

# MARLUS

SCANDINAVIAN INSTITUTE OF MARITIME LAW

Markus A. B. Laurantzon

## Fra hav til bord

– rettslige konsekvenser for norsk sjømatnæring  
ved bortfall av EØS-avtalen

# Fra hav til bord

– rettslige konsekvenser for norsk sjømatnæring  
ved bortfall av EØS-avtalen

Av Markus A. B. Laurantzon



MarIus No. 528  
Sjørettsfondet  
Nordisk institutt for sjørett  
Universitetet i Oslo

© Sjørettsfondet, 2020

ISSN: 0332-7868

Sjørettsfondet  
University of Oslo  
Scandinavian Institute of Maritime Law  
P.O. Box 6706 St. Olavs plass 5  
N-0130 Oslo  
Norway

Phone: 22 85 96 00

E-post: [sjorett-adm@jus.uio.no](mailto:sjorett-adm@jus.uio.no)

Internet: [www.jus.uio.no/nifs](http://www.jus.uio.no/nifs)

Editor: Professor dr. juris Trond Solvang –

e-mail: [trond.solvang@jus.uio.no](mailto:trond.solvang@jus.uio.no)

For subscription and single-copy sale, please see Den norske bokbyen  
– The Norwegian Booktown

Internet: <http://bokbyen.no/en/shop/>

E-mail: [post@bokbyen.no](mailto:post@bokbyen.no)

Print: 07 Media AS

# Innhold

1	INNLEDNING.....	5
2	TVERRGÅENDE SPØRSMÅL .....	9
2.1	Innledning .....	9
2.2	EØS-avtalens saklige anvendelsesområde .....	9
2.2.1	Sjømat som varer faller «utenfor» .....	10
2.2.2	Sjømat er innenfor der det er «særskilt angitt» .....	16
2.3	EØS-avtalens geografiske virkeområde .....	18
2.4	Statsstøtte .....	26
2.5	Miljøkrav .....	31
3	FANGST AV HAVETS LEVENDE RESSURSER: VILLFISKET.....	38
3.1	Innledning .....	38
3.2	Fiskeriforvaltning, fordelingen av kvoter mellom Norge og EU, og fisket på EUs kvoter .....	39
3.3	Utøvelsen av fisket på norske kvoter .....	42
4	PRODUKSJON AV NÆRINGSMIDLER: SÆRLIG OM OPPDRETTSNÆRINGEN.....	49
4.1	Innledning .....	49
4.2	Adgangen til å drive fiskeoppdrett.....	49
4.3	Tjenester til oppdrettssektoren.....	52
4.4	Mattrygghet: Veterinæravtalen .....	53
5	FOREDLING OG FRAKT: FISKENS REISE FRA RÅSTOFF TIL ANDRE MARKEDER .....	60
5.1	Innledning .....	60
5.2	Transitt .....	60
5.3	Foredling .....	62
5.4	Transport av fisk .....	63
6	HANDEL MED FISK: DET GRENSEOVERSKRIDENDE ELEMENT. 67	
6.1	Inspeksjoner på grensen .....	67
6.2	Toll og andre lignende tiltak .....	68
6.2.1	EØS-avtalen protokoll 9 .....	68
6.2.2	Frihandelsavtalen, fiskebrevet og «kompensasjonsavtaler».....	72
6.2.3	Tollbyrden ved et bortfall av EØS-avtalen .....	79
6.3	Konkurransen og antidumping .....	84

7	KONSEKVENSENE: EN FORENKLET REISE FRA HAV TIL BORD? .....	91
8	KILDELISTE.....	95
	8.1 Litteratur .....	95
	8.2 Offentlige dokumenter .....	99

# 1 Innledning\*

Hovedspørsmålet som behandles i denne artikkelen er hvordan et eventuelt bortfall av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen) ville påvirket de rettslige rammene for norsk sjømatnæring.<sup>1</sup> Med «bortfall» siktes det i denne sammenheng til at Norge trer ut av EØS-samarbeidet, og at EØS-avtalen opphører mellom partene.<sup>2</sup> Bakgrunnen for at dette spørsmålet behandles er todelt. For det første hender det at det tas til orde for at Norges rettslige integrering med EU burde begrenses – kanskje i såpass grad at man trer ut av EØS-samarbeidet i sin helhet. Dersom dette skulle være aktuelt, er det viktig at man har et klart bilde av hva EØS-avtalen representerer i dag og hvor man står dersom Norge skulle trekke seg fra avtalen. For det andre har forfatteren, i samarbeid med professor dr. juris Finn Arnesen, bidratt til et bokprosjekt om konsekvensene for norsk sjømatnæring ved et bortfall av EØS-avtalen. Prosjektet har tittelen «Fiskerinæringen og Europa: EU-medlemskap, EØS eller NOREXIT?». Artikkelen er en utvidet versjon av dette bidraget.<sup>3</sup>

---

\* Forfatteren er stud. jur. og vitenskapelig assistent ved Nordisk institutt for sjørett (NIFS). Her er han tilknyttet NIFSs havbruksrettsprosjekt. Prosjektet er finansiert av Fiskeri- og Havbruksnæringens Forskningsfond (FHF) og foregår i samarbeid med universitetene i Bergen og Tromsø.

Forfatteren retter takk til Finn Arnesen, Ola Mestad, Erik Århus, Arne Melchior for hjelp, sparring, samtale og veiledning. Videre takk til NUPI og Fiskeri- og Havbruksnæringens Forskningsfond (FHF).

<sup>1</sup> EØS-avtalen regulerer i det vesentlige relasjonen mellom EFTA-statene Norge, Liechtenstein og Island og EU og dens medlemmer. Det europeiske samarbeidet går lenger tilbake i tid enn EU har vært EU. Den europeiske kull- og stålunion, Det europeiske økonomiske fellesskap (EØF) og Det europeiske fellesskap (EF) var alle viktige brikker på veien til EU. Forfatteren vil i det følgende gjennomgående bruke betegnelsen EU også når EØF eller EFs forhandlinger eller samarbeid med Norge omtales.

<sup>2</sup> Dette kan ev. også skje ved at EU og EFTA statene blir enige om at de ikke lenger anser EØS som fruktbart og terminerer avtalen, jf. Wien-konvensjonen om traktater (VCLT) art. 54.

<sup>3</sup> Prosjektet skal etter planen publiseres sensommer 2020, og står med NUPIs Arne Melchior og Frode Nilssen ved Nord universitet som redaktører.

EØS-avtalen er i utgangspunktet en alminnelig folkerettslig traktat.<sup>4</sup> Det følger av EØS-avtalen art. 127 at en avtalepart kan «trekke seg» fra EØS-avtalen. Minst tolv måneder før ønsket uttreden plikter avtaleparten å sende et varsel til de andre avtalepartene. Den videre prosessen for uttreden er ikke nærmere regulert, og det er generelt stor usikkerhet knyttet til konsekvensene av et eventuelt bortfall. Det er ikke krav til at avtalepartene skal fremforhandle en avtale om de «nærmere bestemmelser om utmeldingen», slik det er ved utmelding av EU.<sup>5</sup> Norge og EU vil likevel være nødt til på viktige områder, å fremforhandle nye avtaler. Utfallet av disse forhandlingene vil påvirke «mykhetsgraden» av uttreden. Virkningen av det man kunne kalt en «NOREXIT» er derfor i stor grad knyttet til hypoteser og forhandlingssituasjonen vis-a-vis EU.

I analysen av rettsvirkningene for norsk sjømatnæring ved et bortfall av EØS-avtalen, tas det derfor utgangspunkt i en såkalt «hard exit» – et bortfall av EØS-avtalen, protokoller og vedlegg i sin helhet, uten ytterligere tilpasningsavtaler. På denne måten vil man få et så klart bilde som mulig av EØS-avtalens betydning for sjømatnæringen.

Ved et eventuelt bortfall av EØS-avtalen vil forholdet mellom Norge og EU reguleres av den øvrige folkeretten. Det vil si at man – i hvert fall som et utgangspunkt – faller tilbake på andre overenskomster med Norge og EU som parter, og den generelle folkeretten. Sett bort ifra EØS-avtalen, har Norge i underkant av 100 avtaler med EU, men også disse

---

<sup>4</sup> Det er i folkeretten utviklet en egen metodelære som er retningsgivende for tolkingen av traktater. Denne er utviklet gjennom praksis og er i det vesentlige ansett å være internasjonal sedvanerett. Metodelæren er i stor grad kodifisert i VCLT. Hovedregelen for tolking av traktater er at de skal bli tolket i samsvar med «the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose», jf. VCLT Art. 31 nr. 1. Utgangspunktet er altså *ordlyden* lest i lys av sin hensikt og formål. For EU-retten er det imidlertid utviklet en særegen tolkingslære, som skiller seg fra reglene som kommer til uttrykk i VCLT. Et viktig hensyn i EØS-retten er ensartethet med EU-retten og EØS-retten skal tolkes EU-konformt, jf. EØS-avtalen art. 6. Samtidig er EØS-avtalen en alminnelig folkerettslig avtale. Dette byr på visse særegenheter hva gjelder metoden. VCLT art. 31 vil likevel være utgangspunktet for tolkingen av EØS-avtalen.

<sup>5</sup> Traktaten om den europeiske union (TEU) art. 50.

kan sies opp.<sup>6</sup> Frihandelsavtalen av 1973 nevnes ofte som et «alternativ» til EØS-avtalen, og er fortsatt i kraft mellom partene.<sup>7</sup>

For å forstå hva som faller bort sammen med EØS-avtalen, vil det for det første være av interesse å analysere hvilke ordninger som faller inn under avtalens anvendelsesområde. Det vil si hva Norge har forpliktet seg til og hvilket rettslig spillerom disse overlater til Norge på sjømatområdet. For det andre vil det være av interesse å se nærmere på hva i relasjonen mellom Norge og EU som reguleres av andre avtaler enn EØS-avtalen og hva konsekvensene ved et bortfall av EØS-avtalen er for disse avtalene. I hvilken grad vil for eksempel innholdet i Norges avtaler med EU, som i utgangspunktet ikke er knyttet til EØS-avtalen, påvirkes? Forutsetter disse EØS-tilslutning eller står de selvstendig? Vil de kunne falle bort helt eller delvis fordi de er såpass tett knyttet til EØS-avtalen? Vil man måtte si opp disse avtalene fordi de ikke lenger kan anvendes etter sitt innhold? Eller får de rett og slett et endret innhold?

Det bør her nevnes at det knapt er et rettsområde som ikke påvirkes av EØS-avtalen og det er klart at dette også gjelder mange aspekter ved sjømatnæringen. Formålet med artikkelen er ikke å gi en uttømmende redegjørelse for EU-rettens påvirkning på fiskenæringen. Det har heller vært å favne om de grunnleggende grener av fiske- og sjømatnæringen og løfte frem de viktigste problemstillingene på de forskjellige stadier i sjømatproduktets livsløp, fra «hav til bord». På denne måten er formålet å belyse rekkevidden og omfanget av EU/EØS-retten på området.

I kapittel 3 behandles reguleringen av fiskeforvaltning og fangst. I kapittel 4 behandles spørsmål som særlig reiser seg knyttet til oppdrettsnæringen. Kapittel 5 behandler fiskens reise fra råstoff til grensen, bl.a. retten til transitt, reguleringen av fiskeforedlingsindustrien og transport. I kapittel 6 behandles den grenseoverskridende handel med sjømat, toll og lignende tiltak.

---

<sup>6</sup> De fleste er innen områdene for justispolitikk og utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik.

<sup>7</sup> Om frihandelsavtalen se St.prp. nr. 100 (1991–1992) *Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS)*, s. 102.



Samtidig er det ikke alltid hensiktsmessig å skille mellom disse leddene i fiskens reise fra hav til bord. Det finnes forståelig nok glidende overganger i den rettslige reguleringen av de forskjellige leddene i næringskjeden, og det er flere spørsmål som reiser seg på tvers av disse problemstillingene. Slike tverrgående spørsmål vil bli behandlet i kapittel 2.

## 2 Tverrgående spørsmål

### 2.1 Innledning

I dette kapitlet behandles nærmere visse særlige spørsmål som reiser seg, på tvers av de forskjellige leddene i fiskens livsløp og reise fra hav til bord. I kapittel 2.2. og 2.3. behandler vi spørsmål knyttet til EØS-avtalens generelle virkeområde; spørsmålet om hvilke anliggender EØS-avtalen regulerer (EØS-avtalens saklige virkeområde) og på hvilke geografiske områder avtalen får anvendelse (EØS-avtalens geografiske anvendelsesområde). Dette er i hovedsak et spørsmål om fisk og sjømat er *EØS-relevant*. For det første er dette et spørsmål om EØS-avtalens generelle regler kommer til anvendelse på sjømatnæringen. For det andre er det et spørsmål om rettsakter som omhandler fisk og sjømat må tas inn i EØS-avtalen, siden EØS-avtalen er en såkalt «assosieringsavtale»<sup>8</sup> og EU-regelverk som omhandler temaer som faller innenfor EØS-avtalens virkeområde, skal tas inn i EØS-avtalens vedlegg. Spørsmålet om EØS-relevans er følgelig av betydning for spørsmålet om hva som faktisk vil falle bort med EØS-avtalen og på hvilke områder EØS-avtalen uansett ikke forplikter Norge.

Spørsmålet om lovligheten av statsstøtte til norske fiskeforetak har vært reist i flere sammenhenger, noe som behandles i kapittel 2.4.

Miljøvern er et sektorovergripende tema som gjennomgående har betydning for utformingen av EU/EØS-retten og hvilke krav vi stiller til forskjellige næringer. Dette gjelder også innenfor sjømatsektoren, som vi behandler i 2.5.

### 2.2 EØS-avtalens saklige anvendelsesområde

For å forstå konsekvensene for sjømatnæringen ved bortfall av EØS-avtalen, er det av stor betydning å forstå rekkevidden av avtalens saklige anvendelsesområde på norsk sjømatnæring. Det er nemlig særlig når det

---

<sup>8</sup> EØS-avtalen art. 1.

kommer til dekningen av (landbruk- og) sjømatprodukter, at EØS-retten avviker fra EU-retten.

EØS-avtalen art. 8 nr. 3 regulerer hvilke varer som faller inn under EØS-avtalens anvendelsesområde. Etter ordlyden får bestemmelsene i «denne avtale» kun anvendelse på «varer som hører inn under kapittel 25 til 97 i det harmoniserte system for beskrivelse og koding av varer» (HS)<sup>9</sup> og varer oppført i protokoll 3. HS Kapittel 25 til 97 gjelder i hovedsak *industri*produkter, mens fisk, krepsdyr, bløtdyr og andre virvelløse dyr som lever i vann og produkter av disse, finnes i henholdsvis HS kapittel 3 og 16.<sup>10</sup> Sjømat som vare, faller derfor i prinsippet utenfor EØS-avtalens regler om det indre marked. I kapittel 2.2.1 vil vi se nærmere på produktavgrensningens anvendelse utover varehandelen.

Produktavgrensningen gjelder kun dersom annet ikke er «særskilt angitt». Som vi kommer tilbake til under, inneholder imidlertid EØS-avtalen på flere områder bestemte ordninger for fisk. Som påpekt i NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU* (Europautredningen), er fiskeri og havbruk «et felt der Norge virkelig kan sies å være utenfor og innenfor EU på en gang».<sup>11</sup>

### 2.2.1 Sjømat som vare faller «utenfor»

I dette kapitlet skal vi behandle betydningen av produktavgrensningen i EØS-avtalen art. 8 nr. 3. Vi finner bestemmelsen i EØS-avtalens Del II om det frie varebyttet og den lyder i sin helhet:

1. I samsvar med bestemmelsene i denne avtale skal det innføres fritt varebytte mellom avtalepartene.

---

<sup>9</sup> Den internasjonale varenomenklaturen er Verdens tollorganisasjons *Harmonized Commodity Description and Coding System* for varer, og deler over 5000 varegrupper inn i undergrupper, identifisert ved en sekssifret kode. Kapitlene er kodens to første sifre.

<sup>10</sup> De øvrige kapitlene i HS, 1 til 24, inneholder i det vesentlige landbruksprodukter. For en oversikt over HS-nomenklaturen og nærmere forklaring og tolking, se HS-kommentarene gjengitt på Tolldirektoratets hjemmesider, [https://tolltariffen.toll.no/templates\\_TAD/Tolltariffen/Publication.aspx?id=61893&epslanguage=no](https://tolltariffen.toll.no/templates_TAD/Tolltariffen/Publication.aspx?id=61893&epslanguage=no).

<sup>11</sup> NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*, s. 666.

2. Med mindre annet er særskilt angitt, får artikkel 10 til 15, 19, 20 og 25 til 27 anvendelse bare for produkter med opprinnelse i avtalepartene.
3. Med mindre annet er *særskilt angitt*, får bestemmelsene i *denne avtale* anvendelse bare for
  - a) varer som hører inn under kapittel 25 til 97 i det harmoniserte system for beskrivelse og koding av varer, med unntak av varer oppført i protokoll 2;
  - b) varer oppført i protokoll 35 i samsvar med de særlige bestemmelser som er fastsatt i protokollen. (mine uthevinger)

Spørsmålet som reiser seg er om produktavgrensningen kun gjelder handelen med varer. Rekkevidden av ordlyden i 8 nr. 3 på annet enn det frie varebytte, er usikker og har vært gjenstand for debatt. En grundig vurdering av dette spørsmålet er gjort av *Nils Kristian Benjaminsen*, i et tidligere nummer av *MarIus*.<sup>12</sup>

Det er i utgangspunktet ingen tilsvarende regulering av anvendelsesområde i de delene av avtalen som er knyttet til fri bevegelighet for personer, tjenester og kapital, og reguleringen av konkurranse, etableringer og statsstøtte. Siden vi finner art. 8 i del II om det frie varebyttet – og nr. 3 i samme bestemmelse som hovedregelen i nr. 1 om fritt varebytte – kan dette tas til inntekt for at produktbeskrivelsen kun gjelder utveksling av varer. Med andre ord at reglene om etableringer, arbeidskraft, statsstøtte, tjenester og kapital gjelder alle typer næringer, uten påvirkning av produktavgrensningen i art. 8 nr. 3. Ordlyden er imidlertid helt generell og det er bestemmelsene i «denne avtale» [EØS-avtalen] som etter art. 8 nr. 3 ikke skal få anvendelse på bl.a. sjømat. Dette kan trekke i retning av at produktbegrensningen ikke bare gjelder anvendelsen av reglene om fri flyt av *varer* innad i EØS, men helt generelt der det er snakk om å anvende EØS-avtalens regler på ordninger som har med produkter som faller utenfor produktbegrensningen i art. 8 nr. 3 å gjøre.

---

<sup>12</sup> Se Benjaminsen, Nils Kristian. «... uatskillelig knyttet til» Om avgrensning av EØS-avtalens saklige virkeområde for fiskeri- og oppdrettsrelatert virksomhet» *MarIus* nr. 488 (2017).

At bestemmelsen må gis et videre anvendelsesområde enn kun på det frie varebytte støttes også av EFTA-domstolens praksis i *Pedidel*.<sup>13</sup> Saken gjaldt spørsmålet om det norske forbudet mot alkoholreklame var en restriksjon på retten til å tilby tjenester over landegrensene. Selskapet *Pedidel* var utgiver av et tidsskrift som rettet seg mot «gourmeter og vinelskere», og ønsket å tilby reklameplass her til utenlandske vinkesportører. Siden vin faller utenfor produktangivelsen i HS 25-97, ble spørsmålet hvilken betydning produktbegrensningen i art. 8 nr. 3 hadde for *tjenesten* reklame for vin. I den forbindelse uttalte domstolen at:

«Begrunnelsen for at disse produktene er holdt utenfor EØS-avtalens *generelle anvendelsesområde* må være at *avtalepartene ønsket å beholde friheten til selv å fastsette sine ordninger*, uten å være bundet av reglene i EØS-avtalen, med mindre noe annet uttrykkelig er bestemt» (mine uthevinger).<sup>14</sup>

I EFTA-domstolens avgjørelse i *Synnøve Finden*, som bl.a. gjaldt spørsmålet om *statsstøttetiltak* knyttet til distribusjon av landbruksprodukter måtte meldes til ESA, gjentas dette.<sup>15</sup> Det heter deretter at:

«EØS-avtalen artikkel 8 nr. 3 fastsetter at varer som ikke omfattes av bokstav a eller b, faller utenfor virkeområdet for «bestemmelsene i denne avtale». Dette tilsier at avtalepartene hadde til hensikt, med mindre annet var angitt, å *holde disse produkter utenfor EØS-avtalens virkeområde*, og *ikke bare utenfor virkeområdet for reglene om fritt varebytte*. For at en EØS-bestemmelse skal få anvendelse på slike produkter, kreves det følgelig et spesifikt EØS-rettslig grunnlag» (mine uthevinger).<sup>16</sup>

Disse uttalelsene bekrefter at bestemmelsens art. 8 nr. 3 skal tolkes etter sin ordlyd og i tråd med formålet om at statene skulle beholde friheten

---

<sup>13</sup> Sak E4/04, *Pedidel*.

<sup>14</sup> *Ibid.*, avsnitt 25.

<sup>15</sup> Se Sak E-1/16, *Synnøve Finden*, avsnitt 56. Se også Sak E-12/16, *Marine Harvest ASA*, avsnitt 66.

<sup>16</sup> Sak E-1/16, *Synnøve Finden*, avsnitt 57.

til «selv å fastsette regler for disse produkter uten hensyn til reglene i EØS-avtalen».<sup>17</sup> Ordninger som gjelder produkter som faller utenfor produktangivelsen faller således som utgangspunkt også utenfor EØS-avtalens virkeområde.

Ordningen må imidlertid fortsatt på en eller annen måte knytte seg til «varen». I *Pedical* uttalte EFTA-domstolen at:

«Dette formålet, som er nevnt ovenfor, innebærer i denne saken at det overlates til EØS-statene selv å avgjøre hvordan handel med vin skal reguleres, uten at de i prinsippet er bundet av reglene om det frie varebytte. EFTA-domstolen slutter på denne bakgrunn at en tjenesteytelse som den i nærværende sak, som *er uatskillelig knyttet til salg av vin*, må anses å falle utenfor anvendelsesområdet for artikkel 36 EØS.

Klageren i den foreliggende sak er utgiver av et vintidsskrift hvis interesse ikke er å selge vin, men å selge annonsetjenester. Slike annonsetjenester har imidlertid til formål å fremme salg av vin, og er *uløselig knyttet til vinhandelen*. Slike tjenester faller derfor, i tråd med konklusjonen i avsnitt 34, utenfor EØS-avtalens anvendelsesområde» (mine uthevinger).<sup>18</sup>

Det følger av EFTA-domstolens resonnement at der en tjeneste har til formål å fremme salg av et produkt utenfor produktangivelsen og således er *uatskillelig knyttet til* omsetningen av dette produktet, vil tjenesten også kunne falle utenfor EØS-avtalens anvendelsesområde. Dette er blitt omtalt som «*Pedical-doktrinen*».<sup>19</sup> I *Synnøve Finden* fant EFTA-domstolen i sin rådgivende uttalelse at *Pedical-doktrinen* også kunne anvendes på reglene om statsstøtte.

Avgrensningskriteriet EFTA-domstolen oppstiller kan imidlertid by på vanskelige tolkningsproblemer der forholdene ikke er like dem

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, avsnitt 56.

<sup>18</sup> Sak E4/04, *Pedical*, avsnitt 34, 35.

<sup>19</sup> Se Arnesen, Finn. «Endringer i deltakerlovens aktivitetskrav – EØS-rettslige spørsmål», 2015 <https://www.regjeringen.no/contentassets/e8b2db9b0c9f4d8ab23d3e57db140dd7/betenkning-arnesen---deltakerlovens-aktivitetskrav-mars-2015.pdf> hentet 29.01.2020 og Benjaminsen, *op. cit.* note 12.

som var oppe i *Pedical* og *Synnøve Finden*. Følger man argumentasjonen om en formålstro tolking og at meningen har vært å holde ordninger knyttet til de aktuelle produktene utenfor, byr ordlyden i art. 8 nr. 3 på få begrensninger og bør kunne anvendes generelt. Dette kan tas til inntekt for at det er tilstrekkelig med tilknytning mellom aktiviteten som er regulert i EØS-avtalen og *produktet* som sådan.<sup>20</sup> Anvendt på det konkrete tilfellet (subsumsjonen) i *Pedical*, knytter likevel EFTA-domstolen ordningen (reklame for vin) til *salget* eller *handelen* med det aktuelle produktet.<sup>21</sup> Det kan således se ut til at det avgjørende er om det foreligger en tilknytning til *omsetningen* av produktet som faller utenfor art. 8 nr. 3. Slik leste også ESA avgjørelsen da de i 2012 argumenterte for at eierbegrensningene i norsk fiskeoppdrettsnæring stred mot EØS-avtalens etableringsregler (*eierbegrensningssaken*).<sup>22</sup>

Til dette kan selvfølgelig innvendes at EFTA-domstolens avgjørelse i *Pedical* var konkret begrunnet og at selv om det i den konkrete saken var tilknytningen til salg eller handel som var avgjørende, utelukker ikke dette muligheten av *andre* tilknytningspunkter til produktet enn omsetning. Det er imidlertid av interesse at EFTA-domstolen i *Synnøve Finden*, med henvisning til *Pedical*, i fastleggelsen av innholdet i rettsregelen uttalte at:

«Ethvert nasjonalt tiltak som er «uatskillelig knyttet» til *omsetningen* av produkter som faller utenfor EØS-avtalens virkeområde, faller selv utenfor dette virkeområde [...]. Det må derfor vurderes om det aktuelle tilskudd er uatskillelig knyttet til *omsetningen* av produkter som faller utenfor EØS-avtalens virkeområde.»<sup>23</sup> (mine uthevninger).

Det ser dermed ut til at EFTA-domstolen på generelt grunnlag knytter *Pedical*-doktrinen an til et vilkår om at det må foreligge nødvendig

---

<sup>20</sup> Se f.eks. i denne retning Benjaminsen, *op. cit.* note 12.

<sup>21</sup> Se Sak E4/04, *Pedical*, avsnitt 34, 35.

<sup>22</sup> Se ESAs åpningsskriv i sak 68781 av 11. juli 2012.

<sup>23</sup> Sak E-1/16, *Synnøve Finden*, avsnitt 59.

tilknytning mellom den aktuelle ordningen og «omsetningen» av en unnatt vare.<sup>24</sup>

Det bør her nevnes at det i konklusjonen i avsnitt 65 kan se ut som at domstolen knytter tilknytningen til produktet og ikke omsetningen. Forfatteren tolker imidlertid EFTA-domstolen i den retning at det avgjørende i domstolens vurdering er at den aktuelle statsstøtten «begunstiger produkter» – eller med andre ord påvirker omsetningen positivt. En slik statsstøtte til produkter utenfor produktangivelsen, trenger ikke skje i samsvar med EØS-avtalens statsstøtteregler.

Så langt har EFTA-domstolen bekreftet at Pedicel-doktrinen kan anvendes på visse typer tjenester og statsstøtte. Hvor langt produktbegrensningen i art. 8 nr. 3 strekker seg og om doktrinen kan anvendes på andre typer tjenester og statsstøtte, bruk av arbeidskraft, etableringer og konkurranseforhold i fiskerieringen, er fortsatt omdiskutert. *Ólafur Jóhannes Einarsson* tar til orde for at Pedicel-doktrinen bør anvendes strengt og kun der ordningen påvirker omsetningen av produktet, og at den «as a matter of principle» ikke bør få anvendelse på reglene om arbeidstager, etableringer og kapital (det kan her nevnes at Einarsson ledet indre markedsavdelingen i EFTAs overvåkingsorgan da han skrev dette).<sup>25</sup> *Torben Foss* tar til orde for at utover det faktum at det frie varebytte er begrenset for fisk, var «traktatpartenes klare mening at de fire frihetene skulle finne anvendelse også i fiskeri- og oppdrettssektoren».<sup>26</sup> *Finn Arnesen* antar at etableringer av foretak knyttet til bl.a. produksjon av sjømat faller utenfor EØS-avtalens saklige virkeområde, mens han mener

---

<sup>24</sup> Det offisielle arbeidsspråket til EFTA-domstolen er engelsk. Begrepet «omsetning» i den norske versjonen av dommen er oversatt fra det engelske begrepet «trade». Begrepet «trade» er nok i størst grad synonymt med det norske begrepet «handel», men felles for begrepene er at de alle beskriver kjøp og salg av noe. Forfatteren er av den oppfatning at den engelske versjonen ikke har påvirkning på tolkningsresultatet.

<sup>25</sup> Einarsson, Ólafur Jóhannes. «Chapter 2: Right of establishment» og «Chapter 3: Services» i Arnesen, Finn mfl. (red). *Agreement on the European Economic Area. A commentary*. Baden-Baden: Nomos, München: Beck og Oxford: Hart, 2018 [heretter: Arnesen mfl.], s. 457, 416.

<sup>26</sup> Foss, Torben. «Analyse av Norges avtaler og samarbeid med EU på fiskeriområdet.» *Europautredningen Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU rapport nr. 4* (2011) s. 25.



det er noe mer usikkerhet knyttet til påvirkningen på kapitalreglens anvendelse.<sup>27</sup> *Nils Kristian Benjaminsen* gir på sin side uttrykk for at det ikke er noe prinsipielt i veien for at Pedicel-doktrinen får anvendelse på enhver bestemmelse i EØS-avtalen, så fremt tilknytningen til *produktet* er sterk nok.<sup>28</sup>

Undertegnede er av den oppfatning at *Synnøve Finden* må tolkes som en presisering av Pedicel-doktrinen, som fastlegger et mer begrenset anvendelsesområde for doktrinen enn det *Pedicel* kan gi inntrykk av ved første øyekast. Etter dette må det forholde seg slik at kun nasjonale tiltak som er «uatskillelig knyttet» til *omsetningen* av produkter som faller utenfor produktangivelsen i art. 8 nr. 3, selv faller utenfor EØS-avtalens virkeområde. Rettstilstanden er imidlertid langt fra avklart, og det gjenstår å se hvordan EFTA-domstolen vil behandle lignende spørsmål i fremtiden og om domstolen i tråd med *Synnøve Finden* vil begrense snarere enn å utvide Pedicel-doktrinen anvendelsesområde.<sup>29</sup>

Hvordan Pedicel-doktrinen spiller inn på de aktuelle stadier i fiskens livsløp vil bli behandlet i kapittel 3 til 6 under.

### 2.2.2 Sjømat er innenfor der det er «særskilt angitt»

Art. 8 nr. 3 ekskluderer ikke fisk og sjømat hvis det er «særskilt angitt» i EØS-avtalen.<sup>30</sup> Det er flere steder «særskilt angitt» at EØS-avtalens bestemmelser skal komme til anvendelse også på ordninger knyttet til fiske- og sjømatnæringen.

Når statene har blitt enige om å utvide EØS-avtalens materielle virkeområde på enkelte forhold, er statene følgelig også ansvarlig for full og lojal implementering av de aktuelle reguleringene (lojalitetsplikten).<sup>31</sup> Der det foreligger

---

<sup>27</sup> Arnesen, *op. cit.* note 19, s. 11.

<sup>28</sup> Benjaminsen, *op. cit.* note 12, s. 19.

<sup>29</sup> Slik det er antatt av Arnesen, *op. cit.* note 19, s. 11.

<sup>30</sup> Som påpekt over var hensikten med bestemmelsen i art. 8 nr. 3 at statene selv skulle kunne fastlegge sine ordninger. Det kreves derfor «et spesifikt EØS-rettslig grunnlag» for at avtalen skal få anvendelse på sjømatprodukter. Se videre sak E-1/16, *Synnøve Finden*, avsnitt 56, 57, sak E-12/16, *Marine Harvest ASA*, avsnitt 65.

