

# MARLUS

SCANDINAVIAN INSTITUTE OF MARITIME LAW

Markus A.B. Laurantzon

## Norge og fisken – Norsk fiskeeksport i det folkerettslige handelsregimet

WTO, europeisk integrasjon og frihandelsavtaler



# Norge og fisken – Norsk fiskeeksport i det folkerettslige handelsregimet

WTO, europeisk integrasjon og  
frihandelsavtaler

Markus A.B. Laurantzon



MarIus No. 542  
Sjørettsfondet  
Nordisk institutt for sjørett  
Universitetet i Oslo

© Sjørettsfondet, 2021

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

# Forord

Dette arbeidet er i all hovedsak basert på undertegnede masteravhandling levert våren 2020 ved Universitetet i Oslo, juridisk fakultet. Avhandlingen ble skrevet som vitenskapelig assistent ved Nordisk institutt for sjørett og tilsvarer 60 studiepoeng. Den materielle teksten er i det vesentlige tilsvarende avhandlingen slik den ble levert våren 2020, med unntak for mindre kosmetiske endringer. Ellers er behandlingen og beskrivelsen av metode og materiale for avhandlingen i stor grad nedkortet.

Det har vært begrenset rettsutvikling av betydning for avhandlingens tema siden avhandlingen ble levert. Covid-19s inntog gjorde at fokus i internasjonale fora og hos nasjonale myndigheter har vært rettet mot problemene inntoget av pandemien har skapt både lokalt og globalt. Det er klart at også internasjonale handelsmønstre har vært rammet av pandemien, og norsk sjømat har møtt handelshindre fra Kina begrunnet i frykt for korona-smitte. Det er likevel usikkert hvilke varige konsekvenser pandemien vil ha for norsk sjømateksport og internasjonal handelsrett.

I skrivende stund er det heller ikke sikkert hvordan den endelige situasjonen for norsk sjømat vil være post Brexit. Norge har inngått en midlertidig avtale med britene, og Storbritannia og EU kom mot slutten av 2020 omsider til enighet om en «skillsmisseavtale». Det gjenstår likevel fortsatt å se hvordan disse vil fungere i praksis og hvilke endelige løsninger Norge og Storbritannia vil komme til. Dette vil være gjenstand for videre studie.

Masterstudiet i rettsvitenskap fikk en spesiell avslutning, med en pandemi som i både innsjutt og ved levering av masteroppgaven, herjet på sitt verste. Hjemmekontor og lite sosialt samvær preget denne siste tiden av jusstudiet. Jeg hadde ikke klart å holde motivasjonen oppe i denne tiden uten mine trofaste romkamerater, mine *ride-or-die*-venner siden barndommen, Eirik og Philip. Takk for at dere holder ut når jeg er stressa og har støttet meg gjennom hele studiet.

De andre *røverne*: Benjamin, Tor og Jonas! Takk for at dere også har vært der for meg 100 prosent fra starten og til slutten av jusstudiet.

Gjennom disse årene på jussen har jeg også hatt gleden av å knytte nye bånd. Anders, Axel, Carsten, Kristoffer, Nico og Simon. Det startet som en kollokviegruppe, men vi ble raskt en sammensveiset vennegjeng. Takk for legendariske kollokvium-hytteturer, middager og sosialt samvær. Å kunne sparre, krangle og «*belære*» hverandre faglig gjennom studiet, har vært uvurderlig – dere er noen av de absolutt beste juristene jeg kjenner!

My friends in Beijing: Thank you for making this journey the most memorable. I'm proud to say that some of the world's most talented, intelligent and caring international lawyers have become some of my best friends. I will always cherish the time we had together in 老北京. I have grown and gotten to know myself in a way I never imagined. Alex, Amador, Andrea, Bruno, Charlie, Dimi, Giulio, Helge, Igor, Jeff, Kamil, Leyla, Ola, Pedro and Yoshi, I hope we get to roam the 胡同 again sometime soon.

Mentor og veileder Ola Mestad, tusen takk for rettledning og samtale. Du har motivert meg når det har vært sårt trengt og gitt meg uerstattelige råd på veien. Du har lært meg å alltid se det store bildet. Sist, men ikke minst, *la famiglia*. Mutter'n, fatter'n, søss, Mormor og Farmor. Takk for at dere alltid har troen på meg og støtter meg!

Markus A.B. Laurantzon

# Innhold

1	INNLEDNING.....	8
1.1	Spørsmålene og materiale.....	8
1.2	Det internasjonale handelsregimet for sjømat .....	15
1.2.1	Grunnprinsippene i GATT .....	15
1.2.2	Preferansehandel: Frihandelsområder og tollunioner .....	17
1.2.3	Norge i det internasjonale handelsregimet for fisk: WTO og frihandelsavtaler .....	20
1.2.4	EØS-samarbeidet.....	22
1.3	Oppsummering: Forholdet mellom sjømatreguleringene – komplekse lag .....	24
2	MARKEDSADGANGEN FOR FISK: TOLL OG AVGIFTER MED TILSVARENDE VIRKNING .....	29
2.1	Innledning .....	29
2.2	Toll på sjømat etter WTO .....	30
2.2.1	Prinsippet om MFN-behandling og statenes bindingslister .....	30
2.2.2	Det globale tollnivået på fisk og sjømat .....	33
2.3	Toll på handel med fisk etter Norges frihandelsavtaler.....	34
2.4	Tollen på eksport av sjømat til EU .....	36
2.4.1	Innledning .....	36
2.4.2	EØS-avtalen protokoll 9 .....	37
2.4.3	Frihandelsavtalen og «Fiskebrevet».....	38
2.4.4	Kvoteartalen i protokoller til Frihandelsavtalen .....	40
2.4.5	Har Norge rettslig krav på kompensasjon for bortfall av frihandel med fisk? .....	42
2.4.6	Frihandelsavtalen, et alternativ til EØS? .....	46
2.5	Oppsummering.....	50
3	IKKE-TOLLMESSIGE HANDELSHINDRE: SÆRLIG OM SANITÆRE OG VETERINÆRE FORHOLD.....	51
3.1	Innledning .....	51
3.2	Sanitære og veterinære tiltak og statenes nødvendige beskyttelsesnivå.....	54
3.3	Et «internasjonalt system for mattrygghet»? Harmonisering og internasjonale standardsettende organers rolle.....	58
3.4	Når kan stater iverksette SPS-tiltak?.....	62

3.4.1	Innledning: Staters nødvendige beskyttelsesnivå og tiltak basert på vitenskapelige prinsipper .....	62
3.4.2	Tiltak etter internasjonale standarder, retningslinjer og anbefalinger.....	62
3.4.3	Tiltak etter en risikovurdering basert på vitenskapelige prinsipper.....	64
3.4.4	Betydningen av internasjonale standarder og vitenskap .....	69
3.5	Hvilke tiltak kan landene lovlig iverksette?.....	71
3.5.1	Innledning.....	71
3.5.2	Materielle krav til utformingen av SPS-tiltaket: begrense negative konsekvenser for handelen, konsekvent anvendelse av beskyttelsesnivå og ikke-diskriminering.....	72
3.5.3	Prosessuelle krav ved vedtagelse av SPS-tiltak: offentlighet og varslingsplikt.....	74
4	<b>MATTRYGGHET SOM VILKÅR FOR MARKEDSADGANG FOR NORSK SJØMAT I PRAKSIS, I EU OG VERDEN.....</b>	<b>79</b>
4.1	Innledning .....	79
4.2	Sjømaten skal være trygg og av ypperste kvalitet .....	80
4.2.1	Trygghetskrav: sluttproduktkriterier eller krav til hele produksjonskjeden?.....	80
4.2.2	Mattrygghet i eksporten til Norges handelspartnere.....	84
4.2.3	Mattrygghet i EØS.....	88
4.3	Administrative krav til norske sjømatprodusenter, eksportører og myndigheter for å påse at importstatens beskyttelsesnivå overholdes .....	94
4.3.1	Innledning: Krav til samsvar med importstatens reguleringer .....	94
4.3.2	Ekvivalens.....	95
4.3.3	Ekvivalenslignende vurderinger: Særlig om helsesertifikater ....	99
4.4	Grensekontroll og handelsfasilitering .....	110
4.4.1	Innledning.....	110
4.4.2	Betydningen av «veterinæravtalen» for grensekontrollen i eksporten innad i EØS.....	112
4.4.3	Regler for grensekontrollen med sjømatprodukter .....	113
5	<b>SAMARBEID, KOORDINERING OG TVISTELØSNING .....</b>	<b>119</b>
6	<b>AVSLUTNING OG DISKUSJON .....</b>	<b>123</b>
	<b>LITTERATURLISTE.....</b>	<b>130</b>



鹬蚌相争 渔人得利

Kinesisk ordtak – når snipen og muslingen  
kjemper, er det til fiskerens gunst



100% norsk-importert – en kinesisk kjøpmann reklamerer for 挪威三文鱼,  
norsk laks

# 1 Innledning

## 1.1 Spørsmålene og materiale

I denne avhandlingen behandles rettslige spørsmål knyttet til Norges posisjon som eksportnasjon i det internasjonale handelsregimet for sjømat, og særlig markedsadgangen for norsk sjømat etter den internasjonale handelsretten er tema. Det er nesten unødvendig å påpeke at Norge har store offensive interesser når det gjelder sjømat, som er en av Norges viktigste eksportvarer. I 2019 eksporterte Norge for første gang sjømat for over 100 milliarder kroner.<sup>1</sup> Dette utgjør mer enn 10 prosent av den totale vareeksporten, medregnet olje og gass. I løpet av de siste åtte årene har verdien av sjømateksporten mer enn fordoblet seg.<sup>2</sup> En svak norsk krone, Sjømatrådets internasjonale markedsføring, etterfulgt av internasjonal anerkjennelse, og forbrukernes økte etterspørsel etter høykvalitetssjømat, er noen av flere grunner til verdiveksten. Internasjonal fiskehandel er ikke noe nytt for Norge, som har fraktet klippfisk til andre deler av Europa siden tidlig middelalder.<sup>3</sup> Oppblomstringen av havbruk har imidlertid betydd mye, og i dag står oppdrettsnæringen for over 70 prosent av fiskeeksporten.

Selv om laks fra oppdrett er den klart mest eksporterte arten fra Norge, vil det med begrepet «sjømat», generelt siktes til de varer en finner i Det harmoniserte system (HS), kapittel 3.<sup>4</sup> Kapittel 3 gjelder fisk, krepsdyr, bløtdyr og andre virvelløse dyr som lever i vann og produkter av disse. Disse produktene er ofte fellesbehandlet i regelverkene avhandlingen behandler, hvor HS stadig brukes som avgrensningskriterium.

---

<sup>1</sup> SSB (2020).

<sup>2</sup> Norges Sjømatråd (2020).

<sup>3</sup> Lie (2010), s. 31.

<sup>4</sup> HS er Verdens tollorganisasjons «Harmonized Commodity Description and Coding System», en internasjonal produktnomenklatur, som identifiserer forskjellige typer produkter. HS er delt inn i 97 kapitler basert på produktets overordnede kilde. Kapittel 16 gjelder «preparations» av produktene i kapittel 3.

Generelt har den globale sjømatekspporten vokst de siste årene, noe som både skyldes en generell liberalisering i importmarkedene, teknologiske nyvinninger, forbedret produksjon og forbedret distribusjon (foredling, pakking og transport). På midten av 1970-tallet eksportertes rundt 25 prosent av alle produkter fra sjømatproduksjon, mens tallet hadde steget til 37 prosent i 2012.<sup>5</sup> Verdens største markeder for sjømatimport er de 28 medlemmene av den Europeiske union (EU) samlet, USA, Folkerepublikken Kina (Kina) og Japan. Dette er også viktige markeder for Norge.<sup>6</sup> EU er Norges klart viktigste marked, og Norge eksporterer langt mer sjømat til EU enn det andre land – som Kina (verdens største sjømateksportør), Island, USA og Canada – gjør. Rundt 2/3 av den norske totale eksportverdien stammer fra eksporten til EU. Etter EU er USA det største markedet målt etter verdi, etterfulgt av Kina og Japan.

Til tross for gode eksporttall for norsk sjømat, møter norske produsenter og eksportører stadig *handeshindre* i importstaten. Et handelshinder kan generelt defineres som en begrensning på frihandelen og da særlig myndighetsreguleringer som begrenser eller motvirker handel mellom land.<sup>7</sup> Dette inkluderer handelshindringer i form av toll og avgifter, kvoter, krav om import- eller eksportlisens og grenseklaringsreguleringer. Videre inkluderer begrepet såkalte «behind the border»-tiltak, knyttet til tekniske og trygghetsstandarder, prøvetaking, merking og sertifisering. Disse kan representere betydelige begrensninger på markedsadgangen, og fungere som skjulte proteksjonistiske tiltak. Norsk sjømat har f.eks. hatt problemer i eksporten til Kina, både knyttet til trygghetsstandarder – at det må attesteres at sjømaten stammer fra anlegg uten påvist smitte av fiskesykdommer – og grensekontrollregimet, inkludert omfattende krav til testing og karantene. Også bl.a. opprinnelsesregler, statlige subsidier, begrensninger på utenlandske investeringer og (ulovlige) be-

---

<sup>5</sup> Bellmann (2016), s. 181.

<sup>6</sup> Oversikten er basert på tall fra Sjømatrådet, gitt i e-post 14.02.20.

<sup>7</sup> Oxford English Dictionary (2020).

skyttelsestiltak som anti-dumping- og utjevningsavgifter,<sup>8</sup> er regnet som handelshindringer som kan ha betydning for sjømathandelen.

Bakgrunnen for at stater ønsker å begrense importen kan være rent proteksjonistiske, skyldes politiske eller kulturelle grunner, forbrukerkrav, sikkerhet, helsemessige årsaker eller å sikre beskyttelsesverdige interesser i samfunnet.

Avhandlingen gir en oversikt over og svarer på de rettslige problemstillingene som særlig reiser seg, knyttet til markedsadgangen for norsk sjømat. Norsk sjømat møter mange av de overnevnte handelshindrene i eksporten. Dette gjelder klart nok tradisjonelle handelshindre som toll og avgifter. Selv om det har vært en jevn liberalisering i tollens siden Andre verdenskrig, ser en at det i mange markeder er vanskelig å oppnå full tollfrihet for sjømatprodukter, særlig for foredlede produkter. Dette er bl.a. tilfellet i EU, hvor handelen med sjømat fortsatt ikke er fullt ut liberalisert. Kapittel 2 vil derfor behandle toll og avgifter.

