

NILF-rapport 2001–6

# **Nasjonale systemer for å sikre trygg mat**

En studie av 5 aktører i WTO

# **National food safety systems**

A study of 5 actors in the WTO

Helle Huseby  
Chris Helen Kvendseth  
Ayse M. Bulak Hagelia



---

<b>Tittel</b>	Nasjonale systemer for å sikre trygg mat. En studie av 5 aktører i WTO
<b>Forfattere</b>	Helle Huseby, Chris Helen Kvendseth, Ayse M. Bulak Hagelia
<b>Prosjekt</b>	Norsk landbruk og WTO (L013)
<b>Utgiver</b>	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
<b>Utgiversted</b>	Oslo
<b>Utgivelsesår</b>	2001
<b>Antall sider</b>	53
<b>ISBN</b>	82-7077-405-7
<b>ISSN</b>	0805-7028
<b>Emneord</b>	trygg mat, WTO, nasjonale systemer

---

## Litt om NILF

- Forskning og utredning angående landbrukspolitikk, matvaresektor og marked, foretaksøkonomi, nærings- og bygdeutvikling.
- Utarbeider nærings- og foretaksøkonomisk dokumentasjon innen landbruket; dette omfatter bl.a. sekretariatsarbeidet for Budsjettnemnda for jordbruket og de årlige 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

---

Denne rapporten er en del av et prosjekt om trygg mat som er gjort i samarbeid mellom Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) og Landbrukets Utredningskontor (LU). Prosjektet inngår samtidig som en del av et større utredningsprosjekt («Norsk landbruk og WTO») ved Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, som er finansiert gjennom bevilgninger fra Styret for forskningsmidler over jordbruksavtalen, og som ledes av Sjur Spildo Prestegard.

Rapporten tar for seg organisering og status for arbeidet med trygg mat hos fem utvalgte, sentrale aktører i WTO-systemet. Dette er EU, USA, Canada, Australia og New Zealand. Rapporten er skrevet av utrederne Helle Huseby og Chris Helen Kvendseth ved LU. I tillegg har Ayse B. Hagelia i stor grad bidratt til utformingen av prosjektet og til innsamling av informasjon.

I løpet av arbeidet med rapporten er det samlet inn informasjon fra mange kilder. Personer som har bidratt med spesifikk informasjon, er nevnt i vedlegg 1. Sjur Spildo Prestegard og Frode Veggeland ved NILF har lest og kommentert tidligere rapportutkast, mens Gerd Bråten har tilrettelagt manuset for publisering. Landbrukets Utredningskontor står likevel faglig ansvarlig for de vurderinger og konklusjoner som er gjort.

Oslo, mars 2001

Leif Forsell



# Innhold

---

SAMMENDRAG .....	1
SUMMARY .....	3
1 INNLEDNING .....	5
2 BAKGRUNN .....	7
2.1 Definisjoner.....	7
2.1.1 Reguleringen av trygg mat i WTO.....	7
2.1.2 SPS-avtalen og TBT-avtalen .....	8
2.1.3 Codex Alimentarius Commission.....	8
2.1.4 Føre-var-prinsippet .....	10
3 DE ULIKE AKTØRENE SYSTEM FOR TRYGG MAT .....	13
3.1 Arbeidet med trygg mat i USA .....	13
3.1.1 Organisering og ansvarlige instanser.....	14
3.1.2 Lovverket.....	15
3.1.3 Risikoanalyser.....	15
3.1.4 USAs bruk av 'føre-var' .....	17
3.1.5 Genetisk Modifiserte Organismer (GMO).....	18
3.2 Arbeidet med trygg mat i EU .....	18
3.2.1 Organisering og ansvarlige instanser.....	19
3.2.2 White Paper on Food Safety .....	20
3.2.3 Risikoanalyser og The European Food Authority .....	20
3.2.4 EUs bruk av føre-var-prinsippet .....	22
3.2.5 Genetisk Modifiserte Organismer (GMO).....	23
3.3 Arbeidet med trygg mat i Canada.....	24
3.3.1 Organisering og ansvarlige instanser.....	24
3.3.2 Lovverket.....	25
3.3.3 Risikoanalyser.....	25
3.3.4 Candas bruk av 'føre-var' .....	26
3.3.5 Genetisk Modifiserte Organismer (GMO).....	27
3.4 Arbeidet med trygg mat i Australia .....	28
3.4.1 Organisering og ansvarlige instanser.....	28
3.4.2 Lovverket.....	28
3.4.3 Risikoanalyser.....	30
3.4.4 Australias bruk av 'føre-var' .....	30
3.4.5 Genetisk Modifiserte Organismer (GMO).....	31
3.5 Arbeidet med trygg mat i New Zealand .....	32
3.5.1 Organisering og ansvarlige instanser.....	32
3.5.2 Lovverket.....	32
3.5.3 Risikoanalyser.....	33

3.5.4	New Zealands bruk av 'føre-var'	34
3.5.5	Genetisk Modifiserte Organismer (GMO)	35
4	EVENTUELLE FORHOLD SOM VIL KUNNE FÅ BETYDNING I DE KOMMENDE WTO-FORHANDLINGENE	37
4.1	Organisering	37
4.2	Føre-var-prinsippet:	39
4.3	Krav til importerte varer er et mulig konfliktområde	40
4.4	Genmodifiserte organismer (GMO)	41
5	CASE STUDIE: HORMONSAKEN	43
	REFERANSER	49
	VEDLEGG 1	53

# Sammendrag

---

Å sikre forbrukerne trygg mat på det nasjonale markedet har lenge vært en del av landbruks- og helsepolitikken i EU, USA, Canada, Australia og New Zealand. Det har vært tradisjon for at importerte produkter skal oppfylle landets trygghetskrav på lik linje med landets egne produkter. Regelverket for hvordan man kontrollerer og gjennomfører tiltak for å sikre at kravene opprettholdes, berører dermed internasjonal handel med landbruksprodukter. De nasjonale tiltakene vedrørende mattrygghet skal ikke virke handelshindrende i forhold til reglementet i Verdens Handelsorganisasjon (WTO). Dette har alle de fem aktørene forpliktet seg til som medlemmer av WTO.

De siste årene har oppmerksomheten blitt stadig større omkring liberalisering av internasjonal matvarehandel og hensynet til trygg mat. Etter hvert som tollsatser fortsetter å bli bygd ned, vil trolig tekniske handelshindringer og ulike oppfatninger omkring standarder for matvarer stadig oftere virke som handelsbegrensninger. Legitimering av særegne, nasjonale reguleringer og standarder kan være en måte å hindre eller begrense import av bestemte matvarer til et land. De senere årene har det derfor blitt viktigere både å dokumentere på vitenskapelig grunnlag behovet for å innføre handelsbegrensede tiltak, og å rette fokus mot forbrukernes behov. Vitenskapelige resultater har således blitt viktige for å dokumentere og legitimere politiske tiltak. Trygg mat og utformingen av nasjonale og internasjonale standarder har utviklet seg til å bli politikk på høyt nivå.

Rapporten viser at det er et skille i oppbygningen av systemet for trygg mat mellom EU på den ene siden og USA og Canada på den andre, når det gjelder hvorvidt regulerende organer på matområdet har beslutningsmyndighet. Mens ansvaret for trygg mat i USA og Canada er samlet i et nasjonalt organ, har ikke EU klart å samle beslutningsmyndigheten. Resultatet er at det fortsatt er opp til det enkelte land i EU å ta seg av lovgivning og håndheving av regelverket på matvareområdet. Australia og New Zealand har et felles system for matvarestandarder som omfatter et eget organ med beslutningsmyndighet, og i New Zealand jobbes det nå med å få en samlet enhet som har ansvar for både risikovurdering og risikoforvaltning på matområdet. Dette at det går et skille særlig mellom USA og EU, går igjen på de fleste områdene vi har omtalt i denne rapporten. En ser det ikke minst i forhold til hva slags prinsipper som skal ligge til grunn for reguleringer innen matregimet.

USAs system for trygg mat hevdes å være bygd på en sterk, vitenskapelig basis. Den vitenskapelige kunnskapen skal aller helst være målbar. USA understreker stadig behovet for en streng vitenskapelig dokumentasjon i alle beslutningsprosesser av både nasjonal og internasjonal karakter, mens EU på den andre siden ikke er enig i at alt kan eller må dokumenteres vitenskapelig. EU mener at også andre forhold enn de rent vitenskapelige, som forbrukerhensyn, må være med i vurderingen. Canada har i stor grad vist seg å dele amerikanernes oppfatning, og

dette gjelder også for New Zealand og Australia. Sett i lys av deres store eksportinteresser på matvareområdet er forutsigbarhet viktig for dem, og standarder basert på vitenskapelige prinsipper gir ofte større grad av forutsigbarhet. Disse forholdene knyttet til vitenskapelig dokumentasjon kan vise seg å få betydning i de kommende forhandlingene i WTO.

Diskusjoner omkring matvarer med endrede gener ser ut til å bli et tema i den kommende forhandlingsrunden i WTO, selv om ingen av aktørene beskrevet i denne rapporten hevder at det vil bringe emnet på banen i WTO-sammenheng. Det er også ulikt syn mellom de ulike aktørene på hvilken måte genmodifiserte organismer skal reguleres i WTOs avtaleverk.



# Summary

---

Securing national food safety has been an integrated part of agricultural and health policies in the EU, USA, Canada, Australia and New Zealand for many years. Traditionally, imported products had to fulfil the same safety requirements as domestically produced food products. The rules governing the control and maintenance of food safety regulations thus directly affect international food commodity trade. In accordance with WTO regulations, national food safety measures are not supposed to have a trade restricting effect. As members of the WTO, all of the five mentioned countries/regions have made a commitment in this regard.

In recent years there has been increasing focus on the liberalization of the international food trade in connection with food safety concerns. With the ongoing reduction of tariff rates, it is presumable that technical trade restrictions and differing opinions regarding food safety standards will increasingly be used as trade restricting agents. The legitimatization of specific, national regulations and standards can be one way to impede, or limit, the import of certain foods. It has therefore become vital to document the scientific basis for the need to introduce trade restrictions, as well as to increasingly focus on consumer issues. As a result, scientific results have become an important tool for the documentation and justification of policy measures. Food safety and the formulation of national and international standards have become a matter of top-level politics.

The report shows that there are distinct differences in the food safety strategies in the EU on one side, and in the USA and Canada on the other, with regard to the degree of regulatory authority of various food-related agencies. Whereas the responsibility for food safety in the USA and Canada is gathered in one national agency, there is no such universal decision-making authority in the European Union. The result thereof is that legislation and enforcement of food (safety) regulations in the EU is still being carried out by the national governments. Australia and New Zealand have centralized food authorities, including separate agencies with decision-making authority. New Zealand is presently establishing a joint unit which will be responsible for both risk assessment and risk management in the food sector. The mentioned differences, especially between the USA and the EU, can be seen in many of the issues discussed in the report. These differences can clearly be seen in the underlying principles of food safety regulations.

The USA asserts that its food safety system is based on a strong, scientific foundation. Scientific knowledge should preferably be quantifiable. The USA is constantly emphasizing the need for strict scientific documentation in all national and international decision-making processes, whereas the EU does not agree with the assumption that everything can or should be scientifically documented. In the opinion of the EU, non-scientific issues, such as consumer concerns, need also to be taken into consideration. However, Australia, Canada and New Zealand tend to

share the US view to a large extent. These countries are all major food exporters, and predictability is thus vital for them. Scientifically-based food standards often result in a higher degree of predictability. Issues of scientific documentation will possibly play an important role in the upcoming WTO negotiations. Foods containing genetically modified organisms (GMO) will presumably also be discussed in the next round of WTO negotiations, even though none of the parties described in the report claim that they will raise the issue in a WTO context. The mentioned parties also disagree among themselves as to how GMO-containing foods should be regulated within the WTO agreement.

# 1 Innledning

---

Flere land og internasjonale organisasjoner, blant annet Verdens Helseorganisasjon (WHO), har de siste årene rettet økt oppmerksomhet mot egenskaper ved maten som distribueres og konsumeres. Man har innsett at det ikke bare er mangel på mat som er problemet, men også at folk kan bli syke av maten. På denne måten har begrepet «trygg mat» fått en sentral plass på den nasjonale og internasjonale dagsordenen. Flere matskandaler, som kugalskap-saken og dioksin-skandalen i EU, samt alle problemene med salmonella i egg og fjørfe blant annet i USA, har bidratt til oppmerksomheten om emnet. I tillegg ble det under forhandlingene i Uruguay-runden i GATT (1986–93) rettet økt oppmerksomhet mot regler og standarder relatert til trygg mat. Særegne, nasjonale regler på dette feltet ble innenfor GATT/WTO betraktet som tekniske handelshindringer på den tiden, og man så behovet for internasjonal harmonisering av regelverkene.

I denne rapporten vil det bli sett nærmere på hva slags systemer og prosedyrer ulike land har for å sikre befolkningen trygg mat. En hel rekke faktorer går under begrepet trygg mat, men Landbrukets Utredningskontor har i stor grad konsentrert arbeidet til rammeverket omkring trygg mat. Dette innebærer blant annet en kartlegging av hvorvidt de ulike aktørene legger hovedvekten på vitenskapelige eller politiske standpunkter og forbrukerhensyn i sine avgjørelser. I tillegg blir det viktig å undersøke hvordan de ulike aktørene tolker og bruker det såkalte føre-var-prinsippet. Vi vil konsentrere studien om fem av medlemslandene i Verdens Handelsorganisasjon (WTO), hvorav det ene er en sammenslutning av flere land, nemlig EU. Sammen med USA utgjør EU de to mektigste aktørene i WTO-systemet. I tillegg til disse to vil vi også fokusere på Canada, Australia og New Zealand som tilhører den såkalte Cairns-gruppen, og som ønsker en fortsatt sterk liberalisering av verdenshandelen. En tidligere rapport utarbeidet av LU-medarbeidere, som drøfter mulige utfall av WTO-forhandlingene for landbruket, er grunn-

laget for valget vi har gjort av aktuelle land for dette nye arbeidet (Hagelia et al.1999).

En viktig del av kartleggingen er gjort gjennom å bruke en konfliktsak innenfor matregimet, og vise hvilke argumenter og beslutninger som ble tatt i denne saken. Det har vært svært få konfliktsaker innenfor temaet trygg mat. Kun en eneste sak på dette området har vært kjørt gjennom alle instansene i WTO-systemet, og dette er den såkalte hormonsaken mellom USA og EU. Saken oppstod som en følge av EUs forbud mot import av hormonbehandlet kjøtt inn til EU-landene. Denne saken har vi valgt å bruke som eksempel først og fremst fordi den omhandler to av de mektigste aktørene innenfor WTO-systemet (EU og USA), men alle de fem aktørene vi har gått nærmere inn på i denne rapporten er etter hvert blitt involvert. Hormonsaken er således det beste eksemplet vi har funnet for å illustrere hvordan aktørene har ulike «oppfatninger» og ulik praksis på området trygg mat. Eksemplet presenteres i form av en case-studie avslutningsvis i rapporten.

Datainnsamlingen i denne rapporten baserer seg i første rekke på ulike organisasjoners og lands presentasjoner av temaet på internett, men også på intervjuer med representanter for de fem ulike aktørenes myndigheter. Dette er personer som jobber med landbruksspørsmål hos de ulike aktørenes delegasjoner i Geneve, Sveits. I tillegg har vi benyttet oss av informasjon fra Bjørn Strøm som betjener Brüsselkontoret til Norsk Landbrukssamvirke. Informasjonen er analysert og satt sammen av Landbrukets Utredningskontor. Siden den ferdige teksten i stor grad er bygd på opplysninger fra flere kilder er det ikke alltid henvisning til en bestemt kilde i teksten. En liste over informantene som har vært behjelpelige, er lagt ved som vedlegg til rapporten.

## 2 Bakgrunn

---

### 2.1 Definisjoner

Begrepet *food safety* (mattrygghet) blir av og til sammenblandet med begrepet *food security* (matsikkerhet). Vi vil derfor starte med å understreke forskjellen i betydningen av disse to begrepene. Matsikkerhet er det som her i Norge betegnes som matvareberedskap. Det er virkemidler som skal sikre befolkningen tilstrekkelig tilgang på mat også i en eventuell krisesituasjon. De fleste land tar slike sikkerhets-hensyn. Matsikkerhet viser dermed til kvantitative aspekter ved matforsyningen. En NILF-rapport fra 1999 viser til at felles for de fleste definisjoner av matsikkerhet, er at folks rettigheter til mat står sentralt (Bredahl et al 1999).

Begrepet *food safety* retter derimot oppmerksomheten mer mot egenskaper ved maten, og således mot kvalitative aspekter ved matforsyningen. De senere år har det blitt stadig mer oppmerksomhet rundt at helsemessige problemer ikke bare skyldes mangel på mat, men at folk av og til blir syke av den maten de spiser. Kvalitative aspekter ved matforsyningen har dermed blitt et tema, og området mattrygghet har fått en stadig viktigere plass i internasjonale handelsforhandlinger utover på 90-tallet og nå inn i det nye århundret.