<sup>31</sup> EØS art. 3, 7.

særskilte regler for produkter som faller utenfor produktbeskrivelsen i art. 8 nr. 3 kan ikke statene regulere det aktuelle området fritt uten hensyn til disse.<sup>32</sup> Effektivitet og homogenitet er av stor betydning, også der EØS-avtalen får anvendelse på produkter utenfor HS kapittel 25-95, selv om man skal være forsiktig med å tolke bestemmelser om anvendelsesområde utvidende.<sup>33</sup> Selv om Norge ikke er en del av EUs felles fiskeripolitikk (CFP) og art. 8 nr. 3 oppstiller en grense, må fiskeripolitikken utøves i samsvar med de forpliktelser som følger av EØS-avtalen. Tiltak som hindrer eller undergraver reglernes anvendelse er derfor i strid med EØS-avtalen.

I det følgende vil det gis en kort oversikt over de viktigste områdene hvor det er blitt enighet om felles reguleringer for sjømat. Disse faller bort med EØS-avtalen. De enkelte reguleringer vil behandles mer utførlig i kapitlene under.

EØS-avtalens kapittel 2 gjelder landbruks- og fiskerivarer. Av stor praktisk og økonomisk viktighet er art. 17, som viser videre til avtalens vedlegg I om veterinære og plantesanitære forhold. Ved endringen av vedlegg I i 1998, ble hele EUs regelverk for veterinære forhold og mattrygghet tatt inn i EØS-avtalen. Endringen medførte bl.a. at norsk fiskeeksport fikk tilgang til EU-markedet uten grensekontroll i destinasjonsstaten og at det meste av kontrollen med mattrygghet foregår innad i Norge. Betydningen av dette vil bli behandlet i henholdsvis kapittel 6.1. og 4.4.

Det er fastsatt særskilte ordninger for handel med fisk og andre produkter fra havet i protokoll 9, jf. EØS-avtalen art. 20. Protokoll 9 er i bunn og grunn en «egen liten frihandelsavtale» hvor det delvis åpnes opp

---

<sup>32</sup> Sak E-17/15, *Ferske kjøttvarer*, avsnitt 50.

<sup>33</sup> Det er av stor viktighet og i tråd med suverenitetsprinsippet at statene skal kunne ha forutsigbarhet i hva de har forpliktet seg til. Selv om bestemmelser og begreper i folkerettslige avtaler i visse tilfeller må kunne tolkes dynamisk – noe som helt klart også er tilfellet for EØS-avtalen (men også andre folkerettslige avtaler, se f.eks. ICJs avgjørelse i *Navigational Rights* (Costa Rica v. Nicaragua), Judgment, ICJ. Reports 2009, s. 213, særlig s. 243 [66]) – kan ikke dette være tilfellet for bestemmelser om selve det materielle anvendelsesområdet for avtalen. I *Pedicel* uttalte EFTA-domstolen at på tross av formålet om å skape et dynamisk og ensartet EØS, kan ikke art. 8 nr. 3 tolkes dynamisk «ettersom dette ville medføre en utvidelse av avtalens anvendelsesområde», se avsnitt 28.

for frihandel og gis tollpreferanser for visse fisk- og sjømatprodukter.<sup>34</sup> Statsstøttereglene i EØS-avtalens art. 61 omfatter ikke fiskenæringen, men art. 4 til protokoll 9 har egne regler angående konkurransevridende statsstøtte til fiskerisektoren. Handel med fisk og reglene om statsstøtte behandles i henholdsvis kapittel 6.2. og 2.4.

Videre er hele EUs regelverk for harmonisering av tekniske standarder, prøving og sertifisering av varer tatt inn i EØS-avtalen gjennom protokoll 12 og vedlegg II, jf. EØS-avtalen art. 23. Disse bestemmelsene har stor betydning for å hindre tekniske handelsbarrierer, og får anvendelse på «alle varer» (inkludert fisk- og sjømatprodukter) med mindre annet er særskilt angitt. Det er likevel vedlegg I om veterinære og plantesanitære forhold som har hatt størst betydning på sjømatnæringen. Endelig henviser EØS-avtalen art. 9 til protokoll 4 om opprinnelsesregler, som også regulerer fisk og sjømatprodukters opprinnelse og opprinnelsesbevis. Disse vil ikke bli behandlet i det følgende.

Avslutningsvis kan det også være greit å være klar over at de alminnelige reglene i EØS-avtalen kan spille inn som tolkningsmoment, der det er «særskilt angitte» regler for fisk- og sjømatprodukter.<sup>35</sup> Dette kan vi se under i f.eks. avsnitt 2.4 om statsstøtte og 6.3 om konkurranse.

## 2.3 EØS-avtalens geografiske virkeområde

EØS-avtalen art. 126 regulerer det geografiske området EØS-avtalen «skal anvendes på». Bestemmelsens nr. 1 lyder i sin helhet:

1. Denne avtale skal anvendes på de territorier hvor Traktaten om opprettelse av Det europeiske økonomiske fellesskap anvendes på de vilkår fastsatt i den nevnte traktat, og på Islands, Fyrstedømmet Liechtensteins, Kongerike Norges territorium.

---

<sup>34</sup> Bull, Henrik. «Kommentarer til EØS-avtalen art. 20. note 47» i Norsk lovkommentar, Gyldendal Rettsdata, 2013, hentet 29.01.2020; Arnesen, Finn. «Chapter 2: Agriculture and fishery products.» i Arnesen mfl., *op. cit.* note 25, s. 339.

<sup>35</sup> Stefánsson, Stefán M. *The EEA Agreement and Fish and Other Marine Products*. København: Nordic Council for Researches in European Integration Law, 1996, s. 10.

EØS-avtalen kommer med andre ord til anvendelse på *territoriet* til EFTA-statene og for EUs vedkommende de *territorier* hvor EU-traktaten gjelder.<sup>36</sup>

Hvordan bestemmelsen, og da særlig begrepet «territorium», skal tolkes har opp igjennom tidene vært gjenstand for uenighet mellom på den ene siden Norge (og Island), og på den andre siden EU og ESA.<sup>37</sup> Norge er av den oppfatning at ordlyden ekskluderer virksomhet utenfor statenes territorialfarvann, som strekker seg 12 nautiske mil (nm.) fra grunnlinjen. Dette er EU og ESA uenig i. Problemstillingen er av relevans for spørsmålet om EØS-rettsens anvendelse på fisk- og sjømatnæringen, siden store deler av havfisket foregår utenfor norsk territorialfarvann. Problemstillingen aktualiseres ytterligere ved at ny teknologi og nye typer havbruksinstallasjoner muliggjør oppdrett og foredling på «utradisjonelle lokaliteter», utenfor territorialfarvannet.<sup>38</sup>

Spørsmålet om EØS-avtalen får anvendelse på norsk virksomhet i den tilstøtende sone, den økonomiske sone og på kontinentalsokkelen (og i ytterste konsekvens det åpne hav) er uavklart.<sup>39</sup> Hverken EFTA-domstolen eller EU-domstolen har tatt stilling til betydningen av begrepet «territorium» i art. 126., og ingen av partene har til nå initiert tvisteløsning etter EØS-avtalens art. 102 eller 111.<sup>40</sup> Det foreligger riktignok to motstridende

---

<sup>36</sup> Merk for så vidt at Norge har benyttet seg av retten til å holde Svalbard utenfor EØS-avtalens geografiske virkeområde, jf. EØS-avtalens Protokoll 40 om Svalbard.

<sup>37</sup> Finstad, Fredrik Bøckman. «Norway and the EEA». i Arnesen mfl., *op. cit.* note 25 s. 75 flg. og Hillion, Christophe. «Article 127 Withdrawal from the EEA.», *ibid* s. 956 flg.

<sup>38</sup> Se Nærings og fiskeridepartementet. «Havbruk til havs – Ny teknologi-nye områder.» 2019 <https://www.regjeringen.no/contentassets/e29cc668cbf54448a599c6da58cb1b9f/rappport-havbruk-til-havs.pdf> hentet 30.01.2020.

<sup>39</sup> Se Fredriksen, Halvard Haukeland og Gjermund Mathisen. *EØS-rett*. 3. utg., Bergen: Fagbokforlaget, 2018, s. 45; Arnesen, Finn «Territorial Application of the EEA Agreement.» i Arnesen mfl., *op. cit.* note 25, s. 946; Arnesen, Finn, Hanna Furuseth, Alla Pozdnakova og Henrik Ringbom. *Norske lønns- og arbeidsvilkår for sjøfolk i norske farvann og på norsk kontinentalsokkel*. Oslo: Nordisk institutt for sjørett, 2019, s. 33 og Arnesen, Finn og Tarjei Bekkedal «EØS til sjøs» 2017 <https://leveavhavet.no/wp-content/uploads/2017/08/arnesen-bekkedal-eos-til-sjos-endig-versjon.pdf>, hentet 30.01.2020, s. 7.

<sup>40</sup> Finstad, Fredrik Bøckman. «Norway and the EEA.» i Arnesen mfl., *op. cit.* note 25, s. 75.

norske underrettsdommer som tar stilling til innholdet i begrepet,<sup>41</sup> men som vi skal se under har en endelig avklaring fra Høyesterett latt vente på seg.

Ordlyden løser ikke spørsmålet umiddelbart og leder i første omgang tankene i retning av *landterritoriet*. Norges posisjon har vært at begrepet «territorium» skal tolkes i tråd med fast praksis i folkeretten.<sup>42</sup> I folkerettslig tradisjon er begrepet «territory» i hovedsak tolket som landterritoriet og territorialfarvannet, dets havbunn og undergrunn<sup>43</sup> og er sammenfallende med området for statenes suverenitet.<sup>44</sup> Etter Havrettskonvensjonen art. 2 nr. 1 strekker en stats suverenitet seg «beyond its land territory and internal waters [...] to an adjacent belt of sea, described as the territorial sea».<sup>45</sup> Tar man bestemmelsen i EØS-avtalen art. 126 på ordet bør således det geografiske anvendelsesområdet begrense seg til landterritoriet, indre farvann og territorialfarvannet.

ESA og EU har imidlertid vært av den oppfatning at EØS-avtalens territorielle anvendelsesområde må avgjøres etter lignende kriterier som EU-retten.<sup>46</sup> ESA har i denne sammenheng uttalt at «the scope of

---

<sup>41</sup> Dommene kommer fra Agder og Frostating lagmannsrett og er inntatt i henholdsvis LA-2001-1152 (*Kvitsjøen*) avsagt 10. desember 2001 og LF-2006-24118 (*Leinebris*) avsagt 21. september 2006.

<sup>42</sup> Meld. St. 5 (2012–2013) *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU*, s. 41.

<sup>43</sup> Crawford, James. *Brownlie's principles of Public International Law*. 9. utg., Oxford: University Press, 2019, s. 191 og Arnesen og Bekkedal, *op. cit.* note 43, s. 7.

<sup>44</sup> Shaw, Malcolm N. *International law*. 8. utg., Cambridge: University Press, 2017, s. 363. Se også VCLT art. 29 som fastlegger at traktater som utgangspunkt er «bindende på hele statenes territorier». Denne bestemmelsen er tolket dit hen at som utgangspunkt er traktater «binding in respect of all territories over which a State exercises sovereignty», se bl.a. von der Decken, Kerstin «Article 29» i Dörr, Oliver & Kirsten Schmalenbach red. *Vienna Convention on the law of treaties – a commentary*, 2. utg., Berlin: Springer, 2018, s. 529.

<sup>45</sup> Se Havrettskonvensjonen (UNCLOS) art. 2 nr. 1. Se videre om hva begrepet *suverenitet* i dette henseende innebærer i Rothwell, Donald R. og Tim Stephens. *The International Law of the Sea* 2. utg., Oxford og Portland: Hart, 2016, s. 75 flg. og Barnes, Richard A. «Article 2» i Proelss, Alexander red. *UNCLOS – a commentary*. München: Beck, Oxford: Hart og Baden-Baden: Nomos, 2017, s. 27 flg.

<sup>46</sup> Se f.eks. Grunnlagt uttalelse avgitt 24. September 1999, Doc. No 6990-D, og Grunnlagt uttalelse avgitt 2. april 2004 i Sak 2229. For EU sin del har de i flere tilfeller ansett rettsakter som får anvendelse utenfor territorialfarvannet som «EØS-relevant», se f.eks. Dir. 2008/56/EC *Havstrategidirektivet*, Dir. 2013/30/EU *Offshore-direktivet*.

application of the EEA Agreement is to be defined in a *functional manner*, and in light of the *object and purpose* of the EEA Agreement» (mine uthevinger).<sup>47</sup> Dette er sammenfallende med EU-rettens anvendelsesområde. Etter Roma-traktatens art. 227 nr. 1, som nå er videreført i TEU art. 52, gjelder EU traktatene «for» medlemsstatene.<sup>48</sup> Det gjøres ingen henvisning til medlemsstatenes «territorium», men etter EU-domstolens praksis skal det geografiske anvendelsesområde som utgangspunkt fastsettes etter *funksjonelle*, snarere enn geografiske kriterier.<sup>49</sup> EU-rettens anvendelse begrenses ikke til de områder som tradisjonelt i folkeretten er ansett som *territorium*, men får generelt anvendelse der statene har *jurisdiksjon*.<sup>50</sup> Anvendelsesområdet strekker seg således til områder utenfor territorialfarvannet, også der rettsakten etter sin ordlyd gjelder «territoriet» til statene.<sup>51</sup>

Et tredje tolkingsalternativ er mulig, som er å tolke begrepet «territorium» ulikt, avhengig av om det er spørsmål om EØS-avtalens geografiske anvendelsesområde på en EU- eller en EFTA-stat. Det er imidlertid et generelt prinsipp at like begreper bør gis likt meningsinnhold når de står i samme traktat, og særlig i samme bestemmelse. I tillegg ville det harmonert dårlig med prinsippet om gjensidighet og likhet i traktatforhold om EØS-avtalen skulle binde EU-landene i større grad enn EFTA-statene.

Utgangspunktet etter VCLT art. 31 er at folkerettslige avtaler skal tolkes etter sin ordlyd.<sup>52</sup> Tar man bestemmelsen på ordet bør den tolkes i tråd med den festnede praksis i folkeretten, slik denne er redegjort for over. Dette harmonerer også godt med EFTA-domstolens praksis i *Pedical*, hvor det gis uttrykk for at man skal være forsiktig med å tolke

---

<sup>47</sup> ESAs brev til Norge av 16 August 2002 (doc. no 02-5970-D).

<sup>48</sup> «Traktatene gjelder for Kongeriget Belgien, Republikken Bulgaria, Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark [...] og Nordirland» (mine uthevinger).

<sup>49</sup> Se C-6/4, 20.10.2005, *Kommisjonen mot Storbritannia*, avsnitt 115 flg., og generaladvokat Cruz Villalóns generelle redegjørelse i C-347/10, *Salemink*, avsnitt 43 flg.

<sup>50</sup> Arnesen, Finn «Territorial Application of the EEA Agreement.» i Arnesen mfl., *op. cit.* note 25, s. 947.

<sup>51</sup> C-347/10 *Salemink*, avsnitt 35

<sup>52</sup> Se note 4. VCLT art. 31 nr. 1 gjør klart at traktater skal tolkes «in accordance with the *ordinary meaning* to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose».

EØS-avtalen slik at anvendelsesområdet utvides.<sup>53</sup> Dette kan tas til inntekt for at bestemmelser som avgrenser EØS-avtalens anvendelsesområde bør tas på ordet.

Videre bør bestemmelsen ses på i sin kontekst og i lys av sitt formål.<sup>54</sup> Et viktig formål bak EØS-avtalen er å forme et ensartet Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde og opprettholde en lik fortolkning og anvendelse av EØS-avtalen.<sup>55</sup> Formålet om ensartethet vil i det vesentlige si ensartethet med EU, slik at EØS-retten er homogen med EU-retten. En lik anvendelse av EØS-avtalen bør derfor tas til inntekt for at rekkevidden av anvendelsesområde også bør være det samme som i EU-retten.

På den annen side, en av metodene som er brukt for å skape harmoni mellom EØS- og EU-retten, er å speile bestemmelsene som skal implementeres i EØS-avtalen med de tilsvarende bestemmelsene i EU retten. Det at EØS-avtalen art. 126 nr. 1 fikk en annen formulering enn sitt motstykke i Roma-traktaten art. 227 nr. 1 (TEU art. 52)<sup>56</sup> kan således tas til inntekt for at forskjellen var tilsiktet.

Det er videre av interesse at EØS-avtalen gjennomgående anvender begreper som «avtalepartenes territorium», mens tilsvarende begrep ikke er brukt i EU-retten. Her er «within the Community», «within the common market» eller «in a Member state» vanligere begrepsbruk.<sup>57</sup> Arnesen tar dette til inntekt for at forskjellen kan ha vært tiltenkt fra statenes side, for å nettopp konstatere en forskjell i anvendelsesområde.<sup>58</sup> Som påpekt av *Kari Anne Haugli Trosdahl* foreligger det imidlertid flere tilfeller hvor begrepet «territorium» er brukt i EU-lovgivningen, uten at det ser ut til å være begrunnet i et ønske om å innsnevre virkeområdet til kun innenfor territorialfarvannets yttergrenser.<sup>59</sup> Forskjellen kan muligens heller la seg begrunne i EUs spesielle rolle som politisk og økonomisk sammensveiset union, slik at en direkte

---

<sup>53</sup> Se note 35.

<sup>54</sup> Se VCLT art. 31 nr. 1.

<sup>55</sup> Se EØS-avtalens fortale, avsnitt 5, 16.

<sup>56</sup> «Territorier» vs. «for» Stat X.

<sup>57</sup> For en oversikt se Trosdahl, Kari Anne Haugli. «EØS-avtalens geografiske virkeområde. Norsk økonomisk sone og kontinentalsokkel.» *Marlus* nr. 511 (2018), s. 71.

<sup>58</sup> Arnesen, Finn «Territorial Application of the EEA Agreement.» i Arnesen mfl., *op. cit.* note 25, s. 947. Se også Arnesen og Bekkedal, *op. cit.* note 39, s. 8

<sup>59</sup> Trosdahl, *op. cit.* note 57, s. 76. Se for eksempel C-347/10, *Salemink*.

speiling med henvisning til «the community» eller «common market» ville vært misvisende for EØS. I protokoll 1, som gjelder hvordan EU-reglene skal tolkes når de tas inn i et vedlegg til EØS-avtalen (ofte kun gjennom en henvisning til den aktuelle rettsakten), er det i punkt 8 nettopp gjort klart at når det i rettsakten refereres til «community» eller «common market», skal slike referanser for EØS-rettens del forstås som en henvisning til EØS-avtalens geografiske anvendelsesområde slik det er angitt i art. 126.

At forskjellen kan ha vært tilsiktet, underbygges også av at Frihandelsavtalen fra 1973 Norge og EU hadde tilsvarende ordlyd.<sup>60</sup> Norges posisjon var også da at avtalen ikke fikk anvendelse på aktivitet i områder utenfor territorialfarvannet. Dette var EU klar over.<sup>61</sup> Fra norsk side ville man nok derfor hevdet at uenigheten ble løst ved den valgte ordlyden. *Arnesen* tar dette til inntekt for at etableringen av en tilsvarende regel i EØS-avtalen derfor burde virket som en oppfordring til EU om å klargjøre en eventuell uenighet.<sup>62</sup> Men det er vel kanskje mer nærliggende at Norge burde initiert å løse denne uenigheten.<sup>63</sup> Særlig med tanke på at Fiskeriavtalen av 1980, som klart nok får anvendelse *utenfor* territorialfarvannet (se kapittel 3.2.), bruker tilsvarende ordlyd.<sup>64</sup>

Også etterfølgende praksis mellom partene kan være en relevant tolkingsfaktor i fastleggelsen av innholdet i en rettsregel.<sup>65</sup> Det finnes både eksempler på at Norge har bestridt relevansen av- og tatt inn rettsakter med anvendelse utenfor territorialfarvannet som EU har vurdert som

---

<sup>60</sup> Se Frihandelsavtalen art. 35.

<sup>61</sup> Om Fiskeriavtalen se St.prp. nr. 90 (1980–1981) *Om samtykke til å inngå en avtale av 27. februar 1980 mellom Kongeriket Norge og det Europeiske Økonomiske Fellesskap om fiskerier*. s.4. og Arnesen, *op. cit.* note 25, s 947.

<sup>62</sup> Arnesen, Finn. «Regulerer EØS-avtalen den norske stats utnyttelse av petroleumforekomster?» *Tidsskrift for rettsvitenskap* nr. 3 (1994) s. 424–468, på s. 442.

<sup>63</sup> Se i denne retning Trosdahl, *op. cit.* note 57, s. 87 flg.

<sup>64</sup> Fiskeriavtalen art. 11 angir avtalens geografiske anvendelsesområde. I forbindelse med inngåelsen av avtalen avga EU en erklæring om at klausulen anses å være «uten tilknytning til spørsmålet om den økonomiske sones rettslige status, som for tiden drøftes på FNs tredje konferanse om havets folkerett, og følgelig ikke gir uttrykk for noe standpunkt til dette spørsmålet». Bakgrunnen var at Norge var redd for en «territorialisering» av den økonomiske sonen. Erklæringen angår således ikke vårt spørsmål.

<sup>65</sup> VCLT art. 31 nr. 3 (b)



EØS-relevante.<sup>66</sup> Norge har imidlertid reservert seg retten til etter en konkret vurdering, å påta seg spesifikke EØS-forpliktelser utenfor territoriet. Som referert i Meld. St. 5 (2012–2013), har det seg nemlig slik at:

«En sterk saklig eller økonomisk sammenheng mellom de deler av en konkret aktivitet som skjer innenfor og utenfor territoriet, kan tilsi at Norge i en gitt situasjon velger å innlemme i EØS-avtalen rettsakter med et virkeområde som omfatter økonomisk sone eller kontinentalsokkelen. I slike tilfeller har det vært en klar forutsetning fra norsk side at utvidet geografisk anvendelse av enkelte rettsakter ikke endrer den prinsipielle forståelsen av EØS-avtalens geografiske virkeområde. I andre tilfeller kan Norge på nasjonalt grunnlag velge å ha tilsvarende regler utenfor territoriet som det en EØS-rettsakt fastsetter innenfor territoriet».<sup>67</sup>

Norge har opprettholdt denne posisjonen, også når det kommer til å tilpasse allerede eksisterende norsk regelverk til EU/EØS-retten. Dette har vært tilfellet i flere saker hvor Norge etter at ESA har truet med traktatbruddsøksmål, tilsynelatende har gitt etter for ESAs syn om at EØS-retten må anvendes etter funksjonelle kriterier.<sup>68</sup>

Norge ga f.eks. i 2001 etter for press fra ESA<sup>69</sup> om å gi personer som arbeider på norsk kontinentalsokkel *tilsvarende* medlemskap i folketrygden.<sup>70</sup> Lignende press var også bakgrunnen for at Norge i 2006 endret fiskeforbudslovens regler om at halvparten av mannskapet og fartøysføreren skulle

---

<sup>66</sup> Til første kategori hører bl.a. *Havstrategidirektivet* (2008/56/EF), som bl.a. pålegger statene å utarbeide forvaltningsplaner i tråd med overordnede kriterier bestemt av EU for å sikre god miljøstatus i havområdene, og *Direktivet for sikkerhet for olje- og gassvirksomhet til havs* (2013/30/EF), som begge etter Norges syn går utover EØS-avtalens geografiske virkeområde.

<sup>67</sup> Meld. St. 5 (2012–2013), s. 41.

<sup>68</sup> Se f.eks. grunnlagt uttalelse av 24. september 1999 (dok 69990-D), grunnlagt uttalelse av 2. april 2004 i sak 2229.

<sup>69</sup> Grunnlagt uttalelse av 24. september 1999 (dok 69990-D).

<sup>70</sup> Se Ot.prp. nr. 16 (2000–2001) *Om lov om endringer i folketrygdloven og barnetrygdloven (trygd på kontinentalsokkelen)*, s. 13, hvor Regjeringen gir uttrykk for at det «[U]t fra et rimelighets- og rettferdighetssynspunkt [er] naturlig at arbeidstaker på sokkelen gis en fullverdig dekning i folketrygdloven på linje med arbeidstakere i land.»

være norske. Før vedtagelsen var spørsmålet om tolkingen av loven oppe for Frostating lagmannsrett i den såkalte *Leinebris*-saken.<sup>71</sup> Saken gjaldt en fisketrålers påståtte brudd på fiskelovens mannskapskrav i den norske økonomiske sone. Selv om lagmannsretten i en tidligere sak – den såkalte *Kvitsjøen*-saken, som nettopp var bakgrunnen for at Norges praksis hadde blitt klaget inn til ESA – hadde kommet til at EØS-avtalen *ikke* kunne få anvendelse i den økonomiske sone,<sup>72</sup> sluttet Frostating seg i saken til ESAs tolking. Lagmannsretten uttalte i denne sammenheng at det ville være en «for formalistisk fortolking å legge til grunn at EØS-avtalen ikke får virkning utenfor territorialgrensen».<sup>73</sup> Staten bestemte seg for å anke saken til Høyesterett, som fremmet saken til behandling. Like før behandling valgte likevel staten å trekke anken.<sup>74</sup> Begrunnelsen for statens avgjørelse er ukjent, men *Peter Ørebech* er av den noe vidtrekkende oppfatning at ved statens avgjørelse om å trekke tilbake anken i *Leinebris*-saken er spørsmålet om EØS-avtalens geografiske virkeområde hva gjelder fisk endelig avgjort, ved at «Norge ved sin etterfølgende opptreden har akvissisert ved resultatet».<sup>75</sup>

Det virker symptomatisk for Norges – men også ESAs – del at man ikke ønsker spørsmålet om EØS-avtalens geografiske anvendelsesområde satt på spissen. Norge har likevel kategorisk presisert sin fortsatte uenighet med ESA, og forklart lovendringer og implementering med den begrunnelse som er referert til over i Meld. St. 5 (2012–2013).

Det er vanskelig å trekke en endelig konklusjon om rekkevidden av EØS-avtalens geografiske virkeområde. *Finn Arnesen* og *Tarjei Bekkedal* er av den oppfatning at den norske holdningen har et robust rettskildemessig grunnlag.<sup>76</sup> Dette stemmer, men *Ørebech* er likevel av den oppfat-

---

<sup>71</sup> LF-2006-24118, *Leinebris*-saken.

<sup>72</sup> LA-2001-1152, *Kvitsjøen*-saken.

<sup>73</sup> LF-2006-24118, *Leinebris*-saken.

<sup>74</sup> HR-2007-707-F.

<sup>75</sup> Ørebech, Peter. «Noen kommentarer til Professor Finn Arnesens betenkning for Nærings- og Fiskeridepartementet om EØS, fiskeri og aktivitets- og nasjonalitetskrav.» 2015, [https://www.regjeringen.no/contentassets/bf010586c023447e88eb1140eb6a0969/horings svar-orebech-kommentarer-til-arnesen.pdf?uid=H%C3%B8ringssvar\\_%C3%98rebech\\_kommentarer\\_til\\_Arnesen.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/bf010586c023447e88eb1140eb6a0969/horings svar-orebech-kommentarer-til-arnesen.pdf?uid=H%C3%B8ringssvar_%C3%98rebech_kommentarer_til_Arnesen.pdf) hentet 30.01.2020, s. 5.

<sup>76</sup> Arnesen og Bekkedal, *op. cit.* note 39, s. 10.

ning at det er «dårlige odds» for den norske posisjonen.<sup>77</sup> *Trosdahl* heller i samme retning.<sup>78</sup>

Det er klart at spørsmålet om utstrekningen av EØS-avtalens geografiske virkeområde kan by på vanskelige avgrensningsspørsmål.<sup>79</sup> Hvordan man løser problemer som oppstår må vurderes konkret, men problemstillingen er likevel gjennomgående i analysen av hvordan EØS-avtalen påvirker fiske- og sjømatnæringen.

En løsning som er reist av *Arnesen* er å anvende en lignende løsning som etter *Pedical*-doktrinen. Dersom en virksomhet er *uatskillelig* fra det faktum at den foregår utenfor territorialfarvannet, faller den også utenfor EØS-avtalens geografiske anvendelsesområde.<sup>80</sup>

## 2.4 Statsstøtte

Lovligheten av statsstøtte er et tredje tema som reiser seg på flere ledd i fiskens reise fra «hav til bord».<sup>81</sup> EØS-avtalen har bl.a. til formål å legge til rette for like konkurransevilkår for markedsaktørene i utøvelsen av de fire friheter og at konkurransen ikke vrir.<sup>82</sup> Ved at staten på ulike måter begunstiger enkelte foretak, virksomheter eller produksjoner vil dette kunne gi de aktuelle foretakene en fordelaktig konkurranseposisjon vis-a-vis andre markedsaktører.<sup>83</sup> På denne bakgrunn er det som utgangspunkt nedlagt et forbud mot statsstøtte som vrir eller truer med å vri konkurransen, jf. EØS-avtalen art. 61 nr. 1.

---

<sup>77</sup> Ørebech, *op. cit.* note 75, s. 5.

<sup>78</sup> *Trosdahl*, *op. cit.* note. 57, s. 112 flg.

<sup>79</sup> *Ibid.* s. 96 flg.

<sup>80</sup> Arnesen, Finn «Territorial Application of the EEA Agreement. » i Arnesen mfl., *op. cit.* note 25, s. 953.

<sup>81</sup> Statsstøtte er i EØS-avtalen definert som «støtte gitt av [EUs] medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer», jf. EØS-avtalen art. 61 nr. 1.

<sup>82</sup> Se EØS-avtalen fortale avsnitt 5, art. 1 nr. 1 og art. 1 nr. 2 e). Se også Sak E-1/16, *Synnøve Finden*, avsnitt 55.

<sup>83</sup> Se Sejersted, Fredrik. mfl. *EØS-rett*. 3. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2011, s. 572 flg, med henvisning til sak 173/73, *Italia mot Kommisjonen*, premiss 26.

Spørsmålet om Norge gir ulovlig statsstøtte til sjømatnæringen har vært oppe i flere sammenhenger. For Norge har det vært viktig med regional støtte og støtte til næringer i svakerestilte områder. På denne bakgrunn har Norge f.eks. – som forfatteren kommer tilbake til under – hatt bestemmelser om eierskapsbegrensninger i fiskeflåten, og den tidligere vektingen av lokal tilknytning i forbindelse med fordeling av oppdrettskvoter grenser også mot spørsmålet om statsstøtte. Det har videre vært reist spørsmål knyttet til bruken av statsmidler til å redde fiskeforedlingselskaper på randen av konkurs<sup>84</sup> og om salget av en fast eiendom til underpris, var ulovlig statsstøtte.<sup>85</sup> Den hittil siste saken som har vært oppe gjaldt spørsmålet om den norske eksportavgiften i praksis har fungert som statsstøtte, siden denne bl.a. brukes til markedsføring av næringen.<sup>86</sup> For oppdretsnæringen har det ikke vært like vanlig med subsidier, og næringen har «i det store og vært fri for subsidier helt fra oppstarten».<sup>87</sup> I 1994 klagde likevel skotske fiskeoppdrettere Norge inn for ESA med den begrunnelse at norske oppdrettere fikk ulovlig statsstøtte.<sup>88</sup> Dette ble begynnelsen på det som er blitt omtalt som «laksestriden» med EU.<sup>89</sup>

Med bakgrunn i produktbegrensningen i art. 8 nr. 3 kommer ikke bestemmelsene om statsstøtte fastlagt i art. 61 til 63 til anvendelse på fisk. Etter EFTA-domstolens avgjørelse i *Synnøve Finden* gjelder dette også som utgangspunkt statsstøtte som er «uatskillelig knyttet til» omsetningen av produkter som faller utenfor HS kapittel 25-95.<sup>90</sup>

Det er imidlertid fastsatt særlige bestemmelser om statsstøtte til fiskerisektoren i protokoll 9 art. 4, jf. EØS-avtalen art. 20. Etter bestemmelsens nr. 1 skal «[S]tøtte gitt av statsmidler til fiskerisektoren som vrir konkurransen» avskaffes. Etter ordlyden er ikke vurderingstemaene til EØS-avtalen art. 61 og protokoll 9 art. 4 fullstendig identiske. For det første rammer protokoll 9 art. 4 etter sin ordlyd kun statsstøtte som faktisk vrir konkurransen (ikke der den «truer med å vri konkurransen»).