Sjømat møter også problemer som samsvarer med problemer i eksporten av tradisjonelle industriprodukter, inkludert tollklarering, grensepassering og handelsadministrering.<sup>9</sup> Liberaliseringen av toll- og avgifter har nemlig ført til at stater i større grad benytter seg av ikke-tariffære handelshindre i reguleringen av markedsadgangen. Sjømat skiller seg likevel fra de fleste industriprodukter ved at den er biologisk vare og næringsmiddel. Smittevern, mattrygghet og problemer med oppbevaring, lagring og fordervelse må hensyntas i eksporten. Som ferskvarer er den også meget sensitiv for tid, og avhengig av rask klarering. Av ikke-tollmessige handelshindre, er det derfor særlig anvendelsen av mattrygghetstiltak, krav til særlig attestering fra norske myndigheters side, og grenseklarering som vil behandles (kapittel 3 og 4). Eksempelet nevnt over angående Kina er her beskrivende, men også andre land stiller særlige krav til norsk sjømat, som Brazils krav til fravær av parasitter i klippfisk. Norske myndigheter må attestere at sjømaten møter import-

---

<sup>8</sup> Påstått dumping av norsk fisk i europeiske markeder har vært gjentakende problematikk, og var bakgrunnen for *EC – Salmon (Norway)*.

<sup>9</sup> Veggeland (2011a), s. 21.

statens krav. Av de rundt 60.000 sertifikatene Mattilsynet utsteder hvert år, er 55.000 av disse for sjømat.<sup>10</sup>

Det er den *internasjonale handelsretten* som bestemmer vilkårene for handelen og hvilke handelshindringer et land lovlig kan iverksette. Den internasjonale handelsretten er en del av den generelle folkeretten, som i hovedsak omhandler forholdet mellom suverene stater.<sup>11</sup> Gjennom Verdens handelsorganisasjon (WTO), og dens forgjenger – GATT-samarbeidet – har flertallet av verdens stater fastsatt de rettslige prinsippene for handelen.<sup>12</sup> Dette inkluderer Generalavtalen om tolltariffer og handel (GATT)<sup>13</sup> som fastlegger grunnprinsippene for handelsretten og flere

---

<sup>10</sup> Martin Hlinka, Seniorrådgiver, Mattilsynet, hovedkontoret, avdeling fisk og sjømat, seksjon eksport og import, samtale den 22.04.20.

<sup>11</sup> Siden den internasjonale handelsretten er en del av folkeretten skal den som utgangspunkt tolkes i samsvar med alminnelig folkerettslig metode og rettskildelære. Det vil si at kildene som nevnes i ICJ-statuttene art. 38 er relevante og at VCLT art. 31 og 32 er retningsgivende for tolkingen av traktater. Dette følger også av DSU art. 3.2., som fastslår at tvisteløsningsmekanismen «serves ... to clarify the existing provisions of those agreements in accordance with customary rules of interpretation of public international law». Dette er forstått av ankeorganet å være en henvisning til VCLT, jf. *US – Gasoline*, s. 17. En bør likevel i tolkingen av WTO-retten være oppmerksom på visse forhold. For det første bør en være oppmerksom på den utstrakte bruken av avtaler om tolkingen av WTO-avtalene. For det andre kan ”stammespråket” i handelsretten gi ord og uttrykk en spesiell betydning, som kanskje ikke samsvarer med en alminnelig språklig forståelse. Her, og for det tredje, står WTO-tvisteløsningsorganets omfattende praksis i en særlig posisjon i forståelsen av handelsretten. For det fjerde spiller WTO-rettens spesielle karakter og den nøye fremforhandlede balansen i statenes forpliktelser – gjennom den såkalte «single undertaking»-tilnærmingen – en stor rolle i tolkingen, samt hovedformålet om handelsliberalisering (kanskje til mindre fordel for statenes ønskede handlingsrom i handels- og markedspolitiske spørsmål og samfunnsmessige formål?). Videre er også internasjonale standardsettende organer og deres standarder gitt rettskildemessig betydning. Disse er ikke bindende som sådan, men henvises til i WTO-regelverket og FHA, og har betydning i utøvelsen av WTO-plikter. Siden FHA ofte integrerer WTO-prinsipper vil disse forhold også spille inn i tolkingen av FHA. EØS-avtalen er også i utgangspunktet en alminnelig FHA og skal tolkes i tråd med prinsippene for traktattolking, men avtalens spesielle karakter som ”assosieringsavtale” gjør tolkingen noe annerledes. EØS-samarbeidet forutsetter en ”dynamisk og ensartet” utvikling av EØS-avtalen, i tråd med utviklingen i EU. Mye av ”EØS-retten” må derfor tolkes i tråd med den særskilte rettskildelæren som er utviklet gjennom ECJs praksis.

<sup>12</sup> Norge, EU og EU-landene er alle medlemmer av WTO.

<sup>13</sup> GATT fra 1947 (GATT 47) ble gjort til en del av WTO-avtalen som GATT 1994, og gjennom vedlegg 1A. Sistnevnte er en selvstendig avtale som står på egne ben, men inkorporerer i det vesentlige GATT 47 slik den eksisterte ved inngåelsen av WTO-avtalen.

avtaler knyttet til egne sektorer og problemstillinger. Alle avtalene er vedlegg til selve WTO-avtalen.

I forbindelse med opprettingen av WTO ble statene også enige om etableringen av tvisteløsningsrådet (Dispute Settlement Body – DSB). Dersom det oppstår tvister mellom partene kan det opprettes et panel som har kompetanse til å fatte avgjørelser i form av en rapport. Avgjørelsene kan ankes til ankeorganet. DSB avgjørelser er bindende. Å sette seg inn i denne praksisen er avgjørende for forståelsen av handelsretten. *EC – Hormones*-avgjørelsen er f.eks. grunnleggende på området for mattrygghet og for tolkingen av innholdet i Avtale om sanitære og plantesanitære tiltak (SPS-avtalen). Praksisen er både mangfoldig og omfattende (panelavgjørelsene kan ofte være på flere hundre sider), og gjør kildeomfanget stort.

Videre åpner handelsretten for etableringen av tollunioner og frihandelsområder (Frihandelsavtaler – FHA), hvor vilkårene for handelen mellom de aktuelle stater kan avtales nærmere. Av særlig betydning for Norges del er tilslutningen til Det europeiske frihandelsforbund (European Free Trade Association – EFTA), og EFTAs assosieringsavtale med EU om et Europeisk økonomisk samarbeidsområde (EØS).<sup>14</sup> Norge, og da som oftest gjennom EFTA, har også egne FHA. I tillegg hender det at statlige sektormyndigheter inngår avtaler om samarbeid eller praksis, uten at disse er «FHA».

Endelig bør også internasjonale standardsettende organers rolle nevnes. Standardene er gitt betydning i utøvelsen av WTO-plikter, men er ikke *bindende* som sådan. Disse har særlig betydning på området for mattrygghet, inkludert for sjømat. Eksempel på slike organer er Codex Alimentarius-kommisjonen og Verdens dyrehelseorganisasjon.

Den internasjonale handelsretten opererer således på flere nivåer og kan være uoversiktlig. Hvilke regler som gjelder og som må bringes inn i tolkingen, må vurderes konkret. For det første er ikke alle av de landene

---

<sup>14</sup> 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.

Norge eksporterer sjømat til, medlem av WTO. I 2019 gjaldt dette 13 land.<sup>15</sup> Det vil si at vilkårene for eksport av sjømat baseres på den generelle folkeretten og eventuelle FHA mellom partene. For det andre er handelen med nærmere 70 av landene Norge eksporterer sjømat til, regulert av FHA. Norge har 34 FHA og reguleringene i disse varierer. Flere av FHA inkorporerer eller henviser til WTO-retten, men i varierende grad. Dette nettverket av forskjellige regler for frihandel som statene forholder seg til, har under tiden vært omtalt som en «spagetti-bolle».<sup>16</sup> Ser en bort fra EU, er de viktigste FHA-markedene Sør-Korea, Israel, Ukraina og Hong Kong Kina.

EØS-avtalen reiser også særlige rettslige spørsmål. Avtalen knytter EFTA-statene til EUs indre marked. I tillegg til de materielle reglene i EØS-avtalens hoveddel, skal «EØS-relevant» EU-lovgivning tas inn i EØS-avtalens vedlegg. Sjømat er delvis unntatt EØS-avtalens virkeområde, men der sjømat er omfattet er EU-rettsaktene bestemmende for norske eksportører og produsenters rettigheter og plikter. For de resterende land er handelen regulert av WTO-retten. Dette gjelder viktige markeder som USA, Japan og (for øyeblikket) Kina.

I tillegg til WTO-retten og regionale og bilaterale FHA, er norske eksportører nødt til å forholde seg til importstatenes regelverk. Norsk sjømat eksporteres til nærmere 150 land, og møter dermed en hel rekke forskjellige krav.

I WTO har det tradisjonelt ikke vært skilt mellom handel med sjømatprodukter og industriprodukter, men FHA regulerer ofte sjømatprodukter særskilt. Dette ser man særlig i reguleringen av sjømat i EØS-avtalen. Når det internasjonale rammeverket for sjømathandel skal behandles under, blir dette følgelig en øvelse i å se det spesielle i lys av det generelle.

Avhandlingen behandler videre hva Norge har oppnådd gjennom FHA, og da særlig i forholdet til EU. Norge og EFTA er videre stadig i forhandlinger med land om nye FHA. En gjennomgående underproblemstilling vil være å forsøke besvare hva Norge potensielt kan og bør etterstrebe å oppnå gjennom FHA, for å lette norsk sjømats adgang til

---

<sup>15</sup> Se videre kapittel (2.2.2).

<sup>16</sup> Se f.eks. Baldwin (2006).

andre markeder. Dette gjøres gjennom både sammenligning av eksisterende FHA og forslag til nye løsninger. Et eksempel av interesse er de pågående bilaterale forhandlingene med Kina, som føres uten EFTAs hjelp. I Kina har Norsk sjømat møtt inngripende handelshindringer, i et marked preget av statlig kontroll. Samtidig representerer Kina det største vekstmarkedet for norsk sjømat.<sup>17</sup>

På tollområdet vil det ha betydning for hva Norge kan oppnå gjennom FHA, om importstaten har bundet og anvender et høyt tollnivå. Gjennom GATT ble f.eks. tollene på fersk laks bundet til 2 prosent, og enkelte land – som USA – har også generelt bundet tollsatsen lavt for sjømat, slik at det her er mindre å oppnå. Forenkling av og samarbeid om administrative prosedyrer, og prosedyrer for å bevise at sjømaten holder den ønskede kvalitet, er områder der Norge kan oppnå mer gjennom bilateralt samarbeid. Statene er imidlertid ofte skeptiske til å oppgi suverenitet på mattrykksområdet, og avtalene kan ofte være preget av «best effort obligations». Selv om disse ofte har mindre konkret innhold, skaper de forventninger hos motparten om lojal implementering og utøvelse av forpliktelsene. At statene f.eks. skal «gjøre sitt ytterste» for å forhindre at lett bedervelige varer – som fisk og sjømatprodukter – forringes, er et eksempel på en slik forpliktelse. Hva man kan oppnå gjennom FHA begrenses også noe ved at importstatens tiltak skal anvendes generelt og uten usaklig forskjellsbehandling.

Mellomstatlig samarbeid, koordinering og – i tilfelle konflikt – tvisteløsning er også viktig. Både gjennom WTO og bilaterale løsninger finnes det mekanismer som virker konfliktdependende, konfliktløsende, og som skaper ytterligere kunnskap om og tillit til landenes respektive systemer og produkter. Dette er også viktig på sjømatområdet. Avhandlingens kapittel 5 behandler slike mekanismer nærmere.

I kapittel 6 vil vi endelig oppsummeringsvis si noe om hvordan Norge faktisk stiller som eksportnasjon av fisk i det folkerettslige handelsregimet.

I tillegg til nærmere analyse av primærkildene, inkludert omfattende praksis fra DSB, har undertegnede foretatt dypdykk i relevant juridisk

---

<sup>17</sup> Regjeringen (2020a).



litteratur og dybdeintervjuer med ansatte i Nærings- og fiskeridepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Utenriksdepartementet, Mattilsynet, Sjømatrådet, tidligere diplomater og representanter for næringen.

## 1.2 Det internasjonale handelsregimet for sjømat

### 1.2.1 Grunnprinsippene i GATT

I dag følger det internasjonale regelverket for global handel – med sjømat inkludert – av GATT og rammeverket rundt WTO (se 1.1.). Rundene med frihandelsforhandlinger fra 1947 til 1994, hvor nedtrapping av statenes tollsatser og andre restriksjoner på handel ble fremforhandlet, er også en del av dette bildet.<sup>18</sup>

GATT bygger på flere generelle prinsipper, som også har relevans for handelen med sjømat. *For det første* bygger GATT på prinsipper om likebehandling; et forbud mot diskriminering mellom handelspartnere; og bestevilkårsbehandling. Bestevilkårsbehandling vil si at toll og avgifter som pålegges import fra en stat aldri skal være høyere enn den toll og avgift som er pålagt den mest tilgodesette stat, «the Most-Favoured-Nation» (MFN).<sup>19</sup> Dette er av noen omtalt som selve grunnprinsippet i GATT.<sup>20</sup> Når varen endelig er importert, skal den i relasjon til skatter og intern lovgivning behandles på like betingelser som nasjonale produkter, slik at importprodukter og nasjonale produkter sikres like markeds- og konkurransevilkår og at man unngår proteksjonisme (prinsippet om nasjonal behandling).<sup>21</sup>

*For det andre* er det et prinsipp etter GATT at toll er det primære virkemiddelet – og et legitimt et – i handelsreguleringen.<sup>22</sup> Dette i motsetning til kvantitative restriksjoner, som kvoter og importlisens,

---

<sup>18</sup> Se generelt om WTOs historie VanGrasstek (2013).

<sup>19</sup> Jf. GATT art. I.

<sup>20</sup> Alemanno (2015), s. 19.

<sup>21</sup> Jf. GATT art. III; se videre *Japan – Alcoholic Beverages*, ankeinstansrapporten, side 16.