#### 2.1.1 Reguleringen av trygg mat i WTO

Nasjonale krav til handel og produksjon av mat kan komme i konflikt med liberaliseringen av internasjonal handel ettersom de i likhet med tollbarrierer kan bidra til at utenlandske aktører stenges ute fra et nasjonalt marked. I GATT ble det derfor utformet to egne avtaler for å redusere denne typen hindringer: TBT-avtalen og

SPS-avtalen.

## 2.1.2 SPS-avtalen og TBT-avtalen

Det opprinnelige GATT-regelverket var lite egnet til å hindre at tekniske reguleringer eller standarder kunne benyttes som proteksjonistiske virkemidler av et land. I Tokyo-runden (1973–79) ble det imidlertid enighet om en avtale på dette området, den såkalte TBT-avtalen (*Agreement on Technical Barriers to Trade*) (WTO 1998). Denne avtalen skal sikre at tekniske reguleringer og standarder, som krav til kvalitet, merking og emballasje, samt prosedyrer for å etterleve disse reguleringene og standardene ikke skaper unødige handelshindringer (FAO 1999). Avtalen ble integrert som en del av WTO-avtalen under Uruguay-runden, og den ble samtidig styrket og utvidet noe. I Uruguay-runden ble det også enighet om en annen avtale som har betydning for mattrygghet, *The Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*, forkortet til SPS-avtalen. I Norge kaller vi denne *Avtalen om Veterinære og Plantesanitære tiltak*. Denne avtalen berører mer de helsemessige aspektene.

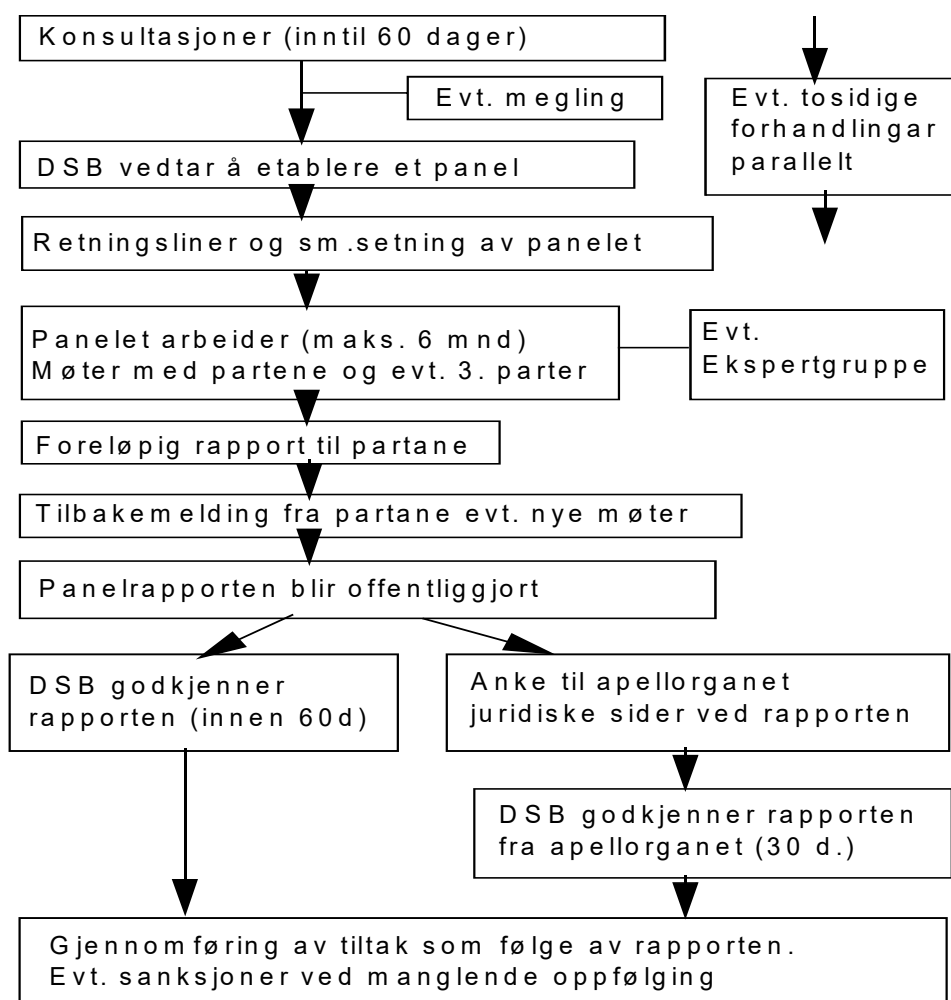
SPS-avtalen er nok den av avtalene som er mest direkte relatert til trygg mat. Den åpner for at medlemslandene i WTO *kan* innføre egne matvarestandarder og regler som vil kunne virke diskriminerende overfor andre land (Øverby og Bottheim 1995). Imidlertid heter det at slike tiltak kun må gjøres ut i fra hensynet til å kunne beskytte seg mot produkter fra andre land som kan virke skadelig for helsen til planter, dyr, eller folk, og tiltakene må vitenskapelig dokumenteres og begrunnes. Bevisbyrden ligger hos importørlandet (FAO 1999).

Både SPS-avtalen og TBT-avtalen omhandler dermed helsemessige så vel som handelsmessige aspekter knyttet til fastsettelse av ulike matvarestandarder, i tillegg til at de setter viktige rammer for verdenshandelen med matvarer. Det kan være vanskelig å vite hvorvidt en standard omfattes av SPS- eller TBT-avtalen. Merking blir ofte brukt som eksempel for å illustrere dette. Krav til merking vil være relevant i forhold til SPS-avtalen dersom kravet er direkte relatert til mattrygghet, mens det vil være relevant i forhold til TBT-avtalen i forbindelse med merking av næringsinnhold i en matvare. Noe forenklet kan en si at det er *typen* tiltak som bestemmer om TBT-avtalen er relevant, mens det er tiltakets *formål* som bestemmer hvorvidt SPS-avtalen er relevant.

## 2.1.3 Codex Alimentarius Commission

En viktig del av SPS-avtalen er harmonisering. Det søkes å finne standarder som alle land kan slutte seg til, og dermed minske faktorer som bremser handelen mellom land. Det viktigste organet i dette arbeidet er Codex Alimentarius Commission, opprettet i 1963 (FAO 1999). WTO anerkjenner nå Codex som ansvarlig for internasjonale matvarestandarder og retningslinjer, og harmonisering av disse på tvers av landegrensene (OECD 2000). Innenfor WTOs juridiske rammeverk vurderes derfor nasjonale tiltak og reguleringer i stor grad i henhold til Codex-standardene (FAO 1999). Standardene er i prinsippet frivillige, og de

fungerer derfor mer som råd og anbefalinger i forhold til hvilket reguleringsnivå de ulike landene bør holde seg til (Veggeland 2001). Gjennom SPS-avtalen og TBT-avtalen oppfordres imidlertid medlemslandene til å følge de standarder som er utformet innenfor Codex (FAO 1999). Imidlertid er det ikke alltid at ulike land har den samme oppfatningen av hva som utgjør trusler mot dyr, planter eller menneskers liv og helse. Derfor regulerer også SPS-avtalen forhandlinger mellom land, og bidrar med organer for tvisteløsning som kan benyttes dersom forpliktelsene i SPS-avtalen ikke følges opp. Oppbyggingen av tvisteløsningssystemet i WTO er vist i figuren på neste side, som viser gangen i en klagesak. DSB står for Dispute Settlement Body, altså tvisteløsningsmekanismen.



Figur 2.1 Tvistesystemet i WTO

(Kilde: Tviberg og Hagelia 1998, basert på WTO.  
[Http://www.wto.org/wto/about/dispute2.htm](http://www.wto.org/wto/about/dispute2.htm)).

Felles standarder er med på å redusere faktorer som bremser handelen på tvers av landegrenser. Samtidig har de ulike landene ingen garanti for at standardene som utformes i Codex ligger på tilsvarende eller strengere nivå enn de standardene landene tidligere har anvendt. En standard fra Codex kan eksempelvis tillate høyere verdier av et bestemt tilsetningsstoff eller reststoff fra plantevernmidler enn det et enkelt land tillater i henhold til sine reglementer. Codex sine standarder er altså minimumsstandarder, og landene kan selv velge å bruke strengere standarder enn disse. I tilfeller hvor et land velger å bruke strengere standarder, men uten å kunne gi tilstrekkelig vitenskapelig belegg for dette, kan de likevel ikke nekte import av varer dersom disse tilfredsstillende de internasjonale minimumsstandardene (Veggeland 2001). Kravet til dokumentasjon for høyere standarder ligger hos importørlandet. Her er det imidlertid en kilde til konflikter. EU ble i 2000 anklaget for å bruke SPS-avtalen til å beskytte egne appelsinprodusenter, ettersom de har innført strengere standarder for appelsiner enn de internasjonale standardene på området. EU hevder imidlertid selv at de bruker SPS-avtalen for å beskytte forbrukerne. Derfor krever de samme standard på importerte varer (her appelsiner) som på egenprodusert vare, dvs. de standardene bøndene i EU må følge i sin produksjon.

Foreløpig har ikke Codex utviklet noen egen standard for merking av mat hvor deler av, eller hele varen er genmodifisert (ANZFA 1999). Det er satt i gang et arbeid på dette området, men man antar at en eventuell standard for dette først vil kunne fungere fra 2003 (ibid.). Blant annet er det opprettet en internasjonal ad-hoc-gruppe som skal utrede og legge fram et grunnlag for regelverk/merking innenfor GMO-området (Codex 2000).

## 2.1.4 Føre-var-prinsippet

Et viktig prinsipp i WTOs regime for mat er knyttet til hensynet til forbrukerne ved at helsefarlige matvarer ikke kommer ut på markedet. I SPS-avtalen er dette prinsippet nedfelt som en norm (WTO 1998):

*«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».*

På den ene siden gir altså SPS-avtalen legitimitet til at de ulike landene kan innføre tiltak for å sikre befolkningen trygg mat. På den andre siden kommer imidlertid spørsmålet om hvilke hensyn som veier tyngst når konfliktfylte saker kommer på dagsordenen. I denne sammenheng er praktiseringen og tolkningen av det såkalte føre-var-prinsippet (Precautionary principle) viktig. Dette prinsippet går ut på at grunnet usikkerhet knyttet til virkningen av ulike matvarestandarder, produksjonsmåter eller lignende, kan et land innføre *midlertidige* begrensninger i matvareimporten i påvente av mer informasjon om virkningene (Sclacke 1997). Føre-var-prin-



sippet står ikke eksplisitt verken i standardene fra Codex-kommisjonen, i SPS- eller TBT-avtalen. Prinsippet er imidlertid implisitt tatt hensyn til gjennom formuleringer knyttet til risikohåndtering og risikovurdering, samt forbrukerhensynet som vi så ovenfor. I 1999 ble det avholdt en internasjonal konferanse i Melbourne; «FAO Conference on International Food Trade Beyond 2000» (FAO 1999). Denne konferansen konkluderte med at det var enighet om at en føre-var-holdning har vært og fortsatt skal være et viktig element i risikoanalyser under utviklingen av nasjonale standarder for å sikre at maten er trygg. Vi vil senere i rapporten se at alle de aktørene vi omtaler mener at det å ta forholdsregler og ha en føre-var-holdning er nødvendig, men bruken og tolkningen av selve føre-var-prinsippet skaper en viss uenighet. En definisjon av føre-var-prinsippet diskuteres også i Codex, og uenigheten om innhold og forståelse går i første rekke mellom EU og USA. EU, Norge og en del andre land har i den senere tid åpnet for en bredere og mer omfattende fortolkning av begrepet føre-var, hvor man mener at elementer som dyrevelferd, sporbarhet, tillit, forbrukerkrav og åpenhet bør være en del av definisjonen i tillegg til vitenskapelige bevis.



# 3 De ulike aktørenes system for trygg mat

---

Denne delen av rapporten beskriver hva slags system USA, EU, Canada, Australia og New Zealand har for å sikre befolkningen trygg mat. Vi vil fokusere på organisering og hvilke instanser som er ansvarlige for reguleringen av matregimet i de ulike landene. Vi vil også nevne det viktigste lovverket som regulerer mat. I tillegg vil vi fokusere på hvorvidt aktørene benytter seg av risikoanalyser. Disse analysene består av tre ulike elementer; risikovurdering, risikoforvaltning og risikokommunikasjon. Vi vil i denne sammenheng også se på bruken av forholdsregler og føre-var-holdninger. Avslutningsvis vil vi se litt på mat med genmodifisert innhold og hvordan man håndterer regulering av dette.

## 3.1 Arbeidet med trygg mat i USA

Amerikanerne inntar en stadig større andel av måltidene sine utenfor hjemmet, og med stadig færre som tilbereder sin egen mat, øker også sjansene for at eventuelle matforgiftninger kan få et stort omfang (Food Safety Initiative 2000). Omlag 76 millioner amerikanere blir hvert år syke av maten de spiser, og 5000 dør (FSIS 2000). For å møte dette problemet har man begynt å utarbeide en ny strategisk plan for arbeidet med trygg mat i tiden framover<sup>1</sup>. Dette dokumentet skal gi informasjon om hvilken type kunnskap man skal støtte seg på i arbeidet med trygg mat, samt vurderinger omkring etablering av et nasjonalt organ for matvaretrygghet (President's Council on Food Safety 2000).

---

<sup>1</sup> «A Federal Strategic Plan for Food Safety» som skal utvikles av the President's Council on Food Safety (President's Council on Food Safety 2000).

For å sikre befolkningen trygg mat har USA et system som bygger på at produsentene/industrien har primæransvaret for mattrygghet og matvaretrygghet. Dette kombineres med et sterkt, men fleksibelt føderalt lovverk. Systemet følger disse enkle prinsippene (FDA/USDA 2000):

1. Kun trygg mat skal finnes for salg.
2. Regulerende bestemmelser for trygg mat skal være vitenskapelig baserte.
3. Myndighetene har ansvar for at lovverket blir gjennomført og fulgt.
4. Produsenter, distributører, importører og andre forventes å følge regelverket, og er lovmessig ansvarlig dersom matproduktene deres ikke er trygge å innta.
5. Den regulerende prosessen, det vil si nye lover, forskrifter og så videre, skal være basert på åpenhet og tilgjengelig for offentligheten.

### 3.1.1 Organisering og ansvarlige instanser

I USA er det i dag tre ulike instanser på føderalt nivå som til sammen har hovedansvaret for at forbrukerne får trygg mat (President's Council on Food Safety 2000):

- The Food Safety and Inspection Service (FSIS) som er en del av det amerikanske landbruksdepartementet (USDA – U.S. Department of Agriculture).
- The Food and Drug Administration (FDA) som er en del av helsedepartementet (DHHS – Department of Health and Human Services).
- The Environmental Protection Agency (EPA).

Disse organene er direkte ansvarlige overfor Presidenten og Kongressen, som har den overordnede myndighet. De blir videre støttet av andre organer, organisasjoner og etableringer innen både helse- og landbrukssektoren.

FDA og FSIS har sammen med sine forløpere helt siden 1906 vært autorisert av Kongressen til å beskytte nasjonens tilførsel av matvarer (President's Council on Food Safety 2000). **FSIS** har ansvaret for å sikre at kjøtt, fjørfe og en del eggprodukter er trygge for konsum, og korrekt merket både med hensyn til internasjonal handel og innenlands forbruk. **FDA** regulerer og har ansvar for all mat både av amerikansk og utenlandsk opprinnelse, unntatt de produktene som reguleres av FSIS. **EPA** lisensierer giftstoffer (pesticider) og etablerer maksimumsgrenser for reststoffer av disse i mat og dyrefôr, mens det er FDA og FSIS som sørger for at disse grenseverdiene blir overholdt innenfor sine respektive ansvarsområder (ibid.).

Målet er å sikre at maten som omsettes er trygg for konsumentene, og det benyttes flere metoder for å nå dette. Noen er obligatoriske, mens andre gjennomføres frivillig. Forpliktelsene som ligger på matvareindustrien, er stort sett obligatoriske. Her bygger systemet på inspeksjoner, overvåking og undersøkelser for å måle hvorvidt maten tilfredsstillende de ulike sikkerhetsstandardene og forventningene som stilles (President's Council on Food Safety 2000). Problemene med salmonella i egg viser imidlertid at kontrollsystemet har visse svakheter (FDA/CFSAN 2000). Den såkalte hamburgerbakterien (*E.Coli*) er et annet eksempel.

FDA har ansvar for kontroll og gjennomfører inspeksjoner for å sikre at maten er trygg å konsumere, samt korrekt merket. Disse stikkprøvekontrollene foregår enten direkte eller gjennom kontorer rundt i de ulike statene. FDA har et nært samarbeid med tollvesenet for å gjennomføre kontrollen på importerte varer (FDA 2000).

Systemet bygger altså på intern kontroll der det er matprodusentene og matvareindustrien som er prinsipielt ansvarlige for at alle matprodukter er trygge å konsumere. De er forpliktet til å følge reguleringene som er vedtatt på matområdet. Myndighetenes rolle er å sette riktige standarder, samt å gjøre det som er nødvendig for å sørge for at industrien følger standarder og forpliktelser. Deltakelse i NAFTA, WTO og Codex Alimentarius Commission gjør at landet spiller en sterk rolle ved utforming av standarder også internasjonalt.