---

<sup>84</sup> Dec. No: 176/05/COL.

<sup>85</sup> Dec. 729/08/COL

<sup>86</sup> Sak E-12/16, *Marine Harvest ASA*.

<sup>87</sup> NOU 2012:2, s. 675.

<sup>88</sup> Sak E-2/94, *Scottish Salmon Growers Association Limited*.

<sup>89</sup> NOU 2012:2, s. 395.

<sup>90</sup> Sak E-1/16, *Synnøve Finden*, avsnitt 59.

For det andre inneholder ikke protokoll 9 art. 4 tilsvarende opplisting av lovlige- og mulig lovlige statsstøtteordninger, slik EØS-avtalen art. 61 nr. 2 og 3 gjør. EU- og EFTA-statenes felleserklæring om enighet av tolkingen av protokoll 9 art. 4 nr. 1 og 2 i EØS-avtalens sluttakt, gir imidlertid holdepunkter for at bestemmelsen i protokoll 9 art. 4 må vurderes i lys av bestemmelsene i art. 61 og relevant EU-rett.<sup>91</sup> Sluttklæringen må for eksempel leses som at hva som er eller eventuelt ikke er konkurransevridende, må baseres på EU-retten.<sup>92</sup> Det betyr imidlertid ikke at EU-retten anvendes direkte, og som påpekt av *Arnesen* kan det by på problemer å anvende rettspraksis knyttet til EØS-avtalen 61 og relevant EU-rett på spørsmålet om lovligheten av statsstøtte til sjømatnæringen.<sup>93</sup>

Etter sin ordlyd gjelder forbudet mot konkurransevridende statsstøtte for hele «fiskerisektoren». Hva gjelder rekkevidden av dette begrepet, virker det klart at bestemmelsen for eksempel får anvendelse på statsstøtte til selskaper som eier og driver fiskefartøyer og fiskeforedlingsforetak.<sup>94</sup> Det samme må gjelde andre former for statsstøtte knyttet til fiske til havs. Det er imidlertid usikkert i hvilken grad bestemmelsen gir private rettigheter.

Selv om begrepet «fiskeri» i norsk språkbruk tradisjonelt ikke omfatter oppdrett<sup>95</sup> og oppdrett heller ikke later til å ha vært fokuset ved forhandlingene av EØS-avtalen,<sup>96</sup> bør begrepet i denne sammenheng klart nok også omfatte oppdrett. For det første gjelder protokoll 9 handel med *fisk* generelt,

---

<sup>91</sup> Erklæringens punkt 1 «lyder»:

«1. While the EFTA States will not take over the 'acquis communautaire' concerning the fishery policy, it is understood that, where reference is made to aid granted through State resources, any distortion of competition is to be assessed by the Contracting Parties in the context of Articles 92 and 93 of the EEC Treaty and in relation to relevant provisions of the 'acquis communautaire' concerning the fishery policy and the content of the Joint Declaration regarding Article 61(3)(c) of the Agreement» [mine uthevinger].

<sup>92</sup> Foss, *op. cit.* note 26, s. 20 og Stefánsson, *op. cit.* note 35, s. 24.

<sup>93</sup> Arnesen, Finn. «Chapter 2: Agriculture and fishery products.» i Arnesen mfl., *op. cit.* note 25, s. 341.

<sup>94</sup> Henholdsvis ESA sak 63948, avgjørelse 729/08/COL og ESA sak 55123, avgjørelse 176/05/COL.

<sup>95</sup> Se f.eks. Store norske leksikon som definerer *fiskeri* som «næringsmessig fangst av saltvannsfisk, skalldyr og bløtdyr i sjøen, utøvd av folk som er fiskere av yrke».

<sup>96</sup> Se St.prp. nr. 100 (1991–1992), s. 135 flg.

og selv om disse næringene er svært forskjellige valgte man å ikke skille mellom oppdrett og havfiske. Til dette kommer at begrepet «fisheries», som brukes i den engelske versjonen, tradisjonelt er tolket til å omfatte oppdrett.<sup>97</sup> For det andre ser det ut til at hverken ESA eller EFTA-domstolen skiller mellom disse næringene i tilknytning til vurderingen av ESAs overvåkingskompetanse, som må avgrenses mot protokoll 9 art. 4,<sup>98</sup> noe Norge naturlig nok ikke har motsatt seg. Endelig ville det harmonert dårlig med formålet bak de særlige ordninger knyttet til fisks adgang til det indre marked hvis man skulle ende i en situasjon der oppdrettsfisk faller utenfor konkurranse-reglene i sin helhet, både etter protokoll 9 art. 4 og EØS-avtalen art. 61 – 63 gjennom produktbeskrivelsen i EØS-avtalen art. 8 nr. 3.

Bestemmelsen i protokoll 9 art. 4 og tolkingen av denne har hatt liten betydning i praksis. Dette henger sammen med at ESA – med tilslutning fra EFTA-statene og EU<sup>99</sup> – gjennomgående har avvist at organet har kompetanse til å vurdere lovligheten av statsstøtte til fiskerisektoren.<sup>100</sup>

ESA begrunner sitt syn med at protokoll 26 og ODA art. 24 uttømmende regulerer kompetansen til å overvåke etterlevelsen av konkurransereglene. Bestemmelsene gir ESA eksplisitt kompetanse til å håndheve og overvåke konkurransereglene i EØS-avtalen art. 61 – 64, men verken i protokoll 26 eller ODA art. 24 er bestemmelsen i protokoll 9 art. 4 nevnt. Protokoll 9 viser heller ikke til at ESA innehar en slik kompetanse. Etter ordlyden er det snarere opp til statene selv å håndheve reglene knyttet til statsstøtte i fiskerisektoren, noe som også har holdepunkter i felleserklæringen om tolkingen av protokoll 9 art. 4.<sup>101</sup> Her gis det uttrykk for at konkurransevidning i fiskerisektoren «is to be assessed by the Contracting Parties».<sup>102</sup> Henvisningen i protokoll 9 art. 6 til en særskilt tvisteløsningsmekanisme gjennom EØS-komiteen dersom bestemmelsene i protokoll 9 ikke har blitt

---

<sup>97</sup> ESA definerer f.eks. *fisheries* som aktiviteten når «living marine resources are exploited and extracted from fresh or salt waters for the purposes of food exploitation», se Sak nr. 79718, avgjørelse nr. 173/17/COL, s. 6.

<sup>98</sup> Se EFTA-domstolens sak E-2/94, *Scottish Salmon Growers Association Limited*, sak E-12/16, *Marine Harvest ASA* og ESA avgjørelse 337/01/COL.

<sup>99</sup> Bull, Henrik, *op. cit.* note 34.

<sup>100</sup> Sak E-2/94, *Scottish Salmon Growers Association Limited*, avgjørelse 729/08/COL, Dec. No: 176/05/COL, sak E-12/16, *Marine Harvest ASA*.

<sup>101</sup> *Ibid.*

<sup>102</sup> For en oppsummering av ESAs syn se punkt 2 i 176/05/COL.

gjennomført med tilfredshet ved ikrafttredelse, trekker også i retning av at det var partenes intensjon at dette skulle løses *inter partes*.<sup>103</sup> At ESA har generell overvåkingskompetanse etter EØS-avtalen art. 108 og 109 kan ikke lede til et annet resultat.

I sin avgjørelse i *Marine Harvest* sa EFTA-domstolen seg i det vesentlige enig i ESAs tolking og konkluderte med at «State aid enforcement competence under Protocol 9 EEA is left to the Contracting Parties, acting individually or collectively in the EEA Joint Committee».<sup>104</sup> Spørsmålet om ESA har overvåkingskompetanse på området er dermed endelig avgjort.

At bestemmelsen «betyr lite i praksis» er også påpekt av utvalget i *Europautredningen*.<sup>105</sup> Bestemmelsen er like fremt en folkerettslig forpliktelse til å avskaffe statsstøtte som vrir konkurransen. Dette gjelder selv om mangelen på håndheving og overvåking muligens i praksis kan gi Norge et noe større handlingsrom.

At ESA mangler overvåkingskompetanse betyr heller ikke at protokoll 9 art. 4 ikke åpner for avbøtende tiltak der en anser at en stat driver med ulovlig statsstøtte. Art. 4 nr. 3 gir underforstått uttrykk for at en avtalepart i slike tilfeller kan «anvende anti-dumping og beskyttelsestoll».<sup>106</sup> Dette er i hovedsak en henvisning til beskyttelsestiltak etter WTO-regelverket. Anklager om ulovlig statsstøtte var også situasjonen rundt oppløpet til den såkalte «laksestriden», hvor skotske og irske lakseprodusenter var av den oppfatning at norsk oppdrettsnæring mottok subsidier, og krevde at EU iverksatte beskyttelsestiltak.<sup>107</sup> EU iverksatte da også beskyttelsestiltak

---

<sup>103</sup> Se Islands argumenter i høringsrapporten i EFTA sak E-12/16 *Marine Harvest ASA*, avsnitt 67.

<sup>104</sup> Sak E-12/16, *Marine Harvest ASA*, avsnitt 79.

<sup>105</sup> NOU 2012:2, s. 387 ved note 58.

<sup>106</sup> Noe som også ble påpekt av EFTA-domstolen i *Marine Harvest ASA*, som et argument for at overvåking og håndheving av statsstøttereglene i fiskerisektoren faller utenfor ESAs kompetanse og er overlatt til statene, jf. sak E-12/16, *Marine Harvest ASA*, avsnitt 81.

<sup>107</sup> Anklagene fra de skotske og irske oppdretterne endret seg etterhvert da de forsto det ville være lettere å få medhold i anklager om dumping. Poenget er likevel at beskyttelsestiltak – om det er utjevningstoll eller antidumping-tiltak – utgjør en beskyttelsesmekanisme i mangelen av et overvåkingsorgan eller domstolsprøving.

i flere perioder, som til slutt resulterte i at Norge klagde EU inn for WTOs tvisteløsningsorgan. Selv om Norge vant frem på flere punkter,<sup>108</sup> forelå det i flere år etter at saken var avsluttet en bekymring fra Norges side for fremtidige beskyttelsestiltak fra EUs side.<sup>109</sup> Dette kan indikere at Norge vil være forsiktig med å utnytte den skjønnsmargin som protokoll 9 art. 4 eventuelt gir.

Ved et bortfall av EØS-avtalen vil også den generelle plikten til å fjerne statsstøtteordninger i fisk- og sjømatsektoren falle bort. Siden Frihandelsavtalen av 1973 med tilhørende brevveksling (Fiskebrevet), ikke har særlige bestemmelser knyttet til statsstøtte i fiskesektoren, vil det derfor være WTO og GATT som regulerer forholdet mellom EU og Norge på området for statsstøtte og bruken av utjevningstoll. Det er ikke noe generelt forbud mot bruk av statsstøtte i GATT, og selv om statsstøtte kan være forbudt under nærmere vilkår, vil bortfall av EØS-avtalen medføre en lemping av Norges forpliktelser overfor EU. På den andre siden vil statsstøtte fort lede til anklager om dumping (les den såkalte laksestriden), noe som ofte er både tidkrevende og kostbart å håndtere.

## 2.5 Miljøkrav

EU/EØS-retten spiller også inn på hvilke miljøkrav vi i Norge stiller til sjømatnæringen. Miljøbeskyttelse er et sektorovergripende tema som gjennomgående har betydning for utformingen av EU/EØS-retten, og dermed for hvilke krav som stilles til forskjellige næringer. Norge har gjennom EØS-avtalen tatt inn det meste av EUs miljøpolitikk og miljøregler.<sup>110</sup> Beskyttelse av miljøet er avhengig av både internasjonalt og regionalt samarbeid, og den internasjonale miljøretten danner bak-

---

<sup>108</sup> Se sak DS337 European Communities – Anti-Dumping Measure on Farmed Salmon from Norway.

<sup>109</sup> NOU 2012:2, s. 676., se også Farsund, Arild Aurvåg og Oluf Langhelle. «Nasjonal politikk og internasjonale forhandlinger. Norsk handelspolitikk etter 1955.» i Melchior, Arne og Ulf Sverdrup red. *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget, 2015, s. 122.

<sup>110</sup> NOU 2012:2, s. 572.



grunn og rammeverk for EU-miljøretten.<sup>111</sup> EU-miljøretten er imidlertid generelt mer detaljert og konkret enn de multilaterale miljøforpliktelsene. Samtidig har EU blitt en stadig større pådriver for mer omfattende miljøforpliktelser internasjonalt, og på flere områder stiller EU-retten strengere krav enn den øvrige folkeretten.<sup>112</sup>

EØS-avtalen art. 73 fastsetter de nærmere formål og prinsipper for virksomhet på miljøområdet. De EØS-relevante rettsaktene på miljøområdet er tatt inn i vedlegg XX, jf. EØS-avtalen art. 74. EUs miljørett favner vidt, og det aller meste anses EØS-relevant.<sup>113</sup> Det er likevel viktige områder som faller utenfor, inkludert områder innenfor klassisk miljøvern og biologisk mangfold.

At Norge ikke er en del av EUs felles fiskeripolitikk (CFP) og det begrensede saklige og geografiske anvendelsesområdet, kan også spille inn i denne sammenheng. Både havstrategidirektivet (2008/56/EF, omtalt over) og direktivet for maritim arealplanlegging (2014/89/EU) er for eksempel unnlatt tatt inn, selv om EU betrakter førstnevnte som EØS-relevant.

*Havstrategidirektivet* utgjør den miljømessige «pilaren» i EUs havpolitikk og inneholder krav om utarbeidelse av marine forvaltningsplaner og tiltaksprogrammer, utredninger av miljøtilstand og påvirkningsfaktorer, og et overvåkingsprogram. Selv om tiltak vedrørende fiskeri ikke omfattes, omfattes fisk i kravene til utredning av miljøtilstand og påvirkningsfaktorer.<sup>114</sup> Således trekker direktivet også opp rammene for forvaltning av fiskeressursene. *Direktivet for maritim arealplanlegging* inneholder krav om maritime arealplaner hvor bl.a. fiskeområder og fiskeoppdrettsanlegg er omfattet.<sup>115</sup> Det er klart at gjennomføring av disse potensielt kunne hatt stor påvirkning på norsk fiskeriering.

---

<sup>111</sup> Inkludert Havrettskonvensjonen, Århus-traktaten, Kyoto-protokollen, Paris-avtalen, MARPOL, OSPAR og Bio-mangfold-konvensjonen, samt internasjonal sedvanerett.

<sup>112</sup> NOU 2012:2, s. 577.

<sup>113</sup> *Ibid.* s. 572.

<sup>114</sup> Se videre faktanotat om direktiv 2008/56/EF, hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2005/jan/havstrategidirektivet/id2432012/> (hentet 22.03.20).

<sup>115</sup> Se videre faktanotat om direktiv 2014/89/EU, hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2013/okt/maritim-arealplanlegging--maritime-spatial-planning-msp/id2434329/> (hentet 22.03.20).

Norge er likevel av den oppfatning at de i praksis oppfyller kravene havstrategidirektivet oppstiller, da den norske modellen sies å ha vært inspirasjonskilde for EU i utarbeidelsen av direktivet.<sup>116</sup> Selv om direktivet ikke er tatt inn i EØS-avtalen, foregår det omfattende samarbeid mellom EU og Norge på området. Et eventuelt bortfall av EØS-avtalen vil nok derfor kunne påvirke samarbeidsklimaet, men også fjerne usikkerheten rundt havstrategidirektivets EØS-relevans.

For fiske følger altså i hovedsak de krav som stilles til forvaltning av fiskebestanden, forurensning fra fiskebåter og biomangfold, av andre internasjonale forpliktelser enn EØS-avtalen. Se videre om fiskeriforvaltningen under i kapittel 3.2.

Det er større usikkerhet knyttet til EU-miljørettens påvirkning på havbruk. EUs vannrammedirektiv av 2000 (2000/60/EF) har til formål å sikre bærekraftig bruk, beskyttelse og forbedring av tilstanden i ferskvann, grunnvann og kystnære områder. Direktivet er gjennomført i norsk rett gjennom vannforskriften.<sup>117</sup> Direktivet stiller krav til kjemisk og økologisk kvalitet i fjorder, innsjøer, vassdrag og områdene langs kysten ut til 1 nm. fra grunnlinjen. Direktivet krever at vanntilstanden heves til det som direktivet definerer som «god tilstand». EØS-statene skal derfor måle den menneskeskapte påvirkningen på vannmiljøet og fastsette vannforvaltningsplaner med tilhørende tiltaksprogrammer for å oppnå de enkelte miljøkrav. De første vannforvaltningsplanene med tilhørende tiltaksprogrammer gjelder fra 2016–2021, og er nå under revidering. Direktivet krever også at forringelse av vannmiljøet forebygges. Dette er etter EU-domstolens praksis forstått som et forbud mot forringelse, med mindre nærmere angitte unntak er oppfylt.<sup>118</sup>

Hvilke krav vannrammedirektivet stiller knyttet til oppdrettsnæringen har vært gjenstand for debatt. Oppdrett kan ha en rekke negative effekter på miljøet. Utslipp av kjemikalier, kobber, avfall fra fôr, biologisk

---

<sup>116</sup> Meld. St. 5. (2012–2013), s. 41., se også NOU 2012:2, s. 581 og Bugge, Hans Chr. «EØS-avtalens rolle og betydning på miljøvernområdet.» *Europautredningen Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU* rapport nr. 14 (2011) s. 28.

<sup>117</sup> Forskrift nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen av 15. desember 2006.

<sup>118</sup> Sak C-461/13 *Weser*

avfall og næringssalter knyttet til respirasjon fra fisken selv, bidrar alle til forurensning av fjorder og kystområder.<sup>119</sup> Dette er problemer som derfor må hensyntas slik at formålet om «god tilstand» oppfylles, og forbudet mot å ikke forringe vannkvaliteten overholdes. Dette bør gjelde i utrednings- og tildelingsfasen i forbindelse med bevilging av lokalitetstillatelse og utformingen av regionale planer som åpner for oppdrett, i driftsfasen blant annet ved vurderingen av regulering av produksjonskapasiteten etter det såkalte «trafikklyssystemet»,<sup>120</sup> og for reglene i avviklingsfasen av oppdrettsvirksomhet.

I denne sammenheng spiller også det såkalte EIA-direktivet inn (direktiv 2014/52/EU om miljøkonsekvensutredninger). Direktivet er gjennomført i norsk rett gjennom forskrift om konsekvensutredninger. Her stilles det krav om at det skal foretas konsekvensutredning, der etablering eller endring av akvakulturanlegg kan føre til «vesentlige virkninger for miljø eller samfunn».<sup>121</sup> Hva som kan regnes som «vesentlig» miljøpåvirkning er selvfølgelig et tolkingsspørsmål, og Norges posisjon har tidligere vært at rammene rundt det å få oppdrettskonsesjon er såpass strenge, at kravet til konsekvensutredning *ipso facto* er oppfylt. Ved implementeringen av vannrammedirektivet har imidlertid statene fått konkrete kvalitetsmål å forholde seg til, slik at disse burde spille inn i vurderingen.

Forvaltningsplanene og tiltaksprogrammene etter vannrammedirektivet for perioden 2016–2021 unnlot å anse oppdrett som en påvirkningsfaktor for vannmiljøet, noe som opprinnelig hadde vært planen.<sup>122</sup> Særlig problemer knyttet til genetisk påvirkning på villfisk som følge av spredning av sykdom og rømning fra havbruk har vært

---

<sup>119</sup> Meld. St. 16 (2014–2015) *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett*, s. 10.

<sup>120</sup> Forvaltningen vurderer etter dette systemet om det skal åpnes for vekst (grønn sone), *status quo* (gul sone) eller nedtrapping (rød sone) i produksjonskapasiteten i områder for lakse- og ørretoppdrett. Systemet er hjemlet i forskrift nr. 61 om *produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret* (produksjonsområdeforskriften) av 16. januar 2017.

<sup>121</sup> Også vannrammedirektivet stiller visse krav til konsekvensutredninger, såkalte «Article 4 (7) Applicability Assessments».

<sup>122</sup> Se f.eks. Kgl.res. 11. juni 2010. *Forvaltningsplan for vannregion Nordland*, s. 7.

ansett problematisk. Etter direktivet er ikke biologisk påvirkning av fisk et kvalitetselement i kystvann (hvor oppdrett som oftest foregår), men er regnet som en påvirkningsfaktor i innlandsvann og elver.<sup>123</sup> Norge erkjenner at påvirkningen fra oppdrett på villfisk er et relevant spørsmål i innlandsvann og elver, men har unnskyldt seg med en frykt for manglende kunnskap om påvirkningen på villfisken, og at den konkrete sammenhengen mellom påvirkningen av oppdrett og statusen i innlandsvann er «very difficult to verify».<sup>124</sup> Etter planen skal biologisk påvirkning fra oppdrett omfattes av plan- og forvaltningsarbeidet for 2022–2027, men om dette skjer i overensstemmelse med direktivet vites ennå ikke. I november 2015 klaget en rekke miljøorganisasjoner Norge inn for ESA med den begrunnelse at Norge ikke oppfyller kravene i vannrammedirektivet med hensyn til biologiske effekter og andre alvorlige konsekvenser av oppdrettsnæringen.<sup>125</sup> Saken undersøkes nå av ESA.<sup>126</sup>

Direktivet skiller mellom kystvann (ut til 1 nm. fra grunnlinjen), og elver og ferskvann. Fisk i kystvann – i motsetning til innlandsvann, elver og innsjøer – er ifølge direktivet ikke inkludert blant de biologiske kvalitetselementene som skal vurderes og overvåkes. Derfor plikter Norge i utgangspunktet ikke å måle biologisk påvirkning på villfisk i form av lakselus og rømning i disse områdene. Norge ble også kritisert for å definere kystvannsområdene for vidt, slik at påvirkningen på ville arter som tilbringer tid i fjordene og overgangsvannet mellom elv og hav ikke omfattes av

---

<sup>123</sup> Se Direktiv 2000/60/EF, vedlegg V.

<sup>124</sup> Norges svar på forespørsel om informasjon i sak 87330 gjeldende *klage mot Norge vedrørende manglende gjennomføring av direktiv 2000/60 knyttet til oppdrett*. Finnes her: <https://www.vannportalen.no/globalassets/nasjonalt/dokumenter/organisering/europeisk-eus-rammedirektiv/esa-sin-oppfolging-av-norges-gjennomforing-av-vanddirektivet/klagesak-til-esa-om-problemer-rundt-oppdrettsnaringen/2016/160121-klagesak-oppdrett--brev-fra-kld-002.pdf>.

<sup>125</sup> Miljøorganisasjonene som signerte oppbudet var: Norges jeger- og fiskerforbund (NJFF), Samarbeidsrådet for biologisk mangfold (SAMIBA), Bondelaget, Norske lakseelver, Naturvernforbundet, Den Norske Turistforening, Verdens naturforbund og Greenpeace Norge. Se norsk sammendrag av klagen her: <https://www.vannportalen.no/globalassets/nasjonalt/dokumenter/aktuelt/nyheter/2015/okt---des/klagesaken-til-esa-om-vanddirektivet-og-oppdrett/sammendrag-pa-norsk--oppdrettsklage.pdf>.

<sup>126</sup> Sak nr. 81034.

direktivet.<sup>127</sup> Videre har miljøorganisasjonene hevdet at heller ikke andre påvirkningsfaktorer fra oppdrettsanlegg er tilstrekkelig omfattet av planene, selv om både forurensning i form av kjemikalier, medikamenter og organisk avfall har blitt ansett som potensielle miljøfarer.<sup>128</sup>

For selve driften av oppdrettsanlegg kan også regelverket for helse- og miljøfarlige kjemikalier ha betydning. Norge har i all hovedsak tatt inn EUs regelverk for produksjon, import og bruk av kjemikalier.<sup>129</sup> Det gjelder også bruk av kjemikalier og biocider i havbruksnæringen, som har slektskap til EUs regelverk for mattrygghet og veterinære forhold, som behandles under i 4.4. Deler av vedlegg II om «Næringsmidler» er også av relevans. I dette henseende er det tilstrekkelig å peke på at EØS-retten på dette området forsøker å sikre dyrehelsen og mattryggheten, og at farlige sykdommer ikke sprer seg.

Krav til behandlingen av avfall er også i stor grad regulert av EØS-retten, og stiller naturlig nok også krav til hvordan avfall fra havbruk behandles.

En ser dermed at sektorovergripende EØS-relevante bestemmelser på EU-miljørettens område, kan ha betydning for fisk- og sjømatnæringen, selv om det er få av bestemmelsene som utelukkende får anvendelse på næringen. EUs stadig mer proaktive rolle på området, har nok ført til en rettsliggjøring av miljøretten hvor – i motsetning til de internasjonale miljøkonvensjonene – mindre overlates til statenes skjønn. Dette gjelder særlig på områder hvor miljøretten er totalharmonisert, hvor statene

---

<sup>127</sup> Miljøorganisasjonenes klage til ESA av 25. november 2015, s. 12. Finnes på: <https://www.vannportalen.no/globalassets/nasjonalt/dokumenter/organisering/europeisk-eus-rammedirektiv/esa-sin-oppfolging-av-norges-gjennomforing-av-vanddirektivet/klagesak-til-esa-om-problemer-rundt-oppdrettsnaringen/2015/esa-klage-oppdrett-2015-enegelsk-versjon.pdf>.

<sup>128</sup> *Ibid.*

<sup>129</sup> Dette gjelder i særlig REACH-forordningen om registrering, vurdering, godkjenning og restriksjoner av kjemikalier (2006/1907/EF) og biocid-direktivet. REACH-forordningen er inkorporert i norsk rett gjennom forskrift nr. 516 om registrering, vurdering, godkjenning og begrensning av kjemikalier, av 30. mai 2008 (REACH-forskriften). Det er opprettet et kjemikaliebyrå (Europeiske kjemikaliebyrået ECHA) som er ansvarlig for godkjenning og forbud av bruk av kjemikaler. Her deltar Norge på lik linje med EU-medlemslandene. Det er usikkert om Norge vil fortsette å delta ved et eventuelt bortfall av EØS-avtalen.

ikke har ytterligere handlingsrom til å gjøre nasjonale tilpasninger.<sup>130</sup> I tillegg opererer EU-forvaltningsretten (som miljøretten ofte faller inn under) stadig med såkalte «skal»-regler i motsetning til «kan»-reglene som representerer det norske forvaltningsskjønnet.<sup>131</sup> Et bortfall av EØS-avtalen kan derfor ha prosessuelle følger for borgere som ønsker å håndheve miljørettigheter overfor domstolene. Generelt kan det videre sies at et bortfall, vil føre til et økt handlingsrom for hvordan Norge ønsker å oppfylle sine internasjonale miljøforpliktelser.

---

<sup>130</sup> Også minimumsreguleringer, som vannrammedirektivet, stiller klare forpliktelser til statene og overlater mindre til statenes skjønn. En annen sak er at statene kan stille strengere krav i nasjonal lovgivning.

<sup>131</sup> NOU 2012:2, s. 585.

## 3 Fangst av havets levende ressurser: villfisket

### 3.1 Innledning

Utgangspunktet etter folkeretten er at kyststatene har suverene rettigheter til å utforske, utnytte, bevare og forvalte de levende (og ikke-levende) ressursene havet har å by på – inkludert fisk og sjømat – helt ut til yttergrensen av den økonomiske sone.<sup>132</sup> Etter havrettskonvensjonen har kyststaten ansvar for å fastlegge kvoter for total tillatt fangst av de enkelte bestander (Total Allowable Catch eller TAC), og fremme optimal utnyttelse av naturressursene i den økonomiske sonen.<sup>133</sup> I tillegg pålegger havrettskonvensjonen statene å samarbeide både regionalt og internasjonalt i miljøforvaltningen.<sup>134</sup>

EUs fiskeripolitikk – the Common Fisheries Policy (CFP) – faller utenfor EØS-avtalens saklige anvendelsesområde. Det vil si at som utgangspunkt faller forvaltningen av fiskeressursene og strukturpolitikken, inkludert reguleringen TAC, beskyttelsen av fiskemangfoldet, konsesjonssystemet for kommersiell fiske og registrering av fangst og landing, utenfor EØS-samarbeidet.

At EØS-avtalen ikke inkluderer CFP vil imidlertid ikke si at det ikke foreligger samarbeid mellom Norge og EU også når det gjelder havfiske. Havrettskonvensjonen legger opp til at også andre stater enn kyststaten skal tillates tilgang på det overskytende av TAC,<sup>135</sup> og det foreligger ordninger mellom Norge og EU om kvotefordeling og utøvelsen av fisket. Når det gjelder reguleringen av hvem som kan utøve fiske på de norske kvotene, vil vi se at EØS-avtalen i større grad har konsekvenser.

---

<sup>132</sup> Havrettskonvensjonen art. 56 nr. 1. For territorialfarvannet fremgår det av art. 2 at en stats suverenitet strekker seg «beyond its land territory and internal waters...to an adjacent belt of sea, described as the territorial sea».

<sup>133</sup> Havrettskonvensjonen art. 61, 62.

<sup>134</sup> *Ibid.* art. 197.

<sup>135</sup> *Ibid.* art. 62 nr. 2.

## 3.2 Fiskeriforvaltning, fordelingen av kvoter mellom Norge og EU, og fisket på EUs kvoter

Store deler av samarbeidet mellom Norge og EU knyttet til havfiske, er fastlagt i bilaterale avtaler. Fiskeriatvaten mellom Norge og EU av 1980 (med tilhørende brevveksling av 1992), danner de rettslige rammene for samarbeidet mellom partene på området for fiskeriforvaltning.<sup>136</sup> EØS-avtalen regulerer ikke spørsmålet.

På 1970-tallet etablerte flere stater økonomiske soner eller fiskerisoner opp til 200 nm. fra kysten.<sup>137</sup> Gjeldende fra 1977 opprettet også Norge en egen økonomisk sone a 200 nm.<sup>138</sup> Et av hovedformålene med en Fiskeriatvaten ble derfor å sikre at interessene til Norges og EU-landenes fiskere ble ivaretatt, ettersom fiskere fra både EU og Norge tradisjonelt hadde fisket innenfor hverandres soner.<sup>139</sup> Videre ble det lagt vekt på fordelingen med et effektivt samarbeid i forvaltning og vern av felles fiskebestander. Avtalens art. 7 forplikter partene til å samarbeide om forvaltningen og vernet av fiskeressursene.<sup>140</sup>

Avtalens art. 1 fastlegger Norges og EU-statenes gjensidige rett til å fiske i hverandres soner. Etter avtalen skal denne retten utøves i tråd med den andre parts årlige fastsettelse av TAC og årlige kvoteavtaler i tråd med avtalen.<sup>141</sup> Ved brevveksling i forbindelse med inngåelsen av EØS-avtalen, ble det ført separate forhandlinger hvor Norge forpliktet

---

<sup>136</sup> Avtale av 27. februar 1980 mellom Kongerike Norge og det Europeiske Økonomiske Felleskap om fiskerier (Fiskeriatvaten).

<sup>137</sup> Den økonomiske sones karakter var også inngående debattert under den tredje havrettskonferansen i 1974. Se videre Rothwell, Donald R. og Tim Stephens, *op. cit.* note 45, s. 86–67.

<sup>138</sup> Lov av 17. desember 1976 om Norges økonomiske sone (soneloven).