<sup>22</sup> Se *India – Additional Import Duties*, ankeinstansrapporten, (159).

som i prinsippet er forbudt.<sup>23</sup> For det tredje er det et prinsipp at statene i lister vedlagt WTO-avtalen (bindingslister) skal forplikte seg til et maksimumsnivå for sine tollsatser, og at disse bindingene ikke skal kunne reverseres uten videre.<sup>24</sup> For det fjerde er det et uttalt mål at det generelle globale nivået på toll og avgifter kontinuerlig skal nedjusteres og reduseres betraktelig.<sup>25</sup> Dette har tradisjonelt skjedd gjennom forhandlingsrundene i GATT, hvor sjømat har vært behandlet sammen med tradisjonelle industriprodukter (i motsetning til landbruksprodukter).

Endelig er det et prinsipp at statene skal følge fremgangsmåten fastlagt i GATT for hvordan importrestriksjoner skal praktiseres, det være seg toll eller andre handelshindre. Oppstår det konflikt skal statene avstå fra ensidige straffetiltak, og DSB er det foretrukne forum for tvisteløsning.

I tillegg til GATT, inneholder WTO-avtalens vedlegg 1A i dag flere avtaler knyttet til egne sektorer og problemstillinger.<sup>26</sup> Disse utdyper til tider de generelle rettighetene og pliktene etter GATT. I denne avhandlingen vil hovedvekten ligge på Avtale om sanitære og plantesanitære tiltak (SPS-avtalen), men det er klart at også andre av avtalene kan ha betydning for handelen med sjømat. Noen av disse avtalene, som SPS-avtalen, henviser også til «internasjonale standarder» og standardsettende organer, slik at disse blir en del av rettskildebildet.

GATT bygger fortsatt på de omtalte grunnprinsippene, men den globale handelssituasjonen har endret seg med årene. GATT lyktes i stor grad med å senke det globale nivået for toll og avgifter, men som et offer for sin egen suksess økte bruken av andre handelshindre, og toll er ikke lenger den foretrukne handelshindringen. Videre går noen stater til tider vekk fra den forespeilede prosedyren i GATT for beskyttelseiltak eller fraviker bindingslistene sine, for å ensidig straffe handelspartnerne sine i såkalte «handelskriger». Det er derfor klart at noen av prinsippene til tider er utfordret. Samtidig forsøker de fleste statene å følge reglene

---

<sup>23</sup> Jf. GATT art. XI; se også *ibid* note 51..

<sup>24</sup> GATT art. XXVIII.

<sup>25</sup> Jf. GATT XXVIII**bis**.

<sup>26</sup> En oversikt finnes på [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/legal\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm) (hentet 11.05.2020).

i GATT, og det fungerer i stor grad som det rettslige rammeverket for internasjonal handel det var ment å være.

Det finnes viktige unntak fra regelen om bundne tollsatser, forbudet mot kvantitative importrestriksjoner og MFN-behandling.<sup>27</sup> Av betydning for vårt tema er f.eks. tiltak for å beskytte folke- og dyrehelsen,<sup>28</sup> som er regulert nærmere i SPS-avtalen. Av prinsipielt stor betydning er videre statenes mulighet til å inngå FHA.

## 1.2.2 Preferansehandel: Frihandelsområder og tollunioner

GATT åpner for at man gjennom FHA kan gjøre unntak fra bestevilkårsbehandling. Reglene om FHA finner vi i GATT art. XXIV, som anerkjenner at ytterligere frihandel skjer i to former: frihandelsområder og tollunioner.<sup>29</sup> I det følgende brukes «FHA» for begge disse typene. Det er antatt at FHA skaper mer handel, dypere integrering mellom handelspartnerne og en naturlig fordeling av produksjonen slik at alle kan oppnå det beste konkurransefortrinn.<sup>30</sup>

Kjernen i bestemmelsen er at for at medlemsstatene skal kunne gjøre unntak fra visse regler i GATT – inkludert bestevilkårsprinsippet – må en gruppe bestående av to eller flere stater liberalisere i *det vesentlige all handel* seg imellom (det interne kriteriet),<sup>31</sup> uten å forverre den eksisterende handelssituasjonen til tredjeland (det eksterne kriteriet).<sup>32</sup> Medlemslandene i *tollunioner* må i tillegg ha en felles handelspolitikk, inkludert

---

<sup>27</sup> Se særlig GATT art. XII, XX, XXI, XIX.

<sup>28</sup> GATT art. XX:b

<sup>29</sup> GATT art. XXIV regulerer også midlertidige avtaler og overgangsordninger og de samme prinsippene gjelder generelt også for denne typen avtaler. I det følgende, behandles ikke disse særskilt.

<sup>30</sup> Velferdsgevinsten burde derfor være åpenbar, eller? For handel med alminnelige industriprodukter er nok dette i stor grad tilfellet, men når man i fornybare sektorer senker tollene som fører til økt etterspørsel og uttak, og åpner opp for internasjonal integrasjon, investeringer og konkurranse mer lik den man finner i tradisjonell industri, kan nok velferdsgevinsten i sektorer som fiskeri være mer usikker (noe også WTO-forhandlingene rundt en ny avtale som forbyr visse former for fiskerisubsidier for å unngå overfiske viser), se Sabau (2017) og Bellmann (2016), s. 183.

<sup>31</sup> GATT art. XXIV:8.

<sup>32</sup> GATT art. XXIV:5 (a) og (b).

en felles ytre tollsats, overfor de resterende WTO-medlemsstatene.<sup>33</sup> Medlemsstatene skal varsles om etableringen av FHA.<sup>34</sup> Komitéen for regionale handelsavtaler (CRTA) vurderer om FHA er i overensstemmelse med GATT.

Det ligger utenfor rammene av avhandlingen å behandle det interne og eksterne kravet nærmere i denne forbindelse. Det nevnes likevel at det ved etableringen av EFTA ble reist spørsmål i GATT om EFTA-konvensjonen tilfredstilte det interne kriteriet, siden handel med landbruk- og sjømatprodukter i utgangspunktet ble holdt utenfor.<sup>35</sup> Det samme kan hevdes for EØS-avtalen. Også etableringen av EØF reiste spørsmål om samsvar med det interne kriteriet og lovligheten av fellesskapstollen.<sup>36</sup> Det eksterne kravet behandles nærmere i 2.4.5., knyttet til spørsmålet om Norges rett på kompensasjon som følge av at tidligere FHA-partnere sluttet seg til EU. Dette medførte nemlig en høyere tollbyrde og forverring av handels-situasjonen for norsk sjømat.

Verden har sett en stadig økning i antallet FHA, og i perioden 1995 til 2010 var det mer enn firedobling.<sup>37</sup> I dag er det rundt 420 FHA i kraft. Tallet *tollunioner* er imidlertid lavt, sannsynligvis på grunn av statenes motvillighet til å avstå suverenitet. Det generelle inntrykket er at det er aksept for FHA og den rettslige og politiske prosessen rundt etableringen av disse.<sup>38</sup> GATT og WTO har imidlertid vært kritisert for å være en *passiv og uskyldig tilskuer* til etableringen av FHA, uten å utfordre lovligheten av etableringene.<sup>39</sup>

Med spredningen av FHA har en også sett at innholdet i avtalene har utviklet seg. Hvor tollproblematikk var det viktigste i førstegenerasjons-FHA, ser en i dag en utvikling mot mer omfattende og komplekse FHA (avtaler med høy grad av integrering). Dette gjelder også Norges FHA.

---

<sup>33</sup> GATT art. XXIV:8 (a). Se nærmere Matsushita (2015), s. 507.

<sup>34</sup> GATT art. XXIV:7.

<sup>35</sup> WTO (2011), s. 183.

<sup>36</sup> WTO (2011), s. 183.

<sup>37</sup> WTO (2011), s. 54.

<sup>38</sup> WTO (2011), s. 184.

<sup>39</sup> Baldwin (2006), s. 1508.

Man kan skille mellom to typer forhold disse avtalene med høy grad av integrering regulerer: såkalte WTO-pluss (WTO+) og WTO-ekstra (WTO-X)-forhold.<sup>40</sup> WTO+-bestemmelser omhandler forhold som allerede faller inn under WTO sitt mandat og bekrefter allerede eksisterende forpliktelser, men skaper videre forpliktelser for statene i integreringen. Preferansetoll og harmonisering av tekniske reguleringer er eksempler på slike bestemmelser. WTO-X-bestemmelser er forpliktelser som omhandler forhold som ligger utenfor WTOs mandat.<sup>41</sup> Dette kan f.eks. gjelder konkurranseregler, arbeidstakerrettigheter eller miljøbeskyttelse.

Én grunn til utviklingen mot høyintegrerte FHA, er at det helt siden utgangen av Andre verdenskrig har vært en generell liberalisering av tollene, inkludert for sjømat. I dag er ikke-tollmessige handelshindringer de betydeligste begrensingene på markedsadgangen, og fungerer under tiden som skjulte proteksjonistiske tiltak. Høyintegrerte FHA skal i større grad avhjelpe andre problemer enn tollmessige handelshindre. Preferansetoll er derfor i dag «unlikely to be a sole reason, or in some cases not even a major one, for countries entering [FHA]».<sup>42</sup>

Videre har WTO sin status som regelgiver og forhandlingsforum de siste tiårene blitt marginalisert. Etter Uruguay-runden har statene i liten grad maktet å komme til enighet og DSB er i skrivende stund ikke vedtaksdyktig. Dette gir rom for utvidet regulativt samarbeid gjennom FHA.

Den hittil siste forhandlingsrunden i WTO (Doha-runden) kollapset i praksis i 2015.<sup>43</sup> Betydningen av dette for sjømatnæringen er usikker. Det skal likevel nevnes at «tradisjonelle» WTO-temaer som toll og markedsadgang for industriprodukter (inkludert sjømat), tekniske handelshindre, og sanitære og veterinære tiltak alle var gjenstand i rundens mandat.<sup>44</sup> Det samme var forholdet mellom FHA og WTO, inkludert harmonisering av opprinnelsesregler. Av mer direkte virkning for sjømatnæringen var et forbud mot visse former for fiskerisubsidier for å unngå overfiske; bærekraft- og miljømerking og forholdet til reglene for internasjonal

---

<sup>40</sup> Denne inndelingen har sitt opphav i Horn (2010).

<sup>41</sup> Horn (2010), s. 1567.

<sup>42</sup> WTO (2011), s. 127.

<sup>43</sup> Se generelt Martin (2017).

<sup>44</sup> WTO ministermøte (2001).

handel; og handelstiltak fastsatt i multilaterale miljøavtaler.<sup>45</sup> Den norske regjeringen fremhever også at det er av viktighet «å begrense og klargjøre regelverket som gir adgang til å innføre antidumpingtiltak».<sup>46</sup> *Åshild Johnsen og Arne Melchior* er likevel av den oppfatning at det er «virkningene av tollreduksjoner [...] som kan anses som den viktigste del av Doha-runden for fiskenæringen».<sup>47</sup>

Hvordan WTO vil fungere i fremtiden er vanskelig å si. Resultatene av ministerkonferansene på Bali og i Nairobi – som var enighet rundt begrensede temaer allerede innenfor WTO-regelverket – tilsier at det har utviklet seg en «ny forhandlingstrend» i WTO, hvor en har gått vekk fra «single undertaking»-tilnærmingen.<sup>48</sup> At statene kom til enighet om en *Avtale om handelsfasilitetering* er et klart eksempel på at WTO fortsatt makter å produsere multilaterale avtaler, men det er mer usikkerhet rundt evnen til å komme til enighet om nye temaer.

### 1.2.3 Norge i det internasjonale handelsregimet for fisk: WTO og frihandelsavtaler

Norge har vært medlem av WTO siden etableringen i 1995 og vært en aktiv bidragsyter i organisasjonens arbeid. Norge deltok også i forhandlingene i Bretton Woods og var en av de 23 grunnleggende medlemmene av GATT.

Norge har inngått eller sluttet seg til 34 FHA.<sup>49</sup> Norges FHA er i det alt vesentlige forhandlet i fellesskap med de øvrige EFTA-landene, og med bistand fra EFTA som organisasjon. Dette gjelder 27 av Norges FHA. Det er imidlertid ikke en rettslig forpliktelse for EFTA-statene å forhandle FHA sammen. *Fredrik Sejersted* påpeker at prosessene internt i EFTA ofte er krevende, og at særlig Sveits og Norge, som ofte initierer forhandlingsprosessene, ikke nødvendigvis har sammenfallende handelsinteresser.<sup>50</sup> Det er nok likevel slik at det er fordelaktig for EFTA-statene

---

<sup>45</sup> Se videre Ahmed (2006), s. 33–34.

<sup>46</sup> Meld. St. 22 (2012–2013), s. 67.

<sup>47</sup> Johnsen (2011), s. 9.

<sup>48</sup> Martin (2017), s. 55.

<sup>49</sup> For en full oversikt over inngåtte FHA og avtaler under forhandling, se <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/handel/nfd---innsiktsartikler/frihandelsavtaler/partner-land/id438843/>.

<sup>50</sup> Sejersted (2011), s. 36, note 12.

å stå sammen i forhandlingene både for å fremstå som en mer attraktiv handelspartner og ut fra ressurs hensyn.<sup>51</sup>

I tillegg til EFTA-konvensjonen, har Norge videre bilaterale avtaler med EU, Færøylene og Grønland. Den viktigste FHA er likevel klart EØS-avtalen.

Det aller meste av Norges handel finner sted innenfor FHA.<sup>52</sup> Dette gjelder også handelen med fisk, som er omfattet på samme måte som andre industriprodukter. I handelen med flere av FHA-partnerne utgjør sjømat størsteparten av norsk vareeksport.<sup>53</sup> I tillegg til bestemmelser om toll på sjømatprodukter, har FHA bl.a. reguleringer om mattrygghet, tekniske handelshindre, opprinnelsesregler og handelsfasilitering, som alle er temaer av betydning for sjømatnæringen. Også Norges FHA har hatt en utvikling mot å bli mer komplekse og omfattende, og dekker stadig flere områder enn handel med varer, toll og avgifter.

Det er lite som tyder på at FHA vil miste sin relevans i fremtiden, og det er et uttalt mål fra norsk side å prioritere FHA-forhandlinger med viktige handelspartnere som Norge ennå ikke har avtaler med.<sup>54</sup> Dette skyldes flere forhold. At WTO de siste årene har mistet noe av sin relevans spiller nok inn, men også at Norge som et lite land har begrenset mulighet til å få gehør for sine særinteresser i WTO.<sup>55</sup> Markedsadgang spiller klart nok en rolle, men også det at viktige handelspartnere inngår FHA med andre stater, kan skape skjeve konkurranseforhold for norsk eksport som må utjevnes. Sjømat er her viktig. EFTA-statene prioriterer f.eks. stadig å inngå FHA med land som EU har FHA med, hvor eksporten ofte er i direkte konkurranse med norsk eksport.<sup>56</sup> Avhandlingen vil derfor gjennomgående se nærmere på hvordan Norge kan ivareta sine

---

<sup>51</sup> Meld. St. 29 (2014–2015), s. 94–95.