### 3.1.2 Lovverket

Lovreguleringer på matområdet vedtas av den amerikanske Kongressen. Kongressen gir de ulike regulerende instansene som vi har nevnt over vid myndighet, men setter også begrensninger til hva slags handlinger de kan foreta seg for å regulere matregimet. De viktigste amerikanske lovene som regulerer matområdet er (FDA/USDA 2000):

- The Food, Drug, and Cosmetic Act (FDCA)
- The Federal Meat Inspection Act (FMIA)
- The Poultry Inspection Act (PIA)
- The Egg Products Inspection Act (EPIA)
- Food Quality Protection Act (FQPA)
- Public Health Service Act

### 3.1.3 Risikoanalyser

Hvordan USA håndterer dette gis en noe grundigere presentasjon enn tilsvarende for de andre aktørene vi har sett på i rapporten. Dette skyldes at begrepene som benyttes i USA samtidig forklares i dette delkapitlet, ettersom de fleste av begrepene også brukes av de andre aktørene vi har sett på. Codex-komiteén skal nå videreutvikle retningslinjer for håndheving av reguleringer basert på risikoanalyser. Dette ble det også oppnådd enighet om under den internasjonale FAO-konferansen i Melbourne (FAO 1999). På den samme konferansen ble det gitt en anmodning til Codex om at også andre forhold enn de rent vitenskapelige skulle ha betydning for Codex sitt arbeid på dette feltet.

Den amerikanske organiseringen for å sikre befolkningen trygg mat er risiko-basert (OECD 2000). Bestemmelser som tas innenfor de ulike områdene, skal således ha både vitenskapelig belegg og involvere risikoanalyser. Amerikanske myndigheter ser risikovurdering som et viktig hjelpemiddel til å forstå omfanget av et problem man støter på, og som hjelp for det aktuelle ansvarlige organet til å

gjennomføre riktig risikoforvaltning i en gitt situasjon.

Eksempler på risikoanalyser som er gjennomført av amerikanske myndigheter, omfatter en analyse av *Salmonella enteritidis* i egg og produkter med egg - med den første kvantitative jord til bord vurderingen av risiko. Det er også gjort analyser på *E.coli* 0157:H7 i kjøttdeig (hamburgerbakterien), listeriabakterier i ferdigmat, og i samarbeid med Harvard Universitetet har man gjort en vurdering av risiko for overføring av BSE<sup>2</sup> gjennom mat (OECD 2000).

### Risikovurdering<sup>3</sup>

Risikovurdering skal utføres på en objektiv måte, men siden data og vitenskapelig kunnskap om et emne aldri er helt komplett kan en heller aldri få en fullstendig vurdering av en risiko. Ved å vurdere usikkerheten i dataene og analysene som er gjort på området, gjør amerikanerne imidlertid vurderinger omkring hvorvidt usikkerheten er akseptabel.

Den første komponenten i risikovurdering er identifisering av en eller flere farer, og i USA er det gjennom lover og erfaring bestemt hvilken innsats man skal legge i dette arbeidet. Den andre komponenten omhandler karakterisering av selve faren. Her betraktes og diskuteres data som omhandler den mulige faren ved ulike eksponeringsnivåer og tilstander. Data om humane virkninger er selvfølgelig de beste, men som regel må man i USA nøye seg med data fra testing på dyr. Den tredje komponenten i risikovurdering tar for seg i hvilken grad man skal tillate eksponering for en bestemt fare. I dette arbeidet er det viktig å skille mellom kort tids eksponering ved akutte farer, og det å bli utsatt for en risiko over lang tid ved farer av mer kronisk karakter.

### Risikoforvaltning

USA har på lik linje med de andre landene vi skal se på i denne studien, beveget seg fra et system der forbrukeren måtte passe på og ta ansvaret for tryggheten til den maten vedkommende anskaffet seg, til et system som er basert på at matprodusentene skal forutse mulige potensielle risikofaktorer og forhindre dem. Det systemet som amerikanerne benytter i størst grad, kalles *Hazard Analysis and Critical Control Points* (HACCP), og brukes i dag av alle aktørene i denne studien. Dette er et vitenskapelig basert system, og baserer seg på prinsipper nedfelt i Codex Alimentarius Commission (FAO 1999). HACCP plasserer ansvaret for mattrygghet hos det enkelte ledd. Systemet fokuserer på identifisering, evaluering og kontroll av mulige risikofaktorer som kan gjøre at maten ikke er trygg. HACCP er et redskap for risikoforvaltning fordi de gjør brukeren i stand til å identifisere farer som trolig vil kunne oppstå, og til å utvikle en omfattende og effektiv plan for å forhindre slike.

---

<sup>2</sup> BSE (*Bovine Spongiform Encephalopathy*) er den medisinske betegnelsen på kugalskap. I denne rapporten brukes i noen grad begrepene kugalskap og BSE om hverandre.

<sup>3</sup> Dette avsnittet, samt avsnittet om risikoforvaltning og risikokommunikasjon er basert på OECD 2000, s.282–290.

## Risikokommunikasjon

I denne delen av risikoanalysen er åpenhet et stikkord for USA. Regulerings- og lovprosesser utføres på en åpen måte for å sikre rettferdighet overfor matprodusentene samtidig som man beskytter allmennhetens helse. Når nye reguleringer skal innføres i USA, er dette en offentlig prosess som ikke bare tillater, men som også oppfordrer til deltagelse fra industrien som omfattes av reguleringen, forbrukere og andre interessenter. Amerikansk lov krever at myndighetene både skal tillate og vurdere kommentarer når nye reguleringer blir innført. Hvem som helst kan gi kommentarer, også personer utenfor USA. I praksis skjer dette ved at det organet som står ansvarlig for reguleringen lager en forberedende diskusjon som offentliggjøres, og det legges til rette for innspill gjennom at man publiserer en såkalt *Advance Notice of Proposed Rulemaking*. Dette skrivet forklarer saken eller problemet, presenterer det ansvarlige organets foreslåtte løsning, men oppgir også alternative løsninger. I tillegg skal en melding om foreslåtte nye regler publiseres i *the Federal Register*, som er en gratis, offentlig publikasjon med daglig utgivelse. Dessuten brukes internett, presse og folkemøter som informasjonskanaler.

Når det er behov for varsling av kritiske situasjoner, sendes dette gjennom riksdekkende media slik at hele befolkningen blir gjort oppmerksom på faren. I tillegg sender man ut informasjon til internasjonale organisasjoner (som WHO, FAO, WTO) og andre land.

### 3.1.4 USAs bruk av «føre-var»

USA mener og kjemper for at det kun skal være strenge vitenskapelige bevis som skal ligge til grunn for bruken av det såkalte føre-var-prinsippet. Begrunnelsen for dette er at man mener at prinsippet ellers vil bli benyttet som et proteksjonistisk virkemiddel. USA har også vært imot å nevne føre-var-prinsippet eksplisitt i avtaleverkene. Man bruker imidlertid en føre-var strategi i systemet for risikoanalyser og risikokontroll. Eksempel på bruk av en slik strategi finnes i det amerikanske kontrollsystemet for ulike ingredienser i mat og dyrefôr, der det er innført forbud mot fôring av enkelte dyreproteiner til drøvtyggere som et ledd i strategien for å forhindre forekomst av BSE (kugalskap) i USA (OECD 2000). Et annet illustrativt eksempel på bruken av forholdsregler er kravene i amerikansk lov om at alle tilsetningsstoffer, antibiotikabehandling av dyr, samt sprøytemidler brukt i fremstillingen av en matvare skal være godkjent før varen slippes ut på markedet for omsetning. Produktet skal ikke slippes på markedet uten at produsenten har bevist at det er trygt på en måte som tilfredsstiller de regulerende myndighetene (ibid.).

USA er således ikke imot det å ta forholdsregler, men de reagerer på EUs bruk av føre-var prinsippet. USA mener at EU bruker dette feil, og de er skuffet over at EUs *White Paper on Food Safety* (se s. 13) ikke omtaler og klargjør bruken mer. Man synes EUs tolkning av prinsippet fremdeles er svært rundt formulert, også etter utgivelsen av White Paper.

### 3.1.5 Genetisk Modifiserte Organismer (GMO)

FDA, FSIS, og EPA bruker eksisterende lover på matområdet sammen med miljøvernlovgivning for å regulere planter, dyr og mat som er et resultat av bioteknologi (OECD 2000). Den 3. mai 2000 ble det utgitt et dokument om merking av matvarer som er produsert med eller som inneholder genmodifisert materiale. Dette er et ledd i en strategi for å forsikre den amerikanske befolkningen om at hvis myndighetene godkjenner et produkt er det trygt å spise. Fra amerikansk hold understrekes det at dokumentet er utarbeidet etter innenlandsk behov, dvs. etter krav fra forbrukerne, og ikke etter press fra EU. Det nye dokumentet skal sikre at forbrukerne får et valg om hvorvidt de ønsker å kjøpe mat som kan inneholde endrede gener eller ikke. Det skal derfor innføres en frivillig merkeordning fra bransjens side med en korrekt merking som er forståelig for forbruker. FDA vil utarbeide retningslinjer for den frivillige merkeordningen som skal være under deres ansvarsområde, og disse retningslinjene skal være i samsvar med *The Federal Food and Cosmetic Act*.

Med dette dokumentet innføres det også en obligatorisk ordning der FDA skal informeres minst 120 dager før et nytt genmodifisert matprodukt slippes på markedet, og man anbefaler at konklusjonen fra FDA gjøres tilgjengelig for offentligheten.

Fra USA synes man at EUs godkjenningprosedyrer for mat med genmodifisert innhold eller som er produsert med faktorer som inneholder GMO er unødvendig langtekkelig. Amerikanerne hevder at dette påfører dem tapte eksportinntekter i hundremillioners klassen (USTR 2000). Amerikanske myndigheter ser på dette med barrierer i handelen med genmodifiserte matvarer først og fremst som en bilateral sak med EU. Man er av den oppfatning at dersom det ikke kan oppnås enighet med dem, vil det være lite sannsynlig å oppnå noen enighet på dette feltet i WTO med 137 ulike medlemsland. USA kommer foreløpig ikke til å ta EUs restriksjoner på import av GMO-produkter fra USA til Panelet i WTO (se s. 5). Dette er en prosess som tar lang tid, samt at man ikke ønsker å gjennomføre slike sensitive saker i et valgår (presidentvalg). Isteden ønskes en generell diskusjon om temaet, og USA sier at de vil reise spørsmålet i SPS-komiteén. USAs syn er at dagens SPS-avtale dekker reguleringen av matvarer som inneholder genmodifisert materiale. GMO er for dem ikke et mattrygghetsaspekt, men mer et miljøaspekt i tillegg til at det har et forbrukeraspekt med hensyn til informasjon.

## 3.2 Arbeidet med trygg mat i EU

Siden etableringen har EU utviklet en rekke felles regler som fungerer som minstekrav til matvaretrygghet og beskyttelse av miljøet på fellesskapsnivået. Det første matdirektivet i EF, som kom i 1962, tok for seg tilsetningen av fargestoffer i maten (O'Rourke 1998). Armstrong og Bulmer (1998) viser til at etableringen av EFs indre marked førte til en omfattende prosess med å harmonisere de ulike medlemslandenes lovgivning på næringsmiddelfeltet. Prosessen med å skaffe et regelverk på matområdet har imidlertid gått sakte, og fokuset har vært rettet mot å avskaffe handelshindringer medlemsstatene imellom heller enn hensyn til forbruker-



interesser.

Den virkelige endringen i EU sin politikk i forhold til mat og forbrukere, kom ved krisen som fulgte i kjølvannet av kugalskap-saken (O'Rourke 1998). Denne førte til at forbrukerne ikke lenger hadde tillit til at maten som var på markedet var trygg. Blant annet gikk forbruket av storfekjøtt kraftig ned, og det er ennå ikke kommet opp på det samme nivået som det var på begynnelsen av 90-tallet (Eldby 2000).

### 3.2.1 Organisering og ansvarlige instanser

Både kugalskap-krisen og andre matskandaler har tydelig vist at EU ikke hadde det nødvendige apparatet for å håndtere slike hendelser (Byrne 2000). Både på bakgrunn av dette, og fordi siste forhandlingsrunde i WTO medførte en liberalisering av handel med matvarer, ble det startet et arbeid med å samordne medlemsstatenes nasjonale regelverk rundt matvaretrygghet. Ansvar for matpolitikk i EU var tidligere i hovedsak fordelt på to generaldirektorater i Kommisjonen: DG III (industri) og DG VI (landbruk) (Veggeland 2000). Målet var at forbruker- og helsehensyn skulle vies større oppmerksomhet. I tråd med dette ble kontroll- og inspeksjonsenheten (Office for Veterinary and Plant-Health Inspection Control) under DG VI, og ansvaret for vitenskapskomitéene under DG VI og DG III flyttet til det nyopprettede DG XXIV (Forbruker- og helsepolitikk). 35 nye stillinger, først og fremst inspektører, ble etter hvert opprettet (ibid.).

I EU har det også vært påpekt at det i matlovgivningen er nødvendig å ta hensyn til andre faktorer enn ekspertenes vurderinger av risiko. Slike faktorer er konsumentenes bekymringer og etiske og moralske hensyn – faktorer som kom i sentrum under kugalskap-saken (Veggeland 2000).

*The BSE crisis has highlighted the need for a European food policy centered on the requirement that only foodstuffs which are safe, wholesome and fit for consumption be placed on the market (EU-Kommisjonen 1997).*

Utviklingen førte fram til dokumentet *Green Paper on Food Law* i mai 1997. Fokuset vendes her i større grad mot forbrukeren og dennes rettigheter. Dette dokumentet sier at:

*Health protection in relation with consumption of foodstuffs is to be an absolute priority at any time and not only something to be looked at in emergency situations (O'Rourke 1998:6).*

Det er de enkelte medlemslandenes ansvar å kontrollere og inspisere matvarer, samt å følge de til enhver tid gjeldende lover og regler innenfor området (O'Rourke 1998). Arbeidet med mattrygghet er altså noe som de enkelte medlemsstatene ikke ønsker å gi fra seg ansvaret for. Generaldirektoratet for helse og forbrukersikkerhet tar seg av kontroll av medlemslandenes arbeid med mattrygghet gjennom sitt *Food*

and *Veterinary Office* som ble opprettet i 1997. Syv vitenskapelige komitéer, samt en styringskomité, tar seg av det vitenskapelige grunnlaget for avgjørelser på matområdet. Kommisjonen mener at råd fra eksperter innen hvert sitt av disse feltene er den beste måten å forbedre forbrukernes helse og tilgang til trygg mat (ibid.). Disse rådene må være uavhengige, av høyeste mulige kvalitet, samt være enkelt tilgjengelige.

### 3.2.2 White Paper on Food Safety<sup>4</sup>

Et nytt ledd i arbeidet med mattrygghet i EU kom i form av utkastet til *White Paper on Food Safety*, som ble offentliggjort ved årsskiftet 1999/2000 (Europakommisjonen 1999). Et av forslagene i dette dokumentet er å opprette en ny organisasjonsform for å sikre matvaretrygghet i EU-området, og harmonisere beslutninger innen matsektoren. Det nye organet er tenkt å ta over mange av de oppgavene som Generaldirektoratet for helse og forbrukersikkerhet tar seg av i dag. Hensikten er å sikre et system i EU som vil gjenopprette den offentlige tilliten når det gjelder matforsyningen, regulere samarbeidet med de relevante faglige miljøer, gi et felles regelverk om mattrygghet samt sikre et kontrollsystem for trygg mat.

### 3.2.3 Risikoanalyser og The European Food Authority

Den 8. november 2000 la Kommisjonenes fram det endelige forslaget til opprettelse av det såkalte European Food Authority og definerte hva slags rolle dette organet skal ha. Det skal være en uavhengig instans som skal gi uavhengige vitenskapelige råd og uttalelser og understøtte lovgivningsprosessen i EU for matvaretrygghet, ernæring, dyrehelse, dyrevelferd og plantehelse. Identifisering av risiko for å overvåke matvaretrygghetssituasjonen i EU og drift av det såkalte «*rapid alert system*» for både mat og fôr, vil også være under det nye organets arbeidsområde. Dette siste er et system for hurtigvarsling av situasjoner som medfører en trussel for matvaretryggheten. I tillegg vil organet ha en kommunikasjonsrolle overfor opinionen. Vi ser dermed at det nye organet vil få ansvar for risikovurdering og risikokommunikasjon.

