reports, as modified by this Report, to be inconsistent with the *SPS Agreement* into conformity with the obligations of the European Communities under that Agreement.

Appendiks 4: Kronologisk oversikt over hormonsaken⁴⁶

1981

EC Council adopts Directive 81/602 to prohibit the use of hormones, except for therapeutic purposes, but later postpones action on five hormones pending EC study.

1982

Interim report by EC Working Group concludes that the three natural hormones "would not present any harmful effects to the health of the consumer when used under the appropriate conditions as growth promoters in farm animals" and that further research is necessary on the two synthetic hormones.

1984

June

EC Commission proposes amending Directive 81/602 to allow the use of natural hormones.

1985

October

European Parliament adopts a resolution that endorses a ban on two synthetic hormones and rejects the proposed authorization of the three natural hormones except for therapeutic purposes.

December

The EC bans the use of natural hormones (except for therapeutic purposes), bans the use of synthetic hormones, and prohibits imports of animals and of meat from animals to which hormones have been administered, effective no later than January 1, 1988.

1986

September

U.S. raises EC hormone ban in the Committee on Technical Barriers to Trade ("Standards Code") of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).

1987

June

U.S. invokes dispute settlement under the Tokyo Round Agreement on Technical Barriers to Trade. EC refuses to address U.S. concerns during two sessions of bilateral consultations. The EC blocks formation of the technical expert group.

Joint Expert Committee on Food Additives (JECFA) of the World Health Organization (WHO) and the Food and Agriculture Organization (FAO) establishes acceptable daily intake levels and acceptable residue limits for synthetic hormones and decides that levels do not need to be set for the naturally occurring hormones because they are unlikely to pose a hazard to human health."

November

EC delays application of the hormone ban to imports for one year, until January 1, 1989.

⁴⁶ Oversikten er hentet fra internettsidene til United States Department of Agriculture (<http://www.fas.usda.gov/>). Framstillingsmåten preges i noen grad av dette. Samtidig er oversikten sjekket opp mot de framstillinger som er gjort på EUs internettsider (<http://europa.eu.int/>).

December	<p>Committee on Veterinary Drugs of the Codex Alimentarius Commission agrees on safe limits for two synthetic hormones and agrees that limits are unnecessary for the three natural hormones.</p> <p>President Reagan announces, and suspends, retaliatory (100 percent ad valorem) on about \$100 million worth of EC imports. Despite lack of scientific justification, EC unwilling to resolve dispute.</p>
1988	
November	<p>EC bans all U.S. meat. Despite the fact that the U.S. has no hormonal substances approved for use in pork or horsemeat, the Commission indicates that the U.S. needs a residue testing program for these meats to be in compliance with Directive 81/602.</p>
1989	
Jan. 1	<p>EC hormone ban and U.S. retaliation measures take effect.</p>
Mid January	<p>U.S. and EC agree to a 1-month grace period for products in the "pipeline."</p>
May	<p>U.S. and EC agree to interim measures that enable U.S. producers to ship to the EC meat from cattle not treated with hormones.</p>
1993	
	<p>The issue of the role of science in the Codex decision-making process is delegated to the Committee on General Principles. With participation by both the U.S. and the EU, the Committee develops four principles that re-enforce the pre-eminent role of science.</p>
1995	
January	<p>The GATT Uruguay Round Agreement, including the Sanitary and Phytosanitary Agreement (SPS) enters into force.</p>
June	<p>EU Commissioner Fischler announces plans for an EU hormone conference at the end of 1995, saying that "on the basis of the findings of this conference, I shall make up my mind as to whether there is a need, and to what extent there are possibilities for adjusting the EU hormone ban."</p> <p>U.S. Secretary of Agriculture Glickman targets the end of 1995 for resolving the dispute.</p>
July	<p>The four principles developed by the Codex Committee are adopted despite EU opposition. In addition, the Codex Commission decides that maximum residue limits (MRLs) are not necessary for the three natural hormones and adopts MRLs for the two synthetics.</p>
November	<p>The EU's Scientific Conference on Growth Promotion in Meat Production concludes that there is no evidence of health risk from the five hormones approved for use in the United States. The WTO Panel, Appellate Body, and Arbitrator</p>

would all later find that the studies from this Conference did not rationally support the EC import prohibition.

1996

- Jan. 18
The European Parliament votes 366 to 0 (out of 626 total Parliamentarians) for a resolution to maintain the ban.
- Jan. 22
The Agriculture Council discusses the final report of the Hormone Conference and also re-affirms its commitment to maintaining the ban.
- Jan. 26
The U.S. requests consultations under Article XXII of the World Trade Organization (WTO) regarding the EU's hormone ban.
- March 27
Consultations are held in Geneva with Australia, Canada, and New Zealand joining the U.S. in its complaint.
- May 8
U.S. requests, at WTO Dispute Settlement Body (DSB) meeting, that a panel be formed. The EU blocks the request
- May 20
U.S. makes a second request for a WTO panel.
- July 2
A panel to examine the EU's hormone ban is formed with members agreed upon by both sides. Two panel meetings held on October 10 and on November 11.
- October
Canada requests a panel, which meets Jan. 7 and Feb. 18, 1997.

1997

- Feb. 17
Meeting of technical experts (selected by the Panel), the U.S., the EU, and the Codex Secretariat. Report delayed due to Canadas decision to pursue its own WTO case against the EU ban.
- May 7
Panel issues its interim reports for both the U.S. and the Canadian panels.
- June 30
Panel report finds that the EU's ban on the use of hormones to promote the growth of cattle is inconsistent with the EU's obligations under the SPS Agreement, in that the EU's ban is not based on science, i.e., on a risk assessment or on the relevant international standards. In the panel's view, the scientific conclusions reflected in the EC measures in dispute...does not conform to any of the scientific conclusions reached in the evidence referred to by the European Communities.
- Sept. 24
EU notifies the WTO of its decision to appeal the Panel's finding.

1998

- Jan. 16
The Appellate Body (AB) releases its report, firmly upholding Panel findings that the ban is inconsistent with the SPS Agreement and must be brought into conformity with WTO rules. The AB clearly affirms the Panel's findings that the EU ban was imposed and is maintained without credible evidence to indicate that there are health risks posed by eating U.S. beef from cattle treated with hormones, and despite the fact that most, if not all, of the scientific studies referred to

- by the European Communities, in respect of the five hormones, involved here, concluded that their use for growth promotional purposes is safe.
- Feb. 13
The Panel and AB reports on the EU hormone ban are adopted by the WTO Dispute Settlement Body.
- March 13
At the DSB meeting, the EU announces only that it will implement the AB finding in "as short a time as possible," but must wait for the outcome of additional risk assessments. The United States and Canada insist on a firm deadline for compliance. Because the parties are not able to agree on a "reasonable period of time" for implementation, the EU requests binding arbitration.
- May 29
The arbitrator decides that the EU needs only 15 months to comply. The arbitrator's ruling is clear in that the reasonable period of time is provided to bring the measure into compliance and not ..to conduct studies to demonstrate the consistency of a measure already judged to be inconsistent ... with WTO principles. The reasonable period of time for the EU to come into compliance with the WTO rulings ends on May 13, 1999.
- 1999**
- May 13
Deadline for EU compliance with the WTO rulings.
- July 26
The DSB authorizes U.S. retaliatory tariffs amounting to \$116.8 million a year, the level of damage to U.S. producers calculated by arbitrators.