<sup>52</sup> Medin (2019a), s. 3440.

<sup>53</sup> Meld. St. 22 (2012–2013), s. 68, 74.

<sup>54</sup> Meld. St. 29 (2014–2015), s. 95.

<sup>55</sup> På den andre siden kan et problem med at mye av den globale handelspolitikken flyttes til bilaterale eller plurilaterale fora være at Norge som lilleputt her har enda mindre å si. Noe av WTO sin styrke har nettopp vært at mindre stater på visse områder har kunnet gå sammen og skape blokker.

<sup>56</sup> Meld. St. 29 (2014–2015), s. 74.

interesser på sjømatområdet i FHA-forhandlinger, som i de ovennevnte pågående bilaterale forhandlingene med Kina.

#### 1.2.4 EØS-samarbeidet

Norges viktigste marked for sjømat er EØS (se kapittel 1.1.). EØS-avtalen knytter EFTA-statene til EUs indre marked og forpliktet EFTA-statene til å integrere vesentlige deler av EU-retten.<sup>57</sup> Gjennom årene er også EØS-avtalens materielle anvendelsesområde utvidet på visse områder. Av særlig relevans for vårt tema er utvidelsen ved den såkalte «veterinæravtalen», som resulterte i overtagelsen av hele EUs regelverk på mattrykksområdet (se kapittel 4.2.3.).

For handelen med sjømat er naturlig nok varebyttet av betydning. EØS-avtalen medførte imidlertid ikke *fritt varebytte* for sjømat, slik tilfellet var for industriprodukter.<sup>58</sup> Etter EØS-avtalen art. 8 (3), som regulerer hvilke varer som faller inn under EØS-avtalens anvendelsesområde, får EØS-avtalens bestemmelser nemlig kun anvendelse på varer som faller inn under HS kapittel 25-97. Siden sjømatprodukter er å finne i HS kapittel 3 (og 16), faller sjømat som vare i prinsippet utenfor EØS-avtalens regler om det indre marked. Det er derfor ofte uttalt at «fisk *faller utenfor EØS-avtalen*». Dette er ikke helt presist, men 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>59</sup>

Rekkevidden av produktavgrensningen i art. 8 (3) har vært gjenstand for kontinuerlig debatt.<sup>60</sup> Spørsmålet som har reist seg er om avgrensningen *kun* gjelder handelen med *varer* – som er vårt tema – eller om den også må anvendes på de øvrige frihetene. I 2004 kom EFTA-domstolen i *Pedical*-saken til at også tjenester som er

---

<sup>57</sup> Se generelt Sejersted (2011), Fredriksen (2018), Arnesen mfl. (2018).

<sup>58</sup> Det var dype interessemotsetninger som gjorde det vanskelig å oppnå full markedsliberalisering. Bakgrunnen for disse var sammensatt, se videre Laurantzson (2020), s. 69.

<sup>59</sup> NOU 2012:2, 666.

<sup>60</sup> Se om dette spørsmålet bl.a. Laurantzson (2020), s. 11 flg; Benjaminsen (2017).



«uatskillelig knyttet til» salg av produkter som faller utenfor produktbeskrivelsen, faller utenfor EØS-avtalens anvendelsesområde.<sup>61</sup> Dette har blitt fulgt opp i *Synnøve Finden*-saken, hva gjelder statsstøtte.<sup>62</sup>

Sjømat er inkludert der dette er «særskilt angitt» i EØS-avtalen.<sup>63</sup> Dette er tilfellet på flere områder. Protokoll 9 fastsetter særskilte ordninger for handel med sjømat.<sup>64</sup> Av betydning for vårt tema, åpner protokollen for frihandel og tollpreferanser for visse sjømatprodukter (se kapittel 2.4.2).<sup>65</sup>

EØS-avtalens kapittel 2 gjelder landbruks- og fiskerivarer. Her vises det videre til avtalens vedlegg I om veterinære og plantesanitære forhold, hvor norsk sjømat er gjort til en del av EUs «indre matmarked» på mattrykghetsområdet (se kapittel 4.2.3 og 4.4.2).<sup>66</sup>

Videre gjelder også EUs regelverk for harmonisering av tekniske standarder, prøving og sertifisering av varer, sjømatprodukter.<sup>67</sup> EØS-avtalen art. 9 henviser til protokoll 4 om opprinnelsesregler, som også regulerer sjømatprodukters opprinnelse og opprinnelsesbevis. Avhandlingen avgrenser i hovedsak mot disse temaene.

I tillegg til EØS-avtalen reguleres handelsrelasjonene mellom Norge og EU av Frihandelsavtalen av 1973, med tilhørende brevveksling og tilleggsprotokoller. Handelen med fisk er regulert i det såkalte *Fiskebrevet*. Videre har Norge og EU inngått avtaler om tollfrie kvoter for fisk i vedlegg til Frihandelsavtalen. Disse er ikke sagt opp og er fortsatt i kraft mellom partene.<sup>68</sup> EØS-avtalen art. 120 om at EØS-avtalens bestemmelser som «gjelder samme saksområde» skal gå foran andre avtaler mellom partene,

---

<sup>61</sup> E-4/04, *Pedidel*, (34), (35).

<sup>62</sup> E-1/16, *Synnøve Finden*, (59).

<sup>63</sup> EØS-avtalen art. 8 (3).

<sup>64</sup> Jf. EØS-avtalen art. 20.

<sup>65</sup> Protokoll 9 har også regler om konkurranse og statsstøtte til fiskesektoren. Norge tok også reservasjoner for etablerings- og kapitalreglene knyttet til fiske, jf. vedlegg VIII og XII.

<sup>66</sup> EØS-avtalen art. 17.

<sup>67</sup> EØS-avtalen art. 23, jf. Protokoll 12 og vedlegg II.

<sup>68</sup> St.prp. nr. 100 (1991–1992), s. 102.

gjelder heller ikke bilaterale avtaler som gir bedre vilkår på området for fisk og andre produkter fra havet.<sup>69</sup>

Hva gjelder handelen mellom EFTA-landene – Norge, Island, Liechtenstein og Sveits – er EFTA-konvensjonen fortsatt i kraft. Siden EØS-avtalen på de fleste områder gir bedre og mer detaljerte vilkår vil denne fortsatt regulere handelen mellom EØS-medlemmene Norge, Island og Liechtenstein. På områder hvor EFTA-konvensjonen gir bedre rettigheter enn EØS-avtalen vil konvensjonen fortsatt anvendes, noe som f.eks. er tilfellet for sjømat hvor det i dag er frihandel (se 2.3). Norges eksport av sjømat til de øvrige EFTA-landene er likevel begrenset, sammenlignet med eksporten til mange av de viktige handelspartnerne i EU. Til sammenligning var det hele 18 land i EU Norge eksporterte mer sjømat til enn Island og Sveits i 2019.

### 1.3 Oppsummering: Forholdet mellom sjømatreguleringene – komplekse lag

Som vi har sett over finner vi internasjonale sjømatreguleringer i flere komplekse lag. WTO-regler, regionale FHA, bilaterale FHA og internasjonale standarder har alle betydning for på hvilke vilkår norsk sjømat entrer utenlandske markeder. Sammenhengene mellom disse reguleringene er ikke alltid like klare og det som over er omtalt som en «spagetti-bolle», kan likegodt kalles en *lasagne* av komplekse lag, servert på rutete duk med vin til. I dette kapittelet forsøkes å rette blikket mot noe av denne problematikken; sammenhengene som eksisterer i rettskildebildet og forståelsen for disse komplekse lagene man må ha, for å kunne gå mer i dybden av de spørsmålene som oppgavetemaet reiser.

*For det første* må det alltid klargjøres om de enkelte regler gjelder i det konkrete tilfellet. WTO-retten skiller ikke mellom sjømat og øvrige industriprodukter, og reglene gjelder som utgangspunkt generelt. En bør imidlertid være oppmerksom på at ikke alle FHA regulerer sjømat fullt ut og/eller har spesialordninger for sjømat. Dette gjelder ikke bare

---

<sup>69</sup> EØS-avtalen Protokoll 9 art. 7, jf. tillegg 3.

EØS-avtalen, men også andre FHA. Videre har ofte FHA egne opprinnelsesregler. Det vil si at man må kartlegge om den enkelte vare etter FHA faktisk har opprinnelse i eksportstaten, slik at produktet nyter FHAs preferanseordninger. Opprinnelsesregler behandles ikke nærmere i denne avhandlingen, men en bør likevel ha opprinnelsesreglenes betydning i bakhodet.

*For det andre* kan det, når en behandler forskjellige kategorier traktater, oppstå spørsmål om hvordan motstrid mellom de forskjellige traktatenes rettsregler skal løses og om noen regler er *lex superior* andre. Det foreligger i utgangspunktet ikke et hierarki mellom de folkerettslige normene. Utgangspunktet er at, så fremt det ikke er motstrid med en tvingende folkerettslig norm (*jus cogens*), kan statene avtale seg bort fra andre folkerettslige forpliktelser *mellom partene*. Om dette er tilfellet beror på en tolking av rettsgrunnlaget.

Motstrid mellom WTO-retten og andre folkerettslige forpliktelser vil sjelden komme på spissen i DSB, siden den i utgangspunktet kun har jurisdiksjon over WTO-spørsmål. Et interessant tilfelle er likevel en konflikt mellom EU og Chile fra 2000, hvor samme saksforhold var reist i både WTO og Det internasjonale havrettstribunalet (ITLOS).<sup>70</sup> På bakgrunn av miljøbekymringer, forbød Chile spanske fiskefartøyer å lande sverdfisk i chilenske havner. EU klaget saken inn for DSB for påstått brudd på GATT art. V:3 og XI om transittfrihet og forbud mot kvantitative begrensninger. Samtidig sendte Chile på dets side en klage til ITLOS for påståtte brudd på miljøstandarder. Saken ble avgjort utenfor domstolene, men reiser interessante spørsmål knyttet til forholdet mellom internasjonal handelsrett og havretten.

Samtidig er det vanskelig å ikke se WTO, ikke bare som en slags lovgivende forsamling i handelsforhold – i hvert fall slik organisasjonen har fungert frem til Doha-rundens kollaps – men også en «umbrella for trade regulations».<sup>71</sup> WTO er et *multilateralt* forum. Ved de 20 statene som for øyeblikket søker WTO-medlemskaps inntreden, vil WTO dekke 99,95 prosent av all verdenshandel, 99,98 prosent av verdens GDP og

---

<sup>70</sup> Se *Chile – Swordfish*.

<sup>71</sup> Martin (2017), s. 50.

99,35 prosent av verdensbefolkningen.<sup>72</sup> Videre åpner WTO-retten for FHA, selv om det i utgangspunktet bare er visse WTO-prinsipper man kan fravike gjennom FHA (bestevilkårsbehandling og prinsippet om bindingslister). En ser også at det henvises til WTO-retten i FHA og den er en bindende del av EU-retten, med trinnhøyde over EUs sekundærrett.

På den andre siden henviser FHA til WTO-prinsipper i varierende grad og utviklingen mot mer komplekse avtaler tilsier at FHA i fremtiden vil erstatte noe av WTOs betydning i handelsreguleringen. Det bør likevel påpekes at FHA ikke *erstatte* det multilaterale rammeverket i WTO, men kun har en supplerende funksjon.

I EU-retten reiser det seg også visse særlige spørsmål knyttet til motstrid, siden medlemsstatene og privatpersoner i praksis kan få prøvd lovligheten av EUs sekundærlovgivning opp mot andre folkerettslige kilder. Lignende presumsjonsprinsippet i norsk rett skal EU-lovgivningen «så vidt mulig fortolkes således, at den bringes i overensstemmelse med traktaten».<sup>73</sup> Ved motstrid ser det også ut til at EU-domstolen i mange tilfeller gir EUs folkerettslige avtaler – inkludert FHA – direkte virkning.<sup>74</sup> ECJ har imidlertid vært tilbakeholdne med å gi WTO- og GATT-regler direkte virkning der det hevdes at EU-lovgivningen strider mot disse. For at internasjonale avtaler skal gis direkte virkning i EU-retten må nemlig reglene kunne skape «ret for Fællesskabets borgere til at gøre [...] gældende ved domstolene».<sup>75</sup> Både de materielle og prosessuelle WTO-reglernes art, oppbygning og fleksibilitet, og DSB diplomatiske natur, gjør at dette etter ECJs syn ikke er tilfellet.<sup>76</sup> Dette gjelder med mindre EUs intensjon har vært å implementere en særlig WTO-plikt eller EU-lovgivningen henviser til en bestemt WTO-regel.<sup>77</sup> I tillegg til dette ser en

---

<sup>72</sup> WTO (u.å.a).

<sup>73</sup> Se f.eks. C-61/94 *Kommisjonen mot Tyskland*, (52).

<sup>74</sup> Se f.eks. C-265/03 *Igor Simutenkov mot Ministerio de Educación y Cultura and Real Federación Española de Fútbol*; C-327/02 *Lili Georgieva Panayotova and Others mot Minister voor Vreemdelingenzakenen Integratie*. For FHA se 104/81 *Hauptzollamt Mainz mot C.A. Kupferberg & Cie. KG a. A.*

<sup>75</sup> Forente saker 21-24/72 *Int'l Fruit Co. mot Produktschap voor Groenten en Fruit*, (19) flg.

<sup>76</sup> Se *ibid.* for GATT og C-149/96 *Portugal mot Rådet* for WTO-regler.

<sup>77</sup> Se C-149/96 *Portugal mot Rådet*, (49) med videre henvisninger.

at selv om EUs internasjonale forpliktelser skal være *lex superior* overfor sekundærretten, stopper ikke dette EU-lovgiverne dersom interessene er sterke nok.<sup>78</sup>

Internasjonale standarder er også en del av helhetsbildet, og utdyper og utfyller WTO-retten der denne henviser til standardene. WTO-retten må derfor leses i lys av standardene, selv om disse ikke er bindende som sådan. Statene bruker mye ressurser på arbeid i de standardsettende organene, som – på tross av standardenes *soft law*-karakter – kan omtales som «kvasi-lovgivere»<sup>79</sup>. Også FHA henviser under tiden til internasjonale standarder.