- *Risikovurdering* innebærer ansvaret for å skaffe vitenskapelig grunnlag for å kunne vurdere for eller imot godkjennelse av et produkt i EU-markedet. På dette nivået vil European Food Authority ha en rådgivende rolle.
- *Risikoforvaltning* innebærer ansvar for lovgivning og kontroll. Lovgivningsansvaret for matvaretrygghet i EU er underlagt samme lovgivningsprosedyrer som gjelder for de øvrige områdene. Oppfølging av de beslutningene som settes i verk hører også inn under risikoforvaltning. I EU innebærer risikoforvaltning et politisk ansvar, men ikke vitenskapelig ansvar. Når det gjelder krisehåndtering innen

---

<sup>4</sup> Dokumentet heter *White Paper on Food Safety*, men vi vil av og til benytte bare White Paper i den videre fremstillingen.

feltet matvaretrygghet, foreslo Kommisjonen i sitt forslag 8. november 2000 at Kommisjonen selv skal være ansvarlig for dette.

- *Risikokommunikasjon* innebærer informasjonsformidling til forbrukerne angående matvaretrygghet. Her vil European Food Authority som nevnt over ha en viktig rolle.

Etter kugalskap-krisen i 1996 har dette med risikokommunikasjon kommet langt høyere på dagsordenen i EU, ettersom mangler på dette feltet ble avdekket. I EU var BSE fram til 1996 i hovedsak en fagsak som ble håndtert innenfor et lukket komitésystem dominert av eksperter. Lite informasjon slapp ut til offentligheten (Veggeland 2000). Diskusjonene foregikk på lukkede møter, og referatene fra disse møtene ble ikke offentliggjort. Det kom kritikk etter at det fremkom opplysninger om at ansatte i Kommisjonen hadde holdt informasjon om BSE hemmelig og forsøkt å villede opinionen og andre beslutningstakere i EU. Kugalskap-krisen ble akutt den 20. mars 1996 da britiske myndigheter offentliggjorde ekspertuttalelser om en mulig kopling mellom BSE hos storfe og utbrudd av en ny variant av den dødelige menneskesykdommen Creutzfeldt-Jakobs sykdom<sup>5</sup>. Disse opplysningene skapte sterke reaksjoner i resten av EU, som ikke hadde fått opplysningene før offentliggjøringen. Kommisjonen innførte eksportforbud for levende dyr og kjøttprodukter fra Storbritannia, og kugalskap ble samtidig en aktuell sak for hele EU-systemet. En granskingskomité satt ned i juli-96 for å se på håndteringen av kugalskap-saken, rettet kraftig kritikk mot både EU-Kommisjonen og Storbritannias håndtering av saken. Kommisjonen ble kritisert for å ikke ha anvendt føre-var-prinsippet, at den hadde holdt informasjon tilbake, manglende åpenhet og at den hadde tatt hensyn til landbruksnæringen fremfor folks helse (ibid.).

The European Food Authority pålegges et tett samarbeid med vitenskapelige institusjoner, og det forutsettes en vitenskapelig dimensjon i arbeidet. Likevel skal det også tas hensyn til andre forhold som behovet og preferansene i samfunnet. Sosiale og politiske hensyn skal kunne overprøve det vitenskapelige grunnlaget, og her finner vi en viktig forskjell mellom EU og USA sin tilnærming til vitenskapelighet på matområdet. EU-kommisjonen ønsker ikke å overføre beslutningsmyndighet til den nye instansen, noe som fører til at oppgaver innenfor informasjon og rådgiving vil være de sentrale. Kommisjonær for Generaldirektoratet for helse og forbrukersikkerhet viser til at The European Food Authority delvis baserer seg på en modell fra US Food and Drug Administration (Byrne 2000). Forskjellen er at risikovurdering og risikohåndtering skal være separate aktiviteter i EU, samt at prosedyrer for lovgivning og håndheving skal følge vanlig praksis i EU-systemet. Byrne viser videre til at en deling mellom risikovurdering og risikohåndtering også forutsettes av Codex Alimentarius Commission (ibid.).

---

<sup>5</sup> Creutzfeldt Jakobs Disease (CJD). Denne sykdommen hører sammen med BSE hos storfe, inn under gruppen av sykdommer som på engelsk går under navnet Transmissible Spongiform Encephalopathies (TSE's). TSEs har det fellestrekk at de angriper hjernen, er uhelbredelige og medfører døden.

En deling mellom risikovurdering og risikoforvaltning har fått kritiske røster til å stille spørsmålstegn ved den nye instansen. Liknende organer både i USA og Canada har, som vi kan se under de respektive lands presentasjon, fullstendig myndighet innenfor matvareområdet. EU-kommisjonen ser for seg at The European Food Authority etableres og er operativt innen tre år. Man regner med ca. 250 ansatte og et budsjett på om lag 40 millioner euro.

Kommisjonen la 8. november 2000 også fram forslag til generell matvarelov-givning med nye hygieneregler for matvarer i EU i tråd med intensjonene i *White Paper on Food Safety*. Mange av tiltakene er også i tråd med utfallet av diskusjons-runden som ble gjennomført i kjølvannet av Kommisjonens *Green Paper on Food Law* (1997). Hovedprinsippene som forslaget hviler på, er at ansvaret for matvare-trygghet legges på produsenter og aktører i næringsmiddelkjeden – fra bønder til detaljomsetningsleddet, og at myndighetene har ansvar for kontroll av aktørene i kjeden. Sporbarhet er et sentralt virkemiddel i tillegg til innføring av HACCP (Hazard Analyses and Critical Control Point), egenkontroller, og målutarbeidelse for matvaretrygghet knyttet til produkter og prosesser, retningslinjer for god hygienepraktisering og krav til dokumentasjon i primærproduksjonen. Hoved-hensikten med at det skal utarbeides matvaretrygghetsmål er at det da vil bli sammenheng mellom HACCP, egenkontroller og det som faktisk ønskes oppnådd av mattrygghet. Dette betyr at detaljeringsgrad i regelverket kan reduseres og gi rom for større fleksibilitet for den enkelte produsent. David Byrne, ansvarlig kommi-sjonær for matvaretrygghet, understreket under presentasjonen av forslagene at det legges opp til fleksibilitet overfor små bedrifter, bedrifter som betjener lokale markeder og bedrifter i regioner med spesielle vanskeligheter. Når det gjelder primærprodusenter, skal også hygienereglene gjelde på det enkelte gårdsbruk. Det er verdt å merke seg at det er valgt å bruke direkte lovgivning (forordninger) i stedet for direktiver. Det betyr at lovtekstene skal gjelde slik de måtte foreligge fra EU, og ikke omskrives i nasjonal lovdrakt slik det er tilfelle for direktivene. Dette for å få en ensrettet lovtekst i hele EU-området (og EØS-området). Dette nye regelverket dekker hele bredden i matvareutbudet, og hele kjeden fram til forbruker. Forlaget er underlagt EUs vedtaksprosedyre, og det er ventet at denne vil ta 18–24 måneder. Ikrafttredelsen vil derfor tidligst skje i løpet av 2002/2003.

Det forutsettes at importerte produkter underlegges de samme krav som EU-produserte, og det skal etableres godkjenningsordninger av både land og bedrifter. Ved eksport forutsettes det at produktene er i tråd med den standarden som er retningsgivende for EU-produksjon, eller i det minste i tråd med reglene i mottakerlandet.

### 3.2.4 EUs bruk av føre-var-prinsippet

I utkastet til White Paper blir det også pekt på at det er områder hvor det viten-skapelige grunnlaget for beslutning ikke er til stede. I tilfeller der en vitenskapelig avklaring om trygghet ikke kan fremskaffes, gis det anledning til å bruke føre-var-prinsippet. Kommisjonen har gitt retningslinjer for hvordan føre-var-prinsippet skal brukes på en slik måte at det ikke diskriminerer noen varer (Europa-

kommissjonen 2000a). Bevisbyrden ved bruk av føre-var-prinsippet, legges på produsent, distributør eller importør av produktet.

EU har til forskjell fra amerikanerne fremmet ønske om at faktorer uten strenge vitenskapelige bevis også skal kunne vektlegges ved innføring av importnekt på en vare ut fra føre-var-prinsippet. Begrunnelsen for dette har blant annet vært at det er viktig for EU å opprettholde forbrukernes tillit til at matvarene er trygge (Europakommisjonen 2000).

### 3.2.5 Genetisk Modifiserte Organismer (GMO)

Praksis i EU de senere årene har vært at nye GMO-produkter ikke tillates. Kommisjonen har i år (2000) imidlertid påpekt at det juridiske grunnlaget for denne praksisen er fraværende, og har antydnet at de vil ta opp arbeidet med å godkjenne nye GMO-produkter. Medlemsstatene har gjennomgående vært svært avvisende til dette, og de ønsker at praksisen med å ikke gi nye godkjenninger opprettholdes til ansvarsforholdet i forhold til eventuelle skadevirkninger er avklart.

I GMO-debatten i EU ble det høsten 2000 påpekt at eksistensen av disse produktene er et faktum, og at det i hovedsak er utvikling av et regelverk som skal ivareta miljø og offentlig helse som er målet. Forbrukeraspektet må ivaretas gjennom åpenhet og full informasjon, samt at det gis mulighet til å velge bort GMO-produkter. Fra landbrukshold pekes det på at bønder som ønsker å garantere GMO-frie produkter, må sikres muligheter for dette. Regelverket for bioteknologi og GMO er derfor under revisjon (Europakommisjonen 2000b). Nye produkter som inneholder GMO må vurderes i hvert enkelt tilfelle før det slippes på markedet. Hvis en eller flere medlemsstater har innvendinger til produktet, blir produktet vurdert av de vitenskapelige komitèene, og avgjørelsen tas av Kommisjonen. I slutten av august 2000 ble det hevdet at forslaget om regler for merking av matvarer som inneholder GMO-produkter nærmet seg vedtaksfasen. Dette forslaget går i korthet ut på at merking av alle planter som inneholder GMO er påbudt, men dette gjelder ikke de plantene som ble godkjent før de nye reglene kom (en soya-, en mais- og to rapsfrøvarianter). Likeledes må produkter som inneholder mer enn 1 prosent genmodifisert materiale merkes. Også såkorn som inneholder GMO må merkes, mens det på nåværende tidspunkt ikke finnes regler for GMO i dyrefôr. Her er imidlertid et tilsvarende forslag som for matvareområdet under oppseiling, men det kan ta 2–3 år før dette regelverket er på plass.

EU har ikke noe ønske om å la GMO bli et tema i de kommende WTO-forhandlingene. Foreløpig er man i EU på diskusjonsstadiet ennå når det gjelder dette emnet. EU ser det imidlertid som sannsynlig at GMO legges under TBT-avtalen. Dette på grunn av merking av produktene.

Handelskonflikten mellom EU og USA vedrørende genmodifiserte produkter ses på som en bilateral sak, og en viktig sådan. Fra EU synes man at amerikanerne er svært raske med å godkjenne nye sorter. Tidligere godkjente også EU noen sorter, men de senere årene har det som vi har sett ikke vært gitt grønt lys for nye sorter. I første rekke er det forbrukerne, ikke bøndene i EU, som ønsker restriks-

sjoner på GMO. Som et ledd i arbeidet med å forebygge handelspolitiske komplikasjoner knyttet til denne type produkter har EU og USA i år (2000) opprettet et konsultativt forum for bioteknologi. Forumet skal reflektere, diskutere og vurdere risiko og fordeler ved bruk av bioteknologi.

### 3.3 Arbeidet med trygg mat i Canada

Canada er et land sammensatt av flere provinser, som igjen deles inn i mindre områder. Innenfor territorialgrensene er det en viss uavhengighet når det gjelder lovgivning, og dette gjelder også i forhold til å sette standarder for mat (CFIS 1997).

#### 3.3.1 Organisering og ansvarlige instanser

På føderalt nivå var tidligere Landbruksdepartementet, Helsedepartementet og Fiskeridepartementet de fremste aktørene på området matvaretrygghet. Men også miljø- og ressursforvaltningen var viktig i arbeidet (ibid.). Disse instansene, og deres representanter på regionale nivåer, sto for håndheving av mer enn 70 matrelaterte vedtak. Fraværet av en koordinerende enhet, førte til at ulike standarder utviklet seg i de enkelte områdene. Resultatet ble hull og overlapp i regelverket. I 1993 ble det derfor satt i gang et arbeide med å utvikle en mer helhetlig og integrert tilnærming, og *Canadian Food Inspection Agency* (CFIA) ble etablert i 1997 for å harmonisere regelverket på nasjonalt nivå.

CFIA skal overvåke mattryggheten på nasjonalt nivå og rapporterer direkte til Landbruksdepartementet (CFIA 2000). Organet har ansvaret for områdene:

- Inspeksjon av mattrygghet
- Økonomisk svindel
- Handelshensyn
- Programmer for dyre- og plantehelse

I tillegg til CFIA's ansvarsområder, har Helsedepartementet ansvar for (Health Canada 2000):

- Politikktutforming på mattrygghetsområdet
- Standardutforming
- Risikovurdering
- Forskning rundt analytisk testing
- Revisjon

Både institusjonen CFIA og systemet CFIS (*The Canadian Food Inspection System*) legger vekt på at det er vitenskapelige resultater som må ligge til grunn for avgjørelser om trygg mat. Derfor vil forskning og inspeksjon være viktige elementer i strategien for å sikre at landbruksvarer produsert i Canada tilfredsstillende gjeldende krav og standarder. Det er altså helsedepartementet som utvikler matvarestandarder

og utformer reguleringer, mens CFIA har ansvar for å innføre dem og kontrollere at de overholdes (OECD 2000). Både bearbejdede matvarer og råvarer er i fokus for CFIA sitt overvåkingsarbeid. Industrien har på lik linje med det vi har sett for USA primæransvaret for matproduktene trygghet (ibid.).

Canada er en stor eksportør av matvarer, og vil i årene som kommer satse mer og mer på eksport av bearbejdede matvarer (Hagelia et al. 1999). Deltakelse i NAFTA, WTO og Codex Alimentarius Commission gjør at landet spiller en sterk rolle ved utforming av standarder også internasjonalt. Selv om Canada hevder at man først og fremst setter forbrukernes sikkerhet høyest, er det samtidig tatt hensyn til næringsmiddelindustrien (CFIS 2000). Canadas argument er at mattrygghet må sikres for at landets eksportrettede industri skal kunne konkurrere. Canada legger stor vekt på sitt gode rykte når det gjelder mattrygghet, og mener dette vil bli et viktig konkurransefortrinn i tiden framover.

### 3.3.2 Lovverket

Den viktigste føderale loven som berører mattrygghet i Canada er (OECD 2000):

- Food and Drugs Act

Imidlertid har arbeidet med harmonisering av lovverket innad i Canada, sammen med den internasjonale utviklingen på mattrygghetsområdet, fått CFIA og Helse-departementet til å konkludere med at det er behov for en omfattende gjennomgang av lovverket rundt mat (CFIA 2000). Målet er å få et modernisert lovverk på hele området fra jord til bord, som vil resultere i en helhetlig lovgivning på mat-området (OECD 2000).

Den nye loven kalles:

- Canada Food Safety and Inspection Act

### 3.3.3 Risikoanalyser

Canada benytter nå en internasjonalt akseptert prosess for risikoanalyser som gir en omfattende ordning basert på vitenskapelige prinsipper for å identifisere, vurdere og håndtere potensielle helsefarer for befolkningen. Ordningen er konsistent med det som er utformet i Codex-komitéen. Den inkluderer at man benytter seg av en føre-var-holdning i arbeidet for å kontrollere potensielle trusler mot matforsyningen. I Canada ser man for seg at risikoanalyser består av seks trinn: Identifisering av saken, vurdering av helserisiko kontra fordeler, identifisere og analysere ulike valgmuligheter, velge en strategi, implementere denne strategien, for så å overvåke og evaluere resultatene. Risikokommunikasjon vurderes som en sentral del av alle de seks stegene (OECD 2000).

## Risikovurdering

Matvarestandardene utformes av det canadiske helsedepartementet som benytter risikovurdering i dette arbeidet. I tråd med internasjonal praksis gjennomføres da en vitenskapelig og uavhengig evaluering av sannsynligheten for at en spesifikk, ugunstig helseeffekt vil forekomme (OECD 2000). I løpet av prosessen med risikovurdering søkes det å identifisere alle usikkerhetsmomenter for å kunne bestemme deres potensielle betydning i forhold til en regulering på området. I Canada blir slik usikkerhet vurdert ved å bruke føre-var-konseptet på ulike måter, for eksempel «*worst case*» scenarier (ibid.).

## Risikoforvaltning

Canada gjennomfører risikoforvaltning gjennom etablering og innføring av lover og regulerende bestemmelser på føderalt nivå. Her spiller CFIA en aktiv rolle ettersom de har beslutningsmyndighet. Man benytter seg av HACCP-prinsippene i risikoforvaltningen, og industrien pålegges sin del av ansvaret (OECD 2000). Et stort antall faktorer vurderes når man velger hvilken strategi som skal benyttes i risikoforvaltning. Dette er lovverket, internasjonale handelsforpliktelser, nasjonal politikk, gjennomførbarhet og hvor raskt man må handle. Prosessen inkluderer såkalte sosio-økonomiske faktorer som kultur, forbrukerhensyn og demografi. Imidlertid understrekes det fra canadisk hold at dette ikke reduserer vitenskapens rolle eller prosessen for risikovurdering; helse går foran alle andre hensyn (ibid.).