<sup>139</sup> St.prp. nr. 90 (1980–1981) *Om samtykke til å inngå en avtale av 27. februar 1980 mellom Kongerike Norge og det Europeiske Økonomiske Felleskap om fiskerier*, s. 2.

<sup>140</sup> Denne plikten er bl.a. oppfylt gjennom: felles forvaltningsplaner for fellesbestandene i Nordsjøen, se Meld. St. 9 (2017–2018) *Norges fiskeriatvater for 2018 og fisket etter avtalene i 2016 og 2017*, s. 35; Avtale av 2008 om opprettelse av et nytt forvaltningssystem for Nordsjøild; Avtale av 2010 om forvaltningen av makrellbestanden i nordøst Atlanteren; Avtale av 2009 om samarbeid i forhold til IUU-forordningen; og Avtale av 2000 om gjensidig satellittsporing av fiskefartøyer.

<sup>141</sup> Fiskeriatvaten art. 2.



seg til å gi EU ytterligere kvoter.<sup>142</sup> Etter avtalen skal kvotene tildeles på bakgrunn av «behørig konsultasjoner», med det mål å oppnå en tilfredsstillende balanse i fiskeriforbindelsene mellom partene.<sup>143</sup> Norges bi-laterale avtaler med EU knyttet til villfangstforvaltningen, utgjør likevel ikke en del av EØS-komplekset.

Siden 1978<sup>144</sup> har Norge og EU årlig forhandlet om kvoter for fiske på fellesbestandene i hverandres soner i Nordsjøen, Norges fiske vest for de britiske øyene og grønlandske farvann og EU sitt fiske i norsk sone i Barentshavet.<sup>145</sup> I tillegg forhandles det om bytte av kvoter på de eksklusive bestandene og på enkelte bestander i Nordsjøen og vest for De britiske øyer.<sup>146</sup> Hva gjelder fiske i Skagerak og Kattegat, inngikk Norge og EU i 2015 avtale om gjensidig adgang til fiske for danske, norske og svenske fartøy.<sup>147</sup> Både her, og i relasjon til Sverige og Norges nabolandsavtale om svenske fiskeres rett til fiske i norsk sone i Nordsjøen, forhandler EU på vegne av de aktuelle nordiske landene.<sup>148</sup>

Et særlig spørsmål knytter seg til rettighetene til fiske rundt Svalbard. Etter Svalbardtraktaten art. 1 har Norge full suverenitet over Svalbard. Etter art. 2 skal imidlertid alle lands skip og borgere gis lik rett til fiske og jakt på Svalbard-øygruppens territorium og tilhørende *territorialfarvann*. Norges posisjon er at retten til likebehandling etter ordlyden kun strekker seg til yttergrensen av territorialfarvannet.<sup>149</sup> En konsekvens av dette synet er at Norge, i kraft av sin suverenitet, har adgang til å etablere en økonomisk sone forbeholdt norske fiskeres fiske. Med hjemmel i soneloven opprettet Norge i 1977 en «fiskevernsonen» på 200 nm. rundt Svalbard hvor norske

---

<sup>142</sup> Avtale i form av brevveksling mellom Kongeriket Norge og Det europeiske økonomiske felleskap om fiskeriavtalen, 1992.

<sup>143</sup> Fiskeriavtalen art. 2 nr. 1 b.

<sup>144</sup> Samtaler knyttet til etableringen av en avtale om gjensidig fiske i hverandres soner var ferdigstilt allerede i 1977, men grunnet interne forhold i EU ble ikke avtalen undertegnet før februar 1980, jf. Foss, *op. cit.* note 26.

<sup>145</sup> Meld. St. 9 (2017–2018), s. 35.

<sup>146</sup> *Ibid.*

<sup>147</sup> Avtalen avløste den tidligere trepartsavtalen av 1966 mellom Norge, Sverige og Danmark.

<sup>148</sup> Meld. St. 9 (2017–2018), s. 36.

<sup>149</sup> Ved avtaleslutningen var territorialfarvannet rundt Svalbard kun 3 nm., men Norges offisielle syn er at territorialgrensen nå går ved 12 nm.

myndigheter har kompetanse til å fastsette TAC, forbud mot fiske i visse områder, og hvilke lands fartøy som på hvilke vilkår kan drive fiske i sonen m.m.<sup>150</sup> Fordelingen av fangstkvoter har vært praktisert slik at tildelingen baserer seg på tradisjonelt fiske i områdene rundt Svalbard. Både fartøy fra Norge, Russland, EU og Færøyene er tildelt kvoter.<sup>151</sup>

Norges tolking av Svalbardtraktaten er omtvistet.<sup>152</sup> Spørsmålet om likebehandlingsprinsippet også gjelder i fiskevernsonen har flere ganger blitt brakt inn for norske domstoler av utenlandske fiskere. De gangene spørsmålet har vært oppe for Høyesterett har retten imidlertid latt være å ta stilling til spørsmålet, som oftest med den begrunnelse at likebehandlingsprinsippet «uansett ikke var tilsidesatt».<sup>153</sup> Men som påpekt av Foss, selv om det er formell uenighet, er det stilltiende enighet om at Norge må fortsette å administrere havområdet: «alternativet er lovløshet».<sup>154</sup>

Fiskeriavtalen gjaldt i første omgang i 10 år, men har deretter i tråd med avtalen «forblitt i kraft» i seksårsperioder.<sup>155</sup> Avtalen kan imidlertid sies opp med 9 måneders varsel før utløpet av hver periode.<sup>156</sup>

Bortfall av EØS-avtalen vil derfor som utgangspunkt ikke ha rettsvirkninger for samarbeidet mellom EU og Norge innen fiskeriforvaltningen. Som påpekt over utgjør ingen av de over nevnte avtaler om villfangstforvaltningen en del av EØS-komplekset. Fiskeriavtalen ble inngått før EØS-avtalen og selv om brevvekslingen skjedde i forbindelse med inngåelsen av EØS-avtalen, hadde systemet for tildeling og deling av kvoter, og samarbeid i forvaltningen av havressursene, bakgrunn i andre hensyn enn de som ligger bak EØS-avtalen om integrering av det

---

<sup>150</sup> Forskrift nr. 6 om fiskevernsonene ved Svalbard av 3. juni 1977, § 3.

<sup>151</sup> Regjeringen, «*Fiskevernsonen ved Svalbard og fiskerisonen ved Jan Mayen.*» 2014 <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/fiskeri-og-havbruk/rad-1/fiskeri-ny/internasjonalt-fiskerisamarbeid/rydde-internasjonalt/fiskevernsonen-ved-svalbard-og-fiskeriso/id445285/> hentet 31.01.2020.

<sup>152</sup> Se generelt om problemstillingen i: Churchill, Robin og Geir Ulfstein. *Marine Management in Disputed Areas: The Case of the Barents Sea*. London og New York: Routledge, 1992.

<sup>153</sup> Se Rt. 1996 s. 624, Rt. 2006 s. 1498, Rt. 2014 s. 272 og med en noe annen begrunnelse HR-2019-282-S.

<sup>154</sup> Foss, *op. cit.* note 26, s. 14.

<sup>155</sup> Fiskeriavtalen art. 13.

<sup>156</sup> *Ibid.*

indre marked.<sup>157</sup> En annen ting vil selvfølgelig være den påvirkningen et eventuelt bortfall vil ha for samarbeidsmiljøet, og om oppsigelsesretten vil aktiviseres.<sup>158</sup>

### 3.3 Utøvelsen av fisket på norske kvoter

I dette kapitlet behandles spørsmålet om hvilke krav EØS-avtalen stiller til fartøy og mannskap som kan fiske på norske kvoter i norske farvann. Spørsmålet knytter seg i hovedsak til reglene for eierskap i fiskeflåten, mannskapskrav og fangstadgang.

EØS-avtalen gir som hovedregel EØS-lands borgere og selskaper som ønsker drive næringsvirksomhet i en annen EØS-stat, rett til fri etablering på samme vilkår som nasjonale aktører.<sup>159</sup> Det skal heller ikke være noen restriksjoner på, eller diskriminering, knyttet til overføring av kapital mellom rettssubjekter i EØS-landene.<sup>160</sup>

---

<sup>157</sup> Det vil imidlertid ikke si at fiskekvoter ikke var en del av EØS-forhandlingene. I forhandlingene hadde EU en klar formening om at *full* liberalisering av markedsadgangen for sjømat var betinget av flere fangstkvoter. Hverken Norge eller de øvrige EFTA-statene ønsket å gi opp tilstrekkelig med kvoter og resultatet ble bilaterale kvoteavtaler mellom EU og henholdsvis Sverige, Norge og Island. Selv om disse formelt sett er selvstendige rettslige instrumenter gjorde EU det klart i avtalens sluttakt at disse «are part of the overall balance of the results of the negotiations and essential elements for [EU's] approval of the EEA Agreement. [EU] therefore reserves its right to suspend the conclusion of the EEA Agreement as long as ratification of [kvoteavtalene] has not been notified to the [EU] by the EFTA States concerned. Moreover, the [EU] reserves its position as to the consequences to be drawn in case of non-ratification of these agreements». Dette viser hvor viktig fiskekvotene har vært i forhandlingene med EU. På den andre siden kan det se ut til at EU har holdt markedsadgangen for fisk som «gissel» for flere fiskekvoter. Det er lite som står i veien for at EU ved et ev. bortfall av EØS-avtalen igjen vil kreve ytterligere fiskekvoter for forbedret markedsadgang.

<sup>158</sup> Fiskerieravtalens art. 3 hjemler en rett til konsultasjoner etterfulgt av ev. suspensjon eller oppsigelse der det skjer en «forvridding» av den ene parts fiskemønstre. Et bortfall av EØS-avtalen vil ikke forvri fiskemønstrene, men et interessant spørsmål som kan reise seg (som ligger utenfor rammene av denne artikkelen), er om det ved Brexit vil skje en slik forvridding ved at EU *for det første* mister muligheten til å gi bort britiske kvoter til Norge og *for det andre* at det blir færre land å dele kvotene på i norske farvann (fiske i norske farvann har tradisjonelt vært av stor betydning for Storbritannia).

<sup>159</sup> EØS-avtalen art. 31.

<sup>160</sup> *Ibid.* art. 40.

Adgangen til å drive ervervsmessig fiske og fangst med norsk fartøy, er etter norsk rett i hovedsak regulert av deltakerloven.<sup>161</sup> Etter loven kan et fartøy ikke benyttes som driftsmiddel i fiske eller fangst uten ervervstillatelse.<sup>162</sup> Videre oppstiller loven, med tilhørende forskrifter, de nærmere vilkår for når ervervstillatelse kan gis. Det stilles blant annet krav til mottaker av ervervstillatelsen (fartøyets eier) sin nasjonalitet, bosted for mannskap, fiskere og fartøysfører, og ervervstillatelsens innehaver sin tidligere aktivitet innen fiske eller fangst.<sup>163</sup> Dette innebærer f.eks. at personkretsen som kan få ervervstillatelse, begrenses til *norske* statsborgere og selskap hvor den utenlandske eierandelen ikke overstiger 40 prosent<sup>164</sup> og at det stilles krav til at mannskap, lottfiskere og fartøysfører har lokal tilhørighet.<sup>165</sup> I tillegg oppstiller loven krav om at aktive fiskere må kontrollere minst 50 prosent av eierinteressene i selskapet, for at et selskap skal få ervervstillatelse.<sup>166</sup>

Det kan også nevnes at for å beholde fiskeforedlingsindustri i norske kystområder, gjelder det for noen fartøy med torsketråltillatelse en såkalt «tilbudspflicht», en plikt til å tilby visse fiskeforedlingsforetak råstoff av torsk, hyse og sei.<sup>167</sup> Disse fiskeforedlingsforetakene er igjen påbudt å bearbeide («bearbeidingsplikt») en viss prosent av råstoffet dersom en godtar tilbudet. I visse tilfeller der innehaveren av ervervstillatelsen også driver fiskeforedling, er i tillegg ervervstillatelsen knyttet sammen med fiskeforedlingsanlegget, slik at der en legger ned anlegg for foredling kan ervervstillatelsen trekkes tilbake. Slike ordninger kan potensielt sies å være en hindring på den frie flyten av varer. Når de allikevel må sies å være lovlige er det primært fordi handel med fisk faller utenfor EØS-avtalens saklige virkeområde. Reglene i det såkalte «pliktsystemet» har vært under utredning og foreslått

---

<sup>161</sup> Lov 26. mars 1999 nr. 15 Lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven).

<sup>162</sup> *Ibid.* § 3.

<sup>163</sup> *Ibid.* §§ 5 flg.

<sup>164</sup> *Ibid.* § 5. Etter paragrafens første ledd kan utlending bosatt i Norge «bare bli tildelt ervervstillatelse når fartøyets største lengde er mindre enn 15 meter».

<sup>165</sup> *Ibid.* § 5 a.

<sup>166</sup> *Ibid.* § 6 annet ledd.

<sup>167</sup> Dette systemet er også forankret i deltakerloven, og i forskrift 12. september 2003 nr. 1131 om leveringsplikt for fartøy med torsketråltillatelse (leveringspliktforskriften).

endret, men fikk ikke gjennomslag i Stortinget da saken var under behandling i 2017.<sup>168</sup>

Det er på det rene at begrensningene deltakerloven oppstiller, knyttet til nasjonalitet og bosted, som utgangspunkt omfattes av EØS-avtalens regler om etableringsfrihet og fri kapitalflyt.<sup>169</sup>

Når Norge likevel har opprettholdt begrensningene skyldes dette *for det første* de reservasjoner Norge gjorde i forbindelse med inngåelsen av EØS-avtalen, for etablerings- og kapitalreglene knyttet til fiske. Disse er fastlagt i avtalens vedlegg VIII og XII. Etter vedleggene har Norge rett til å fortsette og anvende diskriminerende restriksjoner for utenlandske statsborgere og selskaper, som *gjaldt ved inngåelsen* av EØS-avtalen knyttet til fiske og fiskefartøyer.<sup>170</sup> Unntaket inkluderer etableringer innen fiske, eierskap til fiskefartøyer og drift av fiskefartøyer og tiltak nødvendige for å håndheve slike regler.<sup>171</sup> Begrepet «fiske» (eller på engelsk «fishing operations») favner vidt, og er av ESA tolket til også å omfatte fangst av snøkrabbe og andre sedentære arter.<sup>172</sup> Det er imidlertid et vilkår etter vedleggene at begrensningen er en videreføring av restriksjoner som forelå ved inngåelsen av EØS-avtalen. Vedleggene kan med andre ord etter sin ordlyd begrense norske myndigheters mulighet til å endre ordninger knyttet til eierskap og nasjonalitet i fiskeflåten. Det stilles på den andre siden ikke et krav om at eksisterende restriksjoner ved lovendring forblir ordrett det samme, eller forblir i samme form. Det er således ikke noe i veien for at norske myndigheter endrer reguleringen så lenge den i substans tilsvarende den tidligere begrensningen.<sup>173</sup> Det kan heller ikke være noe i veien for at norske myndigheter lempet på innskrenkningene.

---

<sup>168</sup> *Vurdering av leveringsplikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten*, Rapport fra ekspertgruppe nedsatt av Nærings- og fiskeridepartementet (2016) etterfulgt av Meld. St. 20 (2016–2017) *Pliksystemet for torsketrålere*.

<sup>169</sup> Se i denne retning Arnesen, *op. cit.* note 21, s. 5; ESA sak nr. 79718, avgjørelse 173/17/COL s. 5 med videre henvisninger til rettspraksis.

<sup>170</sup> Vedlegg VIII til EØS-avtalen om etableringsrett, punkt 10; vedlegg XII til EØS-avtalen om fri bevegelighet for kapital, punkt 1 (h).

<sup>171</sup> *Ibid.*

<sup>172</sup> ESA sak nr. 79718, avgjørelse 173/17/COL.

<sup>173</sup> *Ibid.*

Det er imidlertid usikkert om en slik mulig liberalisering ved en senere anledning eventuelt kan reverseres.<sup>174</sup>

*For det andre*, er som nevnt over Norges prinsipielle syn at fisk faller utenfor EØS-avtalens både saklige og geografiske virkeområde. Dersom Norge skulle ønske å begrense retten til fri etablering, og kjøp og salg av aksjer innen fiskenæringen ytterligere, eller innsnevre begrensninger som allerede eksisterte ved inngåelsen av EØS-avtalen, kan dette synet bli utfordret. Vi viser i denne sammenheng til det generelle som er sagt over i delkapittel 2.2.1.<sup>175</sup> Det skal likevel knyttes an et par særskilte kommentarer til etableringsfriheten og kapitalreglene.

Spørsmålet om lovligheten av norske eierbegrensninger var oppe i forbindelse med en klagesak for ESA, den over omtalte *eierbegrensningssaken*.<sup>176</sup> Selv om saken gjaldt oppdrettssektoren, har den likevel overføringsverdi. ESA argumenterte i saken med at Pedicel-doktrinen ikke kunne anvendes på etableringsreglene, noe som bl.a. må begrunnes i ESAs lesning av *Pedicel*.<sup>177</sup> ESA leste nemlig EFTA-domstolens avgjørelse slik at Pedicel-doktrinen kun kan anvendes på ordninger som påvirker *handelen* med produkter som faller utenfor produktbeskrivelsen i art. 8 nr. 3. Etter ESAs syn var ikke dette tilfellet for de norske eierskapsbegrensningene. Derfor, og siden anvendelse av etableringsreglene heller ikke påvirket Norges eksklusive rett til å regulere handelen med fisk, var ikke Pedicel-doktrinen anvendelig.<sup>178</sup>

I tillegg begrunnet ESA sitt syn med at dersom alle nasjonale tiltak som regulerer etableringer og kapitalflyt i fiskesektoren skulle falle utenfor EØS-avtalens saklige anvendelsesområde, ville reservasjonen i vedlegg VIII og

---

<sup>174</sup> Stefánsson, *op. cit.* note 35, s. 43.

<sup>175</sup> Som påpekt over kan det ved anvendelsen av Pedicel-doktrinen stilles spørsmål ved om det nasjonale tiltaket må være knyttet til omsetningen av et produkt som faller utenfor EØS-avtalens produktangivelse eller om det er tilknytningen mellom aktiviteten som i utgangspunktet er omfattet av avtalen, altså etableringen eller investeringen, og varen som er det avgjørende. Undertegnede heller mot førstnevnte.

<sup>176</sup> Se sak 68781, også omtalt over.

<sup>177</sup> ESAs åpningskriv i sak 68781 av 11. juli 2012.

<sup>178</sup> *Ibid.*, s. 5–6.

XII være overflødige.<sup>179</sup> Dette er selvfølgelig tilfellet forutsatt at Pedicel-doktrinen og reservasjonene er fullstendig overlappende. Reservasjonene ble imidlertid tatt på et tidspunkt det var stor usikkerhet knyttet til hvordan rettsanvendelsen knyttet til EØS-avtalen ville utvikle seg, og selv om Norge var klar i sin posisjon er en mulighet at reservasjonene rett og slett kun var en «helgardering fra norsk side».<sup>180</sup>

Etter forfatterens syn har imidlertid etableringer i fiskeflåten en tilknytning til omsetningen av fisk som er sterkere enn hva ESA innrømmer. Et av formålene bak produktavgrensningen var jo nettopp at avtalepartene skulle få beholde friheten til selv å fastsette sine ordninger for fisk- og sjømatprodukter, uten å være bundet av reglene i EØS-avtalen,<sup>181</sup> og dette burde derfor også gjelde ordninger for hvem som etablerer seg i fiskeflåten. Også *Arnesen* antar at «reguleringer av forhold knyttet til etableringer av foretak som produserer produkter som ikke hører inn under HS kapitlene 25 til 97, faller utenfor EØS-avtalens saklige virkeområde».<sup>182</sup>

Hva gjelder kapitalreglene er nok tilknytningen svakere. Der en ønsker å kjøpe mindre eierandeler eller investere i et fiskeselskap, kan det tenkes at kapitalreglene kommer til anvendelse. Her er det imidlertid ikke bare tilknytningen til omsetningen som kan virke avledet, men også tilknytningen til produktet som sådan.<sup>183</sup> Som påpekt av *Arnesen* kan det hevdes at formålet med en kapitalanbringelse ofte ikke knytter seg til avkastningen på selve produktet, men heller vil være ønsket om kapitalavkastning og kapitalgevinst.<sup>184</sup>

Også EU-domstolens avgjørelse i C-452/01, *Ospelt*, kan gi visse holdepunkter for at EFTA-domstolen i en fremtidig avgjørelse vil anse investeringer knyttet til produkter som faller utenfor EØS-avtalen art. 8 nr. 3, å rammes av kapital

---

<sup>179</sup> *Ibid.* s. 6.

<sup>180</sup> Se nærmere Benjaminsen, *op. cit.* note 12, s. 36.

<sup>181</sup> Dette formålet er uttalt i *Pedicel* avsnitt 25 og *Synnøve Finden* 56.

<sup>182</sup> *Arnesen*, *op. cit.* note 19, s. 8. Se i denne retning også Benjaminsen, *op. cit.* note 12.

<sup>183</sup> Det er størrelsen på eierandelen som anskaffes som er bestemmende for om det er kapitalreglene eller etableringsreglene som kommer til anvendelse. Der en erverver nok eierandeler til å få «bestemmende innflytelse» er det i utgangspunktet etableringsreglene som kommer til anvendelse.

<sup>184</sup> *Arnesen*, *op. cit.* note 19, s. 9. Se i denne retning også Benjaminsen, *op. cit.* note 12, s. 52.

reglene i EØS-avtalen art. 40 flg. Saken gjaldt en liechtensteinsk stiftelses kjøp av en landbrukseiendom i Østerrike og domstolen kom til at reglene om kapital fikk anvendelse på kjøpet.<sup>185</sup> Produktavgrensningen i EØS-avtalen art. 8 nr. 3 var imidlertid hverken prosedert på eller reist av domstolen.

Det er ikke avklart hvilken betydning produktavgrensningen i EØS-avtalen art. 8 nr. 3 har i relasjon til etablerings- og kapitalreglene, men det er ikke utenkelig at EFTA-domstolen ville kommet til at EØS-avtalen stiller krav både til etableringer og kapitalanbringelser. Norges forsiktighet med hensyn til å teste grensene for EØS-avtalens anvendelsesområde kan tale for at denne usikkerheten i seg selv representerer en politisk hindring for Norges rettsutøvelse. Ved et eventuelt bortfall, vil følgelig Norge potensielt stilles friere til å fastlegge sine ordninger både rent rettslig og politisk.

EØS-avtalen hjemler også fri bevegelighet for arbeidstagere, med det formål å etablere et felles arbeidsmarked innen EØS-området.<sup>186</sup> En ser fort at også begrensninger på utenlandske fiskeres rett til arbeid på norske fartøy, kan reise EØS-rettslige spørsmål. Dette var også bakgrunnen for *Leinebris*- og *Kvitsjøen*-sakene.<sup>187</sup> Sakene hadde sitt opphav i at Fiskeforbudsloven § 3 stilte krav om at høvedsmannen og minst halvparten av mannskapet på visse fiskefartøy, måtte være norske. Hverken i *Leinebris* eller *Kvitsjøen* var dette kravet oppfylt.<sup>188</sup> Norges posisjon var (og er), som redegjort for over, at spørsmålet gjelder forhold som faller utenfor EØS-avtalens geografiske anvendelsesområde og at Norge derfor står fritt til å forskjellsbehandle arbeidstakere på bakgrunn av nasjonalitet i norsk økonomisk sone.<sup>189</sup> Etter press fra ESA, valgte imidlertid Norge

---

<sup>185</sup> Domstolen uttalte i denne sammenheng at de «nationale foranstaltninger vedrørende erhvervelse af land- og skovbrugsarealer er derfor *som i fællesskabsretten* undergivet nævnte regler.», avsnitt 28.

<sup>186</sup> Sejersted, *op. cit.* note 83, s. 357.

<sup>187</sup> LA-2001-1152 (*Leinebris*) og LF-2006-24118 (*Kvitsjøen*).

<sup>188</sup> I *Leinebris* var tilfellet at både kapteinen og mannskapet på en 60 prosent norsk eid tråler som hadde fisket i norsk økonomisk sone, var nederlandske og ikke bosatt i Norge. Rederiet fikk derfor forelegg og et inndragningsforelegg. I *Kvitsjøen* var tilfellet at både fartøy og mannskap var norske, men fartøyføreren var dansk/færøysk borger bosatt på Færøyene. Etter å ha fisket i norsk økonomisk sone fikk rederiet foretaksforlegg.

<sup>189</sup> Se Norges korrespondanse med ESA gjengitt i *Kvitsjøen*.



å endre loven, til dagens krav i deltakerloven om tilknytning til kystsamfunnet.<sup>190</sup> *Europautredningen* påpeker at lovgiver aksepterte «med andre ord motvillig at spørsmålet var dekket av EØS-avtalen, men fant i stedet frem til et annet kriterium, som langt på vei søker å oppnå samme formål». <sup>191</sup> Om norske myndigheter «aksepterte» ESAs premiss eller kun ønsket å unngå konflikt, kan nok diskuteres. <sup>192</sup> Hva gjelder den nærmere vurderingen av EØS-avtalens geografiske virkeområde, viser vi til det som er sagt over i 2.3.

Norge har ikke hevdet at tiltak som gjelder bruk av arbeidskraft i sjømatsektoren faller utenfor EØS-avtalens saklige virkeområde. Dette gjelder både arbeid i fiskeriene, oppdrettsnæringen og foredlingsindustrien. Hvis Norges posisjon likevel er at Pedicel-doktrinen på prinsipielt grunnlag får anvendelse også på fiskere og arbeidere i oppdrettsnæringen, må man nok tolke norsk overholdelse av reglene ut fra et ønske om å ha en tilsvarende rettstilstand for arbeidskraft på dette livsområdet, som på de livsområder EØS-reglene kommer til anvendelse. EØS-avtalen kan derfor anses som en begrensning på norsk lovgivningsmyndighet, uavhengig av om overholdelse er av plikt eller vilje. Et bortfall av EØS-avtalen vil derfor gi norske myndigheter større frihet til å fastsette egne ordninger.

---

<sup>190</sup> Inspirasjon til denne modellen kom fra Storbritannia og var godtatt av kommisjonen.

<sup>191</sup> NOU 2012:2, s. 674.

<sup>192</sup> I forarbeidene til endringene i fiskeforbudsloven, Ot.prp. nr. 99 (2005–2006), ble det uttalt på side 1 at formålet med å endre loven var å «[bidra] til å fjerne usikkerheten i forhold til om Norge oppfyller sine forpliktelser som følge av EØS-avtalen i forhold til regelverket om fri bevegelse for arbeidstakere», noe som kan trekke i begge retninger.

## 4 Produksjon av næringsmidler: særlig om oppdrettsnæringen

### 4.1 Innledning

Også oppdrett produserer råstoff til foredling og salg, på fiskens vei til forbrukerens bord.<sup>193</sup> Oppdrettsindustrien har vokst enormt siden EØS-avtalen ble fremforhandlet, og da særlig de siste 20 årene. Ved inngåelsen av EØS-avtalen spilte havbruk en mer «underordnet rolle» og det ble ikke avtalt et prinsipielt skille mellom oppdrett- og fiskerinæringen.<sup>194</sup> Oppdrett skiller seg imidlertid fra tradisjonelt fiske. Der fiske *utnytter* begrensede naturressurser fra havet, er havbruk kystnær *produksjon* av marine produkter. Oppdrett ligner derfor i større grad på tradisjonell industri eller landbruk. Protokoll 9, som omhandler handel med fisk og sjømat, skiller ikke mellom de to næringene, mens det på andre områder er større forskjeller mellom det som i realiteten er to forskjellige næringer. Under vil vi ta for oss hvordan EØS-avtalen påvirker oppdrettsnæringen og hvordan et eventuelt bortfall av avtalen vil påvirke næringen.

Det er grunn til å regne med at EØS-retten spiller inn på både adgangen til å drive fiskeoppdrett og vilkårene for dette, og hvordan oppdrettsanlegg drives. Det første er spørsmål om etableringsfriheten, kapitalreglene og arbeidskraft, og behandles i 4.2. Sistnevnte knytter seg særlig til oppdrettsnæringen som mottager av tjenester (kapittel 4.3) og standardene for mattrygghet og dyrehelsen (kapittel 4.4.).

### 4.2 Adgangen til å drive fiskeoppdrett

Også på området for fiskeoppdrett kommer i utgangspunktet EØS-avtalens regler om de fire friheter til anvendelse, inkludert reglene om

---

<sup>193</sup> I det følgende brukes begrepene oppdrett, havbruk og akvakultur synonymt.

<sup>194</sup> NOU 2012:2, s. 667. Noe av grunnen til dette var nok EUs posisjon om «all or nothing» knyttet til at Norge ønsket landbruk, som EU i dette tilfellet anså fisk en del av, unntatt fra EØS-avtalens anvendelsesområde.

etableringsfrihet, fri kapitalflyt, fri bevegelighet for arbeidstagere og tjenestefriheten. I tillegg har lovligheten av statsstøtte til tider reist spørsmål, jf. det som er sagt over i kapittel 2.4.

Norges reservasjoner for etableringsfriheten i vedlegg VIII gjelder etter sin ordlyd etableringer «innen fiske», mens vedlegg XII gjelder begrensninger på retten til å eie «fiskefartøyer». Dette er av ESA i *Stolt Sea Farm*-saken blitt tolket dit hen at hverken vedlegg VIII punkt 10 eller vedlegg XII punkt 1 (h), gir Norge rett til å dispensere fra anvendelsen av reglene i EØS-avtalen om etableringer og kapitalflyt på oppdrettsnæringen.<sup>195</sup> Selv om Norge den gang argumenterte med at unntakene også måtte få anvendelse på oppdrettsnæringen, ser det ikke ut til at dette synspunktet er opprettholdt.<sup>196</sup>

Spørsmålet om og eventuelt i hvilken utstrekning EØS-avtalens regler om etableringer og kapitalanbringelser kommer til anvendelse på oppdrettsnæringen, er ikke avgjort av EFTA-domstolen. ESAs syn er at etableringsfriheten også gjelder innenfor oppdrettsnæringen. Spørsmålet har vært oppe for overvåkingsorganet i to saker. Den første, *Stolt Sea Farm*-saken, gjaldt spørsmålet om kravet i norsk lovgivning til at det ved tildeling av oppdrettskonsesjoner skulle «særlig legges vekt på ... at eierinteresser i anlegget såvidt mulig har lokal tilknytning», var i strid med EØS-rettens etableringsregler.<sup>197</sup> Norge hevdet i saken at siden oppdrett var omfattet av EUs felles fiskeripolitikk (CFP), som faller utenfor EØS-avtalen, var det heller ingen rett til etableringsfrihet i oppdrettsnæringen. Norges argumentasjon må ses på bakgrunn av at saken kom opp før *Pedical*. Siden ESA ikke kunne se at EØS-avtalen hjemlet andre unntak på etableringsfriheten og kapitalflyten enn de lagt ned i vedlegg VII og XII, avviste overvåkingsorganet at EØS-avtalens regler om etableringsfrihet og fri flyt av kapital, ikke får anvendelse på havbruksnæringen. Norge valgte ved endring av regelverket, som resul-

---

<sup>195</sup> Sak nr. 24825, ESA grunnlagt uttalelse, avgjørelse nr. 337/01/COL s. 6.

<sup>196</sup> Det rådende synspunktet ser ut til å være at innenfor oppdrettsnæringen «er det ingen unntak fra EØS-avtalen hva gjelder eierskapsregler», jf. NOU 2012:2, s. 667. Se Benjaminsen, *op. cit.* note 12, s. 47.