*For det tredje* kan reglene i de forskjellige lagene fronte forskjellige eller til og med motstridende formål. Det er klart at hovedformålet bak både WTO og dens forgjenger GATT, har vært liberalisering av handelen (frihandel) med de velferdsgevinstene dette har.<sup>80</sup> Dette er naturlig nok også et av hovedformålene bak FHA – inkludert EU og dens *frie indre marked* – men WTO har vært kritisert for at handelsliberaliseringen har gått på bekostning av statenes regulative autonomi i handels- og markedspolitiske spørsmål og til å hensynta samfunnsmessige formål. Dette gjelder særlig utviklingen i DSB-praksis, som er noe av bakgrunnen for at vi i dag ikke har et fungerende tvisteløsningsorgan. Videre ser en at i utviklingen mot mer komplekse FHA, fremmer avtalene stadig flere hensyn, inkludert menneskerettigheter, forbrukerrettigheter, helse og miljøbeskyttelse. Det samme gjelder klart nok også i EU. Dette er hensyn som etter WTO-retten er lovlige, og som WTO fronter,<sup>81</sup> men som kanskje er vært tolket snevert i praksis.

Også internt blant medlemmene i WTO kan det være motstridende interesser, og statene ønsker naturlig nok å fremme egne offensive interesser – som sjømat for Norge – og beskytte de defensive – typisk landbruk. Det samme gjelder i de standardsettende organene, som stadig har blitt

---

<sup>78</sup> Se f.eks. den langvarige *EC – Hormones* som behandles under.

<sup>79</sup> Marceau (2002), på s. 838.

<sup>80</sup> Se både fortalen til WTO-avtalen og GATT.

<sup>81</sup> Jf. f.eks. forhandlingene om en ny avtale om fiskerisubsidier, som skal forby visse former for subsidier til fiskeri som gjør det lønnsomt å drive visse former for fiske, som fører til overfiske og overkapasitet.

kritisert for å ha blitt politiserte (se 3.3). Dette kan være problematisk der standarder skal være objektive og basert på vitenskapelighet, slik som i Codex Alimentarius-kommisjonen. Når organene i tillegg til å beskytte beskyttelsesverdige interesser i samfunnet – som mattryggheten – til tider også skal sikre rettferdig handel, skaper dette en innebygd motstrid.

*Endelig* bør det også nevnes at til tider kan temaene falle inn under forskjellige organer, med konkurrerende mandat. Dette er f.eks. tilfellet på mattrygghetsområdet (se kapittel 3.3.). Forholdet mellom handelstiltak fastsatt i multilaterale miljøavtaler og WTO-retten er heller ikke klart, og var del av Doha-mandatet.<sup>82</sup>

Også sjømateksporten må forholde seg til de overnevnte sammenhenger; en sjømatlasagne med komplekse lag av handelsreguleringer.

---

<sup>82</sup> WTO ministermøte (2001).

## 2 Markedsadgangen for fisk: Toll og avgifter med tilsvarende virkning

### 2.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvilke tollreguleringer som møter norsk sjømat i importmarkedene. Toll kan generelt defineres som en avgift som et lands myndigheter pålegger varer som krysser landegrensen.<sup>83</sup> For avhandlingens formål behandles i hovedsak tollene som importstater pålegger norsk sjømat (innførselstoll). Med andre ord er tollene den prisen norsk sjømat må betale før den får adgang til markedet.<sup>84</sup> I denne sammenheng avgrenses det mot innenlandske avgifter, hvor prinsippet om nasjonal behandling gjelder.

Et grunnleggende prinsipp etter GATT er at toll skal være den primære typen handelshindring. I tillegg har det vært et generelt mål at etableringen av GATT skulle føre til en reduksjon av det globale tollnivået. Målet var at både de bundne og anvendte tollsatsene skulle *reduseres vesentlig*.<sup>85</sup> Mer enn 70 år senere er det klart at dette målet i stor grad er oppfylt, samtidig som statene ofte har gått vekk fra prinsippet om at tollene skal være den vesentligste begrensningen på grenseoverskridende handel. I dag ligger det generelle tollnivået på rundt 4 prosent.<sup>86</sup>

Det er tradisjonelt flere formål bak en stats ønske om å ilegge toll eller andre handelshindringer på importen av utenlandske varer. *For det første* ser en at stater ofte begrunner toll med beskyttelse av lokal industri og arbeidstagerne. Toll på utenlandske produkter gir lokale produkter et konkurransefortrinn og skaper høyere lokal produksjon, samtidig som det kan føre til at små og ineffektive bedrifter holdes i virksomhet og beholder sine arbeidstagerne. Det kan også ha utjevne egenskaper, slik at billigere utenlandske produkter må konkurrere på likere vilkår (level

---

<sup>83</sup> Store norske leksikon (2018).

<sup>84</sup> Se *EC – Poultry*, ankeinstansrapporten, (145).

<sup>85</sup> GATT 47 fortale.

<sup>86</sup> Verdensbanken (u.å.).

the playingfield). Videre kan toll beskytte og legge til rette for lokale bedrifter og industri i oppstartsfasen. *For det andre*, kan importtoll føre til betydelige inntekter for staten, og da særlig for utviklingsland hvor inntektsskatt ofte er av mindre betydning. *Et tredje* rasjonale bak toll og handelshindringer kan være nasjonal sikkerhet, ved å beskytte kritisk infrastruktur eller produksjonen av særlig viktige produkter. Man kan imidlertid kritisere proteksjonistiske tiltak for å føre til lokal ineffektivitet, høyere utgifter for nedstrømindustri, lavere kvalitet og høyere priser for forbrukere.

Tollbelastningen en stat ønsker å pålegge ved importen av et produkt, avhenger ofte av produktets karakter. Dersom produksjon av varen er av særlig betydning for nasjonal industri og næringsvirksomhet ønsker stater ofte å beskytte produksjonen. Dette har f.eks. tradisjonelt vært tilfellet for landbruksnæringen, hvor forhandlinger rundt liberalisering både på det multilaterale og bilaterale nivået som oftest har foregått separat. Som vi skal se under, ønsker også flere land å beskytte sjømatindustrien.

## 2.2 Toll på sjømat etter WTO

### 2.2.1 Prinsippet om MFN-behandling og statenes bindingslister

I tråd med prinsippet om at nivået på toll og avgifter skal bindes, har de fleste stater ensidig bundet tollene for mange varer og produkter. Dette gjøres i såkalte «Schedules of Concessions» (bindingslister), som er vedlegg til WTO-avtalen og utgjør en integrert del av denne.<sup>87</sup> Med *bundet* siktes det til at det etter GATT art. II:1 (a) ikke er tillatt for en stat å operere med et tollnivå høyere enn satsene i listene. Statene har imidlertid ingen *plikt* til å binde tollene, men dersom det gjøres skal den som hovedregel ikke reverseres.<sup>88</sup> GATT forbyr således ikke toll og avgifter, men tabellene foreskriver maksimalnivået for statenes tollsatser.

---

<sup>87</sup> Jf. GATT art. II:7 og art. XXXIV.

<sup>88</sup> Prosedyren for unntaksvis endring av bindingslistene finnes i GATT art. XXVIII.



I praksis opererer statene med generelt lavere toll og avgiftsnivå enn i bindingslistene, noe GATT naturlig nok tillater. Satsene som anvendes i praksis – den anvendte tollsats – kan endres, men altså ikke til et høyere nivå enn de bundne satsene. Dersom en stat anvender lavere satser enn etter bindingslistene, er hovedregelen ikke-diskriminering og at toll og avgifter som pålegges import fra en stat skal følge «bestevilkårsprinsippet» (MFN-prinsippet), jf. GATT art. I. Det vil si at de *anvendte* tollsatsene må praktiseres tilsvarende for «like produkter», uavhengig av opprinnelse. Disse satsene kalles ofte *MFN applied*. I det følgende vil begrepene «anvendt tollsats» eller «MFN-sats/basis» brukes synonymt. MFN-prinsippet favner vidt og omfatter alle typer tiltak som begrenser flyten av varer over landegrensene, samt interne tiltak som ikke nødvendigvis knytter seg til grensekryssingen, men har den virkning å hindre den grenseoverskridende handelen.

Der det er avstand mellom de bundne og anvendte tollsatsene sier en at det er «luft i tollsatsene» eller i WTO-terminologi «water in the tariffs». Kanskje ikke helt selvfølgelig, omtales denne luften eller vannet ofte som «juice».

Selv om de bundne listene i utgangspunktet er statenes individuelle forpliktelser, har de i stor grad vært gjenstand for globale forhandlingsrunder under GATT og WTO-systemet, og representerer mer enn 70 år «med kompromisser og fremskritt».<sup>89</sup> Spørsmålet om markedsadgangen for fisk- og sjømatprodukter har i WTO-forhandlingsrundene i det vesentlige blitt behandlet sammen med industriproduktene (NAMA-forhandlinger, «Non-Agricultural Market Access»). Dette på tross av deres spesielle karakter som fornybar resurs, biologisk vare og næringsmiddel.

Det kanskje viktigste disse forhandlingsrundene har oppnådd er generell reduksjon i det globale tollnivået og øking av bindingsgraden.<sup>90</sup> Særlig Uruguay-runden ledet til høyere nivå av bundne satser og vesentlig tollreduksjon hos viktige handelspartnere, som Japan.<sup>91</sup> Av særlig betydning for markedsadgangen for norsk oppdrettslaks, fremforhandlet USA

---

<sup>89</sup> Meld. St. 29 (2014–2015), s. 62.

<sup>90</sup> Matsushita (2015), s. 9.

<sup>91</sup> St.prp. nr. 65 (1993–1994), s. 100.

og Canada på 1970-tallet en binding av tollsatsene i GATT for fersk laks til 2 prosent.<sup>92</sup> Arbeidet med å redusere og om mulig eliminere tollene på industriprodukter (inkludert sjømat) var også en del av Doha-mandatet.<sup>93</sup> Det har imidlertid ikke vært noen generelle tollreformer siden 2006.<sup>94</sup>

Avgiftene på en vare avhenger ofte av produktets karakter, og tollene er derfor organisert etter varegrupper eller produktlinjer. For klassifisering av varer brukes HS – Det harmoniserte system (se kapittel 1). HS deler over 5000 varegrupper inn i undergrupper, identifisert ved en seksstifret kode. De to første tallene identifiserer i hvilket kapittel vi finner produktet. For fisk, krepsdyr, bløtdyr og andre virvelløse dyr som lever i vann er dette «03». De to neste tallene går mer i detalj og identifiserer undergrupper i kapittelet. Posisjon 03.02 gjelder for eksempel fisk, fersk eller kjølt, unntatt fiskefileter og annet fiskekjøtt som hører under posisjon 03.04. De to siste tallene går enda mer i detalj i klassifiseringen av produktet. Underposisjon 03.02.92 gjelder for eksempel «haifinner», som skal forstås som «ryggfinner, brystfinner, bukfinner, gattfinner og den nedre flippen av halen (halefinnen) fra haier», mens den «øvre delen av halefinnen er imidlertid ikke ansett som haifinner».<sup>95</sup>

For å identifisere et lands toll på et produkt er det altså nødvendig å finne produktets *posisjon* i landets toll-lister.<sup>96</sup> I prinsippet kan hvert land pålegge forskjellig toll på hvert produkt, ned på seksstifert nivå. Det er klart dette kan virke uoversiktlig for norske sjømateksportører, og representere en ytterligere handelshindring. I tillegg vil definisjonen av hvilken underposisjon produktet faller inn under kunne ha mye å si. I eksporten til Brasil har det f.eks. vært av betydning om klippfisk skulle defineres som «klippfisk» eller «saltfisk», siden markedsadgangsvilkårene var forskjellige.<sup>97</sup> Hvert land opererer imidlertid ikke med angivelse ned

<sup>92</sup> Som påpekt av Torben Foss var det «et gigantisk hell for norsk oppdrettnæring at [det ikke ble] sondret mellom oppdrett og villfisket laks», Foss (2011), s. 15.

<sup>93</sup> Se WTO ministermøte (2001), avsnitt 16.

<sup>94</sup> Melchior (2015), s. 4.

<sup>95</sup> Tolletaten (u.å.), kap. 3, s. 3–4.

<sup>96</sup> Vi bruker her begrepet «toll-lister» som en fellesbetegnelse på grunnlaget for tollene, som bl.a. kan være bindingslistene, MFN-behandling (anvendt tollsats) eller FHA.

<sup>97</sup> Veggeland (2003), på s. 49.

på underposisjonsnivå for alle produktlinjer. Der Norge for eksempel har inndelt sjømatprodukter i 380 grupper, er EU mer detaljerte i sin oppdeling og opererer med 478 varegrupper for sjømat.<sup>98</sup>

## 2.2.2 Det globale tollnivået på fisk og sjømat

Selv om markedsadgangen til mange av markedene Norge eksporterer fisk til i økende grad er regulert av FHA, er fortsatt handelen med mange av Norges viktige handelspartnere basert på MFN-behandling. I 2019 eksporterte Norge sjømat til 147 land,<sup>99</sup> hvorav 13 var utenfor WTO.<sup>100</sup> For 67 var markedsadgangen regulert av FHA.<sup>101</sup> For 71 land var markedsadgangsvilkårene hovedsakelig regulert av WTO-avtalen og basert på bestevilkårsbehandling.<sup>102</sup> Av særlig viktighet i denne sammenheng er USA, Japan og – i påvente av FHA – Kina. Statenes anvendte tollsatser og nivået i bindingslistene er altså fortsatt av stor betydning for norsk sjømats markedsadgang.

I mange tilfeller møter fiskesektoren vesentlige tollhindre.<sup>103</sup> *Arne Melchior* fant i 2015 at man generelt kan si at tollnivået er noe høyere for sjømat enn andre industriprodukter.<sup>104</sup> Dette gjelder spesielt for anvendt toll, mens forskjellen er mindre i statenes bindingslister. Videre er det substansielt med «luft» i tollsatsene. Gjennomsnittsnivået i bindingslistene for sjømat var på 34 prosent, mens 14 prosent etter bestevilkårsbehandling. Selv om også sjømat i større grad møter «skjulte» handelshindre,

---

<sup>98</sup> Melchior (2020), s. 188, note 10.

<sup>99</sup> Dette inkluderer De okkuperte palestinske områder, Hong Kong (Kina), Macao (Kina), Guam (USA), Puerto Rico (USA), Curacao (Nederland), Færøene (Danmark), Aruba (Nederland), Martinique (Frankrike) og Guadalupe (Frankrike).