## Risikokommunikasjon

Canadiske myndigheter har ansvaret for informasjon og opplæring av befolkningen om mulige risikofaktorer vedrørende helse, og man ser dette som en toveis prosess (OECD 2000). I en felles innsats for å redusere matvarerelaterte sykdommer i Canada, har myndighetene jobbet sammen med industrien og helse-, miljø- og forbrukergrupper for å lage et program som kalles «*Canadian Partnership for Consumer Food Safety Education*».

Risikokommunikasjon skal være en åpen prosess i Canada, og forslag til nye reguleringer fra myndighetenes side publiseres i *Canada Gazette*. I tillegg benyttes internett til informasjon fra både helsedepartementet og CFIA. Det er et voksende krav fra canadiske forbrukere om at de i økende grad vil bli informert og ta del i bestemmelser og reguleringer (ibid.).

### 3.3.4 Canadas bruk av 'føre-var'

Det å ta forholdsregler er en viktig del av risikoanalyse-prosessen i det canadiske helsedepartementet og CFIA. Nylig har det vært betydelig diskusjon nasjonalt omkring en eksplisitt anerkjennelse av det såkalte føre-var-prinsippet eller en føre-var-holdning i forhold til reguleringer på området trygg mat (OECD 2000). Det uttrykkes bekymring om det såkalte føre-var-prinsippet fra Canadas side. Deres



holdning er at det å ta forholdsregler er en del av reguleringsprosessen, som i Canada er under CFIA's ansvarsområde. Man mener at reguleringer skal tas på bakgrunn av vitenskapelig belegg hvor en føre-var-holdning er en del av prosessen, og ikke på bakgrunn av forbrukerpress. Så får det heller være opp til hvert enkelt land hvor stor risiko en er villig til å akseptere i utviklingen av standarder.

Canada har vært aktiv bruker av tvisteløsningsmekanismen i WTO i tilfeller der handelspartnere har nektet å importere canadiske produkter med henvisning til SPS-avtalen (Hagelia et al 1999). Som eksempel her kan nevnes den såkalte lakse-saken som omhandlet Australias rett til å nekte import av laks som ikke hadde vært varmebehandlet i henhold til visse krav, i tillegg til hormonsaken som vil bli belyst senere. Landet legger vekt på at vitenskapelige avgjørelser skal være grunnlaget for SPS-reglene, og ikke andre faktorer som eksempelvis føre-var-prinsippet som blant annet EU sverger til. Dette kan nok ses i sammenheng med at Canada er en stor eksportør av matvarer, og ønsker forutsigbarhet i regelverket.

### 3.3.5 Genetisk Modifiserte Organismer (GMO)

Canadiske myndigheter bruker den samme fremgangsmåten for å sikre tryggheten til all mat, inkludert de som er fremkommet ved hjelp av bioteknologi. Fokuset er alltid på sluttproduktets trygghet, og ikke bare på produksjonsmetoden (OECD 2000). Når det gjelder innføring av nye produkter som inneholder GMO, er Canada opptatt av å konsultere eksperter fra organisasjoner som Verdens Helseorganisasjon, FAO og OECD. Det er det canadiske helsedepartementet som har ansvaret for helse og sikkerhet knyttet til mat med endrede genetiske egenskaper, mens CFIA har ansvar for å utføre vurderinger omkring miljøhensyn knyttet til GMO (ibid.). Helsedepartementet gjennomfører en grundig sikkerhetsanalyse av GMO-produkter før de når markedet. Blant annet blir det analysert hvorvidt det nye produktet er like sikkert og næringsriktig som allerede eksisterende produkter. Når de først er godkjent slippes produkter som er produsert med eller inneholder genmodifiserte organismer ut på markedet på samme måte som tradisjonelle matvarer (OECD 2000). Per oktober 1999 var 42 matprodukter med endrede gener godkjent for det canadiske markedet. Siden myndighetene har godkjent de GMO-produktene som er på markedet som sikre, har man i dag bare et frivillig merkesystem for produkter som inneholder genmodifisert materiale. I skrivende stund arbeides det med å utvikle en standard for merking mat og ingredienser i mat. Produsenter, forbrukere og representanter for andre interessenter vil delta i denne prosessen. Mange forbrukere har uttrykt ønske om å vite hvorvidt det er gener som er endret i maten. Siden dette imidlertid er mer et preferanseaspekt enn et trygghetsaspekt ved maten slik myndighetene ser det, er merkingen foreløpig frivillig.

Canadas syn er at GMO ikke umiddelbart hører inn under noen av de eksisterende WTO-avtalene. Merking av mat med genmodifisert innhold blir betraktet som en forbrukeropplysning og gjør TBT-avtalen aktuell. Restriksjoner på utsetting av frø med endrede gener for å beskytte planter som allerede eksisterer gjør derimot SPS-avtalen aktuell på grunnlag av risiko. Det samme gjelder kontroll av GMO på grunn av mattrygghet hvis det skulle vise seg å være grunnlag for dette.

Canada har imidlertid foreslått at det opprettes en arbeidsgruppe i WTO for bioteknologi, ettersom man er av den oppfatning at det er bedre å ha en diskusjon om hvordan reglene påvirker enn at det vil bli brakt inn for WTO som en konflikt.

### 3.4 Arbeidet med trygg mat i Australia<sup>6</sup>

Matindustrien er en av de største industrigrenene i Australia, og herfra kommer også en vesentlig del av eksportinntektene. Av den grunn er det satt høy prioritet på å overholde WTO-avtalens forpliktelser og krav på matområdet. Man ønsker å gå foran som et godt eksempel (ANZFA 1999). På lik linje som vi har sett for Canada legger Australia stor vekt på sitt gode rykte når det gjelder mattrygghet, og mener dette vil bli et viktig konkurransefortrinn i tiden framover. Australia er som New Zealand dessuten ivrige til å trekke fram at de er en øy, med særegne klimatiske forhold. Dette benyttes hyppig for å nekte import.

#### 3.4.1 Organisering og ansvarlige instanser

Et vell med lover både på nasjonalt nivå og statsnivå utgjør rammeverket for reguleringen av matregimet i Australia (Australia er en føderal stat bestående av flere stater og territorier). Ansvar for å regulere mat til konsum innen Australias grenser hviler på de enkelte statene eller territoriene. Mat som skal eksporteres er i tillegg underlagt det føderale lovverket. Australia har derfor et komplekst og variert reguleringssystem for mat som involverer en rekke ulike organer og byråer, og dessuten ulike former for lovgivning som sorterer under ulike myndighetsnivåer.

Selve håndteringen av matregimet og effektiviteten i systemet har vært tema for en revisjon som ble gjennomført i 1998, *The Blair Review of Food Regulation*, og en rapport fra dette arbeidet med samme navn, ga mange anbefalinger til forbedringer i de administrative prosedyrene og til hvordan de håndheves. Rapporten identifiserte industriens ansvar for å sikre at maten er trygg, samt pekte på fordelene ved at myndighetene og industrien sammen har ansvaret for å sikre befolkningen trygge matvarer gjennom hele matvarekjeden. Anbefalingene fra Blair-rapporten er nå (2000) til vurdering hos myndighetene, og vil trolig lede til en del endringer i koordineringen av matvarestandarder og inspeksjonsprogrammene som skal sikre at disse overholdes. Konklusjonen på revisjonen var at systemet for trygg mat i Australia var svært effektivt med hensyn på at maten som omsettes i markedet er trygg, mens reguleringssystemet ikke var like effektivt. Dette skyldtes blant annet en del overlappende aktiviteter, og anbefalingene gikk på at det var her forbedringene burde skje.

---

<sup>6</sup> Der ikke annet er spesielt nevnt er OECD 2000, s.5-17 kilde for dette stoffet.

### 3.4.2 Lovverket

Blair-revisjonen kom frem til at det var om lag 150 lover og tilhørende reguleringer som hadde tilknytning til mat eller næringsmiddelindustrien i Australia. Disse lovene er utviklet, administrert og håndhevd av et stort antall føderale institusjoner i tillegg til mer enn 40 organer på statsnivå, samt av over 700 lokale myndigheter. De viktigste lovene som administreres på føderalt nivå er:

- Food Standards Code
- The Imported Food Control Act
- The Export Control Act
- Trade Practices Act

De føderale myndighetene fastsetter de nasjonale matvarestandardene gjennom *Food Standards Code*, samt har kontroll over eksport og import (gjennom lovene nevnt ovenfor). Mat som importeres inn til Australia må tilfredsstille de nasjonale matvarestandardene. I tillegg er genmodifiserte organismer under de føderale myndighetenes ansvarsområde.

#### ANZFA<sup>7</sup>

De nasjonale matvarestandardene utvikles av *The Australia New Zealand Food Authority* (ANZFA), og standardene er felles for både Australia og New Zealand i henhold til en avtale fra 1995 om å utvikle et felles system på dette området. ANZFA er derfor en viktig del av forvaltningssystemet for mat både i Australia og New Zealand. Det er et uavhengig ekspertorgan og opererer under *The Australia New Zealand Food Authority Act 1991*. ANZFA består av ni medlemmer, hvorav tre fra New Zealand. I tillegg til å utvikle og revidere standarder for matvarer som er tilgjengelig i Australia og New Zealand, skal de koordinere overvåkingen av matregimet og lede forskning på området. ANZFA har revidert alle de eksisterende matvarestandardene i løpet av de siste fem årene. Målet for dette arbeidet har vært å gjøre reguleringen enklere, fjerne reguleringer som det ikke var grunnlag for å opprettholde, samt gi industrien større frihet til produktutvikling samtidig som hensynet til trygg mat blir ivarettatt.

*Australia New Zealand Food Standards Council* (ANZFSC) godkjenner standardene som ANZFA utvikler. Dette rådet består av representanter fra myndighetene i de to landene, og ledes av den australske helseministeren. De ulike standardene innføres i de to landene uten endringer dersom de blir godkjent av majoriteten av medlemmene i ANZFSC.

Matvarestandardene reflekterer i stor grad de internasjonale normene på området, spesielt de som er satt av Codex Alimentarius Commission. Noe variasjon kan imidlertid forekomme grunnet unike produksjonsforhold på grunn av klima og

---

<sup>7</sup> Store deler av dette avsnittet bygger på dokumentet *Australia New Zealand Food Authority – What is the ANZFA?* [Http://www.ansfa.gov.au](http://www.ansfa.gov.au), og på dokumentet «Regulating Genetically Modified Food», ANZFA Speeches, 3.nov 1999, [http://www.anzfa.gov.au/documets/sp008\\_99.asp](http://www.anzfa.gov.au/documets/sp008_99.asp).

andre faktorer som tillater alternative fremgangsmåter. Når Australia utvikler sine matvarestandarder, så hevder de å overholde sine internasjonale forpliktelser i henhold til WTO-avtalen, og spesielt tar man hensyn til SPS-avtalen og TBT-avtalen i dette arbeidet.

### **3.4.3 Risikoanalyser**

ANZFA benytter en risikobasert innfallsvinkel i utviklingen av matvarestandarder og andre regler som regulerer matvareområdet. Risikobaserte framgangsmåter benyttes også for å hankses med vurderinger omkring sikkerhet og trygghet for mat som er fremkommet gjennom bruk av moderne bioteknologi. Ved å ha åpenhet i disse prosessene har man oppnådd tillit hos forbrukerne til at maten som omsettes innenlands er trygg. Dessuten krever SPS-avtalen tilnærming til et problem via risikovurdering, og som vi har sett tilstreber australske myndigheter å følge forpliktelsene i henhold til WTO.

#### **Risikovurdering**

Kjernen her er evaluering av alle tilgjengelige, relevante vitenskapelige data som omhandler produktet til vurdering. Dette forutsetter tilgang til de beste vitenskapelige resultatene til enhver tid. Den største usikkerheten knyttes ofte til at dataene som regel knytter seg til dyreforsøk og at resultatene herfra ikke nødvendigvis gjelder for mennesker.

#### **Risikoforvaltning**

Godkjenning av et nytt produkt eller økning i mengden/verdien av et stoff anbefales bare dersom det gjennom omfattende risikovurdering er trolig at eventuelle farer er identifisert, og at disse er håndterbare. Når det gjelder håndtering av andre typer risikofaktorer ved maten enn de som er av kjemisk karakter, slik som av mikrobiell natur, finnes mange ulike tilnæringsmåter. Mest brukt i Australia synes imidlertid å være prinsippene som kalles Hazard Analyses Critical Control Point (HACCP), som er forklart tidligere i denne rapporten. Dette blir ofte referert til som fra jord til bord tilnærming for å sikre trygg mat.

#### **Risikokommunikasjon**

Australia har interne prosesser som skal sikre at lovgivning utføres og administreres på en åpen og gjennomsiktig måte. Dette for å gi forbrukerne, industrien og andre interesserte parter muligheten til å kunne bidra effektivt i prosessen. Rapporter med full vurdering og konklusjon på en sak skal sirkuleres for eventuelle kommentarer fra publikum. Det benyttes flere ulike måter for å sikre effektiv kommunikasjon med konsumentgrupper, industriorganisasjoner og andre. Blant annet har man formelle komitéer, arbeidsgrupper, nyhetsbrev og offentlige kunngjøringer. I tillegg

benyttes internett.

### 3.4.4 Australias bruk av «føre-var»

I følge australske myndigheter er matregimet deres både risikobasert og vitenskapelig basert. De har forsiktighets- og konservative elementer som reflekterer internasjonale matvarestandarder, og som hevdes å være i samsvar med forpliktelsene i henhold til SPS-avtalen og standardene i Codex Alimentarius Commission. Ettersom disse prosessene er vurdert å fungere tilfredsstillende, ser man ingen grunn til å anvende det såkalte føre-var-prinsippet i systemet for matregulering. Dette at man ikke bruker selve føre-var-prinsippet, men en føre-var-holdning, understrekes også av representanter for australske myndigheter. EUs bruk av føre-var-prinsippet er man ikke enig i, ettersom man er av den oppfatning at dersom man ikke har nok informasjon om en sak så bør man skaffe seg det. Det må videre være et vitenskapelig grunnlag som rettferdiggjør eventuelle tiltak, ikke bare at «forbrukerne eller andre sier eller mener». Australierne er også kritiske til innføring av et midlertidig tiltak ut fra hensynet til føre var, og så i praksis la det bli av permanent karakter slik man mener at EU gjør.

### 3.4.5 Genetisk Modifiserte Organismer (GMO)

De australske myndighetene, både på føderalt nivå og i de ulike statene/territoriene, er i ferd med å etablere et omfattende system for å regulere genmodifiserte organismer. Dette både for å sikre allmennhetens helse og av hensyn til miljøet. Reguleringsystemet på dette feltet vil omfatte et nytt *Office of Gene Technology Regulator*, som vil koordinere det arbeidet som utføres av dagens regulerende organer. De vil jobbe for å dekke eventuelle hull i dagens system der ingen regulerende myndigheter har noe ansvarsområde (slik som for eksempel tillatelse til kommersiell omsetning av avlinger med genmodifiserte vekster).

Bruk av GMO i matprodukter er underlagt og regulert av ANZFA, som har utformet en såkalt *Standard A-18 – Food produced using Gene Technology*. Denne krever at all mat med innhold av genmodifisert DNA eller protein blir vurdert som trygg før den tillates omsatt i markedet. Ved utformingen av disse standardene ble en føre var-tilnærming benyttet. Hvis det reises tvil omkring hvorvidt produktet er trygt, vil ikke ANZFA anbefale at det godkjennes. Varen skal i henhold til et nytt regelverk merkes for at konsumenten skal ha muligheten til å gjøre et valg. Denne forskriften, som ble vedtatt i juli - 2000, vil være gjeldene fra september 2001 (ANZFA 2000). De nye standardene tillater alle ingredienser i en matvare å ha opp til 1 prosent genmodifisert materiale, dersom dette utilsiktet er tilstede i matvaren (ANZFA 2000). Med dette nye regelverket har Australia og New Zealand et av de strengeste kravene til merking av genmodifisert mat sammen med EU (ibid.).

I WTO-sammenheng mener Australia at GMO hører inn under både SPS-avtalen og TBT-avtalen ettersom hvilken del av reguleringen av GMO man betrakter. Foreløpig vil ikke Australia bringe dette temaet inn for forhandlinger i

WTO, men man tror kanskje Canada eller USA vil ha ønske om å diskutere GMO.

### 3.5 Arbeidet med trygg mat i New Zealand<sup>8</sup>

Eksport av matvarer står for mer enn halvparten av alle eksportinntektene i New Zealand, noe som betyr at rammeverket for regulering av mat må kunne ivareta både internasjonale og nasjonale behov. Behovet for å kunne være sikker på at maten er trygg, gjelder overfor egne innbyggere så vel som overfor handelspartnere, på samme måte som vi har sett for Canada og Australia. Dette har også ført til at matvareprodusentene i New Zealand i en årrekke har vært eksponert for en rekke ulike reguleringsystemer og krav fra forskjellige land.

#### 3.5.1 Organisering og ansvarlige instanser

Arbeidet med regulering av mattrygghet i New Zealand er administrert av to organer:

- The Food Assurance Authority in the Ministry of Agriculture and Forestry (MAF Food)
- The Food Safety Group in the Ministry of Health (MoH).