<sup>197</sup> Kravet var fastsatt i den nå opphevede Lov om oppdrett av fisk, skaldyr mv., lov 14 juni 1985 nr. 68., § 6 (3) b).

terte i dagens lov om akvakultur<sup>198</sup> – «etter konsultasjon med Stortingets EØS-utvalg» – å fjerne vilkåret om lokalt eierskap.<sup>199</sup>

Den andre saken kom opp i forbindelse med en klage fra Marine Harvest på norske eierskapsbegrensninger i oppdrettsnæringen, i den såkalte *eierbegrensningssaken*.<sup>200</sup> Etter norsk forskrift var det stilt krav om tillatelse fra departementet ved erverv av eierandeler i et oppdrettsselskap som ville medføre at erververen fikk kontroll med mer enn 15 prosent av samlet konsesjonsbiomasse (den totale biomassen det gis konsesjon til).<sup>201</sup> Ved erverv som medførte kontroll av mer enn 25 prosent skulle slik tillatelse ikke gis. I juli 2012 åpnet ESA sak mot Norge med den begrunnelse at Norge hadde mislyktes i å overholde sine EØS-rettslige forpliktelser om etableringsfrihet.<sup>202</sup> Saken er omtalt over i 2.2.1. og 2.4. Det er derfor tilstrekkelig å vise til det som er sagt over om ESAs argumentasjon og *Pedicels* (manglende) anvendelse på etablering- og kapitalreglene. Også i denne saken valgte norske myndigheter å endre ordningen, med forsikringer om at «Staten har opprettholdt sitt prinsipielle syn i forhold til EØS-avtalen».<sup>203</sup> ESA avsluttet saken november 2013.<sup>204</sup>

Selv om Norges syn prinsipielt er at oppdrettsnæringen faller utenfor EØS-avtalens saklige virkeområde, ser vi at EØS-avtalen i praksis har innvirkning på utøvelsen av norsk lovgivningsmyndighet.<sup>205</sup> Dette må gjelde, ikke bare reglene om etableringer og kapital, men også for arbeidskraft. Det vises i dette henseende til det som er sagt over i 3.3. Et eventuelt bortfall av EØS-avtalen vil derfor gi norske myndigheter et utvidet handlingsrom, også innenfor oppdrettsnæringen.

---

<sup>198</sup> Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur.

<sup>199</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) *Om lov om akvakultur (akvakulturloven)*, s. 20.

<sup>200</sup> Sak nr. 68781.

<sup>201</sup> Forskrift nr. 1800 om kontroll med eiermessige endringer i selskap mv. som innehar tillatelse til oppdrett av matfisk av laks og ørret i sjø (Forskrift om eierkontroll i matfiskoppdrett) av 22. desember 2004.

<sup>202</sup> Sak nr. 68781, ESA formelt varsel, avgjørelse nr. 186/12/COL.

<sup>203</sup> Prop. 103 L (2012–2013) *Endringer i akvakulturloven*, særlig på s. 12 og 91.

<sup>204</sup> Sak nr. 68781, avgjørelse nr. 421/13/COL.

<sup>205</sup> Stolt Seafarm og Marine Harvest-sakene illustrerer et for så vidt interessant poeng, at *norske selskaper* bruker EØS-avtalen til å hevde sine EØS-rettigheter i Norge, og ikke nødvendigvis bare andre EU-rettssubjekter.

### 4.3 Tjenester til oppdrettssektoren

Oppdrettsnæringen er en stor mottager av tjenester, og det er grunn til å regne med at EØS-retten på så måte spiller inn på hvordan oppdrettsanlegg drives. Det er derfor relevant å stille spørsmål ved om EØS-avtalens regler om fri flyt av tjenester begrenser Norges handlingsrom for den rettslige reguleringen av tilbud av tjenester til oppdrettsnæringen. Dette er også spørsmål om anvendelsen av Pedicel-doktrinen og graden av tilknytning til fisk.

Oppdrettsnæringen tar imot tjenester, som notspyling, brønnbåter, inspeksjoner av anlegget, kvalitetsprøving, analyser, sertifisering og andre konsulenttjenester. Disse er i stor grad knyttet til kvalitetssikring og selve driften av anleggene. Videre har oppdretterne også behov for tjenester for å påse at kravene til dyrehelsen, sykdomsbekjempelse, hygiene og mattrygghet overholdes.

Etter EØS-avtalen er det som utgangspunkt fri flyt av tjenester. *Pedicel* gjaldt tjenester (tilbud av annonseplass) knyttet til et produkt utenfor produktbeskrivelsen i EØS-avtalen art. 8 nr. 3 (vin). Tilknytningen til å fremme *handelen* var i så måte utpreget. Det samme kan sies om saken i *Synnøve Finden*, som gjaldt spørsmålet om plikten til å rapportere til ESA om statsstøtte til distribusjon av landbruksprodukter. Selv om distribusjon på mange måter kan ses på som adskilt fra selve produktet, er det å gi *statsstøtte* med det formål å sikre at distribusjonen av et spesielt produkt er effektiv og bærekraftig, unektelig nært tilknyttet det å legge til rette for økt omsetningen av produktet.<sup>206</sup> Selv om kvalitetskrav stilt til driften og de veterinære forhold i oppdrettsnæringen klart legger til rette for at grossister ikke trenger bekymre seg for beskaffenheten til produktet de *importerer*, og forbrukere trygt kan spise sjømatproduktet de har *kjøpt*, er tilknytningen til tjenestene som sikrer dette unektelig mer perifer enn i de over nevnte tilfellene.

Legger man til grunn ESAs syn om at tilknytningen må knytte seg til *omsetningen*, kan det nok derfor stilles spørsmål ved om EFTA-domstolen

---

<sup>206</sup> Sak E-1/16 *Synnøve Finden* gjaldt støtte til meieriet til å distribuere visse meieriprodukter til særlige områder og virksomheter. Det var derfor ikke statsstøtte til en tjeneste som sådan.

hadde vært like liberal i sin tolking, dersom en sak hvor Norge hadde begrenset tjenestefriheten innenfor oppdrettssektoren hadde kommet opp. Denne usikkerheten faller naturlig nok bort ved et eventuelt bortfall av EØS-avtalen, koherent med et økt rettslig handlingsrom for Norges del. Til dette kommer at en del av tjenestene oppdrettsnæringen mottar knytter seg til veterinæravtalen. Det kan derfor reises spørsmål ved om tjenester som er knyttet til å oppfylle kravene etter EUs veterinære regelverk, uansett faller inn under EØS-avtalens materielle anvendelsesområde, som et «særskilt angitt» område.

#### 4.4 Mattrygghet: Veterinæravtalen

Det er uomtvistet at EU-retten har stor påvirkning på norsk rett på matområdet. Gjennom EØS-avtalen har Norge overtatt i det vesentlige alt regelverk om mattrygghet og matproduksjon, kontroll og helsekrav ved handel med animalske produkter og systemer for bekjempelse av sykdom. I 2011 ble det antatt at rundt 40 prosent av alle EU-rettsakter som er tatt inn i EØS-avtalen er knyttet til veterinær- og næringsmiddelområdet.<sup>207</sup> Rundt 90 prosent av regelverket Mattilsynet forvalter, er EØS-basert.<sup>208</sup>

Det meste av den veterinære kontrollen skjer på produksjonsstedet og grensekontrollen innad i EØS-området er i det vesentlige avvirket. Fisk- og sjømat er omfattet av dette regelverket. Dette medfører at fisk- og sjømatprodukter er en del av det indre markedet på matområdet og at systemet er «basically the same» for import av sjømatprodukter, som for andre næringsmidler.<sup>209</sup> At veterinære grensekontroller mot EU er opphevet har naturlig nok stor betydning for handelen med en ferskvarer som fisk, som er sårbar for lang ventetid ved grensene.

---

<sup>207</sup> Se Veggeland, Frode. «Norges forhold til EU på mat- og landbruksfeltet.» *Europa-utredningen Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU* rapport nr. 9 (2011), s. 18.

<sup>208</sup> Helse- og omsorgsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet Nærings- og fiskeridepartementet (2014). *Internasjonalt arbeid på områdene mattrygghet, forbrukerhensyn, dyre- og fiskehelse, dyrevelferd, plantehelse og kosmetikk*, s. 8.

<sup>209</sup> Arnesen, Finn. «Article 17 Veterinary and phytosanitary measures» i Arnesen mfl., *op. cit.* note 25 s. 335.

Overtagelsen av matregelverket skjedde først i 1998 i den såkalte «veterinær-avtalen». På tidspunktet for etableringen av EØS-avtalen hadde Norge en høy standard for mattrygghet og Norge anså EUs regelverk som utilstrekkelig. Helsemessige vilkår ved import fra land utenfor EØS, grensekontrollen innad i EØS-området og muligheten til å sette dyr i karantene ble derfor holdt utenfor. Dette ble ansett for å være «avgjørende for opprettholdelse av [Norges] gunstige dyrehelse».<sup>210</sup> At EU senere økte kontrollen på produksjonsstedet og fjernet grensekontrollen internt i EU, samtidig som de intensiverte grensekontrollen mot tredjeland inkludert EFTA-landene, ble imidlertid ansett som et problem for norsk eksportnæring – og da særlig sjømatnæringen.<sup>211</sup> Ikke uten debatt ble derfor EØS-avtalen utvidet<sup>212</sup> slik at det i dag føres omfattende overvåkning og kontroll internt i Norge med produksjonen av næringsmidler, mens grensekontrollen innad i EØS ble fjernet.<sup>213</sup>

Regelverket fastsetter beskyttelsesnivået innad i EØS, kontroll med produksjon av næringsmidler og krever at spesielle vilkår med hensyn til helse og testing er oppfylt, før næringsmidler og fôr kan handles med og passere landegrensene uten kontroll.<sup>214</sup> Reglene er tatt inn i vedlegg I om *veterinære og plantesanitære forhold* og vedlegg II, del XII om *næringsmidler*.<sup>215</sup> EU benytter i stor grad forordninger ved fastsettelsen

---

<sup>210</sup> St.prp. nr. 100 (1991–1992), s. 126.

<sup>211</sup> Veggeland, Frode, *op. cit.* note 207, s. 16.

<sup>212</sup> EØS-avtalen art. 118 legger opp til at avtalen kan utvides til områder som ikke er dekket av avtalen. EFTA-landene var ikke forpliktet til å ta over EUs regelverk på området, men valgte å inngå forhandlinger om dette på selvstendig grunnlag.

<sup>213</sup> St.prp. nr. 6 (1998–1999) *Samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 69/98 om endring av EØS-avtalens vedlegg I (Veterinære og plantesanitære forhold)*.

<sup>214</sup> St.prp. nr. 6 (1998–1999), s. 11.

<sup>215</sup> I vedlegg I er det «særskilt angitt» særlige bestemmelser om mathelse som også får anvendelse på landbruks- og fiskerivarer, jf. EØS-avtalen art. 17. I kapittel 1 om *veterinære forhold* er bl.a. EU-rettsakter knyttet til fiskehelsen, dyrehelsen, dyrevelferd, folkehelsen, import fra tredjeland og kontrolltiltak behandlet. Det stilles særlige krav til bekjempelse av sykdommer, matproduksjon- og trygghet, hygiene, merking, identifikasjon og registrering av produkter, analysemetoder og tilsyn. Kapittel 2 omhandler krav EU-retten stiller til *dyrefôr*, og da særlig bruken av tilsetningsstoffer, mens kapittel 3 om plantesanitære forhold inkorporer rettsakter om planter og frø. Vedlegg II med hensyn til tekniske forskrifter, standarder, prøving og sertifisering gjelder «alle varer», jf. EØS-avtalen art. 23. Det følger av EFTA-domstolens avgjørelse i *HOB-vin* at det derfor har «no relevance under which [HS kapittel]» de aktuelle varene faller (sak E-2/12, avsnitt 46). Dette gjelder også sjømatprodukter, så fremt det ikke er gjort unntak i den aktuelle rettsakten.

av matregelverket.<sup>216</sup> Ifølge EØS-avtalen art. 7 a), skal forordninger gjøres til norsk rett «som sådan», det vil si at de skal oversettes til norsk ord-for-ord, uten at ordlyden endres.<sup>217</sup>

Utgangspunktet for dagens rammeverk er EUs *Food Law*, forordning (EF) nr. 178/2002. *Food Law* fastlegger generelle prinsipper for matlovgivningen, og fungerer som en «rammelov» og utgangspunkt for så vel dagens, som fremtidens regelverk.<sup>218</sup> Hovedformålet bak regelverket er å sikre et *høyt nivå* for beskyttelse av menneskehelsen, at det indre marked fungerer effektivt og at matlovgivningen er basert på et solid vitenskapelig fundament.<sup>219</sup>

Ansvaret for regelutviklingen ligger hos EU-kommisjonen, EU-parlamentet og Rådet. Det er likevel i hovedsak EU-kommisjonen som utvikler, forvalter og fører kontroll med overholdelse av regelverket. Det er for dette formål opprettet et eget forvaltningsorgan (DG Sante) og en europeisk tilsynsmyndighet (Health and Food Audits and Analysis). Regelutviklingen skal baseres på vitenskapelige risikoanalyser, åpenhet og om nødvendig forsiktighet (føre-var-prinsippet).<sup>220</sup> Regelutviklingen baseres dermed på lignende prinsipper som etter WTOs Avtale om sanitære og plantesanitære tiltak.

Til å utarbeide uavhengige, vitenskapelige vurderinger og yte vitenskapelig og teknisk bistand i lovgivningsarbeidet, etablerte *Food Law* et selvstendig europeisk mattrygghetsorgan, European Food Safety Authority (EFSA).<sup>221</sup> Kommisjonen har «ekstrem tillit» til EFSA, som foretar risikoanalysene som ofte er «fundamentet» for selve regelutviklingen.<sup>222</sup> EU er likefremt

---

<sup>216</sup> Bang, Hans Peder H. «Hvordan sikres redelige opplysninger om maten vår?» *Lov og rett*, vol. 52, nr. 7 (2013), s. 451–467, på s. 455.

<sup>217</sup> Fredrik Sejersted m.f., *op. cit.* note 83, s. 196.

<sup>218</sup> St.prp. nr. 47 (2007–2008) *Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 134/2007 av 26. oktober 2007 om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EF) nr. 178/2002 om næringsmiddelregelverket og om opprettelse av Den europeiske myndighet for næringsmiddeltrygghet (EFSA) mv.*, s. 4.

<sup>219</sup> Forordning (EF) nr. 178/2002, art. 1., art. 5.

<sup>220</sup> Se f.eks. Forordning (EF) nr. 178/2002, art. 6, 7 og 9.

<sup>221</sup> Forordning (EF) nr. 178/2002, art. 22.

<sup>222</sup> Downes, Chris. *The Impact of WTO SPS Law on EU Food Regulations*. Cham: Springer 2014, s. 115.



aktive i internasjonale standardsettende organer, som Codex Alimentarius' komiteer, og baserer seg også på deres tekster i sin regelutforming.<sup>223</sup>

Også norske eksperter deltar i ESTA, og Norge må bidra økonomisk til dets organisasjon.<sup>224</sup> Videre deltar Norge som observatør til EFSAs rådgivende forum, som består av tjenestemenn fra EUs medlemsland, og komiteer og arbeidsgrupper som jobber mer direkte med utforming og iverksetting av regelverk.<sup>225</sup>

Food Law-forordningen tar en såkalt «fra fjord/jord til bord»-tilnærming. Dette innebærer at man ser på mattrygghet i hele produksjonskjeden, fra primærproduksjon og produksjon av fôr, til næringsmiddelet overrekkes til forbrukeren, og ikke kun sluttproduktet.<sup>226</sup> Food Law er gjenspeilet i den norske matloven.<sup>227</sup>

Med utgangspunkt i Food Law bestemmes *beskyttelsesnivået* i EØS og hva som skal til for at fôr og næringsmidler ikke anses farlige eller helseskadelige, samt eventuelle avbøtende tiltak. Dagens regelverk er omfattende og har et høyt beskyttelsesnivå. Norges tidligere bekymring om at EU-regelverket ikke ga tilstrekkelig beskyttelse av menneskehelsen har forsvunnet med tiden, og EU er i deg regnet for å tilby den høyeste mattryggheten i verden.<sup>228</sup> EUs høye matstandard skyldes bl.a. sterke forbrukerkrefter innad i EU.<sup>229</sup>

---

<sup>223</sup> Mattilsynet (2020). *Prioriteringer for Codexarbeidet i 2020*, s. 1.

<sup>224</sup> For en videre oversikt over hvordan Norge påvirker utformingen av EUs matpolitikk, se Lie, Amund og Veggeland, Frode. *Globalisering og matpolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget 2010, s. 89 flg.

<sup>225</sup> Veggeland, Frode, *op. cit.* note 207, s. 13.

<sup>226</sup> Forordning (EF) nr. 178/2002, innledende betraktninger (fortalen) punkt 11 – 14.

<sup>227</sup> Lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven), lov 19. desember 2003 nr. 124. Prinsippene i Food Law ble reflektert i utarbeidelsen av matloven og i stor grad implementert. Matloven samlet 13 tidligere lover langs hele næringsmiddelkjeden. Selve gjennomføringen av forordningen ble imidlertid gjort ved henvisningsforskrift hjemlet i matloven.

<sup>228</sup> Young, Alasdair R. «Europe as a global regulator? The limits of EU influence in international food safety standards». *Journal of European Public Policy*, vol. 21, nr. 6 (2014), s. 904–922, på s. 909.

<sup>229</sup> Doherty, Martin. «The Importance of sanitary and Phytosanitary Measures to Fisheries Negotiations in Economic Partnership Agreements». *ICTSD Natural Resources, International Trade and Sustainable Development Series Issue Paper No. 7*, International Centre for Trade and Sustainable Development, Geneva, Switzerland (2010), s. 2.

Regelverket utvikles og oppdateres systematisk. For fisk- og sjømat er særlig forordningene og direktivene tatt inn i den såkalte *hygienepakken*<sup>230</sup> og *fiskehelse direktivet*<sup>231</sup> av betydning. Hygienepakken inneholder regler som retter seg mot virksomheter i alle ledd av matproduksjonskjeden. Dette inkluderer fiskeslakterier, fiskemottak, bearbeidingsindustrien og oppdrettsnæringen. Regelverket fastsetter både generelle prinsipper for næringsmiddelhygiene og særlige hygieneregler for næringsmidler av animalsk opprinnelse og virksomheter som driver med disse.<sup>232</sup> Fiskehelse direktivet gjelder bl.a. dyrehelsemessige vilkår for omsetningen av akvakulturdyr og produkter av dem innad i EØS, minimumskrav til forebygging og kontroll av sykdommer, og krav til etablering og drift av akvakulturanlegg.

Hovedansvaret for at beskyttelsesnivået i lovgivningen tilfredsstilles, ligger hos lederne i næringsmiddel- eller forvirksomheten,<sup>233</sup> men for å påse at virksomhetene overholder regelverket er statene forpliktet til å drive omfattende, målrettet og effektiv *kontroll* og *overvåking*.<sup>234</sup> Forutsetningen for den begrensede grensekontrollen er nettopp gjensidig godkjenning av hverandres myndigheter og økt kontroll på avsenderstedet.

---

<sup>230</sup> Hygienepakken består av Forordning (EF) nr. 852/2004 om næringsmiddelhygiene og Forordning (EF) nr. 853/2004 om fastsettelse av særlige hygieneregler for næringsmidler av animalsk opprinnelse, samt forordningene om offentlig kontroll Forordning (EF) nr. 882/2004 om offentlig kontroll for å sikre at førvare- og næringsmiddelregelverket samt bestemmelsene om dyrs helse og velferd overholdes og forordning (EF) nr. 854/2004 om fastsettelse av særlige regler for gjennomføringen av offentlig kontroll av produkter av animalsk opprinnelse beregnet på konsum.

<sup>231</sup> Rådsdirektiv 2006/88/EF av 24. oktober 2006 om dyrehelsemessige vilkår for akvakulturdyr og produkter av dem, og om forebygging av og kontroll med visse sykdommer hos akvatiske dyr.

<sup>232</sup> Det er fastsatt regler om egenkontroll, utforming av drift, generelle bestemmelser om godkjenning av virksomheter og om identifikasjonsmerking av næringsmidler av animalsk opprinnelse, samt en del særskilte hygienebestemmelser for virksomheter som fremstiller ulike typer næringsmidler av animalsk opprinnelse, inkludert sjømat, se videre St.prp. nr. 46 (2007–2008) Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 137/2007 av 26. oktober 2007 om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EF) nr. 852/2004, forordning (EF) nr. 853/2004, forordning (EF) nr. 854/2004 og forordning (EF) nr. 882/2004 samt tilhørende rettsakter, om næringsmiddelhygiene og kontroll, s. 2.

<sup>233</sup> Food Law art. 17 nr. 1, 19.

<sup>234</sup> Food Law art. 17. nr. 2.

Dette skjer i hovedsak gjennom overvåknings- og kontrollprogrammer hos den kompetente myndighet på avsenderstedet, både for levende dyr og animalske næringsmidler.<sup>235</sup> Kravene til offentlig kontroll følger bl.a. av kontrollforordningene.<sup>236</sup> Formålet er å sikre at europeiske myndighetsreguleringer er harmoniserte og at det foreligger systemer for å sikre etterlevelse av regelverket.<sup>237</sup> I Norge er det Mattilsynet som er departementenes utøvende kontroll- og overvåkingsorgan. Mattilsynet tar stikkprøver, stiller krav til internkontroll og utfører tilsyn og kontroll med oppdrettsanlegg, slakterier, matprodusenter og utsalgssteder.

ESA er gitt kontrollmyndighet og foretar hvert år en rekke inspeksjoner for å påse at norske myndigheter etterlever EØS-forpliktelsene.<sup>238</sup> ESA fører lister over eventuell mangel på etterlevelse og kan, dersom avviket vedvarer, bringe saken inn for EFTA-domstolen.

Hva som vil skje på matområdet ved et eventuelt bortfall av EØS-avtalen, er usikkert. Som påpekt i *Europautredningen* er det norske regelverket styrket og forbedret på flere områder som følge av veterinæravtalens utvidelse av EØS-avtalens saklige anvendelsesområde.<sup>239</sup> Reglene har

---

<sup>235</sup> St.prp. nr. 6 (1998–1999), s. 6 og 7.

<sup>236</sup> Forordning (EF) nr. 882/2004 av 29. april 2004 om offentlig kontroll for å sikre at fôrvarer og næringsmiddelregelverket samt bestemmelsene om dyrs helse og velferd overholdes og Forordning (EF) nr. 854/2004 om fastsettelse av særlige regler for gjennomføringen av offentlig kontroll av produkter av animalsk opprinnelse beregnet på konsum. Det er vedtatt en ny kontrollforordning som samler tidligere regelverk i én forordning. Den nye kontrollforordningen samler og harmoniserer også reglene om utstedelse av sertifikater og forebygging av dyresykdommer, samt importkontroll av næringsmidler fra tredjeland (som ikke var dekket av de tidligere kontrollforordningene). Denne er innlemmet i EØS-avtalen, og venter godkjenning av Stortinget, se Prop. 7 S (2019–2020) Samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 210/2019 av 27. september 2019 om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) nr. 2017/625 om offentlig kontroll og annen offentlig virksomhet som gjennomføres for å sikre anvendelsen av næringsmiddel- og fôrvarerregelverket samt regler for dyrs helse og velferd, plantehelse og plantevernmidler (kontrollforordningen).

<sup>237</sup> Forordningene stiller krav til kompetansen hos tilsynspersonalet, at særlige prosedyrer for kontroll, verifisering og rapportering følges, hvilke kontrollaktiviteter, metoder og teknikker som skal brukes og hva det skal føres tilsyn med, når det skal føres tilsyn og kontroll.

<sup>238</sup> Rapporter fra ESAs inspeksjoner finnes på: <http://www.eftasurv.int/internal-market-affairs/areas-of-competence/food-safety/veterinary-inspections/> (besøkt 28.02.20).

<sup>239</sup> NOU 2012:2, s. 649.

hatt stor praktisk betydning og utgjør i dag «hoveddelen av all offentlig regulering som gjelder produksjon, omsetting, merking, hygiene m.m. innenfor fisk og landbruk i Norge, og setter i stor grad standardene på begge disse sektorene».<sup>240</sup> Gjennom komiteer, ekspertgrupper o.l. kan Norge i dag delta i regelutviklingen i EU. Særlig på området for sjømat kan Norge bidra med ekspertise. Det er likevel i det vesentlige EU som bestemmer Norges beskyttelsesnivå og Norge deltar i liten grad i selve vedtagelsesprosessen. Et bortfall av EØS-avtalen medfører at Norge ikke lenger er bundet av disse reglene, EUs Food Law og kontrollmekanismene. Norge vil derfor igjen kunne bestemme eget beskyttelsesnivå og det vil ikke føres kontroll med Mattilsynet av ESA. Videre vil gjensidige ordninger mellom EU og Norge for tekniske forskrifter, standarder, prøving og sertifiseringer forsvinne.<sup>241</sup>

Om Norge hadde hatt et høyere eller lavere beskyttelsesnivå uten EØS vites ikke, men som påpekt av *Frode Veggeland* dreier det meste av lovgivningen seg om «tekniske bestemmelser som Norge uansett ville hatt interesse av å gjennomføre [og som] bygger på anbefalinger fra de samme internasjonale organer [...] som Norge også før EØS-avtalen brukte som grunnlag for nasjonal lovgivning».<sup>242</sup>

Generelt vil Norge miste sin plass rundt bordet i utformingen av regler og standarder, og dette for et regelverk som Norge i stor grad likevel må forholde seg til i eksporten til EU. Det er nemlig for *handelen* med EU et bortfall av det veterinære regelverket vil ha størst betydning, og EU vil nok se seg nødt til å finne andre metoder for å påse at norsk sjømat holder den samme høye standarden (se videre om dette i 6.1.). Dette gjelder handelen med EU, men som påpekt av *Elisabeth Grieg og Kjell Bjørndalen*, vil også handelen med tredjeland som Russland og Kina kunne påvirkes, «hvor norske myndigheter stadig får hjelp av EU til å overbevise om at norsk laks har samme krav til mattrygghet som EU».<sup>243</sup>

---

<sup>240</sup> NOU 2012:2, s. 647.

<sup>241</sup> Almestad, Knut. *Frihandelsavtalen av 1973 – Et alternativ for Norge?* Oslo: Europa-bevegelsen, 2012, s. 22., antar at dette vil skje.

<sup>242</sup> Veggeland, *op. cit.* note 207, s. 27.

<sup>243</sup> Almestad, Knut, *op. cit.* note 241, s. 7.

## 5 Foredling og frakt: fiskens reise fra råstoff til andre markeder

### 5.1 Innledning

Et viktig steg på fiskens vei til forbrukerens bord er foredling av råstoffet levert av fiskere og oppdrettsanlegg. Bearbeidelse av fisk til ferdige salgs- og matvarer foretas bl.a. av fiskeslakterier og filetprodusenter, og har nær tilknytning til oppdretts- og fiskenæringen. Når fisken endelig er slaktet, filetert og pakket gjør den seg klar for den siste transportetappen til detaljgrossist, og endelig forbrukerens bord.

### 5.2 Transitt

Råstoff av norsk fisk og sjømat forlater ofte Norge for foredling og pakking i utlandet. For EU har det for eksempel vært et mål at råstoff – også fra tredjeland – foredles og pakkes i EU.<sup>244</sup> I forbindelse med EØS-forhandlingene forsøkte EU å ordne en rett for sine fartøyer til fri transitt gjennom Norge for fangst landet i Norge.<sup>245</sup> Dette ville beholde EU-statusen på fangsten, men brøt med råfisklovens bestemmelser om at all fisk landet i Norge skulle omsettes via godkjente salgslag.<sup>246</sup> Norge fryktet nok dette ville medføre en svekkelse av salgslagenes rolle og ressurskontroll, og spørsmålet ble ikke løst i EØS-avtalen. Problemstillingen skulle imidlertid være gjenstand for fortsatte forhandlinger.<sup>247</sup>

---

<sup>244</sup> Dette hensynet sikres på flere måter. En måte er at EU generelt har høyere importtoll på foredlede fisk- og sjømatprodukter enn råstoff.

<sup>245</sup> Stefánsson, *op. cit.* note 35, s. 35.

<sup>246</sup> Lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk (Råfiskloven) § 2 (1), jf. Forskrift nr. 485 om forhåndsomsetning av råfisk av 29. juni 1990 § 1. Begge er opphevet, men norsk lovgivning stiller fortsatt krav om førstehåndsomsetning i godkjente salgslag for fisk landet i Norge av både norske og utenlandske fartøyer, jf. Lov 21, juni 2013 nr. 75 om førstehåndsomsetning av villevande marine ressursar (fiskesalagslova).

<sup>247</sup> Omforent møtereferat for EØS-avtalen, knyttet til protokoll 9.

Spørsmålet ble endelig løst i forbindelse med utvidelsen av EU i 2004.<sup>248</sup> Ved note verbale av 23. februar 2006 bekreftet norske myndigheter at EU-fiskere som ønsker å frakte fangst- og fangstprodukter gjennom Norge, skulle få rett til dette uten unødige forsinkelse og uten en plikt til at man må selge fisken i Norge.<sup>249</sup> Dette skulle skje i bytte mot ytterligere tollfrie kvoter på frosne pillede reker.

Fangsten skal landes hos særskilt angitte fiskemottak og Fiskedirektoratet skal informeres på forhånd om ankomst og størrelse på fangsten. Mattilsynet skal fortsatt føre kontroll med fangsten, men den skal ikke anses som importert og gjeneeksportert. Denne prosedyren ble fastsatt i forskrift.<sup>250</sup> I første periode var forskriften i kraft frem til 2009. Transittretten ble fornyet i 2010 og 2016. Dagens ordning løper til 2023.<sup>251</sup>

Retten til transitt knytter seg ikke direkte til EØS-avtalen, men har den senere tiden vært knyttet til forhandlingene rundt EØS-midlene og tollfrie kvoter på sjømatprodukter.<sup>252</sup> Retten til transitt henger imidlertid tett sammen med det indre felles markedet og den gjensidige anerkjennelsen av tilsynsmyndigheter (se kapittel 4.4. og 6.1.). Dersom Norge skulle tre ut av det frie markedet vil det være lite naturlig å tillate fri transitt uten fortolling, for fisk landet i norske havner. Med retten til fri transitt faller nok da også de økte tollfrie kvotene på frosne pillede reker Norge fikk i byttehandelen vekk.

---

<sup>248</sup> Tilleggsprotokoll til *Avtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap som følge av Tsjekkias, Estlands, Kypros, Latvias, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Slovenias og Slovakias tiltrædelse til Den europeiske union*, art. 2 nr. 3.

<sup>249</sup> Se Mission of Norway to the European Union, Note Verbale av 23. februar 2006.

<sup>250</sup> Forskrift nr. 433 om transit av fisk av 21. april 2006.

<sup>251</sup> Prop. 119. S (2015–2016) *Samtykke til ratifikasjon av avtale mellom EØS/EFTA-statene og EU om en EØS-finansieringsordning 2014–2021, avtale med EU om en norsk finansieringsordning 2014–2021 og tilleggsprotokoll til frihandelsavtalen mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap om handel med fisk, alle av 3. mai 2016.*

<sup>252</sup> Transitt til EU har vært tidsbegrenset, slik som vi skal se under også er tilfellet for flere av de tollfrie kvotene (se 6.2.). Så lenge EU ikke har vært villige til å gi permanente tollkvoter, har ikke Norge åpnet for permanent transitt. Derfor har også transittretten måttet reforhandles. I perioden 2009–2010 og 2014–2016 var det hverken tollfrie kvoter på plass eller transitt, som følge av at man ikke var ferdige med forhandlingene og det tok tid med ikrafttredelse.

### 5.3 Foredling

Reservasjonene knyttet til etableringer og kapitalflyt i Vedlegg XII og VIII gjelder ikke foredlingsindustrien.<sup>253</sup> Foredlingsindustrien er heller ikke nærmere regulert i protokoll 9 eller bilaterale avtaler med EU. EØS-avtalens regler om etableringsfrihet, fri flyt av kapital over landegrensene, fri bevegelighet for arbeidskraft og tjenestefrihet kommer derfor som utgangspunkt til anvendelse på bearbeiding og foredling av fisk.