<sup>100</sup> Disse er Azerbejjan, Bosnia og Herzegovina (FHA), Ekvatorial Guinea, Etiopia, Hviterussland, Iran, Irak, Libanon (FHA), De okkuperte palestinske områder (FHA), Serbia (FHA), Usbekistan, San Marino, Turkmenistan.

<sup>101</sup> Hvis en ser bort ifra Curacao (Nederland), Aruba (Nederland), Martinique (Frankrike) og Guadalupe (Frankrike).

<sup>102</sup> Takk til Det norske sjømatrådet for tall og data.

<sup>103</sup> Meld. St. 22 (2012–2013), s. 68.

<sup>104</sup> Melchior (2015), s. 4. flg.

er fortsatt tollnivået i importstaten av betydning for hvilke markeder norske sjømateksportører ønsker å eksportere til.<sup>105</sup>

Tollnivået varierer naturlig nok fra stat til stat og fra produkt til produkt. Noen land regner sjømatnæringen eller visse fiskeslag som «sensitive» og ønsker å beskytte disse. Som vi skal se under er EU et eksempel på dette. Videre opererer flere land, igjen inkludert EU, med «tolltopper» (tariff peaks) og at importtollen øker med foredlingsgraden.<sup>106</sup>

## 2.3 Toll på handel med fisk etter Norges frihandelsavtaler

De fleste av Norges FHA gir gode markedsadgangsvilkår for fisk- og sjømat. I tråd med prinsippet i GATT art. XXIV:8 (b), har Norge hatt som naturlig utgangspunkt i frihandelsavtaler at partene skal eliminere all toll for industrivarer, inkludert sjømat og marine produkter.<sup>107</sup> Dette har også i hovedsak skjedd for industrivarer, og i noe mer begrenset grad for fisk.

Mange av Norges FHA har eliminert toll og avgifter på sjømat i sin helhet. Full tollfrihet kan gjelde fra avtalens ikrafttredelse, slik som er tilfellet i avtalene med Canada, Hong Kong og Singapore, eller skje ved terminvise reduksjoner. Det foretas altså en nominell reduksjon av tollene. Terminvis reduksjon av tollene for mange eller alle typer sjømat er det vanligste, og er bl.a. tilfellet for avtalene med Colombia, Serbia og Sør-Korea. Heller ikke ved etableringen av EFTA i 1960 var det full frihandel med annet enn industrielt bearbejdede varer av fisk. Det ble imidlertid nedfelt en målsetning i EFTA-konvensjonen om å legge forholdene til rette for full liberalisering av handelen med fisk og andre marine produkter.<sup>108</sup> Denne målsetningen ble oppfylt fra 1990.<sup>109</sup>

---

<sup>105</sup> Samtale med Botholf Stolt-Nielsen, administrerende direktør, Ocean Supreme AS, 15.04.20.

<sup>106</sup> Ahmed (2006), s. 10.

<sup>107</sup> Meld. St. 29 (2014–2015), s. 91.

<sup>108</sup> EFTA-konvensjonen art. 27.

<sup>109</sup> St.prp. nr. 77 (1989–1990).

Videre er Norge i flere FHA gitt rettigheter gjennom tollfrie kvoter, for visse produkter. Tollfrie kvoter er en reduksjon eller fjerning av tollen innenfor et visst handelsvolum. I FHA med Sør-Korea er f.eks. Norge gitt tollfrie kvoter på flere makrellprodukter. Man ser også kombinasjoner av nominelle, terminvise reduksjoner og tollfrie kvoter. I avtalen med Egypt ble det f.eks. gitt tollfrie kvoter på en rekke sjømatprodukter, hvorav produktene etter seks år ble gitt full tollfrihet. Den resterende toll tok sikte på å fjernes 14 år etter ikrafttredelse av avtalen. Det er flere avtaler som fortsatt er i nedtrappingsfasen. Dette gjelder naturlig nok særlig avtalene av nyere dato.<sup>110</sup>

I flere av FHA er det gjort unntak for visse «sensitive» fisk- og sjømatprodukter.<sup>111</sup> Dette gjøres bl.a. enten ved at produktet unnlates i sin helhet eller ved at det etter tollnedtrappingen – som ofte også skjer i små omganger og tregere sammenlignet med andre produkter – fortsatt gjenstår toll. I avtalen med Filippinene er det f.eks. i flere produktlinjer for sjømat ingen reduksjon i Filippinenes importtoll. Dette gjelder bl.a. flere produkter av ansjos, sardiner, brisling, ål, tunfisk og skjell. Et eksempel på delvis liberalisering finnes i avtalen med Serbia, hvor Serbia kun forpliktet seg til etter en periode å senke toll til 18 prosent på karpefisk, og avtalen med Marokko hvor toll på ferskvannsfisk ble satt til 2,5 prosent. Som en kan se er det ikke alltid disse produktene er like relevante for norsk eksport.

Det at man har FHA *garanterer* med andre ord ikke full markedsadgang. Det er likevel slik at markedsadgangen generelt i stor grad forbedres gjennom FHA. Av de produkter som Norge eksporterer etter bestevilkårsbehandling er gjennomsnittlig 32 prosent av produktene gjenstand for toll, mens i eksporten til FHA-partnere er tallet kun 7

---

<sup>110</sup> Se f.eks. avtalene mellom EFTA og Indonesia; Egypt; Peru; De mellom-amerikanske statene; Filippinene; og Colombia.

<sup>111</sup> Til tider kan det nok også være andre grunner bak å beholde toll på visse produkter, enn kun et ønske om å beskytte «sensitive» lokale næringer. I avtalen med samarbeidsområdet i Gulven (Bahrain, De forente arabiske emirater, Kuwait, Oman, Qatar og Saudi-Arabia) er f.eks. hvalprodukter unntatt, noe som sannsynligvis er pga. både hvalfiskets omdiskuterte karakter og religiøse grunner.

prosent.<sup>112</sup> Med tanke på at den gjennomsnittlige tollen for sjømat etter bestevilkårsbehandling fortsatt er på rundt 14 prosent, er det betydelig forbedringspotensial i FHA. Gjennomsnittlig anvendt toll på import av sjømatprodukter til Kina ligger f.eks. på 10 til 11 prosent,<sup>113</sup> og tar man størrelsen på norsk eksport av sjømat til Kina og vekstprognosene med i beregningen, er det klart at en FHA potensielt kan spare norske eksportører for flere hundre millioner kroner i året. Med land som USA, som har både bundet og anvender tollsatsen lavt, vil imidlertid inngåelse av en FHA ha mindre å si for markedsadgangen.<sup>114</sup> Som vi skal se under er det imidlertid også andre vurderinger bak inngåelsen av FHA.

## 2.4 Tollen på eksport av sjømat til EU

### 2.4.1 Innledning

Handelen mellom Norge og EU reguleres av EØS-avtalen med tilhørende vedlegg og protokoller, Frihandelsavtalen av 1973, med tilhørende brevvekslinger, og tollkvoteavtaler fastlagt i vedlegg til Frihandelsavtalen. 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>115</sup> På noen områder er det tollfrihet, mens det på andre områder – og da særlig skaldyr og bearbejdede produkter – er høye tolltopper.<sup>116</sup> Uten preferansetoll hadde tollbyrden vært på nesten tre ganger så mye.<sup>117</sup> I det følgende skal vi se på hvordan tollene på eksport av sjømat til EU er regulert.

---

<sup>112</sup> Medin (2019a), s. 3443.

<sup>113</sup> Tall hentet fra WTOs database for toll- og avgifter, <http://tariffdata.wto.org/ReportersAndProducts.aspx> (hentet 17.02.20).

<sup>114</sup> Gjennomsnittet for USAs bundne satser på sjømat er 0,6 prosent for fersk fisk og 4,2 for foredlede produkter. Også USA opererer imidlertid med «tolltopper» på visse bearbejdede produkter opp mot 12 prosent (f.eks. visse tunfiskprodukter), jf. *Ibid.*

<sup>115</sup> Tall gjengitt av Melchior (2020), s. 184.

<sup>116</sup> *Ibid.*, s. 189

<sup>117</sup> *Ibid.*, s. 198 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.

## 2.4.2 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 foreligger derfor som hovedregel forbud mot tiltak som kan begrense handelen. 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>118</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 1.2.4. over).

Løsningen ble protokoll 9, som fastsetter særskilte bestemmelser og ordninger for sjømat.<sup>119</sup> Protokoll 9 er i bunn og grunn en «egen liten frihandelsavtale»,<sup>120</sup> og regulerer deler av tollbetingelsene for handelen med sjømat mellom EFTA-statene og EU.

Gjennom protokoll 9 ble kun visse sjømatprodukter gitt full tollfrihet i eksporten til EU.<sup>121</sup> Disse inkluderte ferske, kjølte, fryste, saltede og tørkede produkter av hvit fisk – inkludert i filetform.<sup>122</sup> Viktige andre produkter ble imidlertid presentert som «sensitive» fiskeslag for fiske- næringen i EU, og den ordinære tollene ble opprettholdt. Dette gjaldt laks, makrell, sild, reker, sjøkreps og kamskjell.<sup>123</sup> For eksporten av fersk laks var opprettholdelsen av ordinærtollen av mindre betydning, siden

---

<sup>118</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>119</sup> Jf. EØS-avtalen art. 20.

<sup>120</sup> Arnesen (2018a), s. 339; Bull (2013).

<sup>121</sup> Jf. Protokoll 9 art. 2, jf. relevante tabeller.

<sup>122</sup> I hovedsak torsk, hyse, sei og blåkkeite.

<sup>123</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 fisket. Torben Foss sier de brukte mye tid på å argumentere mot at markedet for franske

tollsatsene for fersk laks var bundet til 2 prosent i GATT. Eksporten av hel fersk laks til EU utgjorde i 2018 2/3 av eksportverdien.<sup>124</sup> Vi kan altså takke USA og Canada for handelsliberalisering av en av Norges viktigste eksportvarer til EU. For øvrige sjømatprodukter ble tollene trappet ned til 30 prosent av 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>125</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 fiskerinærings samlede eksportinteresser».<sup>126</sup>

På sin side forpliktet EFTA-statene seg gjennom EØS-avtalen til generelt å avskaffe og ikke anvende importrestriksjoner på sjømat.<sup>127</sup>

### 2.4.3 Frihandelsavtalen og «Fiskebrevet»

Bestemte avtaler mellom EU og de enkelte EFTA-statene skal gå foran bestemmelsene i protokoll 9, i den utstrekning de gir gunstigere handelsordninger for EFTA-statene (se kapittel 1.2.4.). Dette inkluderer Norges Frihandelsavtale av 1973 med etterfølgende brevveksling (Fiskebrevet), og avtalene om tollfrie kvoter for diverse sjømatprodukter, fastlagt i tilleggsprotokoller til Frihandelsavtalen.

Tilsvarende EØS-avtalen, regulerer Frihandelsavtalen av 1973 som utgangspunkt kun industriprodukter.<sup>128</sup> Gjennom brevveksling fra samme år – i det såkalte «Fiskebrevet» – oppnådde Norge imidlertid viktige

---

og norske reker overlappet, men nådde ikke frem, noe han «betraktet ... som et stort nederlag», jf. e-post korrespondanse med Torben Foss av 18.02.2020.

<sup>124</sup> Melchior (2020), s. 186.

<sup>125</sup> Melchior (2020), s. 201.

<sup>126</sup> Prop. 119 S (2015–2016), s. 13.

<sup>127</sup> Protokoll 9 art. 1, se videre Laurantzon (2020), s. 70.

<sup>128</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 utenfor avtalens anvendelsesområde.



tollettelser for fisk- og sjømatprodukter. Signert Jens Evensen, forpliktet Norge seg på sin side til å lette importtollen for visse landbruksprodukter, og da «med særdeleshet viner med opprinnelse i [EU]».<sup>129</sup>

En kuriositet er at det var en forutsetning for at Norge skulle få tollettelsene, 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>130</sup> Nok 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 i DSB i at begrepet «sardiner» ikke var forbeholdt fiskearten «*Sardinia pichardus*» som lever i Middelhavet rundt Sardinia.<sup>131</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 nøt imidlertid ikke samme preferanseordninger. Fiskebrevet ga heller ikke preferanser til laks og lakseprodukter, men dette var som nevnt over av mindre betydning.

Samlet sett kan en derfor si at Fiskebrevets toll-lettelser er begrensede. Fiskebrevet står i dag for kun rundt 8 prosent av tollinnsparingen overfor EU sammenlignet med bestevilkårsbehandling.<sup>132</sup>

Det er usikkert om Norge kunne fremforhandlet en bedre løsning for sjømat. Island på sin side fikk et bedre «fiskebrev». Dette skyldtes visstnok vilkåret i GATT om at FHA skal liberalisere i det vesentlig all handel mellom partene (det interne vilkår).<sup>133</sup> Siden sjømat er den viktigste islandske eksportvaren ville ikke dette vilkåret vært oppfylt for Islands del, med mindre tollene ble ytterligere liberalisert sammenlignet med de fordelene Norge fikk. Dette gjaldt tydeligvis ikke Norge.

---

<sup>129</sup> Fiskebrevet er tatt inn som vedlegg i St.prp. nr. 126 (1972–1973), s. 265 flg.

<sup>130</sup> *Ibid.* s. 267.

<sup>131</sup> *EC – Sardines.*

<sup>132</sup> Melchior (2020), s. 201

<sup>133</sup> St.prp. nr. 126 (1972–1973), s. 34

#### 2.4.4 Kvoteavtalene i protokoller til Frihandelsavtalen

I tillegg til tollreduksjonene i EØS-avtalen protokoll 9 og Fiskebrevet, har Norge og EU fremforhandlet tollfrie kvoter i eksporten av visse norske sjømatprodukter. Kvoteavtalene er hjemlet i tilleggsprotokoller til Frihandelsavtalen av 1973, og utgjør integrerte deler av denne.<sup>134</sup> 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 de såkalte *EØS-midlene*. EØS-midlene er Norges bidrag til sosial og økonomisk utjevning i EØS, i tråd med EØS-landenes felles målsetning om å minske «økonomiske og sosiale forskjeller mellom regionene» i EØS.<sup>135</sup> Videre har også EU-fangstkvoter og Norges innrømmelser på landbruksområdet i noen grad vært anliggender i forhandlingene.