Arbeidsdelingen mellom disse fungerer i grove trekk slik at mat som går inn i New Zealands innenlandske marked reguleres av MoH. Primærproduksjon og bearbeiding av produkter for eksport, samt selve eksporten av disse produktene ligger under MAF Food. I tillegg til de to regulerende organene finnes det også andre råd og utvalg som har innflytelse i reguleringen av matsektoren. Disse er samlet gjennom *Officials' Committee on Food Administration* - en komité som møtes jevnlig for å koordinere arbeidet knyttet til regulering av matregimet.

Myndighetene har siden midten av 1998 har hatt et mål om å få etablert et integrert regime for matregulering, eventuelt et eget departement for mat. Derfor foregår det for tiden en harmonisering av praksis og reguleringsystemene i MoH og MAF, samt lovgivningen.

Siden 1995 har New Zealand og Australia hatt et felles system for matstandarder. Dette systemet er omtalt under Australias del. Ansvar for å innføre og håndheve disse standardene delegeres imidlertid til New Zealand.

#### 3.5.2 Lovverket

Det er fire lover som regulerer mattrygghet i New Zealand:

- The Food Act 1981
- The Meat Act 1981

---

<sup>8</sup>Dette kapitlet er hovedsakelig basert på OECD 2000, s 228-236.

- The Animal Products Act 1999
- The Dairy Industry Act 1952

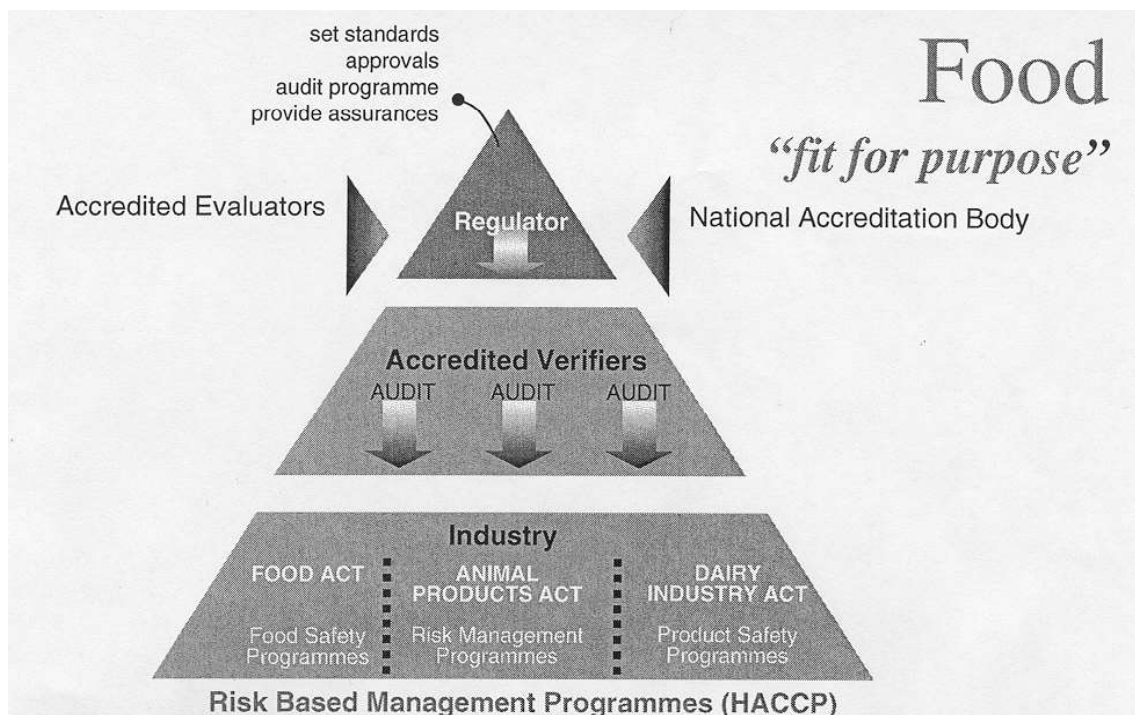
Da disse lovene har ulik tilnærming til temaet trygg mat, er det nå i gang et arbeid for å utjevne forskjellene i lovverket særlig med hensyn til prinsippene i systemet for risikovurdering; *Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP)*. Harmoniseringen av lovverket blir fulgt av arbeid med harmonisering av praksis rundt i de ulike instansene som jobber med regulering av matregimet. Dette for å sikre en enhetlig tilnærming og samsvar i hva som defineres som trygg mat mellom det som blir eksportert og det som går til det innenlandske markedet. Siden dette arbeidet er under utvikling er de fleste matvarebedriftene fremdeles regulert av lokale myndigheter.

### 3.5.3 Risikoanalyser

Basisen for New Zealands system for trygg mat er vitenskapelig basert, samt at de har en risikobasert tilnærming ved utforming av nye reguleringer. HACCP-systemet plasserer ansvaret for mattrygghet hos det enkelte ledd. Dette er det viktigste verktøyet som benyttes i New Zealand for å sikre at risikoanalyser blir benyttet på en riktig måte i arbeidet med å garantere at maten er trygg. De har i økende grad fokusert på å inkludere HACCP-prinsippene i matlovgivningen, som basis for risikobasert forvaltning og kontrollprogrammer for trygg mat. I økende grad erstatter dette nå gammel lovgivning. New Zealand har også jobbet nært med Codex Alimentarius Commission for å utvikle retningslinjer for HACCP. Dette for å sikre samsvar med internasjonal forståelse av ulike standarder på området.

### Risikoforvaltning

Et sentralt trekk i harmoniseringen av systemet for trygg mat har vært enighet om en reguleringsmodell for risikoforvaltning. Denne modellen bygger på at myndighetene regulerer og fastsetter riktige standarder, mens industrien tar hele ansvaret med å produsere matvarer. Da skal det benyttes risikobaserte forvaltningsplaner. Et kontrollapparat skal sjekke at dette overholdes. Ved at man har vært enige om å bruke kun en reguleringsmodell, har industrien fått bare ett sett med regler å forholde seg til. Dette gjør dem mer fleksible. En skisse av modellen er vist i figuren under. Modellen er vurdert som optimal for New Zealand (OECD 2000:236).



Figur 3.1 Modell som risikoforvaltningen i New Zealand bygger på

### Risikokommunikasjon

Utviklingen av de ulike standardene for trygg mat i New Zealand skjer i ulike rådgivende utvalg der det også møter spesialister fra myndighetene som jobber med regulering av matsektoren, representanter fra industrien som involveres i reguleringen, og i det siste har det også begynt å møte representanter for forbrukernes interesser. I økende grad legges dokumenter fra dette arbeidet ut på internett<sup>9</sup>.

### 3.5.4 New Zealands bruk av 'føre-var'

En føre-var-tilnærming benyttes på flere ulike måter i risikoforvaltning både på institusjonell basis (for eksempel lovgivning) og på ad-hoc basis. I situasjoner der det er utilstrekkelig informasjon eller der det er motstridende vitenskapelig

<sup>9</sup> Spesielt på følgende sider: <http://www.moh.govt.nz> og <http://www.maf.govt.nz>



informasjon vedrørende risiko knyttet til menneskelig helse, brukes en føre-var-holdning som en vanlig del av risikoforvaltningen i New Zealand. På lik linje med Australia er man imidlertid ikke enig i EUs bruk av det såkalte føre-var-prinsippet.

### 3.5.5 Genetisk Modifiserte Organismer (GMO)

New Zealand og Australia har et felles system for matvarestandarder, og disse inkluderer også mat med innhold av GMO. Derfor henvises det til avsnittene om Australia for mer informasjon om dette.

Representanter fra både Australia og New Zealand mener at GMO hører inn under både SPS- og TBT-avtalen i WTO. Etter all sannsynlighet vil ikke GMO bli reist som et tema av verken Australia eller New Zealand i de kommende WTO-forhandlingene, ifølge representanter fra de to landene. New Zealand er ikke mest opptatt av GMO i forhold til temaet trygg mat, men mer hele problemstillingen knyttet til bruk og utsetting av genmodifiserte organismer. Det er satt opp en kommisjon som skal jobbe med dette spørsmålet i New Zealand i 18 mnd (*Royal Commission on Genetic Modification*). Ingen nye produkter som inneholder genmodifisert materiale, slippes inn i landet mens dette arbeidet pågår<sup>10</sup>. Produkter som allerede finnes i landet, får være der.

---

<sup>10</sup> Kilde: Pressemelding fra Hon Marian Hobbs som er Minister for the Environment, datert den 17. April 2000. Mottatt fra New Zealand Mission i Geneve, Sveits.



## 4 Eventuelle forhold som vil kunne få betydning i de kommende WTO-forhandlingene

---

De fem aktørene vi har sett nærmere på i denne studien, har noe ulikt syn på liberalisering av den internasjonale handelen med matvarer, og i hvilken takt denne skal skje. Cairns-landene, som i denne rapporten er representert ved Canada, Australia og New Zealand, er for sterk liberalisering og ønsker en rask nedbygging av støtteordninger i ulike land. EU er den av de fem aktørene som plasserer seg lengst ut på den andre enden av skalaen. Her er landbruket fremdeles avhengig en rekke støtteordninger for å overleve. Alle de fem aktørene har imidlertid offensive eksportinteresser som nettoeksportører av matvarer, og ser av den grunn ut til å være opptatt av å følge internasjonale standarder og reguleringer i størst mulig grad. Vi har sett at alle har, eller er i ferd med å innføre (gjelder EU), et risikobasert system for trygg mat, der risikovurdering, risikoforvaltning og risikokommunikasjon er viktige elementer. Dette er i henhold til retningslinjene fra Codex Alimentarius Commission.

### 4.1 Organisering

Når det gjelder oppbyggingen av systemet de ulike aktørene har for å sikre befolkningen trygg mat, kan det være verdt å peke på en viktig forskjell i selve organiseringen av arbeidet. USA har sitt FDA og Canada har tilsvarende CFIA, som begge har fullstendig myndighet innenfor matvareområdet, mens medlems-

statene i EU ikke vil gi fra seg denne myndigheten til det nye *European Food Authority*. Dette nye ekspertorganet i EU skal ha oppgaver innenfor informasjon og rådgivning, mens selve beslutningsmyndigheten med prosedyrer for lovgivning og håndheving, fortsatt skal ligge hos de ulike medlemsstatene i EU. Denne delen skal altså følge vanlig praksis i EU-systemet. Kommisjonær for Generaldirektoratet for helse og forbrukersikkerhet, David Byrne, viser til at The European Food Authority delvis baserer seg på en modell fra amerikanske FDA (Byrne 2000). Forskjellen er at risikovurdering og risikohåndtering skal være separate aktiviteter i EU, og Byrne viser til at en deling mellom risikovurdering og risikohåndtering også forutsettes av Codex Alimentarius Commission. En slik deling mellom risikovurdering og risikoforvaltning har imidlertid fått kritiske røster, særlig fra USA, til å stille spørsmålstegn ved den nye instansen. Her ser vi altså eksempel på ulik tolkning av dokumenter fra Codex-kommisjonen.

I Australia og New Zealand har vi sett at ANZFA spiller en viktig rolle i matregimet der ANZFAC, bestående av ministre for de to landene, godkjenner matvarestandardene ANZFA har utformet. Etter at de er godkjent i ANZFAC blir de ulike standardene innført i New Zealand og de ulike statene i Australia *uten* endringer. Når det gjelder matvarestandarder og de andre områdene ANZFA har ansvar for, er risikovurdering og risikoforvaltning samlet. I tillegg er det visse reguleringer som fremdeles sorteres under de ulike landenes egne myndigheter. I New Zealand er det imidlertid startet et arbeid med å få samlet ulike organer og utvalg etc. som jobber med mat til en enhet, eventuelt et eget departement.

Vi ser altså et skille i oppbygningen av systemet mellom EU på den ene siden og USA og Canada på den andre når det gjelder hvem som har beslutningsmyndighet. Australia og New Zealand har et system som ikke klart kan defineres på noen av disse sidene, men i New Zealand jobbes det som nevnt med å innføre et system med en egen matenhet som har ansvar for både risikovurdering og risikoforvaltning. Dette skillet som særlig går mellom USA og EU, går igjen på de fleste områdene vi har omtalt i denne rapporten. En ser det ikke minst i forhold til hva slags prinsipper og grunnlag som skal ligge til grunn for reguleringer innen matregimet.

Et av de mest sentrale elementene i USAs system for trygg mat er nok at de hevder å bygge på en sterk, vitenskapelig basis som skal underbygge alle bestemmelser som tas. Den vitenskapelige kunnskapen skal aller helst være kvantifiserbar. USA understreker stadig dette behovet for en streng vitenskapelig dokumentasjon i alle beslutningsprosesser av både nasjonal og internasjonal karakter, mens EU på den andre siden ikke er enig i at alt kan eller må dokumenteres vitenskapelig. EU mener at også andre forhold enn de rent vitenskapelige må bli tatt hensyn til. Forbrukerhensynet er et slikt forhold – noe som også understrekes i hormonsaken som blir belyst senere i denne rapporten. Canada har i stor grad vist seg å dele amerikanernes oppfatning. I New Zealand og Australia jobbes det med å sikre at all internasjonal handel med mat skjer anført av vitenskapelige prinsipper med klart definerte mål for mattrygghet så langt dette er mulig. Sett i lys av deres store eksportinteresser på matvareområdet, er forutsigbarhet viktig for dem, og standarder basert på vitenskapelige prinsipper gir ofte større grad av forut-

sigbarhet. Disse forholdene knyttet til vitenskapelig dokumentasjon kan vise seg å få betydning i WTO-forhandlingene.

Deltakelse i blant annet WTO og Codex Alimentarius Commission har gjort at USA og Canada, men også Australia og New Zealand, har spilt en sterk rolle ved utforming av standarder også internasjonalt. Spesielt i forhold til Codex har USA spilt en aktiv rolle og fått gjennomslag for flere av sine synspunkter og fortolkninger. Vi ser da også at standardene i Codex i stor grad baseres på vitenskapelig dokumenterbare forhold. Det bør imidlertid være lov til å sette et lite spørsmålstegn ved arbeidet med utforming av internasjonale matvarestandarder. Hvem er det egentlig som bestemmer disse? I følge den danske statsråden Henrik Dam Kristensen har blant annet det amerikanske Coca Cola Company observatørstatus i Codex Alimentarius Commission<sup>11</sup>. Også andre næringslivsinteresser er representert. Det er et åpent spørsmål om man kan stole på at slike interessegrupper har en forholdsvis objektiv tilnærming til temaet, og at de har nok kunnskap til å kunne vurdere de vitenskapelige funnene. Vitenskap er jo som regel sammenstilling av en rekke forskningsprosjekter med ulike resultater. Selv om næringslivsinteresser bare har observatørstatus i Codex-kommisjonen, har de full anledning til å påvirke gjennom sine lands representanter.

## 4.2 Føre-var-prinsippet

Det er foreløpig ikke fremkommet noen felles internasjonal forståelse av hva føre-var-prinsippet betyr og hvordan det skal benyttes i reguleringen av matregimet. Dette vil vi se et klart eksempel på i hormonsaken som følger som case-studie i denne rapporten. Når det gjelder både tolkning og bruk av føre-var-prinsippet, går det viktige skillelinjer mellom EU og de andre fire aktørene vi har omtalt i denne rapporten.

USA mener at det kun skal være strenge vitenskapelige bevis som skal ligge til grunn for føre-var-prinsippet. Begrunnelsen som oppgis for dette er at man frykter at prinsippet ellers vil kunne bli benyttet som et proteksjonistisk virkemiddel. USA har av den grunn vært imot å nevne føre-var-prinsippet eksplisitt i avtaleverkene i det internasjonale matregimet. EU har på den andre siden fremmet ønske om at også andre forhold enn de rent vitenskapelige må vektlegges. Begrunnelsen for dette har blant annet vært at det er viktig for EU å opprettholde forbrukernes tillit til at matvarene er trygge. Vi ser dermed at på dette feltet har EU og USA utviklet forskjellige holdninger. Mens USA er skeptiske til å integrere dette prinsippet i avtaleverket, har EU lagt stadig større vekt på prinsippet. Dette blant annet på bakgrunn av forbrukerprotester og matskandaler som har ført til forstyrrelser og synkende forbrukertillit på det europeiske markedet. EU lærte mye på dette området i kjølvannet av den store kugalskap-krisen i 1996, og som høsten 2000 fikk fornyet aktualitet.

På lik linje med i Australia brukes det i New Zealand en føre-var-holdning, men ikke det såkalte føre-var-prinsippet, ettersom det ikke er fremkommet noen enighet

---

<sup>11</sup> Nationen 11.06.99

om tolkingen av dette prinsippet. Australia og New Zealand er begge enige i at det må tas forholdsregler og at man kan innføre et midlertidig forbud mot import av en vare dersom man er usikker på tryggheten til produktet, da dette er blitt en internasjonalt anerkjent metode ved usikkerhet omkring data eller forskningsresultater på et område. Man erkjenner også at dette er en del av rettighetene et land har gjennom SPS-avtalen. Det er derfor ikke selve prinsippet, men EUs bruk av prinsippet man ikke er enige i. Representanter fra Australia og New Zealand mener at dersom man ikke har nok informasjon, må man forske eller jobbe videre for å innhente det. Man bør ikke innføre et midlertidig forbud og la det bli med det, slik at det blir av permanent karakter, hevdes det fra de to landene. Det bør derfor være vitenskapelige bevis for å rettfærdiggjøre en beskyttende handling etter en viss tid; ikke «bare» forbrukerhensynet sies det med klar adresse til hormonsaken.