Også her reiser spørsmålet seg om foredlingsindustriens tilknytning til fisk og produktavgrensningen i EØS-avtalen art. 8 nr. 3, gjør at EØS-avtalen ikke kommer til anvendelse på foredlingsforetak. Vedlegg XII punkt 1 litra h gjør det klart at forbeholdene knyttet til eierskap av fiskefartøyer etablert før EØS-avtalen, *ikke skal være til hinder* for at «utenlandske statsborgere investerer i landbasert fiskeforedling eller i selskaper som bare er indirekte engasjert i fiske». Bestemmelsen sier ikke annet enn at den ikke skal tolkes dit hen at den får begrensende rettsvirkninger på utenlandske investeringer i foredlingsforetak. Følger man imidlertid ESAs argumentasjonslinje i *eierbegrensningssaken*<sup>254</sup> og at forbeholdene er ment uttømmende (hvis ikke ville de vært «overflø-dige»), er det lett å ta bestemmelsen til inntekt for at tanken har vært at investeringer i landbasert fiskeforedling (og selskaper som bare indirekte er engasjert i fiske) skal omfattes av reglene om de fire friheter.

Det er likevel klart at også bearbeidelse, filetering og pakking av sjømat har direkte tilknytning til selve produktet «fisk». Tilknytningen til omsetningen av fisk er heller ikke helt fjern, i det foredling klart nok gjør produktet mer eksklusivt og attraktivt for forbrukeren. På den andre siden er tilknytningen til omsetning mer perifer enn i statsstøttetilfellene, hvor ordninger ofte direkte fasiliteter omsetningen eller gir en produsent et konkurransefortrinn. Norske myndigheter har på sin side behandlet foredlingsindustrien som om den er omfattet av EØS-avtalen, om enn i strid med sitt *prinsipielle syn*, og det er liten grunn til å tro at Norge

---

<sup>253</sup> Se imidlertid andre ledd i Vedlegg XII punkt 1 litra h, omtalt under. Norge kunne også tatt forbehold, slik Island gjorde, jf. EØS-avtalens vedlegg VIII, punkt 9.

<sup>254</sup> Sak nr. 68781, ESA formelt varsel, avgjørelse nr. 186/12/COL, side 6.

ville utfordret ESA i spørsmålet. Det er for så vidt lett å gjette seg til hva ESA skulle mene om saken.

En ting som imidlertid er på det rene, er at også foredlingsindustrien i stor grad er preget av rettsaktene som er inkorporert gjennom vedlegg I om veterinære og plantesanitære forhold. Dette gjelder bl.a. krav til matproduksjon- og trygghet, hygiene, pakking, merking m.m. og medfølgende kontrollvirksomhet. Det vises i dette henseende til det som er sagt over i kapittel 4.4.

## 5.4 Transport av fisk

En annen betydningsfull del av fiskens ferd fra hav til bord er selve transportetappen, som er preget av tilbud av *tjenester*. EØS-avtalen kapittel 3 har alminnelige regler om frihet til å yte tjenester, men det er kapittel 6 som regulerer adgangen til å yte tjenester på transportområdet, og da særlig transport med jernbane, på vei og innlands vannvei. Mesteparten av EUs transportlovgivning anses EØS-relevant. EFTA-statene har videre i det vesentlige tatt over EUs transportpolitikk og implementert tilknyttede rettsakter gjennom vedlegg XIII, jf. EØS-avtalen art. 47 nr. 2. Dette har ført til en liberalisering innen godstransporten hvor norske myndigheter i liten grad kan hindre godstransportører fra EØS-land å konkurrere på like vilkår. Samtidig har integreringen av transportpolitikken ført til at tekniske standarder for kjøretøy, krav til yrkesutøvelsen og veisikkerhet i stor grad er harmonisert, noe som både begrenser det rettslige handlerommet til å stille strengere krav og fører med seg plikter til å overholde minimumsstandardene.

Harmoniseringen gjelder bl.a. sikkerhetskrav, miljøkrav, tekniske standarder for godskjøretøy, krav til faglig kompetanse og vandel hos sjåfør, kjøre- og hviletidsbestemmelser, dokumenter for kjøretøyets forsvarlige stand, førerkort og ansvarsforsikring. EU-retten stiller også krav til utstrekningen av bruken av bompenger, veiavgifter og veisikkerhet. Innen maritim sikkerhet og flysikkerhet er det henholdsvis IMO og ICAO som innehar kompetanse, mens EU-retten utfyller – og i visse tilfeller stiller strengere krav enn – deres regelverk.



Også innenfor transportsektoren kan det reises spørsmål om hvorvidt transport av sjømat faller utenfor EØS-avtalens anvendelsesområde på grunn av produktbegrensningen i art. 8 nr. 3. Også *Pedical* gjaldt tjenester. Tilknytningen til handelen med sjømat er nok her fjernere enn for foredlingsindustrien eller andre tjenester i oppdrettsindustrien. Transporttjenester oppfattes ofte for å være en selvstendig næring, uten direkte tilknytning til selve produktet som fraktes, og det kan neppe tenkes at partene hadde sett for seg at tjenester knyttet til transport av sjømat skulle falle utenfor EØS-avtalens saklige virkeområde. Dette er heller ikke er hevdet av partene.

På den annen side er det klart at frakt er essensielt for at et produkt skal komme seg til markedet, og der en transportør har spesialisert seg på frakt av sjømat (med de formene for innredninger og utstyr dette forutsetter), er tilknytningen til sjømat mer fremtredende.

Norske myndigheter kan nok ikke generelt begrense retten til å yte tjenester knyttet til transport av sjømat,<sup>255</sup> men dersom norske myndigheter hadde bestemt at kun norske trailere skulle frakte sjømat, er det ikke åpenbart at dette ville stride mot EØS-avtalen.

Mer praktisk hadde det kanskje vært om norske myndigheter hadde ønsket å gi særlig regional støtte til sjømatprodusenters transport av sjømat. Slike tiltak vil kunne sikre næringsutviklingen i distriktene, styrke utsatte regioner og bøte på særlig lange transportavstander fra avsidesliggende områder. Gjeldende EØS-rett har egne regler om transportstøtte og tillater slike tiltak under nærmere vilkår.<sup>256</sup> Hvor støtten går direkte til sjømatprodusenten er det usikkert om tiltaket faller innenfor EØS-avtalens saklige virkeområde. Spørsmålet ligger nært opp til det som var tilfellet i *Synnøve Finden*, som gjaldt statsstøtte til et foretak til å distribuere visse meieriprodukter til særlige områder og kunder.<sup>257</sup> EFTA-domstolen kom i saken til at *Pedical*-doktrinen måtte

---

<sup>255</sup> Det samme må gjelde etableringer og fri flyt av kapital innenfor transportsektoren, hvor tilknytningen er stadig fjernere.

<sup>256</sup> NOU 2012:2, s. 596.

<sup>257</sup> EFTA-domstolen sak E-1/16, *Synnøve Finden*. Det var forøvrig påpekt at det aktuelle tiltaket i saken *ikke* så ut å utgjøre «transportstøtte» (avsnitt 64), det er likevel likhets-trekk i den grad tiltaket knytter seg til utkjøring av et produkt.

få anvendelse, siden tilskuddet var «uatskillelig knyttet til omsetningen av de underliggende produkter».<sup>258</sup>

Den aktuelle ordningen i *Synnøve Finden* er imidlertid særegen. Saken gjaldt prisutjevningsordningen som har til formål å gi melkeprodusenter muligheten til å få samme pris for melken, uavhengig av hvor den produseres og skal leveres, hva den skal brukes til og hvilket selskap den produseres av.<sup>259</sup> Siden det var store forskjeller i distribusjonskostnadene mellom Tine og Q-meieriene fikk sistnevnte distribusjonstilskudd for å utjevne disse forskjellene.<sup>260</sup> Tilskuddet ble gitt i forhold til kvantum på distribusjonen. En ser altså at ordningens tilknytning til å fremme omsetningen av produktet utenfor produktbeskrivelsen i EØS-avtalen art. 8 nr.3 er fremtredende.

Spørsmålet om tilknytning må vurderes konkret i forhold til den aktuelle ordningen. En ordning som er åpen for alle næringsvirksomheter i et område, må for eksempel rammes av EØS-avtalens regler. På den andre siden er undertegnede av den oppfatning at en ordning som f.eks. tilgode- ser godstransportør med den hensikt å støtte sjømatnæringen, bør falle utenfor det saklige anvendelsesområdet til EØS-avtalen. Rettstilstanden er langt fra avklart, men et bortfall av EØS-avtalen vil selvfølgelig klargjøre grensene for det nasjonale handlingsrom.

Et bortfall av EØS-avtalen vil nok ha stor påvirkning på transportsektoren, i en sektor hvor vi ofte hører om de negative effektene ved EØS-avtalen. EØS-avtalen stiller krav om at godstransportører fra andre EØS-land skal kunne konkurrere på like vilkår. Dette har ført til at mange utenlandske godstransportører opererer på norske veier. Disse opererer ofte under lave lønninger og slapp arbeidslovgivning (eller i hvert fall kontroll), noe som har ført til påstander om sosial dumping og at norsk godsnæring har blitt mindre konkurransedyktig.

Videre medfører ikke harmoniseringen av tekniske standarder og veisikkerhet nødvendigvis økt sikkerhet. Muligheten til å stille økte krav til f.eks. hviletid og tilpasse standarder til særlige norske forhold,

---

<sup>258</sup> Sak E-1/16, *Synnøve Finden*, avsnitt 60.

<sup>259</sup> *Ibid.*, avsnitt 11.

<sup>260</sup> *Synnøve Finden* utfordret denne ordningen, da de ikke selv fikk ta del i denne, og hevdet bl.a. den stred mot EØS-avtalens statsstøtteregler.

er gjennom EØS-avtalen begrenset. Ved et bortfall av EØS-avtalen vil det rettslige handlingsrommet både til å stille strengere krav til tilbyder av- og den som utfører transporttjenester, utvides.

De positive sidene ved EØS-avtalen for norsk transportsektor bør imidlertid også nevnes. Norsk godstransport er gjennom EØS-avtalen gitt tilgang til EUs indre marked. Bare det faktum at transportøren kan krysse grensen ved bruk av et standardisert internasjonalt fører- og vognkort forenkler og effektiviserer grensekryssingen vesentlig. Ved bortfall av EØS-avtalen vil dette kunne medføre en vesentlig hindring på flyten av sjømat til EU.

## 6 Handel med fisk: Det grenseoverskridende element

### 6.1 Inspeksjoner på grensen

Når fisken endelig skal krysse grensen til importstaten, er det for ferske biologiske varer av særlig stor viktighet at dette gjøres så raskt og smidig som mulig. Fisk- og sjømat selges ofte som ferskvarer og både pris og kvalitet er meget sensitiv for tid.

Den økte kontrollen nasjonalt gjennom implementeringen av EUs regelverk på det veterinære området (omtalt over i 4.4.) førte til avskaffelse av omfattende veterinærkontroller på grensen mellom Norge og øvrige EØS-land. Gjensidig anerkjennelse av regelverk på matområdet har nemlig vært et sentralt prinsipp i EUs matlovgivning helt siden *Cassis de Dijon*-avgjørelsen på slutten av 1970-tallet.<sup>261</sup> Gjennom vedlegg I til EØS-avtalen og den såkalte «veterinæravtalen» fra 1998, ble markedsadgangen for, og handelen med, norsk sjømat til Norges største eksportmarked dermed vesentlig forenklet. Det har derfor vært av enorm praktisk og økonomisk betydning for norsk fiskenæring at Norge ble en del av EUs «indre matmarked».

Samtidig medfører regelverket at Norge må føre streng kontroll med animalske produkter som kommer inn i EØS fra tredjeland. Norge representerer på så måte den ytre grensen for EUs indre matmarked.

Ved et bortfall av EØS-avtalen vil Norge finne seg på utsiden av EUs veterinære område. I mangel av en avtale om gjensidig anerkjennelse av henholdsvis EU og Norges veterinære ordninger (eller i praksis EUs anerkjennelse av norske ordninger), er det da tvilsomt om grensekontrollen ikke igjen vil skjerpes. I mangelen av felles kontrollordninger blir norske eksportører nødt til å godtgjøre at de på andre måter tilfredsstill

---

<sup>261</sup> Sak 120/78 *Cassis de Dijon*. Saken gjaldt en tysk brennevinsimportørs avslag på tillatelse til å importere *Cassis de Dijon*, en solbærlikør med alkoholprosent på mellom 15 og 20 prosent, fra Frankrike fordi tysk lovgivning krevde at alle fruktlikører hadde et minimums alkoholnivå på 25 prosent. Dette var ifølge EU-domstolen å regne som et tiltak med tilsvarende virkning som en kvantitativ eksportrestriksjon.

EUs høye beskyttelsesnivå. Derfor krever EU-lovgivningen at eksportører kan godtgjøre at produksjonskjeden tilfredsstillende EU's matlovgivning, og at det kan godtgjøres at nasjonale myndigheter er kompetente til å drive effektiv kontroll. Både eksportvirksomheten og tredjelandets kompetente myndighet må derfor godkjennes av EU.<sup>262</sup>

Norske eksportører og myndigheter må altså uansett forholde seg til EU-lovgivningen i eksporten til EU-markeder. Ved oppsigelse av EØS-avtalen i søken etter økt nasjonalt handlingsrom, er det likevel vanskelig å ikke ta i betraktning de krav som er stilt til varer som importeres til et marked som representerer 2/3 av norsk sjømateksport.

Man skal ikke undervurdere viktigheten av å være en del av EUs indre veterinære marked for det grenseoverskridende elementet i handelen med fisk. Det var nettopp sjømatnæringen og meldinger om problemer med grensepasseringen til EU allerede kort tid etter EØS-avtalen trådte i kraft, som la press på Norge for å bli en del av markedet.<sup>263</sup> BREXIT vil føre til at Storbritannia, et viktig eksportmarked for Norge, faller utenfor veterinærområdet.<sup>264</sup> I denne forbindelse har det f.eks. vært ytret bekymring fra norske fiskeeksportørers side om at fisken kan bli stående og råtne på grensen.<sup>265</sup> Det er klart at gjeninnføring av grensekontroll på import av norsk fisk til EU vil skape stor utrygghet og koste norske eksportører dyrt. Det er ingen som har så dårlig tid som en død fisk!

## 6.2 Toll og andre lignende tiltak

### 6.2.1 EØS-avtalen protokoll 9

Et av de mest grunnleggende elementene i EUs indre marked som Norge har knyttet seg til gjennom EØS-avtalen, er det frie varebyttet. Det

---

<sup>262</sup> Se Forordning nr. 854/2004, art. 11 og 12.

<sup>263</sup> Se Veggeland *op. cit.* note 207, s. 16.

<sup>264</sup> I 2019 var det kun tre land Norge eksporterte større mengder sjømat til: Polen, Danmark og Kina.

<sup>265</sup> Finsveen, Jesper Nordahl. «Frykter avtaleløs brexit: Norsk laks kan råtne på grensa.» Dagbladet, 19. September 2019 <https://www.dagbladet.no/nyheter/norsk-laks-kan-ratne-pa-grensa/71613247> hentet 31.01.2020.

foreligger derfor som hovedregel forbud mot tiltak som kan begrense handelen (handelshindringer). Etter EØS-avtalen skal toll og kvantitative restriksjoner knyttet til eksport og import av varer være forbudt, og interne avgifter pålegges uten å diskriminere utenlandske varer.<sup>266</sup> EØS-avtalens regler om det frie varebytte gjelder imidlertid i hovedsak industriprodukter og bearbeidede landbruksprodukter, og handelen med fisk- og sjømat er kun delvis regulert av EØS-avtalen (se 2.2. over). Dype interessekonflikter gjorde det nemlig vanskelig å oppnå full markedsliberalisering for sjømatprodukter.

Begrunnelsen for interessekonfliktene er sammensatt. Under EØS-forhandlingene om markedsadgang var EFTA-statenes hensikt at fisk skulle behandles tilsvarende industrivarer, med andre ord gis full tollfrihet.<sup>267</sup> Dette viste seg å være vanskelig, særlig av den grunn at EU krevde økte rettigheter til å fiske i Island og Norges farvann (fiskekvoter) i retur for tollettelser på fiskeriområdet.<sup>268</sup> Retten til å etablere eksklusive økonomiske soner, som hadde fått fotfeste i folkeretten på 1970-tallet, hadde nemlig begrenset EUs fiskerettigheter betraktelig, men Norge og Island motsatte seg i første omgang å gi økte fiskekvoter. Norge ønsket i tillegg å beskytte næringen og beholde eierskapsbegrensningene i fiskeflåten, mens EU hadde et ønske om full etableringsfrihet. Disse konflikter – i tillegg til det faktum at også EU anså fisk som et område hvor det var behov for beskyttelse – gjorde at full liberalisering av markedsadgangen var uoppnåelig.

Løsningen ble protokoll 9, som fastsetter særskilte bestemmelser og ordninger for fisk og andre produkter fra havet, jf. art. 20. Protokollen gjelder fiskenæringen som helhet, inkludert oppdrettssektoren. Den «egne lille frihandelsavtalen» i protokoll 9 regulerer deler av tollbetingelsene for handelen med fisk mellom EFTA-statene og EU.<sup>269</sup>

---

<sup>266</sup> Se EØS-avtalen art. 10 om import og eksporttoll og avgifter med lignende virkning; art. 11 om kvantitative importrestriksjoner og tiltak med tilsvarende virkning; art. 12 om kvantitative eksportrestriksjoner og tiltak med tilsvarende virkning; art. 14 om interne avgifter.

<sup>267</sup> St.prp. 100 (1991–1992), s. 130 flg.

<sup>268</sup> *Ibid.*, s. 134.

<sup>269</sup> Arnesen, Finn. «Chapter 2: Agriculture and fishery products.» i Arnesen mfl., *op. cit.* note 25, s. 339 og Bull *op. cit.* note 34.

På sin side forpliktet EFTA-statene seg til å avskaffe og ikke anvende importrestriksjoner på sjømat.<sup>270</sup> Utgangspunktet er fri flyt av fisk- og sjømatprodukter inn til Norge.<sup>271</sup> Begrepsbruken i bestemmelsene svarer til EØS-avtalen art. 10 og 11. Dette kan tas til inntekt for at også det materielle innholdet er sammenlignbart. Norge er imidlertid av den oppfatning at bestemmelsene må leses innenfor det systematiske rammeverket av protokoll 9, slik at tolkingen tilkjenner EFTA-statene et utvidet politisk spillerom i forhold til EØS-avtalen art. 10 og 11.<sup>272</sup> Norge har i denne sammenheng bl.a. vist til at man ved protokoll 9 har ønsket å beholde frihet til å fastsette egne ordninger når det kommer til fisk, og at det ikke har vært meningen å skape et homogent regelsett i EØS for fisk og sjømat.<sup>273</sup> Det er usikkert hvordan dette synet vil spille inn på tolkingen.

Sammenhengen mellom ESAs manglende overvåkingskompetanse på området for statsstøtte (statsstøtte er også regulert i protokoll 9, se over i 2.4.) og andre områder regulert i protokoll 9 er uklar, og det er ikke overraskende om den verserende saken ESA har mot Norge (saksnummer 79122) ender i EFTA-domstolen. Norge mener, som for statsstøtte, at ESA mangler overvåkingsmyndighet, noe Island og EU ser ut til å være enige i.<sup>274</sup> ESA på sin side mener de har kompetanse til å overvåke bruken av kvantitative importrestriksjoner eller tiltak med tilsvarende virkning innenfor fiskesektoren.

Protokoll 9 art. 2. regulerer eksport av norsk fisk til EU. Norge gis ikke full tollfrihet, slik det er for EUs eksport til Norge, men innrømmes tollfrihet på ferske, kjølte, fryste, saltede og tørkede hvitfiskprodukter

---

<sup>270</sup> Etter protokoll 9 art. 1 nr. 1 skal «innførselstoll og avgifter med tilsvarende virkning» avskaffes, og etter nr. 2 skal EFTA-statene heller «ikke anvende kvantitative importrestriksjoner eller tiltak med tilsvarende virkning».

<sup>271</sup> Tilsvarende restriksjoner knyttet til eksport er imidlertid ikke omhandlet. Norge står derfor etter protokoll 9 tilsynelatende fritt til å fastsette ordninger som begrenser eksporten.

<sup>272</sup> Norges svar på ESAs forespørsel om ytterligere informasjon knyttet til tiltak med tilsvarende effekt som kvantitative importrestriksjoner av 30. november 2018 i sak 79122, s. 7 flg.

<sup>273</sup> *Ibid.*

<sup>274</sup> *Ibid.*

– inkludert i filettform.<sup>275</sup> Viktige andre produkter ble imidlertid under forhandlingene presentert som «sensitive» fiskeslag for fiskerieringen i EU, og den ordinære tollene ble opprettholdt. Dette inkluderer laks, makrell, sild, reker, sjøkreps og kamskjell.<sup>276</sup> For eksporten av fersk laks var opprettholdelsen av ordinærtollen av mindre betydning siden tollsatsene for fersk laks, etter press fra USA i Tokyo-runden, var bundet til 2 prosent i GATT. Eksporten av hel fersk laks til EU utgjorde i 2018 2/3 av eksportverdien.<sup>277</sup> Vi kan altså takke USA for handelsliberalisering av en av Norges viktigste eksportvarer til EU. For øvrige sjømatprodukter ble tollene trappet ned til 30 prosent av den tollsatsen som gjaldt ved EØS-avtalens ikrafttredelse. Det er i dag klart at EØS-avtalen er den viktigste bidragsyteren til tollreduksjon i norsk eksport av sjømat til EU.<sup>278</sup> Likevel er det Norges posisjon at de «sensitive» fiskeslagene er «så viktige for norsk sjømatindustri og utgjør en betydelig del av eksporten til EU, at protokoll 9 må anses å være utilstrekkelig for å dekke norsk fiskerierings samlede eksportinteresser».<sup>279</sup>

---

<sup>275</sup> Dette inkluderer torsk, hyse, sei og blåkveite.

<sup>276</sup> Torben Foss som var en del av Norges EU delegasjon til Brussel på den tiden, har påpekt at det var et mysterium hvorfor sjøkreps og kamskjell ble ført opp som «sensitive», men at det nok var et fransk/irsk fremstøt siden de er de eneste landene med noen særlig produksjon av disse. Også at reke ble ansett som en «sensitiv» art var en slags overraskelse. Dette hadde nemlig ikke vært tilfellet i juni 1991, men Compagnie des pêches de Saint Malo, som hadde et fiske etter varmtvannsreker i Fransk Guyana greide overtale franske myndigheter om at *Pandalus borealis* fra Norge truet dette fiske. Torben Foss sier de brukte mye tid på å argumentere mot at markedet for franske og norske reker overlappet, men nådde ikke frem, noe han «betraktet ... som et stort nederlag».

<sup>277</sup> Dette er basert på et notat forfatteren har fått tilsendt av Arne Melchior i NUPI i forbindelse med arbeidet med bokprosjektet som også er bakgrunn for arbeidet med denne artikkelen. Notatet tar for seg tollene på sjømatprodukter mellom Norge og EU, og hvor de største innsparingene ligger. Melchior baserer seg igjen på tall fra sjømatrådet. Melchior sitt bidrag vil finnes i boken om konsekvensene for norsk sjømatnæring ved bortfall av EØS-avtalen, som gis ut høsten 2020. I det følgende vil det henvises til dette notatet som: Melchior, Arne. «Tollene for norsk sjømateksport til EU». Notat av 10.12.2019. *NUPI* (2019).

<sup>278</sup> *Ibid.*

<sup>279</sup> Prop. 119 S (2015–2016), s. 13.



## 6.2.2 Frihandelsavtalen, fiskebrevet og «kompensasjonsavtaler»

Bestemte avtaler mellom EU og de enkelte EFTA-statene skal imidlertid gå foran bestemmelsen i protokoll 9 i den utstrekning de gir gunstigere handelsordninger for EFTA-statene.<sup>280</sup> Dette inkluderer Norges Frihandelsavtale av 1973 med etterfølgende brevveksling (Fiskebrevet), og avtalene om tollfrie kvoter for diverse sjømatprodukter, fastlagt i tilleggsprotokoller til Frihandelsavtalen. Frihandelsavtalen med tilhørende brevveksling er ikke sagt opp og er fortsatt i kraft mellom partene.<sup>281</sup>

Frihandelsavtalen av 1973, som EØS-avtalen, regulerer som utgangspunkt kun industriprodukter.<sup>282</sup> Gjennom brevveksling fra samme år – i det såkalte «Fiskebrevet» – oppnådde Norge imidlertid viktige tollettelser for fisk- og sjømatprodukter. Signert Jens Evensen, forpliktet Norge på sin side seg til å lette importen av visse landbruksprodukter, og da «med særdeleshet viner med opprinnelse i [EU]».<sup>283</sup>

En kuriositet er at det var en forutsetning for at Norge skulle få tollettelser, at hermetisk brisling «ikke i noe tilfelle kan [omsettes i EU] under et annet navn enn hermetisk brisling eller brisling, i særdeleshet må de ikke føre navnet «Norway sardines», ansjos eller sild».<sup>284</sup> Et eksempel på EUs ønske om å beskytte lokal industri fra konkurranse. Om norsk brisling i dag selges i EU-markeder som «sardiner» vites ikke (King Oscar Sardiner er f.eks. i realiteten norsk brisling), men Peru fikk i 2002 i en sak mot EU medhold

---

<sup>280</sup> Se protokoll 9 art. 7, jf. tillegg 3, som er *lex specialis* til- og fraviker utgangspunktet i EØS-avtalen art. 120 om at bestemmelsene i «denne avtale [skal] gå foran bestemmelsene i bestående bilaterale eller multilaterale avtaler som forplikter [EU] på den ene side og en eller flere EFTA-stater på den annen side, i den utstrekning det samme saksområde er regulert i denne avtale».

<sup>281</sup> St.prp. nr. 100 (1991–1992), s. 102.

<sup>282</sup> Etter Frihandelsavtalen art. 1. gjelder avtalen kun «opprinnelsesprodukter fra [EU] og Norge ... som hører under kapitlene 25 til 99 i Brusselnotenklaturen». Brusselnotenklaturen var i hovedsak inndelt i samme kapitler som HS, med den konsekvens at sjømat og landbruksprodukter faller inn under kapittel 1 til 24 og faller utenfor avtalens anvendelsesområde.

<sup>283</sup> Fiskebrevet er tatt inn som vedlegg i St.prp. nr. 126 (1972–1973) *Om samtykke til ratifikasjon av Avtale mellom Norge og medlemsstatene i Det Europeiske Kull- og Stålfellesskap og Det Europeiske Kull- og Stålfellesskap*, s. 265 flg.

<sup>284</sup> *Ibid.* s. 267.

i WTO-tvisteløsningsorganet, i at begrepet «sardiner» ikke var forbeholdt fiskearten «*Sardinia pichardus*» som lever i Middelhavet rundt Sardinia.<sup>285</sup>

Fiskebrevet ga en gradvis nedtrapping av tollsatsen til 3 prosent på frosne fileter av de fleste typer hvit saltvannsfisk (bl.a. torsk, sei, hyse og uer) og fiskepinner (og lignende produkter). Hermetisk sild (brisling) og reker fikk også en gradvis tollnedtrapping, om enn ikke like stor. For tørrfisk, saltfisk og klippfisk ble det gitt tollfrie kvoter. Fersk fisk og bearbejdede produkter av fersk fisk n t imidlertid ikke samme preferanseordninger. Fiskebrevet ga heller ikke preferanser til laks og lakseprodukter, men dette var som nevnt over av mindre betydning.

Det er usikkert om Norge kunne fremforhandlet en bedre løsning for sjømat. Island på sin side fikk et bedre «fiskebrev». Dette skyldes visstnok at hvis ikke handelen med islandsk sjømat ble liberalisert ytterligere ville ikke ordningen tilfredsstillende vilkåret i GATT om at for at frihandelsområder lovlig skal kunne etableres, må vesentlig all handel mellom partene liberaliseres.<sup>286</sup> Dette gjaldt tydeligvis ikke Norge.

I tillegg til tollreduksjonene gitt i EØS-avtalen protokoll 9 og Fiskebrevet, er Norge gitt *tollfrie kvoter* i kvoteavtaler hjemlet i tilleggsprotokoller til Frihandelsavtalen av 1973. Til forskjell fra den nominelle reduksjonen av toll som er gjort for flere produkter i EØS-avtalen protokoll 9 og Fiskebrevet, er disse tollkvotene en reduksjon eller fjerning av tollene innenfor et visst handelsvolum. Tollkvotene er bl.a. gitt som kompensasjon for Norges økte tollbyrde i forbindelse med de forskjellige utvidelsene av EU, forhandlinger om transittretter og reforhandlingene av EØS-midlene. Det er en felles målsetning EØS-landene imellom å minske « konomiske og sosiale forskjeller mellom regionene» i EØS,<sup>287</sup> og EØS-midlene er Norges bidrag til sosial og økonomisk utjevning i EØS. Videre har også EU-fangstkvoter og Norges innrømmelser på landbruksområdet i noen grad vært anliggender i forhandlingene.

---

<sup>285</sup> Sak DS231: *European Communities – Trade Description of Sardines*.

<sup>286</sup> St.prp. nr. 126 (1972–1973), s. 34

<sup>287</sup> EØS-avtalens fortale avsnitt 7.

Det skal også nevnes at Norge får tollkvoter av EU gjennom såkalte *GATT-kvoter* og *autonome kvoter*. Førstnevnte er kvoter som EU har bundet i GATT og som gjelder alle land. Sistnevnte har EU selv fastsatt, og da særlig for å sikre tollfri import av varer brukt til produksjon i egen industri. Disse vil ikke bli omtalt i det følgende.

Noe av bakgrunnen for kompensasjonsavtalene var at Norge på begynnelsen av 1990-tallet hadde inngått frihandelsavtaler med en rekke land fra Sentral- og Øst-Europa. I disse avtalene hadde Norge oppnådd gode tollordninger for fisk- og sjømat. Da disse landene senere ble medlemmer av EU, ble avtalene erstattet med EØS-avtalen protokoll 9 som gir langt mer restriktive eksportvilkår for fisk- og sjømatprodukter. De tollfrie kvotene kompenserer for dette.

Avtalene i forbindelse med utvidelsene av EU i 1986, 1995, 2004, 2007 og 2013 ga Norge tollfrie kvoter på bl.a. ulike produkter av laks, reker, krabber, sild, makrell og sjøkreps. Disse ble fastlagt på grunnlag av tidligere handel mellom Norge og de nye EU-medlemsstatene.<sup>288</sup> I forbindelse med reforhandlingen av EØS-midlene i 2010 og 2016 ble det fremforhandlet nye midlertidige tollfrie importkvoter for fisk og fiskeprodukter til EU.

Fra 2004 har avtalene vært gjort tidsbestemte og forhandlingene om kompensasjon har vært knyttet sammen med EØS-midlene. Dette skyldes bl.a. at i forbindelse med den store utvidelsen av EU i 2004, ønsket EU permanente EØS-midler, noe Norge motsatte seg. Løsningen ble derfor at både kompensasjonsavtalene og EØS-midlene ble gjort tidsbestemte. Kvotavtalene av 2004, 2007 og 2013, samt avtalen av 2010 er alle fornyet og gjelder sammen med avtalen av 2016 frem til 2021.

Etter Norges oppfatning er EØS-midlene og krav om kompensasjon, prinsipielt to forskjellige ting (og forhandlinger). Norges posisjon er at utvidelsene av EU har gitt Norge *krav* på kompensasjon etter GATT, og at denne i utgangspunktet skal være permanent.<sup>289</sup> Ifølge WTO-regelverket skal det nemlig «i slike tilfeller føres forhandlinger om hvordan den nye

---

<sup>288</sup> Prop. 119 S (2015–2016), s. 13.