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.<sup>136</sup> Disse blir ikke videre behandlet 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 avtalene hadde Norge oppnådd gode tollordninger for fisk- og sjømat. Da disse landene senere ble medlemmer av EU, ble avtalene erstattet av EØS-avtalen protokoll 9, som gir langt mer restriktive eksportvilkår for fisk- og sjømatprodukter. De omtalte 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

---

<sup>134</sup> Frihandelsavtalen art. 33; Bilateral Tilleggsprotokoll til Frihandelsavtalen av 1973 (1986) art. 17; Bilateral Tilleggsprotokoll til Frihandelsavtalen av 1973 (1995) art. 4.

<sup>135</sup> EØS-avtalens fortale avsnitt 7.

<sup>136</sup> Melchior (2020), s. 194.

av tidligere handel mellom Norge og de nye EU-medlemsstatene.<sup>137</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 vært knyttet sammen med EØS-midlene. Dette hadde bl.a. med å gjøre at i forbindelse med den store utvidelsen av EU i 2004, ønsket EU permanente EØS-midler, noe Norge motsatte seg.<sup>138</sup> Løsningen ble derfor at både kompensasjonsavtalene og EØS-midlene ble gjort tidsbestemte. Kvoteavtalene 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>139</sup> Ifølge WTO-regelverket skal det nemlig «i slike tilfeller føres forhandlinger om hvordan den nye tollbelastningen skal kompenseres».<sup>140</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. Forhandlings-situasjonen 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>141</sup>

---

<sup>137</sup> Prop. 119 S (2015–2016), s. 13.

<sup>138</sup> Samtale med Erik Århus, tidligere seniorrådgiver i Utenriksdepartementet, EØS- og Schengen-seksjonen, 20.02.20.

<sup>139</sup> Se f.eks. NOU 2012:2, s. 669; Prop. 119 S (2015–2016), s. 13; Prop. 44 S (2013–2014), s. 14.

<sup>140</sup> NOU 2012:2, s. 669.

<sup>141</sup> *Ibid.*.

EU på sin side har hevdet at Norge ikke har et *rettslig krav* på slik kompensasjon.<sup>142</sup> Når de likevel har gått med på å øke tollkvotene, må dette ha vært ut av velvillighet og i bytte mot økte EØS-midler. Følgelig trenger heller ikke kompensasjonen være permanent.

Spørsmålet som reiser seg er om Norge har et rettslig krav på kompensasjon for bortfall av frihandel med fisk.

#### **2.4.5 Har Norge rettslig krav på kompensasjon for bortfall av frihandel med fisk?**

Siden EØS-avtalen gir frihandel med industriprodukter, knytter spørsmålet om kompensasjon som følge av bortfall av FHA seg i hovedsak til forverring av markedsadgangen for *sjømat*. Det er usikkert om kvoteavtalene faktisk kompenserer *fullt ut* for bortfallet av frihandelen med fisk, men Norge har likevel i denne sammenheng betalt store summer i EØS-midler for å oppnå «kompensasjon» for den forverrede markedsadgangen for sjømatprodukter (se under).

Selv om Norge og EU har funnet en passende handelspolitisk løsning på spørsmålet og neppe kommer til å involvere DSB i saken, er det likevel av interesse å stille spørsmålet om Norge har *rettslig krav* på kompensasjon for bortfall av frihandel med fisk. Har Norge rettslig krav på kompensasjon er dette i utgangspunktet et godt forhandlingskort.

Det er uklart 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 (se kapittel 1.2.2.). Både GATT art. XXIV:5 og 6 regulerer forhold knyttet til forverring av tredjelands handelssituasjon, som følge av etableringen av tollunioner.

Vi behandler først spørsmålet om artikkelens nr. 5 gir Norge rettslig krav på kompensasjon.

Etter bestemmelsen skal, ved opprettelsen av en tollunion, unionens toll overfor tredjeland «on the whole» ikke være høyere *sammenlignet* med «the general incidence of duties» på medlemmene av tollunionens

---

<sup>142</sup> Prop. 44 S (2013–2014), s. 14.

territorier, før etableringen av unionen.<sup>143</sup> Det er klart at Norge fikk en økt tollbyrde sammenlignet med situasjonen før de tidligere frihandelsavtalepartnere ble EU-medlemmer. En rett til kompensasjon harmonerer i så måte med formålet bak GATT om at innrømmede tollpreferanser som hovedregel ikke skal reverseres og at man skal jobbe for kontinuerlig nedjustering av tollbarrierene.<sup>144</sup> Videre harmonerer en rett til kompensasjon med formålet om at liberalisering mellom handelspartnere ikke skal gå ut over tredjeland.<sup>145</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>146</sup> Dette er ikke unaturlig, med tanke på at utgangspunktet er bestevilkårsbehandling, som skal gi *alle* land like handelsvilkår. Ifølge *Avtale om tolkningen av artikkel XXIV* skal den *anvendte tollsatsen* – altså bestevilkårsatsen – benyttes i sammenligningsgrunnlaget.<sup>147</sup> Også bestevilkårsatsen retter seg per definisjon mot alle land. Preferansetoll faller følgelig utenfor begrepsbruket. Det er derfor klart at art. XXIV:5 kun tar hensyn til GATT-forhold, noe FHA i utgangspunktet ikke er. Tidligere FHA tas følgelig ikke i betraktning i sammenligningsgrunnlaget.

At FHA ikke skal tas hensyn til i sammenligningsgrunnlaget underbygges også av praksis. Blant annet ved Spania og Portugals tilslutning til EU, var det at Portugal

---

<sup>143</sup> GATT art. XXIV:5 (a).

<sup>144</sup> GATT art. XXVIII *bis*.

<sup>145</sup> Se GATT art. XXIV:4 og *chapeauet* til nr. 5.

<sup>146</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>147</sup> Dette følger av *Avtale om tolkningen av artikkel 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 (2015), s. 526 med videre henvisninger.

var part til EFTA ikke diskutert i arbeidsgruppens vurdering av utvidelsen av EUs samsvar med GATT art. XXIV.<sup>148</sup>

Videre gir det heller ikke mening at preferansetollen skal tas med i beregningen, når FHA likevel i de fleste tilfeller kan *sies opp*. Det er ikke noe forbud mot å si opp FHA i GATT.<sup>149</sup> Det virker noe urimelig at man skal måtte aktivt si opp en FHA – 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 tollene, noe som selvfølgelig kan virke opportunt.

Det må her nevnes at det uansett er usikkert om rettsvirkningene ved brudd på bestemmelsen ville vært kompensasjon.<sup>150</sup> En slik rett følger heller ikke av ordlyden, og man skal være forsiktig med å ilegge stater plikter uten holdepunkter i ordlyden.<sup>151</sup>

GATT art. XXIV:5 gir derfor ikke Norge rettslig krav på kompensasjon for bortfall av preferansetollen for fisk- og sjømatprodukter ved FHA-partnernes inntreden i EU.

En mekanisme for kompensasjonsforhandlinger følger imidlertid av GATT art. XXIV:6. Spørsmålet som reiser seg er om bestemmelsen gir Norge rettslig krav på kompensasjon for bortfall av FHA.

Bestemmelsen legger opp til forhandlinger om kompensasjon der en stat, som følge av etableringen av eller inntreden i en tollunion, blir nødt til å heve «any rate of duty» i *bindingslistene* sine («inconsistently with the provisions of Article II»). Dette vil være tilfellet der et land før det trer inn i en tollunion har bundet én eller flere tollposisjoner til et nivå

---

<sup>148</sup> GATT Working Party (1988)

<sup>149</sup> Selv om Ørebech ser ut til å kreve omfattende rettsvirkninger i slike tilfeller, se Ørebech (2011), s. 35.

<sup>150</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 derfor at tollunionen må bringe den felles tollene i samsvar med nivået før etableringen, for ikke å være i strid med prinsippet om bestevilkårsbehandling og ikke-diskriminering.

<sup>151</sup> Dette samsvarer med prinsippene for traktatstolkning 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. ARSIWA art. 2.

lavere enn tollunionens felles toll. 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.<sup>152</sup> Norges krav om kompensasjon for forverret adgang for sjømatprodukter, er i samsvar med dette formålet. Ordlyden i nr. 6 er imidlertid klar. Det er nivået i bindingslistene som må endres, og det er ingen holdepunkter i ordlyden for at tidligere FHA med tollunionens stater skal hensyntas i sammenligningsgrunnlaget.<sup>153</sup>

GATT art. XXIV:6 gir altså *ikke* Norge rettslig krav på kompensasjon for bortfall av FHA.

Det kan hende at noen av Norges tidligere FHA-partnere har måttet øke nivået i bindingslistene sine, som følge av EU-medlemskap.<sup>154</sup> Det kan også være tilfellet for sjømatprodukter, hvor EUs toll ikke har endret seg stort siden 1970-tallet.<sup>155</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 for denne avhandlingen. 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 FHA, 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>152</sup> Da skal det i tråd med art. XXVII:1 foretas forhandlinger mellom tollunionen og «any contracting party with which such concession was *initially negotiated*» eller «any other contracting party determined by the Contracting Parties to have a *principal supplying interest*» (undertegnede uthevinger).

<sup>153</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:6 sier egentlig det åpenbare, endring av bindingslistene skal skje i samsvar med art. XXIV, *også* ved etablering av en tollunion.

<sup>154</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 WTO (2007).

<sup>155</sup> Melchior (2020), s. 182.

har Norge fått kompensasjon i form av tollfrie kvoter, men har måttet betale dyrt i form av EØS-midler. Etter utvidelsen i 2004 ble det en ti-dobling av midlene, til 254 millioner euro i året.<sup>156</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>157</sup> Hadde Norge vært av den oppfatning at det hadde en god sak, har terskelen for å opprette et panel i DSB ikke vært avgjørende tidligere.

Skulle Norge mene 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.

#### **2.4.6 Frihandelsavtalen, et alternativ til EØS?**

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>158</sup> Det stemmer at Frihandelsavtalen fortsatt er i kraft. Noe av grunnen til at man 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>159</sup> Ser en utelukkende på handel med varer – som er en begrenset del av EØS-samarbeidet, og bare

---

<sup>156</sup> NOU 2012:2, s. 765.

<sup>157</sup> Prop. 119 S (2015–2016), s. 23.

<sup>158</sup> Dette ser f.eks. ut til å være ett av åtte alternativ til EØS-avtalen *Alternativ rapporten* nevner. Rapporten var skrevet på initiativ fra bl.a. Nei til EU. Alternativprosjektet (2012), se særlig fra s. 142. Videre er det samme en forutsetning i Nei til EU (2020), se f.eks. s. 4, 5, 10.

<sup>159</sup> St.prp. nr. 100 (1991–1992), s. 102.



én av fire «friheter» – er det også klart at Frihandelsavtalen allerede i 1983 i prinsippet ga frihandel med industriprodukter mellom Norge og EU.<sup>160</sup>

Sammenlignet med EØS-avtalen gir imidlertid Fiskebrevet og kvote-avtalene begrensede toll-lettelser, og det er klart et bortfall av EØS-avtalen vil føre til en betraktelig toll-økning for norsk sjømat.<sup>161</sup> Det kan også stilles spørsmål ved om kvoteavtalene, som formelt er fastsatt i protokoller til Frihandelsavtalen, vil stå seg ved et bortfall av EØS-avtalen. At disse siden 2004 er gjort midlertidige og at forhandlingene er tilknyttet EØS-midlene, tilsier at disse ikke vil stå seg lenge. Med bortfall av EØS-avtalen er det naturlig at også EØS-midlene forsvinner (i hvert fall i dagens form) og forhandlingssituasjonen vil være vesentlig annerledes. EU har ingen *plikt* til å reforhandle disse avtalene. Som vi har sett over har ikke Norge et rettslig krav på kompensasjon som følge av tidligere FHA-partners tilslutning til EU. Norge står dermed igjen med fangstkvoter (og en pengesekk) som beste forhandlingskort.

Dersom Norge skulle velge å melde seg ut av EØS og de midlertidige kvotene løper ut, står det dermed for det første igjen med protokollene knyttet til utvidelsene av EU i 1986 og 1995.<sup>162</sup> Disse er permanente, ble inngått før EØS-avtalen og har ingen sammenheng med EØS-samarbeidet. For det andre består Fiskebrevet. Disse avtalene er imidlertid i dag av mindre betydning.<sup>163</sup>

Det er forskjellige oppfatninger av hva EU vil gjøre i en situasjon hvor EØS-avtalen sies opp, og vi skal ikke spekulere i mulige utfall her. Det må likevel påpekes at Frihandelsavtalen åpner opp for at avtalen, med protokoller og vedlegg, kan sies opp med 12 måneders varsel.<sup>164</sup> Det

---

<sup>160</sup> Arnesen mfl. (2018), s. 2.

<sup>161</sup> Se for en oppsummering av tollbyrden ved et bortfall av EØS-avtalen, Laurantzson (2020), s. 79 flg.

<sup>162</sup> Spania og Portugal i 1986 og Sverige, Finland og Østerrike i 1996. Kvoteene 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 2019, s. 11–12.

<sup>163</sup> Se Laurantzson (2020), s. 81.

<sup>164</sup> Frihandelsavtalen art. 34.

samme gjelder nok også Fiskebrevet.<sup>165</sup> Ved oppsigelse av eksisterende frihandelsordninger mellom Norge og EU vil Norge – i møte med en toll som ikke har endret seg stort siden 1970-tallet – stå overfor en gjennomsnittstoll etter bestevilkårsprinsippet på over 10 prosent og opp mot 18 prosent for foredlede sjømatprodukter.<sup>166</sup>

Her må det det som ser ut til å være en misoppfatning blant visse aktører på «nei-siden», påpekes. Misoppfatningen går ut på 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 under FHA.<sup>167</sup> Dette er ikke tilfellet. Statene står rettslig sett fritt til å endre bestevilkårssatsene, så fremt nivået ikke er høyere 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 et prinsipp 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 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>168</sup>  
(undertegnede uthevinger)

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

<sup>165</sup> Det ligger utenfor avhandlingens ramme å inngående vurdere oppsigelse av Fiskebrevet, men mye taler for at også dette må kunne sies opp ved oppsigelse av Frihandelsavtalen.

<sup>166</sup> Se WTO database for toll- og avgifter (17.02.20)[WTO (u.å.e) i litteraturlisten].

<sup>167</sup> Se f.eks. *Nei til EU* (2020), s. 36; Ørebech (2011), s. 35.

<sup>168</sup> Ørebech (2011), s. 35.