Det uttrykkes bekymring om det såkalte føre-var-prinsippet også fra Canadas side. Deres holdning er at det å ta forholdsregler er en del av reguleringsprosessen, som i Canada er under CFIA's ansvarsområde. Reguleringer skal tas på bakgrunn av vitenskapelig belegg hvor en føre-var-holdning er en del av prosessen, og ikke på bakgrunn av forbrukerpress. Så får det heller være opp til hvert enkelt land hvor stor risiko en er villig til å akseptere i utviklingen av standarder, mener man her.

Vi ser ut fra dette at en diskusjon omkring tolkingen av føre-var-prinsippet fort vil kunne bli reist i WTO-forhandlingene.

### 4.3 Krav til importerte varer er et mulig konfliktområde

Allerede i dag blir EU kritisert for å bruke SPS-avtalen til å beskytte egne bønder når det settes krav om at importerte appelsiner må være produsert etter, og tilfredsstillende EUs krav på lik linje med appelsiner produsert innenfor EUs grenser. EU selv hevder at dette ikke er noen beskyttelse av appelsinprodusentene, men en beskyttelse av forbrukerne.

Dette at EU stiller samme krav til importert vare som til egenproduserte varer, er de imidlertid ikke alene om. Vi har sett at FDA i USA regulerer og har ansvar for mat både av amerikansk og utenlandsk opprinnelse, og alle importerte produkter er forpliktet til å møte de samme standardene som amerikansk-produserte varer. Dette for å sikre at maten er like trygg som innenlandsprodusert vare. Innledningsvis så vi at SPS-avtalen åpner for at et land kan innføre strengere matvarestandarder enn de internasjonale standardene satt av Codex Alimentarius Commission. Imidlertid ligger det i den samme avtalen at hvis et land har strengere krav til innenlands matproduksjon enn reglene fra Codex, så kan de ikke nekte import av en vare som tilfredsstillende de internasjonale standardene på området, *dersom* det ikke er klare vitenskapelige grunner til de strengere reglene. På dette feltet ser det ut til å være rom for tolkning av SPS-avtalen og med mulige handelskonflikter i kjølvannet. Her kan det bli diskusjon i kommende WTO-runde, der opprinnelsesmerking kan bli brukt som sak.

I utkastet til EUs White Paper on Food Safety, legges det vekt på at en vellykket politikk på matområdet må inkludere sporbarhet. Dette gjelder både fôr, mat og

ingredienser i mat. Også en beredskapsplan i tilfelle visse typer mat må trekkes fra markedet, er viktig i denne sammenheng. EU vil arbeide for at det blir et regelverk på merking av produkter internasjonalt, og at dette inkluderer en komplett merking av alle ingredienser (Europakommisjonen 1999). Her ligger det imidlertid åpenbart en kilde til konflikt.

Denne debatten om merking har blitt ytterligere aktualisert i høst (2000), med gjentatte funn av kugalskap i europeiske land. En slik merkeordning som man nå vil innføre, vil gi muligheter til å spore hvor en matvare har sin opprinnelse, og vil kunne bli et krav fra EU sin side også ved import av matvarer. Her vil man kunne vise til SPS-avtalens bestemmelser, for eksempel at man har rett til å påby visse produksjonsmetoder og rett til å treffe helsemessige tiltak for å verne menneskers helse. Ingen av de andre aktørene vi har sett på i denne studien, har på nåværende tidspunkt utviklet eller planlagt noen tilsvarende merkeordning som det nå legges opp til i EU. Andre land vil således trolig kunne oppfatte dette som et proteksjonistisk virkemiddel fra EU sin side, og ikke som et virkemiddel som EU vil innføre for å beskytte forbrukerne mot matvarer som ikke er trygge gjennom å raskt kunne spore opp kilden til et eventuelt problem. EUs oppgave vil bli å bevise at dette kravet om merking er gjort på saklig og såkalt vitenskapelig grunnlag, og ikke for å beskytte seg mot konkurranse utenfra. Det blir trolig en stor oppgave å forsvare og overbevise andre aktører om at dette er et nødvendig virkemiddel for å sikre befolkningen trygg mat.

## 4.4 Genmodifiserte organismer (GMO)

Bioteknologi er et tema med stadig økende interesse både blant forbrukere og forskere. Det er fremdeles stor usikkerhet og uenighet mellom de ulike forskningsmiljøene om hvorvidt genmanipulerte planter kan innebære fare for mennesker, dyr og natur. Store deler av mais- og soyabønne-produksjonen foregår nå med genmodifiserte planter. Brasil som til nå har hatt forbud mot dyrking<sup>12</sup> av genmanipulerte soyabønner, har hatt en økning i eksporten av denne varen på bekostning av USA. Om dette skyldes frykt for resultatene av genmanipulering av mat er ikke fastslått, men synes trolig. Den bilaterale konflikten mellom USA og EU på dette feltet, som er beskrevet tidligere, er nok en medvirkende årsak til økningen i Brasils eksport.

I Codex-komiteén har det vært diskusjoner omkring merking av mat som inneholder genmodifiserte organismer helt siden 1994, og i 1999 ble det etablert en arbeidsgruppe i regi av Codex for å se på dette med merking. Canada leder denne gruppen bestående av representanter fra 23 ulike land samt EU (CFIA 2000b). Det er imidlertid ennå ikke kommet noe forslag til internasjonal standardisering på dette feltet.

Med det nye regelverket som gjøres gjeldende fra september 2001, har Australia og New Zealand på linje med regelverket som nå etableres i EU, noen av de strengeste kravene til merking av genmodifisert mat i verden. Ikke bare mat med

---

<sup>12</sup> Brasil har nå foreslått å tillate GMO-planter i visse områder.

innhold av GMO skal merkes, men også mat som *kan* inneholde GMO. I EU har det for øvrig helt siden 1997 vært etablert reguleringer for merking av mat som inneholder ingredienser fremkommet ved hjelp av bioteknologi. USA og Canada krever foreløpig ikke merking av genmodifiserte matvarer dersom de har de samme egenskapene og karakteristika som tilsvarende konvensjonelt produsert vare. USA vedtok imidlertid i mai 2000 å innføre en frivillig merkeordning for matvarer som inneholder GMO. Vi har sett at det er en bilateral handelskonflikt mellom EU og USA som dreier seg om mat med innhold av GMO. USA hevder at innføringen av den nye merkeordningen ikke er for å etterkomme press fra EU, men derimot for å etterkomme press fra amerikanske forbrukere. Canada er på sin side også i gang med å utvikle et nasjonalt regelverk for merking av mat med endrede gener (ibid.). En undersøkelse foretatt i 1999 viste nemlig at canadiske forbrukere ønsket en frivillig merkeordning for disse matvarene med en merking som var enkel å forstå.

Representanter fra både Australia og New Zealand mener at GMO hører inn under både SPS- og TBT-avtalen i WTO. Etter all sannsynlighet vil ikke GMO bli reist som et tema av verken Australia eller New Zealand i de kommende WTO-forhandlingene, ifølge representanter fra de to landene. De tror heller ikke at denne diskusjonen vil bli reist fra USA eller Canada. Fra New Zealand er man ikke like opptatt av GMO i forhold til trygg mat, men mer hele problemstillingen knyttet til bruk og utsetting av genmodifiserte organismer.

Amerikanske representanter hevder at GMO for dem ikke er et mattrygghetsaspekt, men mer et miljøaspekt i tillegg til at det har et forbrukeraspekt med hensyn på informasjon. Etersom FDA tidligere har godkjent en rekke matvarer med endrede genetiske egenskaper for menneskelig konsum, har de vel i realiteten ikke noe annet valg enn å hevde at dette ikke er et mattrygghetsaspekt. Vi har sett at amerikanerne hevder at de ikke kommer til å ta EUs restriksjoner på import av GMO-produkter fra USA til Panelet i WTO - iallfall ikke foreløpig. Isteden ønskes en generell diskusjon om temaet, og USA sier at de vil reise spørsmålet i SPS-komiteén. USAs syn er at dagens SPS-avtale dekker reguleringen av matvarer som inneholder genmodifisert materiale.

Canadas syn er at GMO ikke umiddelbart hører inn under noen av de eksisterende WTO-avtalene. Merking av mat med genmodifisert innhold blir betraktet som en forbrukeropplysning og gjør dermed TBT-avtalen aktuell. Her er det eventuelle handelshindrende elementer som er i fokus. Restriksjoner på utsetting av frø med endrede gener for å beskytte planter som allerede eksisterer, gjør SPS-avtalen aktuell på grunnlag av risiko. Det samme gjelder kontroll av GMO på grunn av mattrygghet hvis det skulle vise seg å være grunnlag for dette. Canada har imidlertid foreslått at det opprettes en arbeidsgruppe i WTO for bioteknologi, ettersom man er av den oppfatning at det er bedre å ha en diskusjon om hvordan reglene påvirker enn at det vil bli brakt inn for WTO som en konflikt.

EU har ikke noe ønske om å la GMO bli et tema i de kommende WTO-forhandlingene. Foreløpig er man i EU på diskusjonsstadiet ennå, når det gjelder dette emnet. De ser det imidlertid som sannsynlig at GMO legges under TBT-avtalen på grunn av merking av produktene.

Diskusjoner omkring matvarer med endrede gener ser ut til å bli et tema i den



kommende forhandlingsrunden i WTO, selv om ingen av de fem aktørene beskrevet i denne rapporten hevder at det vil bringe emnet på banen i WTO-sammenheng.

## 5 Case Studie: Hormonsaken<sup>13</sup>

---

De siste 15 år har det pågått en diskusjon mellom USA og EU knyttet til tilsetninger av veksthormoner i storfeproduksjon. Allerede i 1981 vedtok EFs Ministerråd et direktiv (81/602) som la opp til et generelt forbud mot bruk av hormoner i kjøttproduksjon. Utredninger fra EFs egne ekspertgrupper (bl.a. Lamming Committee reports) viste imidlertid senere at brukt på en forsvarlig måte representerer ikke naturlige hormoner noen større fare for forbrukernes helse (USDA 1999). På bakgrunn av dette foreslo EF-kommisjonen i 1984 å endre direktiv 81/602 med sikte på å tillate bruk av naturlige hormoner. Europaparlamentet gikk klart i mot dette, og viste isteden en klar motstand mot bruk av hormoner generelt. Derfor innførte EF i desember 1985 et forbud mot bruk av både syntetiske og naturlige hormoner, og varslet samtidig om at det ville bli innført forbud mot import av både dyr og kjøtt fra dyr som hadde vært behandlet med hormoner innen 1. januar 1988. I 1987 forsøkte USA derfor å få utløst tvisteløsningsmekanismen i GATT på bakgrunn av at de mente at EFs varslede importforbud brøt med bestemmelsene i TBT-avtalen, men ble stoppet. 1. januar 1989 iverksatte EF sitt importforbud som medførte stopp i eksporten av storfekjøtt fra USA til EF, til en årlig verdi på omlag 100 millioner dollar. Hormonsaken hadde utviklet seg til å bli en bilateral konflikt mellom EF og USA. Saken har pågått siden den gang, men vi vil konsentrere oss om perioden etter 1996 da et WTO-panel ble nedsatt i konflikten.

---

<sup>13</sup> Store deler av opplysningene i dette avsnittet er basert på to ulike dokumenter: En kronologisk oversikt over hormonsaken presentert på internettsidene til United States Departement of Agriculture. Disse sidene er gjengitt som eget vedlegg bakerst i rapporten. Det andre dokumentet er en pressemelding som heter «The hormone case: Background and history» gitt ut av EU-kommisjonen i mai 2000.

I USA er det 6 typer hormoner som i en årrekke har vært tillatt brukt for å øke veksten hos storfe hvorav tre er naturlige (estradiol, progesteron og testosteron) og tre er syntetiske (zeranol, melengestrol acetat og trenbolon acetat) (USDA 1999). De kunstige hormonene som brukes i storfekjøttproduksjonen, har funksjoner som 'aper' etter de naturlige hormonene. Den åpenbare hensikten med å benytte seg av veksthormoner i storfekjøttproduksjonen er at dyra vokser raskere. På denne måten blir produksjonskostnadene mindre.

I 1995 trådte den nye WTO-avtalen i kraft, og det nye matregimet med SPS-avtalen som et viktig element, kom dermed på plass. Nettopp SPS-avtalen viser seg å bli den delen av WTO-avtalen som først og fremst er relevant for spørsmålet om legitimiteten i EUs importforbud. I 1995 vedtok dessuten Codex-komiteén fire prinsipper knyttet til hvilken rolle vitenskapelig dokumentasjon skal spille i forbindelse med beslutningsprosesser, dette med sterk motstand fra EU. I tillegg vedtok Codex-komiteén maksimumsgrenser for restverdier av de syntetiske hormonene, mens det ble vist til at slike maksimumsgrenser var unødvendig for naturlige hormoner ettersom disse ble ikke ble antatt å utgjøre noen helsefare. Flere av argumentene som amerikanerne lenge hadde fremmet i konflikten ble på denne måten nedfelt i matregimet, både som konkrete standarder og som prinsipper for arbeidet med standardisering. Vi ser at USAs sterke engasjement i Codex ga resultater, og disse endringene i regimet fikk senere betydning for hvordan hormonsaken ble behandlet i WTO.

I januar 1996 tok USA hormonsaken til tvisteløsningsmekanismen i WTO. I mars samme år ble de første konsultasjonene holdt i Geneve, hvor Canada, Australia og New Zealand støttet USA i klagen. Dermed ser vi at alle aktørene vi har beskrevet i denne rapporten, har involvert seg i konflikten. De amerikanske interessene i konflikten er rent økonomiske. Dette ble understreket av den amerikanske landbruksministeren, Dan Glickman, som i januar 1996 kommenterte de amerikanske intensjonene ved å sette i gang formelle konsultasjoner med EU innenfor rammen av WTO (USDA 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. (...) 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 fastslår altså at man ikke anser EUs argumenter som legitime, og at importforbudet bør oppheves dersom man ikke kan gi troverdig vitenskapelig dokumentasjon for å opprettholde det. Det er et stort økonomisk tap som påføres amerikanske kjøttprodusenter som følge av importforbudet. Canadiernes interesser er av samme art selv om deres eksport av kjøtt til EU ville ha vært i en mindre skala enn amerikanernes. Australia og New Zealand er som medlemmer av Cairns-gruppen, opptatt av størst mulig grad av frihandel, og støtter således USA i deres sak. I tillegg har vi sett at de begge er opptatt av at handelsrestriksjoner skal ha et vitenskapelig belegg for å innføres.

I mars 1996 vedtok Ministerrådet i EU mot Storbritannias stemme å utvide forbudet mot vekstfremmende hormoner til å gjelde kunstige, vekstfremmende midler. Fra EUs side har nødvendigheten av å opprettholde og sikre forbudet mot hormoner vært et viktig argument så lenge det eksisterer en mulighet for at hormonene kan være helseskadelige. I tillegg har EU-kommisjonen påpekt at det er nødvendig å ta hensyn til forbrukernes motstand mot bruken av disse hormonene. Vi ser altså at EU vektlegger forbrukerhensynet, og at de ønsker en strengere holdning til bruk av hormoner i kjøttproduksjon. Samtidig ser det ut til at EU med sine mange medlemsland og institusjonelle oppbygning, har større vansker enn USA med å opptre enhetlig. Denne gangen uttrykker Storbritannia motstand mot vedtaket, mens vi så at i hormonsakens tidlige faser, ønsket Europaparlamentet en strengere holdning til bruk av hormoner enn EU-kommisjonen.

I juli 1996 ble det nedsatt et panel i henhold til tvisteløsningsmekanismen som begge parter aksepterte. Panelets rapport slo fast at EUs importforbud ikke var forenlig med EUs forpliktelser i henhold til SPS-avtalen. Dette først og fremst fordi forbudet ikke hadde tilstrekkelig vitenskapelig grunnlag, det vil si at det ikke bygde på en forsvarlig risikovurdering eller på relevante internasjonale standarder. Som nevnt tidligere hadde USA brukt sin innflytelse strategisk gjennom arbeidet i Codex-komiteén og SPS-avtalen for at det skulle stilles strenge vitenskapelige krav til dokumentasjon for å begrunne handelsbegrensende tiltak, og gjennom utformingen av Codex-standarder for restverdier av hormoner.