<sup>289</sup> Se f.eks. *Ibid.*; NOU 2012:2, s. 669; Prop. 44 S (2013–2014) *Samtykke til ratifikasjon av avtale om Republikken Kroatiats deltakelse i Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) med tilliggende avtaler, samt inngåelse av midlertidig anvendelse*, s. 14.

tollbelastningen skal kompenseres». <sup>290</sup> I *Europautredningen* ble det påpekt at koblingen mellom EØS-midlene og de tollfrie kvotene på eksport av fisk til EU derfor er noe betenkelig for Norges del:

«Ved at fisk og EØS-midlene er blitt koblet i forhandlingene med EU, har EU fått et ekstra pressmiddel overfor Norge. Forhandlingssituasjonen er blitt delvis den motsatte av hva WTO-avtalen legger opp til: For å få kompensasjon på fisk må Norge betale for adgangen til et utvidet EU-marked i form av økte bidrag til EØS-finansieringsordningen. Kommisjonen har på denne måten kunnet spille norske fiskeriinteresser ut mot norske myndigheter». <sup>291</sup>

EU på sin side har hevdet at Norge ikke har et *rettslig krav* på slik kompensasjon. <sup>292</sup> Når de likevel har gått med på å gi ytterligere tollkvoter må dette ha vært ut av velvillighet og i bytte mot økte EØS-midler. Følgelig trenger heller ikke kompensasjonen være permanent.

Det er ikke klart på hvilket grunnlag Norge hevder å ha krav på kompensasjon. Et mulig grunnlag er GATTs bestemmelser om når etableringen av (eller tilslutningen til) tollunioner ikke strider mot bestevilkårsprinsippet. Bestemmelsene finner vi i GATT art. XXIV. <sup>293</sup> I slike tilfeller skal tollunionens toll overfor tredjeland, «on the whole» ikke være høyere *sammenlignet* med det «the general incidence of duties» på medlemmene av tollunionen sine territorier, før etableringen av unionen. <sup>294</sup> Det er klart at Norge fikk en økt tollbyrde sammenlignet med situasjonen før de tidligere frihandelsavtalepartnerne ble EU-medlemmer. En rett til kompensasjon harmonerer i så måte ned formålet bak GATT om at innrømmede tollpreferanser som hovedregel ikke skal reverseres og at man skal jobbe for kontinuerlig nedjustering av tollbarrierene. <sup>295</sup> Videre

---

<sup>290</sup> NOU 2012:2, s. 669.

<sup>291</sup> *Ibid.*, s. 669.

<sup>292</sup> Prop. 44 S (2013–2014), s. 14.

<sup>293</sup> Muligheten til å etablere tollunioner og frihandelsområder er i utgangspunktet et unntak fra hovedreglene i GATT om bestevilkårsbehandling og ikke-diskriminering.

<sup>294</sup> GATT art. XXIV nr. 5 (a).

<sup>295</sup> *Ibid.* art. XXVIII bis.

harmonerer en rett til kompensasjon med formålet om at liberalisering mellom handelspartnere ikke skal gå ut over tredjeland.<sup>296</sup>

Ordlyden trekker imidlertid i retning av at det er den *generelle* handelssituasjonen overfor tredjeland før og etter dannelsen, eller tiltredelsen til tollunionen, som skal vurderes. Det vil si tollnivået overfor tredjeland samlet sett, uavhengig av preferanseavtaler. Begrepene «on the whole» og «general incidence» trekker i denne retning.<sup>297</sup> Dette er ikke unaturlig med tanke på at utgangspunktet er bestevilkårsbehandling, som skal gi *alle* land like handelsvilkår. Ifølge *Overenskomst om forståelsen av artikkel XXIV* skal den *anvendte tollsatsen* – altså bestevilkårs satsen – benyttes i sammenligningsgrunnlaget.<sup>298</sup> Også bestevilkårs satsen retter seg per definisjon mot alle land. Preferansetoll faller følgelig utenfor begrepsbruken. Det er derfor klart at art. XXIV nr. 5 kun tar hensyn til GATT-forhold, noe frihandelsavtaler i utgangspunktet ikke er. Tidligere frihandelsavtaler tas følgelig ikke i betraktning i sammenligningsgrunnlaget.

At frihandelsavtaler ikke skal tas hensyn til i sammenligningsgrunnlaget underbygges også av praksis. Bl.a. ved Spania og Portugals tilslutning til EU, var det at Portugal var part til EFTA ikke diskutert i arbeidsgruppens vurdering av tilslutningens samsvar med GATT art. XXIV.<sup>299</sup>

Videre gir det heller ikke mening at preferansetollen skal tas med i beregningen, når frihandelsavtaler likevel i de fleste tilfeller kan sies opp. Det er ikke noe forbud mot å si opp frihandelsavtaler i GATT.<sup>300</sup> Det virker

---

<sup>296</sup> Se *ibid.* art. XXIV nr. 4 og *chapeauet* til nr. 5.

<sup>297</sup> Det kan sies at disse begrepene i denne sammenheng tjener to formål. Det ene er å gi uttrykk for at det ikke er hver produktlinje separat som skal vurderes. Det andre er at det er handelssituasjonen overfor *alle* land som skal vurderes.

<sup>298</sup> Dette følger av *Overenskomst om forståelsen av artikkel XXIV* (Understanding on Article XXIV), avsnitt 2. Bakgrunnen for overenskomsten var at partene tidligere hadde vært uenige om det var den *anvendte* eller *bundne* satsen som skulle være i sammenligningsgrunnlaget, se videre Matsushita, Mitsuo, Tomas J. Schoenbaum, Petros C. Mavroidis & Michael Hahn (2015). *The World Trade Organization – Law, Practice, and Policy* (3. utgave). Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, s. 526 med videre henvisninger.

<sup>299</sup> GATT *Accession of Portugal and Spain to the European Communities – Report of the Working Party* (5.10.1988). Finnes på: [https://www.wto.org/gatt\\_docs/English/SULPDF/91380030.pdf](https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/91380030.pdf) (besøkt 12.02.20).

<sup>300</sup> Selv om Ørebech ser ut til å kreve omfattende rettsvirkninger i slike tilfeller, se Ørebech, Peter. *EØS, fisken, tollene og alternativene til EØS – en utredning for Alternativer til dagens EØS-avtale*. Universitetet i Tromsø (2011), side 35.

noe urimelig at man skal måtte aktivt si opp en frihandelsavtale – med de politiske følgene dette har – for at tollunionen skal «slippe» å kompensere den nye tollbelastningen. På den andre siden, også en stats *anvendte tollsats* kan endres fritt, så lenge den ikke settes høyere enn landets bundne satser. Når man likevel har et forbud mot at de *anvendte tollsatsene* «on the whole» forverres har nok tanken vært at man ikke skal kunne bruke etableringen av tollunioner til å sammen øke den *anvendte toll*, noe som selvfølgelig kan virke oppportunt.

GATT art. XXIV nr. 5 gir derfor ikke Norge rettslig krav på kompensasjon for bortfall av preferansetollen for fisk- og sjømatprodukter ved frihandelsavtalepartnerens inntreden i EU. Det må her nevnes at det uansett er usikkert om rettsvirkningene ved brudd på bestemmelsen ville vært kompensasjon.<sup>301</sup> En slik rett følger heller ikke av ordlyden, og man skal være forsiktig med å ilegge stater plikter uten holdepunkter i ordlyden.<sup>302</sup>

En mekanisme for kompensasjonsforhandlinger følger imidlertid av GATT art. XXIV nr. 6. Til forskjell fra nr. 5 (a), legger nr. 6 opp til forhandlinger om kompensasjon der en stat som følge av etablering eller inntreden i en tollunion blir nødt til å heve «any rate of duty» i *bindings-listene sine* («inconsistently with the provisions of Article II»).<sup>303</sup> Dette vil være tilfellet der et land før det trer inn i en tollunion har bundet en eller flere tollposisjoner til et nivå lavere enn tollunionens felles toll.

---

<sup>301</sup> Etter bestemmelsen «forhindrer» GATT etableringen av tollunioner som ikke oppfyller kravet om at bestevilkårstollen «on the whole» ikke blir høyere (jf. at GATT «shall not prevent... the formation of a customs union... *provided that*» det eksterne krav er oppfylt). Løsningen blir vel derfor at tollunionen må bringe den felles toll i samsvar med nivået før etableringen for ikke å være i strid med prinsippet om bestevilkårsbehandling og ikke-diskriminering.

<sup>302</sup> Dette samsvarer med prinsippene for traktatstolking i VCLT art. 31. Det er likevel verdt å merke seg at det er et generelt prinsipp i folkeretten at «a breach of an international obligation... attributable to the state» kan medføre erstatningsansvar, jf. International Law Commission's *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, artikkel 2.

<sup>303</sup> Da skal det i tråd med art. XXVII nr. 1 foretas forhandlinger mellom tollunionen og parter som har opprinnelige forhandlingsrettigheter i tollbindingen, samt primæreksporthører («any contracting party with which such concession was *initially negotiated*» og «any other contracting party determined by the Contracting Parties to have a *principal supplying interest*», mine uthevinger).

Bestemmelsen regulerer kun toll og det er tilstrekkelig at én produktlinje påvirkes (i motsetning til «on the whole», jf. nr. 5). Formålet med bestemmelsen er gjennom forhandlinger å kompensere stater som har fått markedsadgangen til et land forverret for særlig viktige eksportprodukter, som følge av etableringen av en tollunion. Norges krav om kompensasjon for forverret adgang for fisk- og sjømatprodukter, er i samsvar med dette formålet. Ordlyden i nr. 6 er imidlertid klar. Det er nivået i bindingslistene som må endres,<sup>304</sup> og det er ingen holdepunkter i ordlyden for at tidligere frihandelsavtaler med tollunionens stater skal hensyntas i sammenligningsgrunnlaget. GATT art. XXIV nr. 6 gir altså *ikke* Norge rettslig krav på kompensasjon for bortfall av frihandelsavtalene, slik det hevdes av Norge i bl.a. *Europautredningen*.<sup>305</sup>

Det kan hende at noen av Norges tidligere frihandelsavtalepartnere har måttet endre bindingslistene sine som følge av EU-medlemskap.<sup>306</sup> Det kan også være tilfellet for fisk- og sjømatprodukter, hvor EUs toll ikke har endret seg stort siden 1970-tallet.<sup>307</sup> Hvor mange av de eksisterende kvotene dette eventuelt skulle gjelde og en inngående sammenligning av disse landenes bundne satser før og etter EU-medlemskap ligger utenfor rammene av denne artikkelen. Samtidig viser et raskt søk at til eksempel Polens gjennomsnitts bestevilkårstoll for sjømat i HS03-posisjon i 2003, før det ble EU-medlem, var 17,3 prosent. Til sammenligning var tollene i EU bundet til gjennomsnittlig 11,2 prosent. Poenget er uansett at tidligere frihandelsavtalene, slik Norge ser ut å hevde, hverken etter nr. 5 eller 6 skal være en del av sammenligningsgrunnlaget.

Norge har for så vidt heller ikke stått meget hardt på retten til kompensasjon, men mer eller mindre hevdet en slik rett internt. I forhandlingene

---

<sup>304</sup> At en stat i slike tilfeller skal kunne kompenseres er ikke overraskende. Det er et generelt prinsipp at bindingslistene ikke skal kunne endres uten videre, og man skal følge fremgangsmåten i art. XXVII. Art. XXIV nr. 6 sier egentlig det åpenbare, endring av bindingslistene skal skje i samsvar med art. XXIV, *også* ved etablering av en tollunion.

<sup>305</sup> NOU 2012:2, s. 669.

<sup>306</sup> For eksempel i forbindelse med utvidelsene av EU i 2004 og 2007 har det blitt ført forhandlinger i WTO om hvordan den nye tollbyrden skulle kompenseres. Se: [https://www.wto.org/english/news\\_e/news07\\_e/goods\\_council\\_23nov07\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news07_e/goods_council_23nov07_e.htm) (besøkt 13.02.20).

<sup>307</sup> Melchior, *op. cit.* note 277.

har Norge fått kompensasjon i form av tollfrie kvoter, men har måttet betale dyrt for det i form av EØS-midler. Etter utvidelsen i 2004 ble det en ti-dobling av midlene, til 254 millioner euro i året.<sup>308</sup> Siden da har resultatet av hver forhandlingsrunde blitt en betydelig økning. I ordningen gjeldende fra 2016 har Norge forpliktet seg til å betale et årlig beløp på rundt 400 millioner euro.<sup>309</sup> Hadde Norge vært av den oppfatning at det hadde en god sak, har terskelen for å opprette et panel i WTO-tvisteløsningsorganet ikke vært avgjørende tidligere.

Hvis Norge er av den oppfatning at det har krav på kompensasjon etter nr. 6 på bakgrunn av endring i bindingslistene, skal i utgangspunktet prosedyren i art. XXVII følges. Likevel, hvis Norge og EU foretrekker en bilateral løsning utenfor WTO, i en salig suppe av EØS-midler, kompensasjonskrav jevnfør GATT og goodwill fra EU, er dette selvfølgelig opp til partene. Saken kommer naturlig ikke på spissen så lenge Norge og EU evner å komme til enighet.

### 6.2.3 Tollbyrden ved et bortfall av EØS-avtalen

Det hender man hører fra EU-motstandere at å trekke seg ut av EØS-samarbeidet ikke vil ha de store negative følgene for norsk næringsliv, for «vi har jo fortsatt Frihandelsavtalen fra 1973».<sup>310</sup> Ser en utelukkende på handel med varer – som er en begrenset del av EØS-samarbeidet, og bare én av fire «friheter» – stemmer det at Frihandelsavtalen allerede i 1983 i prinsippet ga frihandel med industriprodukter mellom Norge og EU.<sup>311</sup> For fisk og sjømat har det imidlertid vist seg at Fiskebrevet har hatt mindre betydning, og gir Norge begrenset adgang til EU-markeder.

---

<sup>308</sup> NOU 2012:2, s. 765.

<sup>309</sup> Prop. 119 S (2015–2016), s. 23.

<sup>310</sup> Dette ser f.eks. ut til å være ett av åtte alternativ til EØS-avtalen *Alternativrapporten* nevner. Rapporten var skrevet på initiativ fra bl.a. Nei til EU. Prosjektet Alternativer til dagens EØS-avtale. *Alternativrapporten – Alternativer til dagens EØS-avtale* (2012), se særlig fra s. 142. Funnet på: <http://www.alternativprosjektet.no/wp-content/uploads/2012/03/ALTERNATIVRAPPORTEN.pdf> (besøkt 19.02.20). Videre er det samme en forutsetning i *ABC om EØS og handel*. Nei til EU sin skriftserie *vett*, nr. 1, januar 2020, se f.eks. s. 4, 5, 10.

<sup>311</sup> Arnesen m.fl., *op. cit.* note 25, s. 2.



Tall fra Norges Sjømatråd viser at EØS-avtalen, Fiskebrevet og kvoteavtalene ga Norge en gjennomsnittstoll på 1,7 prosent av den samlede eksportverdien til EU.<sup>312</sup> På noen områder er det tollfrihet, mens det på andre områder – og da særlig skalldyr og bearbejdede produkter – er høye tolltopper.<sup>313</sup> Uten preferansetoll hadde tollbyrden vært på nesten tre ganger så mye.<sup>314</sup>

Det er klart at det er EØS-avtalen som har hatt størst betydning for tollettelsene og den representerer over 2/3 av den totale tollinnsparingen.<sup>315</sup> Med EØS-avtalen faller også protokoll 9 og de fordeler Norge er innvilget der bort. Som påpekt av *Arne Melchior* vil dette bety «en betydelig toll-økning».<sup>316</sup> Man faller da tilbake på reglene i GATT/WTO og andre avtaler som fortsatt er i kraft mellom Norge og EU. Dette inkluderer Frihandelsavtalen, dens protokoller og Fiskebrevet. Noe av grunnen til at det ble besluttet å ikke oppheve de eksisterende avtalene ved inngåelsen av EØS-avtalen, var nettopp «at man ønsker at de igjen skal kunne komme til anvendelse dersom en avtalepart sier opp EØS-avtalen».<sup>317</sup>

Kvoteartalene fra 1995, 2004, 2007, 2010 og 2016 står til sammen for rundt 27 prosent av tollinnsparingene.<sup>318</sup> Disse er fastsatt i protokoller til Frihandelsavtalen og er med andre ord formelt ikke en del av EØS-komplekset. Det kan likevel reises spørsmål ved om disse vil stå seg ved et eventuelt bortfall av EØS-avtalen. Avtalene om tollkvoter fra 2004, 2007, 2010 og 2016 er gjort midlertidige, og ved utløp av disse, blir det nødvendig med nye forhandlinger. Siden 2004 har forhandlingene om tollkvoter særlig vært knyttet til EØS-midlene og «kompensasjon» i form av tollkvoter for fisk. Med bortfall av EØS-avtalen er det naturlig at også EØS-midlene forsvinner (i hvert fall i eksisterende form), og forhandlings-

---

<sup>312</sup> Tall gjengitt av Melchior, *op. cit.* note 277.

<sup>313</sup> *Ibid.*

<sup>314</sup> *Ibid.* viser at i 2018 var den faktiske tollbelastningen for eksport av norsk sjømat 1042 mill. NOK, mens på grunnlag av bestevilkårsbehandling ville denne vært 2872 mill. NOK.

<sup>315</sup> *Ibid.*

<sup>316</sup> *Ibid.*

<sup>317</sup> St.prp. nr. 100 (1991–1992), s. 102.

<sup>318</sup> Melchior, *op. cit.* note 277.

situasjonen vil være vesentlig annerledes. EU har imidlertid ingen *plikt* til å reforhandle disse avtalene. Som vi har sett over har ikke Norge et rettslig krav på kompensasjon etter at tidligere frihandelsavtalepartnere sluttet seg til EU. Norge står dermed igjen med fangstkvoter (og en pengesekk) som beste forhandlingskort.

Hva gjelder de permanente kvotene i avtalene fra 1986 og 1995 er disse i dag av begrenset betydning sammenlignet med de midlertidige kvotene, men et bortfall av EØS-avtalen vil igjen aktualisere disse.<sup>319</sup> Avtalene har liten sammenheng med EØS-avtalen. De permanente kvotene er fastsatt i protokoller til Frihandelsavtalen og utgjør en integrert del av denne.<sup>320</sup> De er bindende og vil bestå ved et bortfall av EØS-avtalen.<sup>321</sup> Dersom Norge skulle velge å melde seg ut av EØS og de midlertidige kvotene løper ut, står vi med andre ord som utgangspunkt igjen med protokollene knyttet til utvidelsene av EU i 1986 og 1995,<sup>322</sup> og Fiskebrevet. Fiskebrevet på sin side står kun for 8 prosent av dagens tollinnsparinger overfor EU sammenlignet med bestevilkårsbehandling.<sup>323</sup> Dette gjelder selv om en ser bort fra EØS-avtalen der den overlapper med Fiskebrevet.

Det er forskjellige oppfatninger av hva EU vil gjøre i en situasjon hvor EØS-avtalen sies opp, og det skal ikke spekuleres i mulige utfall her.<sup>324</sup> Det må likevel påpekes at Frihandelsavtalen kan sies opp med 12 måneders

---

<sup>319</sup> Kvotene gitt i avtalen av 1986 overlapper i det store med EØS-avtalen, slik at denne i dag i praksis ikke brukes (disse gjelder i hovedsak hvitfisk), mens 1995-avtalen fortsatt har en «selvstendig virkning» og representerer i dag 6,6 prosent av dagens tollreduksjoner for norsk sjømat til EU, jf. Melchior *op. cit.* note 277.

<sup>320</sup> Frihandelsavtalen art. 33; Bilateral Tilleggsprotokoll til Avtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap (EF) av 1986 art. 17; Bilateral Tilleggsprotokoll til Avtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap (EF) av 1995 art. 4.

<sup>321</sup> I tråd med prinsippet om at enhver traktat er bindende for partene («pacta sunt servanda»), jf. VCLT. Art. 26.

<sup>322</sup> Spania og Portugal i 1986 og Sverige, Finland og Østerrike i 1996.

<sup>323</sup> Melchior *op. cit.* note 277.

<sup>324</sup> En tidligere byråkrat i Utenriksdepartementet forfatteren har snakket med er sikker på at EU vil terminere de fleste av avtalene mellom Norge og EU, også Schengen-samarbeidet. *Nei til EU* mener på sin side – ikke overraskende – at dette er «mot formodning», se *Nei til EU, op. cit.* note 310, s. 30.

varsel.<sup>325</sup> Sies Frihandelsavtalen opp, faller også protokoller og vedlegg bort. Det samme gjelder nok også Fiskebrevet.<sup>326</sup>

Ved oppsigelse av eksisterende frihandelsordninger mellom Norge og EU reguleres handelen igjen av statenes bindingslister og prinsippet om bestevilkårsbehandling. Norske sjømatprodukter vil da møte en toll som ikke har endret seg stort siden 1970-tallet,<sup>327</sup> og en gjennomsnittstoll etter bestevilkårsprinsippet på over 10 prosent, og opp mot 18 prosent for foredlede sjømatprodukter.<sup>328</sup> Her må det som ser ut til å være en misoppfatning blant visse aktører på «nei-siden», påpekes. Det ser ut til at det er en oppfatning at EU, dersom Norge sier opp EØS-avtalen (eller Frihandelsavtalen for den sags skyld), har forpliktet seg til å ikke øke tollene overfor Norge, sammenlignet med situasjonen etter EØS-avtalen.<sup>329</sup> Dette er ikke tilfellet. Statene står rettslig sett fritt til å endre bestevilkårs-satsene, så fremt nivået er tilsvarende eller lavere enn i bindingslistene. Det skal mer til for å endre de bundne satsene, men også dette kan gjøres etter prosedyren i GATT art. XXVIII.

Ørebech mener at prinsippet om «enveiskjøring» i GATT fører til at når man først har gitt en handelspartner preferansetoll, kan denne ikke reverseres. Knyttet til spørsmålet om virkningen ved et bortfall av EØS-avtalen uttaler han:

«Prinsippet om «enveiskjøring» i importtollen er et generelt prinsipp som, selv om det ikke er direkte regulert i GATT/WTO må gjelde også der tollunioner eller frihandelsforbund oppheves, slik at nye konstellasjoner oppstår utenfor disse organisasjoner. En måte å se dette på er at ingen stat har sluttet seg til WTO uten at de samtidig har forpliktet seg til å arbeide vedvarende for en reduksjon av handelshindringer, herunder også toll. Dvs. at i det nye regime som EU og Norge må opprette

---

<sup>325</sup> Frihandelsavtalen art. 34.

<sup>326</sup> Det ligger utenfor artikkelens ramme å inngående vurdere oppsigelse av Fiskebrevet, men mye taler for at også dette må kunne sies opp ved oppsigelse av Frihandelsavtalen.

<sup>327</sup> Melchior *op. cit.* note 277.

<sup>328</sup> Tall hentet fra WTOs database for toll- og avgifter, <http://tariffdata.wto.org/Reporters-AndProducts.aspx> (besøkt 17. februar 2020).

<sup>329</sup> Se f.eks. Nei til EU, *op. cit.* note 310, s. 36; Ørebech, *op. cit.* note 300, s. 35.

i tilfelle av at EØS sies opp må – på samme måte som når frihandelsavtaler oppløses – alle tolløsninger være *tilsvarende gode som det som nedfelles i EØS*». <sup>330</sup> (mine uthevninger)

En lignende uttalelse finner man i *Nei til EUs «ABC om EØS og handel»*. Her uttales det at:

«Alt regelverk i WTO er bygd opp på at inngåtte avtaler om tollfrihet eller tollreduksjoner ikke kan reverseres. For å bli medlem av WTO må landene forplikte seg til å arbeide for lavere toll. Skulle EU virkelig øke satsene tilbake til 12 prosent på hel torsk og 18 prosent på torskfilet, har Norge en god sak.»<sup>331</sup>

Det er gode grunner til å være skeptisk til denne tilnærmingen. Det er riktig at en slik løsning vil være i samsvar med intensjonen bak GATT og WTO om at tollbarrierene skal bygges ned og at innrømmede tollpreferanser ikke skal kunne reverseres uten videre. På den annen side – som også påpekt av *Ørebech* – følger ikke en slik rettslig forpliktelse av ordlyden,<sup>332</sup> og GATT som folkerettslig avtale bør tolkes i samsvar med ordlyden.<sup>333</sup>

Artikkel XXIV om tollunioner og frihandelsområder er et unntak fra bestevilkårsprinsippet og bindingslistene. Oppløses et frihandelsområde eller en tollunion må løsningen derfor være at man i mangel av avtale faller tilbake på hovedreglene i GATT om bestevilkårsbehandling og bindingslister. Alternativet ville være at man – uten holdepunkter i ordlyden – skulle oppstilt en plikt for statene til å inngå en ny (eller *ikke* tre ut av en) frihandelsavtale. Følger man *Ørebech* sin tanke helt ut vil den også tilsi at en stat aldri kunne økt den anvendte tollsatsen, noe som klart ikke

---

<sup>330</sup> *Ørebech, op. cit.* note 300, s. 35.

<sup>331</sup> *Nei til EU, op. cit.* note 310, s. 36.

<sup>332</sup> Det er for så vidt riktig at statene gjennom GATT har «forpliktet seg til å arbeide for lavere toll». Det følger f.eks. av fortalen til GATT annet ledd og art. XXIVIII *bis* nr. 1. Disse bestemmelsene er imidlertid klare innsatsforpliktelser som ikke kan håndheves rettslig. Til dette kommer at det legges opp til at arbeidet for en lavere toll skal skje gjennom GATT forhandlingsrunder. Oppsigelsen av frihandelsavtaler er imidlertid ikke regulert av GATT.

<sup>333</sup> Jf. VCLT art. 31.

er tilfellet etter GATT. Det er for så vidt få som hevder at Storbritannia har en rett på tilsvarende gode tollpreferanser ved uttreden av EU.<sup>334</sup>

Undertegnede er av den oppfatning at det en står igjen med etter et eventuelt bortfall av EØS-avtalen gir en klart dårligere løsning enn dagens ordning. Samtidig er ikke dagens løsning optimal, og Norge har havnet i en situasjon hvor vilkårene for en av dets viktigste eksporter bestemmes av en ensidig tilkjenneivelse fra EU i Fiskebrevet, omtrent 50 tollfrie kvoter, EUs goodwill, Norges betalingsvilje og en protokoll til EØS-avtalen, som heller ikke sikrer full frihandel. I tillegg er det slik at en har sett en utvikling i EUs handelspolitikk med stadig flere frihandelsavtaler, hvor land som Canada og Chile er gitt tilnærmet frihandel for sjømatprodukter. Dette gjelder selv om sjømat er en av tre «sensitive næringer» i EU.<sup>335</sup> Som påpekt i *Meld. St. 29 (2014–2015)* betyr dette at «de fordelene Norge i dag har i EU, undergraves og at konkurranse-situasjonen tilspisser seg i årene fremover».<sup>336</sup> Allerede fra tidligere av har konkurrentland som Island, Færøyene og Grønland bedre markedsadgang enn Norge for flere viktige sjømatprodukter. *Melchior* påpeker at det er «paradoksalt at Norge, en nær og stabil handelspartner for EU i sytti år, og med frihandelsavtalen i snart seksti år, skal gis dårligere behandling [enn Canada, Chile, Island mv.] i en sentral eksportnæring».<sup>337</sup> Hvis ikke EU-medlemskap er et alternativ, bør Norge jobbe for full liberalisering og et felles rammeverk for handelen med sjømat. Et alternativ kan være å oppdatere protokoll 9.

### 6.3 Konkurranses og antidumping

Et viktig formål med EØS-samarbeidet er å skape et dynamisk og ensartet økonomisk samarbeidsområde i Europa, hvor konkurransevridende

---

<sup>334</sup> Også her mener vel for så vidt Nei til EU at Storbritannia «har en god sak». Nei til EU, *op. cit.* note 310, s. 36.

<sup>335</sup> De andre er landbruk og tekstilnæringene.

<sup>336</sup> *Meld. St. 29 (2014–2015) Globalisering og handel Muligheter og utfordringer for Norge i handelspolitikken*, s. 93.

<sup>337</sup> *Melchior op. cit.* note 277.

adferd begrenses.<sup>338</sup> EØS-avtalen inneholder derfor i del IV regler for å beskytte det frie markedet mot tiltak iverksatt av markedsaktørene som begrenser konkurransen.

Med bakgrunn i produktbegrensningen i art. 8 nr. 3 får i utgangspunktet heller ikke bestemmelsene i del IV anvendelse på fisk- og sjømatnæringen. Protokoll 9 har imidlertid særskilte regler knyttet til konkurranse i fiskerisektoren i art. 4. Bestemmelsen lyder i sin helhet:

1. Støtte gitt av statsmidler til fiskerisektoren som vrir konkurransen, skal avskaffes.
2. Lovgivning som gjelder markedsordningen i fiskerisektoren, skal endres for ikke å vri konkurransen.
3. Avtalepartene skal gjøre sitt beste for å sikre konkurransevilkår som gjør det mulig for de andre avtalepartene å avstå fra å anvende anti-dumping-tiltak og beskyttelsestoll.

Nr. 1 regulerer statsstøtte, noe som er behandlet over i 2.4.<sup>339</sup> Det er bestemmelsens nr. 2 og 3. som omhandler konkurranse i fiskerisektoren. Selv om de alminnelige konkurransereglene i EØS-avtalen ikke kommer til anvendelse på fiskenæringen, er det klart at partene også i sjømatsektoren så for seg en stor grad av harmoni mellom EFTA-statenes og EUs konkurranseregler.

Statene har etter art. 4 nr. 2 forpliktet seg til å endre lovgivning som fører til konkurransevridding i fiskerisektoren. Etter EU- og EFTA-statenes felleserklæring om enighet av tolkingen av protokoll 9 art. 4 nr. 1 og 2 i EØS-avtalens sluttakt, skal hva som anses å «vri konkurransen»

---

<sup>338</sup> Se EØS-avtalen fortale avsnitt 5, art. 1 nr. 1 og art. 1 nr. 2 e). Se også Sak E-1/16, *Synnøve Finden*, avsnitt 55.

<sup>339</sup> Det er ikke alltid like lett å skille konkurransereglene fra reglene om statsstøtte og formålene er i det vesentlige overlappende. I utgangspunktet er likevel sistnevnte regler om å beskytte markedet mot konkurransevriddende adferd fra de enkelte myndigheters side. Som historien viser er det imidlertid ikke helt vanntette skott mellom de to regelsett. I den såkalte laksestriden klagde f.eks. i første omgang britiske oppdrettere Norge inn til ESA på grunnlag av det de mente var ulovlig statsstøtte. ESA fant som kjent at de ikke hadde overvåkingsmyndighet, og det var først da oppdretterne anklaget norske selskaper for å dumpe laks på EU-markedet at kommisjonen igangsatte tiltak.

vurderes i lys av EUs «*acquis communautaire*» angående organiseringen av det felles indre marked. I art. 4 nr. 3 har EU og EFTA-statene i tillegg påtatt seg å «gjøre sitt beste» for å sikre like konkurransevilkår. Ordlyden gir partene et stort tolkingsrom, men lojalitetsplikten i EØS-avtalen art. 3 tilsier at partene skal tilstrebe å sikre at konkurransen ikke vris, og bestemmelsen representerer like fullt en rettslig forpliktelse for statene.<sup>340</sup> Det er derfor ikke overraskende at norsk konkurranselovgivning som er vedtatt i samsvar med forpliktelsene i EØS-avtalen, i utgangspunktet omfatter oppdretts- og fiskerinæringen.