EU anket, og saken gikk til WTOs apellorgan i september samme år. Apellorganets rapport ble lagt fram et halvt år etterpå, og selv om den reverserte flere av panelets funn, så opprettholdt den hovedkonklusjonen om at EUs importforbud ikke var forenlig med SPS-avtalen. EU ble pålagt å sørge for at de handelspolitiske tiltakene ble brakt i overensstemmelse med WTOs regelverk. Dette mente både USA og Canada at EU måtte gjøre innen en konkret tidsfrist, mens EU selv fastholdt at de ville gjennomføre dette «så raskt som mulig». Etttersom man ikke kunne komme til enighet om dette, ba EU om at et voldgiftsorgan skulle foreta en bindende avgjørelse. Resultatet av voldgiftens var at EU måtte sørge for at de overholdt forpliktelsene sine i henhold til WTO innen en frist på 15 måneder. USA var forøvrig fornøyd med appellorganets rapport, ettersom konklusjonen om at EUs importforbud ikke var forenlig med gjeldende avtaler i WTO ble opprettholdt. Vi skal senere se at også EU faktisk var ganske fornøyd med appellorganets rapport.

Den 13. mai 1999 utløp fristen for EU til å åpne markedet for import, noe EU ikke gjorde. USA fikk da godkjent av WTO å innføre gjengjeldelsestiltak til en verdi av 116,8 millioner dollar. Canada krevde på sin side å få godkjent gjengjeldelsestiltak til en verdi av 75 millioner canadiske dollar per år, men fikk dette redusert til 11,3 millioner. Den 29. juli 1999 iverksatte USA straffetiltakene mot EU ved å innføre avgifter hovedsakelig på landbruksprodukter til en verdi av de beregnede kostnadene ved EUs importforbud. Hardest rammet ble Frankrike, Tyskland, Italia og Danmark, mens varer med stor betydning for Storbritannia unngikk avgifter. Grunnen til denne forskjellsbehandlingen fra amerikanernes side, var sannsynligvis at Storbritannia ved flere anledninger har gått imot EUs vedtak og forslag i denne saken.

EU avventer nå videre vitenskapelige studier angående tryggheten av å innta hormonbehandlet kjøtt. Resultater av arbeidet med å finne bevis som gir grunnlag for å opprettholde importforbudet, var ventet mot slutten av år 2000<sup>14</sup>. Den amerikanske argumentasjonen er enkel og lettfattelig og fokuserer på at hormoner finnes naturlig hos mennesker og dyr:

- Hormonimplanater settes i dyrets øre og gir derfra fra seg små doser over lang tid. Dosene er utformet slik at de gir maksimal vekst for dyret, og det er derfor ingen vits i å sette flere implanater på ett dyr.
- Det skal gå en viss tid fra hormonbehandlingen avsluttes til dyret slaktes, og når dyret slaktes forkastes øret.
- Hormoner er vanlig i mange typer mat. Eksempelvis må man spise mer enn 6 kilo hormonkjøtt for at det skal tilsvare hormonnivået i ett egg<sup>15</sup>.
- Internasjonale organer har kommet fram til at det ikke er skadelig å spise storfekjøtt som er behandlet med veksthormoner etter de retningslinjene som er beskrevet ovenfor.
- Siden EU nekter å importere dette kjøttet, er det ifølge SPS-avtalen EU selv som må bevise at dette kjøttet er skadelig for mennesker. Deres argumentasjon viser blant annet til en rapport lagt fram av *The Scientific Committee on Veterinary Measures relating to Public Health*, som konkluderer med at det er dårlig kontroll med bruken av hormoner i amerikansk storfekjøttproduksjon (EU-Kommisjonen 1999):
- Det fremkommer tilfeller hvor hormoner brukes på måter som ikke er tillatt, eksempelvis i store mengder. Misbruk av hormoner øker risikoen for en rekke sykdommer som kreft.
- Det er ikke noen kontroll med at hormonbehandlingen skjer slik det er forutsatt. Hormonimplanater selges over disk i USA, uten at man trenger noen form for veterinærattest
- Det er funnet implanater andre steder enn øret, og flere implanater på samme dyr. Verken myndighetene i USA eller Canada har regelmessige kontroller for feilplassering av implanater, til tross for at det i 1986 ble avdekket at dette foregikk i stor grad. Hvis en del av dyret som har hatt et implanat kommer inn i menneskers matkjede, blir risikoen for kreft mangedoblet.
- En undersøkelse viste at 12 % av såkalte ikke-hormonbehandlede dyr likevel hadde rester av syntetisk framstilte hormoner som ikke skal kunne finnes i et ikke-behandlet dyr.

Vi ser her at argumentasjonen mellom EU og USA går forbi hverandre på dette området. USA argumenterer for at forskriftsmessig bruk av veksthormoner ikke gir helseskade. EU argumenterer på sin side for at feil bruk av hormonpreparater forekommer, og at dette gir mat som er helseskadelig for mennesker. EU fokuserer mest på økt kreftfare i denne sammenheng. Apellorganets rapport i –98 fastslo da også at man fra EU hadde fremskaffet:

---

<sup>14</sup> Opplysninger fra Agra Europe 17. mars 2000 og 31. mars 2000.

<sup>15</sup> Dette gjelder for hormonet som ligner på estradiol (kunstig framstilt), så det er ikke mulig med direkte sammenligning. I USDA's argumentasjon framkommer flere slike eksempler.

*«General studies which do indeed show the existence of a general risk of cancer; but they do not focus on and do not address the particular kind of risk at stake here – the carcinogenic or genotoxic potential of the residues of those hormones found in meat derived from cattle to which the hormones had been administered for growth promotion purposes...those general studies are in other words relevant but do not appear to be sufficiently specific to the case at hand.»*

Man mener å kunne bevise at reststoffer av hormoner virker kreftfremkallende på mennesker, særlig er disse resultatene knyttet til hormonet estradiol<sup>16</sup>, og man vil fortsette å forske på dette i tiden som kommer. Således vil importforbudet opprettholdes. Forbrukerinteresser er legitime å fremme innenfor det internasjonale matregimet, og det er da også disse som EU har brukt som hovedbegrunnelse for å opprettholde importforbudet. Vektleggingen av forbrukerinteressene ser vi blant annet gjennom pressemeldingen som ble lagt fram av EU-kommisjonen i forbindelse med appellorganets rapport, som ga EU støtte på enkelte punkter utenom selve importforbudet (EU-kommisjonen 1998):

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

Et annet aspekt ved EUs vektlegging av forbrukernes interesser, er at dette også kan ha økonomiske konsekvenser. Begrunnelsen for dette er at tillatt bruk av hormoner kan føre til redusert kjøttsalg totalt, grunnet bekymringer og skepsis hos forbrukerne. Tilsvarende forbrukerpress eksisterer ikke i USA, der man har vært vant til å spise hormonbehandlet kjøtt i en årrekke. Ut fra dette ser vi at EU trolig i større grad enn USA har økonomiske interesser i å ta forbrukerhensyn. Et godt eksempel på slik forbrukerfrykt, er det sviktende kjøttforbruket som har funnet sted i flere europeiske land i forbindelse med kugalskap. Etter at kugalskap ble oppdaget i flere land utover høsten 2000, har forbruket av storfekjøtt gått drastisk ned. Gjennomsnittlig ligger nedgangen i forbruket på 27 prosent siden oktober 2000, mens prisene har gått ned med 26 prosent. I enkelte land er det imidlertid atskillig lavere tall.

Fra å være en bilateral konflikt mellom EU og USA som startet på 80-tallet, utviklet hormonsaken seg til å gå helt til WTO-panelet. Saken er ikke ferdig etter som EU ikke har etterkommet kravet om å fjerne importforbudet, noe de trolig heller ikke kommer til å gjøre. I stedet kommer man høyst sannsynlig til å fortsette å ta kostnadene som følger av USAs straffetoll. Hormonforbudet har vært et nyttig

---

<sup>16</sup> Informasjon fra dokumentet «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 (adopted on 03 May 2000)» gitt ut av EU-kommisjonen.

«middele» for å holde mektige konkurrenter som USA og Canada ute fra det europeiske markedet. Fra EU sin side innrømmes det da også at hormonsaken i sin tidlige fase var et rent proteksjonistisk virkemiddel, men at saken ikke er av en slik karakter lenger. For EU er det nå som vi har sett, klare forbrukerinteresser knyttet til importforbudet.

Hormonsaken synliggjør forskjeller i verdier, normer og oppfatninger av prinsipper mellom WTO-medlemmer. Både USA og EU har handlet ut fra hva som er akseptabelt ut fra sine nasjonale verdier og normer. Saken har også bidratt til å plassere trygg mat langt mer sentralt på den internasjonale agendaen enn tidligere. Det er videre blitt mulig å diskutere hvordan hensynet til at forbrukerne skal sikres trygg mat, kan kombineres med at hensynet til ikke-diskriminering i handelen med matvarer skal bli ivaretatt. I hormonsaken har både konsultasjonene, nedsettelsen av et panel i henhold til tvisteløsningsmekanismen, ankesaken og voldgiftssaken, vært utført i tråd med gjeldende avtalebestemmelser i WTO-regimet.

# Referanser

---

Agra Food Europe 1999: Mai, Mars 17. Mars 31.

ANZFA 2000: *Labelling genetically Modified Foods*, ANZFA Fact Sheet, <http://www.anzfa.gov.au/documents/fs036.asp>

ANZFA 1999: «*Regulating Genetically Modified Foods*», Speech prepared for the APEC Technomart III Conference in Queensland, 3.nov.1999. Holdt av Mr. Ian Lindenmayer, Managing Director Australia New Zealand Food Authority. [Http://www.anzfa.gov.au/documents/sp008\\_99.asp](Http://www.anzfa.gov.au/documents/sp008_99.asp).

Bredahl, M., E.E Holleran og J.R. Northern 1999: *Food Security: Definitions, Dimensions and role in WTO*. NILF-rapport 1999:2. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.

Byrne, David 2000: *A European Food Authority*. Remarks by European Commissioner David Byrne to the Group of the European People Party and European Democrats in the European Parliament (EPP/ED), Brussels 27.09.2000. [http://www.europa.eu.int/comm/dgs/health\\_consumer/library/speeches/57\\_en.html](http://www.europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/speeches/57_en.html)

Canadian Food Inspection Agency 2000: hjemmesider <http://www.cfia.ca>

Canadian Food Inspection Agency 2000b: *International Activity on the Labelling of Foods Derived from Biotechnology*. Mai 2000. <Http://www.cfia-acia.agr.ca/english/ppc/biotech/labeti/inter.shtml>

Canadian Food Inspection System 2000: hjemmesider. <http://www.cfis.agr.ca>

Codex Alimentarius Commission 2000: *Report of the first session of the Codex Ad Hoc Intergovernmental Task Force on foods derived from biotechnology*. Chiba 14–17 March 2000. Joint FAO/WHO Food Standard Programme. Alinorm 01/34.

Eldby, Hanne 2000: *Markedet for kjøtt i EU, de nye søkerlandene og på verdensmarkedet i perioden 1999–2006*. Kortnotat 3–2000. Landbrukets Utredningskontor, Oslo



- Europakommisjonen 2000a: *Meddelelse fra Kommisjonen om forsiktighetsprincippet*.  
Communication from the Commission on the precautionary principle.  
[http://europa.eu.int/comm/dgs/health\\_consumer/library/pub/pub07\\_da.pdf](http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/pub/pub07_da.pdf)
- Europakommisjonen 2000b: *Facts on GMOs in the EU*. Pressemelding. Memo 00/43. Juli 2000.  
[http://www.europa.eu.int/comm/dgs/health\\_consumer/library/press/press63\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/press/press63_en.pdf)
- Europakommisjonen 2000c: *WTO Dispute Settlement and Appellate Body Findings*. The «hormone» case: Background and history. Pressemelding 24.mai 2000.  
[Http://europa.eu.int/comm/dgs/health\\_consumer/library/press/press57\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/press/press57_en.html)
- Europakommisjonen 2000d: *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*. (adopted on 03 May 2000)»  
[Http://europa.eu.int/comm/dgs/health\\_consumer](http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer)
- Europakommisjonen 2000: *White Paper on Food Safety*.
- Europakommisjonen 1999: *Abusive use and difficulties of controls of growth hormones increase risks*. Pressemelding Mai 1999.  
[Http://europa.eu.int/comm/dg24/library/press/press25\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/dg24/library/press/press25_en.html)
- Europakommisjonen 1998: *WTO ruling on EU hormone ban is a victory for European consumers*. Pressemelding, 16.01.98. [Http://www.europa.eu.int/rapid](http://www.europa.eu.int/rapid).
- Europakommisjonen 1997: *The general principles of food law in the European Union*. Commission Green Paper, COM (97).
- FAO 1999: *Report of the Conference on International Food Trade Beyond 2000: Science-Based Decisions, Harmonization, Equivalence and Mutual Recognition*. Melbourne, Australia, 11–15 October 1999.
- Food and Drug Administration 2000: *Progress and Perspective. Food Safety Initiative*. FY'99 Annual Report. [Http://vm.cfsan.fda.gov/~dms/fsirp990.html](http://vm.cfsan.fda.gov/~dms/fsirp990.html)
- FDA/USDA 2000: *U.S. Food Safety System Country report*.  
<http://www.foodsafety.gov/~fsg/fssyst2.html>

- FDA/CFSAN 2000: *Egg Safety Action Plan Update*, Food Safety Initiative. Center for Food Safety and Applied Nutrition. FDA, April 2000.  
[Http://vm.cfsan.fda.gov/~dms/fsiup06.html](http://vm.cfsan.fda.gov/~dms/fsiup06.html)
- Food Safety and Inspection Service 2000: *Statement of Catherine E. Woteki*, Under Secretary for Food Safety, USDA, speech before the Subcommittee on Agriculture, Rural Development, FDA, and related agencies, 21.mars 2000.  
[Http://www.fsis.usda.gov/OA/congress/test\\_cw2.htm](http://www.fsis.usda.gov/OA/congress/test_cw2.htm)
- Food Safety Initiative 2000: *Progress and Perspective*. FY'99 Annual Report. US Food and Drug Administration – April 2000.  
[Http://vm.cfsan.fda.gov/~dms/fsirp990.html](http://vm.cfsan.fda.gov/~dms/fsirp990.html)
- Hagelia, Ayse B. et al 1999: *Aktører, posisjoner og handlingsrom i de kommende WTO-forhandlingene*, NILF-rapport 1999:12, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- Health Canada 2000: hjemmesider. <http://www.hc-sc.gc.ca>
- Hobbs 2000: Pressemelding fra Hon Marian Hobbs som er Minister for the Environment, datert den 17. April 2000. Mottatt fra New Zealand Mission i Geneve, Sveits.
- Nationen 11.06.99
- OECD 2000: *Compendium of national food safety systems and activities*. Ad Hoc Group on Food Safety. SG/ADHOC/FS(2000)5/ANN/FINAL.  
[Http://www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- Office of the United States Trade Representative 2000: *USTR releases 2000 inventory of trade barriers*, 31. mars 2000.  
[Http://www.ustr.gov/releases/2000/03/00-23.html](http://www.ustr.gov/releases/2000/03/00-23.html)
- O'Rourke, Raymond (1998): *European Food Law*. Palladian Law Publishing, Bembridge
- President's Council on Food Safety 2000: *Draft Preliminary Food Safety Strategic Plan for Public Review*. January 7, 2000. <http://www.foodsafety.gov/~fsg/>
- Tviberg, Leif K. og Hagelia, Ayse B. 1998: *Foredragsmalar om WTO*. Landbrukets Utredningskontor, Oslo
- United States Department of Agriculture 1996: *Statement by Secretary Glickman on the US' request for Consultations Under the World Trade Organization*, About the European Union's Hormone Ban, 26.januar, 1996. United States Department of Agriculture (<http://www.fas.usda.gov>).

United States Departement of Agriculture 2000: Kronologisk oversikt over hormonsaken.

[Http://www.fas.usda.gov:80/info/factsheets/hormone.html](http://www.fas.usda.gov:80/info/factsheets/hormone.html)

United States Departement of Agriculture 1999: *A primer on beef hormones*, 24 februar 1999 (<http://www.fas.usda.gov:80/itp/policy/hormone2.html>).

Veggeland, Frode 2000: *Eksterne sjokk og institusjonell endring. Kugalskap-saken og reformer i EU*. Artikkel i Nordiske Organisasjonsstudier Nr.2–2000. Årgang 2. Fagbokforlaget, Oslo.

Veggeland, Frode 2001: *Internasjonale regimer og regulering av trygg mat*. NILF-rapport nr.3. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo

World Trade Organization 1998: *Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*.

<http://www.wto.org/wto/goods/spsagr.htm>

Øverby, Jo A. og Bottheim Ola, U. 1995: *Uruguayunden – GATT/WTO Tidsskille for norsk jordbruk*. Landbruksforlaget, Oslo

# Vedlegg 1

---

## Liste over informanter

Gene Philhower, Agricultural Attache, USTR, Geneve.

Jesus Zorrilla, Councillor, Delegation of the European Commission, Agriculture, Geneve

Paul Martin, Counsellor, Permanent Mission of Canada, Geneve

Hamish McCormick, Australian Permanent Mission to the World Trade Organisation, Geneve

Trevor Matheson, New Zealand Permanent Mission, Geneve

Bjørn Strøm, Norsk Landbrukssamvirke, Brussel