En forskjell mellom konkurransereglene i EØS-avtalens alminnelige del og protokoll 9, er håndhevings- og tvisteløsningsmulighetene. ESA og EU-kommisjonen er gitt myndighet til å sikre etterlevelse av de alminnelige reglene på konkurranserettens område, og skal i denne forbindelse overvåke, ta imot klager, undersøke mulig overtredelse av reglene, og fatte vedtak om overtredelse.<sup>341</sup> Hvis statene ikke retter seg etter vedtaket kan det bringes inn for EU- eller EFTA-domstolen. Protokoll 9 inneholder imidlertid ingen referanse til slik tvisteløsning- eller håndhevingsmyndighet. EFTA-domstolen kom i *Marine Harvest*-saken til at ESA manglet overvåkingskompetanse etter protokoll 9 art. 4 nr. 1 (se over i 2.4), og tilsvarende argumenter taler for at det samme gjelder overholdelse av plikten til å endre konkurransevidende lovgivning i art. 4 nr. 2.

Det må her nevnes at EU-rettens forbud mot konkurransevidende adferd får anvendelse på alle aktørers konkurransekoordinerende atferd eller misbruk av dominerende posisjon i det indre marked, som kan påvirke handelen mellom medlemsstatene.<sup>342</sup> Dette er tolket av EU-domstolen dit hen at konkurranseretten også kan få virkning på aktører fra tredjestaters handlinger, altså ekstraterritorielt, der disse sannsynlig vil påvirke konkurransen i det indre marked (virknings-doktrinen).<sup>343</sup> Videre anser Kommisjonen seg kompetent til å håndheve konkurransereglene

---

<sup>340</sup> Se i denne retning også Foss, *op. cit.* note 26, s. 23.

<sup>341</sup> EØS-avtalen art. 55.

<sup>342</sup> TFEU art. 102.

<sup>343</sup> Den såkalte «virknings-doktrinen» kommer til uttrykk i f.eks. samlede saker C-89/85, C-104/85, C-114/85, C-116/85, C-117/85, C-125/85, C-126/85 to C-129/85 *Woodpulp*, sak T-102/96, sak C-413/14 *Intel*.

der aktører utenfor det indre marked opererer konkurransevidende gjennom datterselskap innenfor EU (økonomisk enhets-doktrinen).<sup>344</sup> Dette kan bli aktuelt hvis f.eks. norske lakseeksportører inngår pris-samarbeid med virkninger i EU.<sup>345</sup> I slike tilfeller vil Kommisjonen etterforske selskapene. Finner Kommisjonen holdepunkter for brudd på EU-konkurransereglene kan den fatte avgjørelse om pålegg, bøter og andre sanksjoner.<sup>346</sup> Avgjørelsene kan påklages til EU-domstolen. På dette området vil derfor ikke et eventuelt bortfall av EØS-avtalen ha de store konsekvensene for norske sjømateksportører, men det kan virke betenkelig at norske selskaper overvåkes av Kommisjonen, når partene har valgt å holde fisk- og sjømatnæringen utenfor ESAs overvåkingskompetanse.

EU har imidlertid ingen tvangsmyndighet overfor tredjelands selskaper.<sup>347</sup> EU har derimot mulighet til å sikre etterlevelse av reglene i form av såkalte «beskyttelsestiltak». Etter EØS-avtalen art. 26 er utgangspunktet at beskyttelsestiltak ikke skal «anvendes mellom avtalepartene», men dette gjelder kun på områder hvor EU-retten er fullt integrert.<sup>348</sup> Dette er som kjent ikke tilfellet for fisk og sjømat. Muligheten til å anvende slike tiltak er fremhevet i protokoll 9 art. 4 nr. 3. Bestemmelsen indikerer at avtalepartene «skal gjøre sitt beste for å sikre konkurransevilkår som gjør det mulig for de andre avtalepartene å avstå fra å anvende anti-dumping-tiltak og beskyttelsestoll». Heller ikke her gis det uttrykk for at ESA er gitt en rolle i håndhevingen.

---

<sup>344</sup> Se for eksempel sak 48/69 *Imperial Chemical Industries Ltd.*

<sup>345</sup> En slik sak er for øyeblikket oppe i USA, hvor konkurranselovgevingen også har ekstraterritoriell virkning. Saken gjelder et påstått prissamarbeid som har skjedd mellom Mowi, Lerøy, Salmar og Grieg Seafood siden 2015. Også EU-kommisjonen har undersøkt om det foreligger slikt prissamarbeid mellom disse selskapene (sammen med deres EU-datterselskaper), og vurderer å holde også deres norske morselskaper ansvarlige.

<sup>346</sup> Et annet alternativ er at en konkurrerende virksomhet i EU som påvirkes av konkurransevidningen reiser sak for lokale domstoler.

<sup>347</sup> Det vil imidlertid ikke si at EU ikke effektivt kan sanksjonere brudd på reglene. Dersom et selskap ikke betaler Kommisjonens bot vil fort resultatet være utestengelse av markedet. For norske sjømateksportørers del vil dette ha stor betydning i et marked som representerer 2/3 av all sjømateksport fra Norge.

<sup>348</sup> EØS-avtalen protokoll 13, første avsnitt.



Henvisningen til anti-dumping-tiltak og beskyttelsestoll er en referanse til gyldige beskyttelsestiltak etter GATT og WTO-regimet, og lovligheten må vurderes på bakgrunn av disse.<sup>349</sup> Etter WTO/GATT, for at anti-dumping-tiltak kan praktiseres, må prisen på et produkt fastsettes til en lavere pris i hjemmemarkedet enn i eksportmarkedet, importstatens industri må være skadelidende og det må foreligge årsakssammenheng mellom salget til underpris og skaden på importstatens industri.<sup>350</sup> Det er importstaten som i første omgang vurderer om det foreligger dumping, og behovet for og størrelsen på beskyttelsestiltak. Men der partene ikke kommer til enighet, kan saken bringes inn under tvisteløsningsmekanismen i WTO.<sup>351</sup> Dette gjelder også under protokoll 9.

Helt siden 70-tallet har EU hatt en liberal tilnærming til bruk – eller misbruk – av anti-dumping-tiltak, noe også norsk fiskeindustri har fått kjenne på.<sup>352</sup> Fra 1989 og til og med 2008 har det kun vært korte perioder hvor EU ikke har opprettholdt, eller truet med proteksjonistiske tiltak på norsk lakseeksport, inkludert tiltak om minstepris, straffetoll, subsidieavgift og importkvoter.<sup>353</sup> EU er en stor markedsaktør og bruken av slike tiltak setter definitivt mindre aktører, som Norge, i en vanskelig forhandlingssituasjon. Den såkalte «lakseavtalen» av 1997 ble f.eks. inngått etter at Kommisjonen hadde foreslått å innføre 13,7 prosent straffetoll og utjevningsavgift grunnet beskyldninger om dumping fra den norske laksenæringen og ulovlige subsidier fra den norske stats side.

Lakseavtalen innehold minsteimportpriser og et årlig tak for veksten i eksporten til EU, og varte i fem år.<sup>354</sup> Målet med avtalen var i tillegg til å være en alternativ straffereduksjon, å øke etterspørselen etter laks i EU, noe som

---

<sup>349</sup> Anti-dumping-reglene i WTO-regimet finner vi i GATT 94 art. VI og «GATT Anti-dumping Code» av 1979.

<sup>350</sup> Matsushita, Mitsuo mfl. *op. cit.* note 298, s. 378.

<sup>351</sup> Tvisteløsningsmekanismen i WTO er i skrivende stund under press, og mangelen på nyttevnelse av dommere har gjort at ankeinstansen ikke er vedtaksdyktig.

<sup>352</sup> Matsushita, Mitsuo mfl. *op. cit.* note 298; Almestad, *op. cit.* note 241, s. 15.

<sup>353</sup> NOU 2012:2, s. 675.

<sup>354</sup> Foss, *op. cit.* note 25, s. 24.

ble tilfredsstilt ved å øke lakseeksportørens avgift til Sjømatrådet (da Eksportutvalget for fisk) fra 0,75 til 3 prosent.<sup>355</sup>

Avtalen fungerte bl.a. som en alternativ straffereduksjon mot Norge, men viser også at EU lett kan misbruke sin solide posisjon til å oppnå resultater som en ikke nødvendigvis hadde oppnådd etter WTO/GATT. Etter at EU i flere omganger hadde vedtatt midlertidige, etterfulgt av permanente beskyttelsestiltak for import av laks, klagde Norge i 2006 derfor EU inn for WTO. Norge fikk i 2008 medhold i at EUs anti-dumping-tiltak var ulovlige på en rekke punkter.<sup>356</sup>

Historien viser at EØS-avtalen med tilhørende protokoller ikke har satt en stopper for EUs praksis med å innføre beskyttelsestiltak ved beskyldinger om dumping av norsk sjømat. Foss er imidlertid av den oppfatning at bestemmelsen i protokoll 9 nr. 3, om at partene i tråd med lojalitetsplikten, skal gjøre sitt beste for at det ikke blir nødvendig å innføre beskyttelsestiltak, har spilt en stor rolle for forhandlingsviligheten til EU-kommisjonen, og uttaler i denne sammenheng:

«Jeg er overbevist om at [bestemmelsen i protokoll 9 art. 4 nr. 3] er en viktig årsak til at Kommisjonen tross alt gjennomgående har lett etter lempelige løsninger enn en avgift, selv når utregningen av dumpingmarginene har vist store tall. På forespørsel bekrefter en av de mest sentrale embetsmennene på EU-siden at EØS-avtalen og vurderinger omkring respekt for avtaleteksten, spilte en betydelig rolle».<sup>357</sup>

Ved et eventuelt bortfall av EØS-avtalen kan det nok tenkes at Kommisjonens vil være mindre diplomatiske i behandlingen av spørsmål om

---

<sup>355</sup> Torben Foss, som var med å forhandle om avtalen skriver i sin rapport til Europautdringen: «Avgiften på 3 % og dens «dual purpose» var selve navet i avtalen. Mekanisme ble klekket ut (og skrevet ned på en serviett) under en lunch som ambassadør Einar Bull og jeg hadde med direktør Serge Abou en vårdag i 1997 på den nå nedlagte restauranten i Rue Archimedes (i Brussel) som het Le Roy», *op. cit.* note 25, s. 24.

<sup>356</sup> Sak DS337: *European Communities – Anti-Dumping Measure on Farmed Salmon from Norway*.

<sup>357</sup> Foss, *op. cit.* note 26, s. 23.

dumping. Det er likevel WTO-reglene og GATT som i hovedsak fortsatt vil regulere spørsmål om beskyttelsestiltak.

Også Frihandelsavtalen av 1973 har konkurranseregler, men disse gjelder i utgangspunktet ikke for fiskeprodukter.<sup>358</sup> Fiskebrevet har på sin side ikke generelle regler om forbud mot konkurransevridende adferd. Retten til beskyttelsestiltak etter GATT gjelder uavhengig av fiskebrevet. EU vurderte da også i 1989 å innføre antidumpingtiltak mot norsk laks, men unnlot å gjøre dette etter at Norge traff tiltak som var antatt å være avhjelpende.<sup>359</sup>

Også Frihandelsavtalen nevner partenes rett til å fastsette antidumpingtiltak etter reglene i GATT.<sup>360</sup> Dette skal skje etter konsultasjoner i Den blandede komité.<sup>361</sup> Ellers er det et forbud mot konkurransevridende adferd, og ved brudd på forbudet kan staten etter konsultasjoner i Den blandede komité, «treffe de beskyttelsestiltak som den anser nødvendige».<sup>362</sup> Av relevans for fiskesektoren ble det gjort klart fra EUs side at tollkvotene som var bevilget Norge var «betinget av opprettholdelsen av de nåværende generelle konkurranseforhold i fiskerisektoren». Dette kriteriet sikter i særlig grad til at fiskerigrensen ikke skulle endres, og er nok i dag etter kodifisering av havretten i UNCLOS av liten betydning.<sup>363</sup> Et annet vilkår etter fiskebrevet var at Norge måtte iakttas EUs referansepriser for å unngå ustabile priser eller ulike konkurransevilkår mellom fisk frosset om bord og fisk frosset på land, og for å avhjelpe vanskeligheter som kan oppstå med hensyn til stabiliteten i forsyningene.<sup>364</sup>

---

<sup>358</sup> Frihandelsavtalen, art. 2.

<sup>359</sup> Kommisjonens beslutning av 15.3.1991, 91/142/EØF.

<sup>360</sup> Frihandelsavtalen, art. 25.

<sup>361</sup> *Ibid.* art. 27 nr. 3 a).

<sup>362</sup> *Ibid.* art. 23.

<sup>363</sup> St.prp. nr. 126 (1972–1973), s. 37.

<sup>364</sup> Fiskebrevet, gjengitt i *ibid.*

## 7 Konsekvensene: En forenklet reise fra hav til bord?

I kapitlene over er det forsøkt å se nærmere på hvilke rettslige konsekvenser et bortfall av EØS-avtalen vil kunne føre med seg for sjømatnæringen. Dette er gjort ved å forutsette det mest ytterliggående scenario, nemlig at EØS-samarbeidet faller totalt sammen – en såkalt «hard NORDEXIT». Undertegnede fant det derfor nødvendig å analysere hva som faktisk faller inn under EØS-avtalen og ikke.

Det er omdiskutert i hvilken grad fisk- og sjømatprodukter og tilknyttet virksomhet er omfattet av EØS-avtalens *indre marked*, og det eneste som er klart er at fisk- og sjømat faller utenfor det frie varebytte med de unntak som følger av protokoll 9. Denne usikkerheten skyldes både uklarhet rundt EØS-avtalens saklige og geografiske virkeområde. Med holdepunkter i EFTA-domstolens praksis kan det se ut til at jo sterkere tilknytningen er mellom den aktuelle virksomheten og omsetningen av fisk- og sjømatprodukter, jo mer sannsynlig er det at virksomheten *ikke* reguleres av EØS-avtalen. De rettslige konsekvensene vil således variere ut fra rettsområde, og må vurderes konkret. For etableringer og kapitalinvesteringer innen fangst, oppdrett og foredling, er forfatteren av den oppfatning at det ikke er utenkelig at EØS-avtalen stiller krav til norsk rett. For *tjenestesektoren* avhenger nok svaret av typen tjeneste, og også her er graden av tilknytning avgjørende. I tråd med *Pedicele*-dommen faller reklametjenester for sjømat utenfor EØS-avtalens anvendelsesområde. For tjenester knyttet til kvalitetssikring, drift, mattrygghet og sikring av dyrehelsen innenfor oppdrettsnæringen, er nok spørsmålet mer usikkert. Det samme gjelder for transporttjenester. Spørsmålet om anvendelsen av EØS-avtalens regler om *arbeidskraft*, har i praksis reist seg der norske myndigheter ønsker at arbeidstagere på fiskefartøy har en sterkere tilknytning til Norge. Norge har imidlertid ikke hevdet at reglene faller utenfor EØS-avtalens saklige, kun geografiske virkeområde.

Det er nok slik at usikkerheten knyttet til utstrekningen av EØS-avtalens anvendelsesområde i praksis har innvirket på norsk myndighets-

utøvelse, også på områder det er usikkert om er dekket av EØS-avtalen. Denne usikkerheten representerer i seg selv en politisk hindring som vil falle bort sammen med EØS-avtalen.

En konsekvens av et bortfall av EØS-avtalen vil også være at det vil være lettere for Norge å stille strengere krav til utenlandsk arbeidskraft både på fiskefartøy, oppdrettsanlegg, foredlingsforetak og i tjenestesektoren. Dette gjelder uavhengig av om Norge på selvstendig grunnlag har godtatt å fastsette tilsvarende regler som EU eller om det er usikkerhet rundt utstrekningen av EØS-avtalen på området. Det er ofte her en ser de negative effektene av EØS-avtalen i form av sosial dumping og på visse områder lavere standarder for helse og sikkerhet. Norge vil ved et bortfall av EØS-avtalen i større grad kunne føre selvstendig kontroll og stille høyere krav. Generelt kan man derfor si at et bortfall av EØS-avtalen vil føre til at Norge potensielt stilles friere både rettslig og politisk til å fastlegge sine ordninger knyttet til etableringer, kapital, tjenester og arbeidskraft. Om dette bringer med seg større trygghet, sikkerhet, bedre vilkår for arbeidstagere, forutsigbarhet for næringsdrivende og potensiale for en bedre rettstilstand generelt, er imidlertid svært usikkert.

Også virkningene for *fisk- og sjømathandelen* med EU ved et eventuelt bortfall av EØS-avtalen er usikre. Det er klart at de særlige tollpreferansene i protokoll 9 vil falle bort sammen med EØS-avtalen. I hvilken grad de øvrige avtalene mellom Norge og EU påvirkes, er mer usikkert. Forhandlingene om fiskekvoter, tollkvoter, kompensasjonsavtalene med tollfrie kvoter, transittretter og EØS-midlene er rørt sammen i en smørje, og resultatet er ofte vedlagt frihandelsavtalen. Disse koblingene gjør usikkerheten rundt bortfall av EØS-avtalen større. Frihandelsavtalen og fiskebrevet er som utgangspunkt fortsatt i kraft, sammen med de permanente protokollene fra 1986 og 1995. Samtidig er de øvrige tollkvoteavtalene midlertidige og knytter seg til- og forutsetter et EØS-samarbeid. Ved utløp av disse ordningene må protokollene reforhandles.<sup>365</sup> EU har ingen

---

<sup>365</sup> De fleste avtalene mellom Norge og EU hjemler en rett til å si opp avtalen. Slik rett gjelder nok bare avtalen i sin helhet, men det er ingen ting i veien for at partene blir enige om mindre drastiske løsninger.

rettslig plikt til å yte kompensasjon for den økte tollbyrden ved utvidelsen av EU, og det er usikkert om EU vil stå på tilbudssiden i en slik situasjon.

Til dette kommer at med bortfall av protokoll 9, bortfaller også plikten til å «gjøre sitt beste for å sikre konkurransevilkår som gjør det mulig for de andre avtalepartene å avstå fra og anvende anti-dumping-tiltak og beskyttelsestoll». Det er mulig EU derfor vil ha mindre betenkeligheter med å anvende beskyttelsestiltak mot Norge ved anklager om statsstøtte eller dumping. I det hele virker det som at et bortfall av EØS-avtalen vil ha en klar negativ effekt på norsk eksport av fisk og sjømatprodukter til EU, selv om GATT binder importtollen på hel fersk laks til 2 prosent, og frihandelsavtalen med fiskebrevet har preferanseordninger for norsk eksport til EU.

Den største faren ved bortfall av EØS-avtalen er likevel virkningen på det *veterinære området*. Bortfall av regelverket om internkontroll og felles standarder vil sannsynligvis medføre at grensekontrollen gjeninnføres, noe som klart vil føre til mindre forutberegnelighet og påvirke næringen negativt. Tilliten tredjeland har til kvaliteten på norsk sjømat vil også svekkes. Dette kan ikke undervurderes.

Endelig er det grunn til å være oppmerksom på at også det institusjonelle forsvinner ved bortfall av EØS-avtalen. Dette inkluderer ESA, som overvåker at statene overholder sine plikter etter EØS-avtalen. Selv om ESAs kontrollmyndighet på området for statsstøtte og konkurranse er begrenset, vurderer ESA lovligheten av norsk lovgivningsmyndighet på andre av EØS-rettens områder. Det er klart at ESA ikke kan drive kontrollvirksomhet når regelverket det skal overvåke bortfaller, men en vakthund – som det ESA er – vil ofte påse, gjennom begrunnelsesbyrden, at man ikke trår kanten mot det illegitime for nær.<sup>366</sup> Fatter Kommisjonen vedtak mot norske selskaper for brudd på konkurransereglene, vil disse fortsatt kunne prøves for EU-domstolen.

---

<sup>366</sup> Det vil selvfølgelig ikke si at det ikke finnes ordninger i Norge som ivaretar tilsvarende hensyn. Sivilombudsmannen driver f.eks. kontroll med forvaltningens virksomhet, fylkesmannen har delegert myndighet til å kontrollere lovligheten av fylkeskommuner og kommuners vedtak, og Stortingets kontroll og konstitusjonskomite kontrollerer regjeringens lojale implementering av Stortingets vedtak. Det er imidlertid i hovedsak domstolene i Norge som prøver lovmessigheten opp mot andre rettskilder.

Muligheten til å få EFTA-domstolens syn på saken vil også forsvinne. Det kan selvfølgelig stilles spørsmål ved i hvilken grad det vil påvirke «rettssikkerheten» til private, når også rettighetene opphører, men mange av rettighetene finnes i større eller mindre grad i andre bi- og multilaterale avtaler, hvor private vanskelig kan få saken sin prøvd internasjonalt.

Mye av kritikken mot EØS har gått på at Norge gjennom avtalen mister selvråderett. Det er selvfølgelig klart at ved et bortfall av EØS-avtalen, står Norge friere til å fastsette sine lover og regler. EU er imidlertid desidert Norges viktigste marked for eksport av sjømat, og det er videre klart at norske eksportører likefremt må forholde seg til EUs standarder og konkurranserett. Der styrkeforholdet er skjevt, er det ikke åpenbart at økt selvråderett er noen fordel for den svakeste parten. Det kan derfor stilles spørsmål ved hvor mye større det reelle handlingsrommet faktisk blir.

Gjennom nesten 100 avtaler med EU er det få områder som ikke er påvirket av Norges samarbeid med EU. Det er imidlertid vanskelig å si hvor mange av disse som vil stå seg ved et bortfall av EØS-avtalen. En tidligere byråkrat i Utenriksdepartementet som forfatteren har snakket med, er sikker på at EU vil terminere de fleste av avtalene, til og med Schengen-samarbeidet.

## 8 Kildeliste

### 8.1 Litteratur

Almestad, Knut. *Frihandelsavtalen av 1973 – Et alternativ for Norge?* Oslo: Europabevegelsen, 2012.

Arnesen, Finn mfl. (red). *Agreement on the European Economic Area. A commentary*. Baden-Baden: Nomos, München: Beck og Oxford: Hart, 2018.

Arnesen, Finn og Tarjei Bekkedal «EØS til sjøs» 2017, <https://leveavhavet.no/wp-content/uploads/2017/08/arnesen-bekkedal-eos-til-sjos-enedelig-versjon.pdf>

Arnesen, Finn, Hanna Furuseth, Alla Pozdnakova og Henrik Ringbom. *Norske lønns- og arbeidsvilkår for sjøfolk i norske farvann og på norsk kontinentalsokkel*. Oslo: Nordisk institutt for sjørett, 2019.

Arnesen, Finn. «Endringer i deltakerlovens aktivitetskrav – EØS-rettslige spørsmål», 2015, <https://www.regjeringen.no/contentassets/e8b2db9b0c9f4d8ab23d3e57db140dd7/betenkning-arnesen---deltakerlovens-aktivitetskrav-mars-2015.pdf>

Arnesen, Finn. «Regulerer EØS-avtalen den norske stats utnyttelse av petroleumsforekomster?» *Tidsskrift for rettsvitenskap* nr. 3 (1994).

Bang, Hans Peder H. «Hvordan sikres redelige opplysninger om maten vår?» *Lov og rett*, vol. 52, nr. 7 (2013).

Benjaminsen, Nils Kristian. ««... uatskillelig knyttet til» Om avgrensning av EØS-avtalens saklige virkeområde for fiskeri- og oppdrettsrelatert virksomhet» *Marlus* nr. 488 (2017).



Bugge, Hans Chr. «EØS-avtalens rolle og betydning på miljøvernområdet.» *Europautredningen Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU* rapport nr. 14 (2011).

Bull, Henrik. «Kommentarer til EØS-avtalen art. 20. note 47» i Norsk lovkommentar, Gyldendal Rettsdata, 2013.

Churchill, Robin og Geir Ulfstein. *Marine Management in Disputed Areas: The Case of the Barents Sea*. London og New York: Routledge, 1992.

Crawford, James. *Brownlie's principles of Public International Law*. 9. utg., Oxford: University Press, 2019.

Doherty, Martin. «The Importance of sanitary and Phytosanitary Measures to Fisheries Negotiations in Economic Partnership Agreements». *ICTSD Natural Resources, International Trade and Sustainable Development Series Issue Paper No. 7*, International Centre for Trade and Sustainable Development, Geneva, Switzerland (2010).

Downes, Chris. *The Impact of WTO SPS Law on EU Food Regulations*. Cham: Springer, 2014.

Dörr, Oliver & Kirsten Schmalenbach red. *Vienna Convention on the law of treaties – a commentary*, 2. utg., Berlin: Springer, 2018.

Finsveen, Jesper Nordahl. «Frykter avtaleløs brexit: Norsk laks kan råtne på grensa.» *Dagbladet*, 19. September 2019 <https://www.dagbladet.no/nyheter/norsk-laks-kan-ratne-pa-grensa/71613247>

Foss, Torben. «Analyse av Norges avtaler og samarbeid med EU på fiskeriområdet.» *Europautredningen Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU* rapport nr. 4 (2011).

Fredriksen, Halvard Haukeland og Gjermund Mathisen. *EØS-rett*. 3. utg., Bergen: Fagbokforlaget, 2018.

Lie, Amund og Veggeland, Frode. *Globalisering og matpolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget 2010.

Matsushita, Mitsuo, Tomas J. Schoenbaum, Petros C. Mavroidis & Michael Hahn (2015). *The World Trade Organization – Law, Practice, and Policy* (3. utgave). Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.

Melchior, Arne og Ulf Sverdrup red. *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget, 2015.

Melchior, Arne. «Tollen for norsk sjømateksport til EU». Notat av 10.12.2019. *NUPI* (2019).

Nei til EU. *ABC om EØS og handel*. Nei til EU sin skriftserie *vett*, nr. 1, januar 2020

Proelss, Alexander red. *UNCLOS – a commentary*. München: Beck, Oxford: Hart og Baden-Baden: Nomos, 2017.

Prosjektet Alternativer til dagens EØS-avtale. *Alternativrapporten – Alternativer til dagens EØS-avtale* (2012) <http://www.alternativprosjektet.no/wp-content/uploads/2012/03/ALTERNATIVRAPPORTEN.pdf>

Rothwell, Donald R. og Tim Stephens. *The International Law of the Sea* 2. utg., Oxford og Portland: Hart, 2016.

Sejersted, Fredrik. mfl. *EØS-rett*. 3. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2011.

Shaw, Malcolm N. *International law*. 8. utg., Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

Stefánsson, Stefán M. *The EEA Agreement and Fish and Other Marine Products*. København: Nordic Council for Researches in European Integration Law, 1996.

Trosdahl, Kari Anne Haugli. «EØS-avtalens geografiske virkeområde. Norsk økonomisk sone og kontinentalsokkel.» *MarLus* nr. 511 (2018).

Veggeland, Frode. «Norges forhold til EU på mat- og landbruksfeltet.» *Europautredningen Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU* rapport nr. 9 (2011).

Young, Alasdair R. *Europe as a global regulator? The limits of EU influence in international food safety standards*. *Journal of European Public Policy*, vol. 21, nr. 6 (2014), s. 904-922.

Ørebech, Peter. «Noen kommentarer til Professor Finn Arnesens betenkning for Nærings- og Fiskeridepartementet om EØS, fiskeri og aktivitets- og nasjonalitetskrav.» 2015, [https://www.regjeringen.no/contentassets/bf010586c023447e88eb1140eb6a0969/horingssvar-ore-bech-kommentarer-til-arnesen.pdf?uid=H%C3%B8ringssvar\\_%C3%98rebech\\_kommentarer\\_til\\_Arnesen.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/bf010586c023447e88eb1140eb6a0969/horingssvar-ore-bech-kommentarer-til-arnesen.pdf?uid=H%C3%B8ringssvar_%C3%98rebech_kommentarer_til_Arnesen.pdf)

Ørebech, Peter. *EØS, fisken, tollene og alternativene til EØS – en utredning for Alternativer til dagens EØS-avtale*. Universitetet i Tromsø (2011).

## 8.2 Offentlige dokumenter

Helse- og omsorgsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet Nærings- og fiskeridepartementet (2014). *Internasjonalt arbeid på områdene mattrygghet, forbrukerhensyn, dyre- og fiskehelse, dyrevelferd, plantehelse og kosmetikk.*

Mattilsynet (2020). *Prioriteringer for Codexarbeidet i 2020.*

Meld. St. 16 (2014–2015) *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett.*

Meld. St. 20 (2016-2017) *Pliktsystemet for torsketrålere.*

Meld. St. 29 (2014–2015) *Globalisering og handel Muligheter og utfordringer for Norge i handelspolitikken.*

Meld. St. 5 (2012-2013) *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU.*

Meld. St. 9 (2017-2018) *Noregs fiskeriavtalar for 2018 og fisket etter avtalene i 2016 og 2017.*

NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU.*

Nærings og fiskeridepartementet. «Havbruk til havs – Ny teknologi-nye områder.» 2019 <https://www.regjeringen.no/contentassets/e29cc668cb-f54448a599c6da58cb1b9f/rapport-havbruk-til-havs.pdf>

Ot.prp. nr. 16 (2000-2001) *Om lov om endringer i folketrygdloven og barnetrygdloven (trygd på kontinentalsokkelen).*

Prop. 103 L (2012-2013) *Endringer i akvakulturloven.*

Prop. 119. S (2015-2016) *Samtykke til ratifikasjon av avtale mellom EØS/EFTA-statene og EU om en EØS-finansieringsordning 2014–2021, avtale med EU om en norsk finansieringsordning 2014–2021 og tilleggsprotokoll til frihandelsavtalen mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap om handel med fisk, alle av 3. mai 2016*

Prop. 44 S (2013-2014) *Samtykke til ratifikasjon av avtale om Republikken Kroatias deltakelse i Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) med tilliggende avtaler, samt inngåelse av midlertidig anvendelse.*

Regjeringen, «Fiskevernsonen ved Svalbard og fiskerisonen ved Jan Mayen.» 2014 <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/fiskeri-og-havbruk/rad-1/fiskeri-ny/internasjonalt-fiskerisamarbeid/rydde-internasjonalt/fiskevernsonen-ved-svalbard-og-fiskeriso/id445285/>

St.prp. nr. 100 (1991-1992) *Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS).*

St.prp. nr. 126 (1972-1973) *Om samtykke til ratifikasjon av Avtale mellom Norge og medlemsstatene i Det Europeiske Kull- og Stålfellesskap og Det Europeiske Kull- og Stålfellesskap.*

St.prp. nr. 46 (2007–2008) *Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 137/2007 av 26. oktober 2007 om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EF) nr. 852/2004, forordning (EF) nr. 853/2004, forordning (EF) nr. 854/2004 og forordning (EF) nr. 882/2004 samt tilhørende rettsakter, om næringsmiddelhygiene og kontroll.*

St.prp. nr. 47 (2007–2008) *Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 134/2007 av 26. oktober 2007 om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EF) nr. 178/2002 om næringsmiddelregelverket og om opprettelse av Den europeiske myndighet for næringsmiddeltrygghet (EFSA) mv.*

*St.prp. nr. 6 (1998-1999) Samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 69/98 om endring av EØS-avtalens vedlegg I (Veterinære og plantesanitære forhold).*

*St.prp. nr. 90 (1980–1981) Om samtykke til å inngå en avtale av 27. februar 1980 mellom Kongeriket Norge og det Europeiske Økonomiske Fellesskap om fiskerier.*

*Vurdering av leveringsplikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten, Rapport fra ekspertgruppe nedsatt av Nærings- og fiskeridepartementet (2016).*

THE SCANDINAVIAN INSTITUTE OF MARITIME LAW is a part of the University of Oslo and hosts the faculty's Centre for European Law. It is also a part of the cooperation between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden through the Nordic Council of Ministers. The Institute offers one master programme and several graduate courses.

The core research areas of the Institute are maritime and other transport law as well as petroleum and energy law, but the members of the Institute also engage in teaching and research in general commercial law.

In MARIUS, issued at irregular intervals, articles are published in the Nordic languages or English.

ISSN: 0332-7868