«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 torskefilet, har Norge en god sak.»<sup>169</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>170</sup> og GATT som folkerettslig avtale bør tolkes i samsvar med ordlyden.<sup>171</sup>

Artikkel XXIV om tollunioner og frihandelsområder er et unntak fra MFN-prinsippet 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 MFN-behandling og bindingslister. Alternativet ville være at man – uten holdepunkter i ordlyden – skulle oppstilt en plikt for statene til å inngå en ny FHA (eventuelt en plikt til å *ikke* tre ut av en FHA eller anvende MFN-satsen tilsvarende nivået etter den tidligere FHA). Følger man Ørebech sin tanke helt ut vil den også tilsi at en stat aldri kunne økt den anvendte tollsatsen, noe som klart ikke er tilfellet etter GATT. Det er for så vidt få som hevder at Storbritannia har en rett på tilsvarende gode tollpreferanser (frihandel) ved uttreden av EU.<sup>172</sup>

Undertegnede er av den oppfatning at det en står igjen med dersom EØS-avtalen skulle bortfalle, 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, omtrent 50 tollfrie kvoter, EUs

---

<sup>169</sup> Nei til EU (2020), s. 36.

<sup>170</sup> Statene har for så vidt gjennom GATT «forpliktet seg til å arbeide for lavere toll». Det følger f.eks. av fortalen til GATT annet ledd og art. XXIV bis: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 FHA er imidlertid ikke regulert av GATT.

<sup>171</sup> Jf. VCLT art. 31.

<sup>172</sup> Også her mener vel for så vidt Nei til EU at Storbritannia «har en god sak», Nei til EU (2020), s. 36.

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 FHA, 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>173</sup> Som påpekt i *Meld. St. 29 (2014–2015)* betyr dette at «de fordelene Norge i dag har i EU, undergraves og at konkurransesituasjonen tilspisser seg i årene fremover».<sup>174</sup> Allerede fra tidligere av har konkurrentland som Island, Færøyene og Grønland bedre markedsadgang enn Norge for flere viktige sjømatprodukter. Som påpekt av *Melchior* er det «paradoksalt at Norge, en nær og stabil handelspartner for EU i sytti år, og med frihandelsavtalen i snart seksti år, skal gis dårligere behandling i en sentral eksportnæring».<sup>175</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.

## 2.5 Oppsummering

Som vi har sett over varierer tollbyrden norsk sjømat møter ikke bare med hvilke ordninger som gjelder mellom Norge og importstaten, men også under tiden importstatens bindingslister. Toll er fortsatt av betydning for sjømatsektoren og det er betydelig potensial i FHA til å senke tollbyrden for norsk sjømat. FHA er karakterisert av forskjellige typer ordninger for tollnedtrapping og tollfrie kvoter, avhengig av produktets karakter. Dette gjør situasjonen både kompleks og uoversiktlig. I tillegg brukes fortsatt toll som middel for å beskytte lokale «sensitive næringer». Dette er kanskje særlig fremtredende i forholdet til EU. EU beskytter bl.a. lokale næringer ved å høy toll på visse sjømatprodukter og ved at tollen blir høyere med foredlingsgraden. Norges forhold til EU på tollområdet er i tillegg karakterisert av å både være komplekst og skjævt.

---

<sup>173</sup> De andre er landbruk og tekstilnæringene.

<sup>174</sup> *Meld. St. 29 (2014–2015)*, s. 93.

<sup>175</sup> *Melchior (2020)*, s. 184.

## 3 Ikke-tollmessige handelshindre: Særlig om sanitære og veterinære forhold

### 3.1 Innledning

Selv om tollmessige handelshindre fortsatt har en betydning for markedsgangen til norsk sjømat, er det klart at nedtrappingen av det globale tollnivået har ført til at land i stadig større grad ser til andre måter å regulere handelen på. Det er i dag slik at ikke-tariffære handelshindringer, som de som er nevnt i 1.1, representerer store begrensninger på markedsgangen, og kan være unødig proteksjonistiske og diskriminerende. For å beskytte mot skjulte ikke-tariffære handelshindre, foreligger det et generelt påbud om at importerte produkter skal behandles tilsvarende produkter med nasjonale opprinnelse (prinsippet om nasjonal behandling)<sup>176</sup> og gis bestevilkårsbehandling (se 1.2.1.). Videre gjelder et generelt forbud mot kvantitative importrestriksjoner.<sup>177</sup> Samtidig må internasjonale handelshensyn veies mot nasjonale samfunnshensyn og statenes rett til, og behov for, regulering. Særlig gjelder dette landenes ønske om å regulere krav til produkters produksjon, innhold og kvalitet.

Gjennom WTO-rammeverket er disse hensynene forsøkt balansert. GATT art. XX fastlegger generelle unntak fra reglene om nasjonal behandling og kvantitative importrestriksjoner, ut fra bl.a. hensynet til den offentlige moral og beskyttelse av menneske- og dyrehelsen. Videre utdyper WTO-avtalene om tekniske handelshindre (TBT-avtalen) og veterinære og plantesanitære tiltak (SPS-avtalen) hvilke krav nasjonale produktreguleringer må overholde, slik at de ikke er mer handelshindrende enn nødvendig.

---

<sup>176</sup> GATT art. III.

<sup>177</sup> GATT art. XI.

WTO-retten regulerer i tillegg bruken av ikke-tollmessige handelshindre som importlisensiering,<sup>178</sup> opprinnelsesregler,<sup>179</sup> statseide selskaper<sup>180</sup> og statsstøtte,<sup>181</sup> dumping<sup>182</sup> og mottiltak. Disse har også relevans for sjømatnæringen, men de reiser likevel spørsmål av mer generell art, og det avgrenses mot disse i det følgende.

I det følgende fokuseres det i hovedsak på de handelshindrene som møter norsk *sjømat*, som biologisk vare og næringsmiddel. Dette er spørsmålet om hvilke nasjonale tiltak importland lovlig kan iverksette for å begrense adgangen til markedet, av hensyn til *mattryggheten* – såkalte sanitære og phytosanitære tiltak (SPS-tiltak, se 3.2). Her er SPS-avtalen sentral. Den blir gjerne også uttrykkelig vist til eller «innlemmet» i FHA som Norge er part i. Det avgrenses i denne sammenheng mot reguleringer som fastsetter et produkts karakteristikk eller tilknyttede prosesser og produksjonsmetoder, som er tekniske handelshindre og reguleres av TBT-avtalen.<sup>183</sup> Dette gjelder bl.a. krav til bruk av terminologi, symboler, emballasje, merking eller miljøpåvirkning.<sup>184</sup>

Også gjennom FHA og EU-samarbeidet kan Norge ivareta sjømatnæringens offensive interesser på SPS-området. Hvordan FHA kan bidra – og bidrar – til å fremme eksporten av norsk sjømat, vil i det følgende behandles gjennomgående. Dette inkluderer gjennom EØS-samarbeidet, hvor Norge har tatt over det meste av EUs lovgivning på mattrygghetsområdet.

Med «mattrygghet» siktes det til at næringsmiddelet er av en slik kvalitet, sunnhet eller tilstand, at det *ikke* utgjør en fare for menneske eller dyrehelsen ved konsum eller sykdomsspredning. Fare kan oppstå dersom næringsmiddelet inneholder sykdomsfremkallende eller helseskadelige mikroorganismer, miljøgifter eller tilsetningsstoffer.

---

<sup>178</sup> Avtale om importlisensiering.

<sup>179</sup> Avtale om opprinnelsesregler.

<sup>180</sup> Særlig GATT art. XVII.

<sup>181</sup> Avtale om subsidier og utjevningstiltak.

<sup>182</sup> Avtale om gjennomføring av artikkel VI i GATT.

<sup>183</sup> TBT-avtalen avgrenser mot tiltak som faller inn under SPS-avtalen, jf. TBT-avtalen art. 1 (5). Om tilfeller som kan være dekket av begge avtaler, se *EC – Biotech*, panelrapporten, (7.165).

<sup>184</sup> TBT-avtalen, vedlegg 1.

WTO har en innebygd skepsis mot alt som kan virke begrensende på handelen,<sup>185</sup> og heller ikke SPS-tiltak skal være skjulte handelshindre eller proteksjonistiske tiltak.<sup>186</sup> Ved at konkurransen utnyttes i så stor grad som mulig, skal borgerne sikres tilgang til billigere og forskjellige typer mat. Skjult proteksjonisme var f.eks. en av påstandene fra Canada mot Australia i *Australia – Salmon*, hvor bakgrunnen for Australias forbud mot import av fersk laks angivelig var lokale lakseoppdretteres lobbyvirksomhet, snarere enn smittefaren assosiert med importen.<sup>187</sup> Russland har også i nyere tid begrenset innførselen av norsk ørret, videreforedlet i Hviterussland, angivelig fordi det har vært påvist listeria.<sup>188</sup> Om begrunnelsen er reell er usikkert.<sup>189</sup>

SPS-avtalen stiller derfor krav til at SPS-tiltak kun skjer i den utstrekning det er *nødvendig* for å verne om mennesker, dyrs eller planter liv og helse, og at tiltakene bygger på *vitenskapelige prinsipper*.<sup>190</sup> Dette skjer gjennom risikovurderinger, noe en kan kalle et slags «risikovurderingsprinsipp».<sup>191</sup> Prinsippet er oppfylt dersom man baserer tiltakene på internasjonale standarder *eller* på en selvstendig, gyldig risikovurdering. Dersom et tiltak er lovlig etter SPS-avtalen presumeres det at tiltaket er i samsvar med GATT.<sup>192</sup>

I kapittel 3.4. behandles *når* eller i *hvilke situasjoner* en stat lovlig kan iverksette tiltak for å oppnå et nødvendig beskyttelsesnivå. Her spiller internasjonale standardsettende organisasjoner en rolle. Organiseringen

---

<sup>185</sup> SPS-avtalen får da også kun anvendelse på SPS-tiltak som *direkte eller indirekte påvirker internasjonal handel*, jf. art. 1 (1).

<sup>186</sup> Se SPS-avtalen art. 2 (3) *in fine*.

<sup>187</sup> *Australia – Salmon*, panelrapporten, (8.154).

<sup>188</sup> Berge (2019).

<sup>189</sup> Hviterussland er en av Norges største importører av ørret. Ørreten foredles i Hviterussland, før opp mot 97 prosent viderekspertes til Russland. Bakgrunnen for denne mekanismen er at Russland, som et mottiltak mot Norges sanksjoner mot landet i forbindelse med annekteringen av Krim, stengte grensene for import av laks og ørret fra Norge i august 2014.

<sup>190</sup> SPS-avtalen art. 2 (2).

<sup>191</sup> Se Helse- og omsorgsdepartementet mfl. (2014), s. 8.

<sup>192</sup> SPS-avtalen art. 2 (4).

av disse vil behandles innledningsvis (kapittel 3.3.), mens betydningen av internasjonale standarder behandles gjennomgående.

Deretter behandles *hvilke tiltak* en stat lovlig kan iverksette (kapittel 3.5). Det vil si *materielle krav* til selve tiltaket og *prosessuelle krav* som etterfølger tiltaket.

Vi vil imidlertid først, i 3.2., se nærmere på begrunnelsen for å iverksette SPS-tiltak, og hvilken form tiltakene kan ta.

De kravene til mattrygghet som norsk sjømat *i praksis* må oppfylle for markedsadgang til utenlandske markeder, og administrative prosedyrer knyttet til markedsadgangen, er også av betydning. Videre er det også viktig at handelen og grenseklareringen tilrettelegges og forenkles i så stor grad som mulig, siden sjømat ofte er lett fordervelig. Dette er temaer som behandles i kapittel 4.

### **3.2 Sanitære og veterinære tiltak og statenes nødvendige beskyttelsesnivå**

At et land ønsker å stille SPS-krav til produksjonen og handelen med næringsmidler har gode grunner for seg; man ønsker å sikre at konsum av næringsmidler ikke er skadelig for befolkningen, og hindre at pest (skadedyr) og sykdom sprer seg. Eksportprodukter må i praksis oppfylle kravene i importstatens mattrygghetslovgivning for å kunne entre markedet. Samsvar med importstatens ønskede nødvendige beskyttelsesnivå fungerer således som markedsadgangsvilkår.

Internasjonaliseringen av dagens matvareproduksjon har medført at vi nesten hver dag får i oss matvarer som er produsert i andre land, noe som har medført vanskeligheter knyttet til kontroll av matvareproduksjonen og beskyttelse mot pest- og sykdomsspredning. Historien har flere eksempler på dette, hvor kugalskap, svineinfluensa og salmonella er tre av flere. Eksporterende land kan videre ha andre tradisjoner eller metoder i produksjonen av næringsmidler enn i importlandet, hvor sistnevnte kan være bekymret for helsepåvirkningen ved bruk av f.eks. tilsetningsstoffer eller veksthormoner.<sup>193</sup> Den såkalte «hestekjøttskandalen» viste

---

<sup>193</sup> Et eksempel på sistnevnte var oppe i EC – *Hormones*.



at det kan være vanskelig å drive tilstrekkelig kontroll med innholdet i næringsmidler og hvor dette kommer fra.<sup>194</sup> Hvor vanskelig det kan være å kontrollere og forhindre spredning av epidemier, viser spredningen av COVID-19-viruset i 2020. Viruset smittet opprinnelig fra dyr over til mennesker, og ble først registrert på nettopp et sjømatmarked i den kinesiske byen Wuhan.

Også fisk og sjømat kan være sykdomsbærere eller være assosiert med konsum av helseskadelige stoffer. For det første kan det være knyttet bekymring til sykdommer hos sjømatproduktet selv, i form av virus, bakterier, parasitter og andre mikroorganismer. Dette gjelder bl.a. biotoksiner, histamin, kveis (parasittiske rundorm), salmonella, kolera, infeksjøs lakseanemi (ILA), pankreas, ektoparasitter, krepsepest og listeria. Norsk sjømat inneholder ikke naturlig sykdomsfremkallende mikroorganismer, men forurensning etter fangst og under bearbeiding kan likevel føre til dannelse av slike mikroorganismer.<sup>195</sup> For det andre kan giftstoffer dannes i produktet som reaksjon på kjemiske forbindelser som forekommer naturlig eller er tilført næringsmiddelet.<sup>196</sup> Dette kan f.eks. skyldes innholdet i fôr, sprøytemidler, veterinære preparater, tilsetningsstoffer (og restmengder av disse) og miljøgifter. Antibiotika, fosfater, fargestoff, UV-stråling, konserveringsmidler, metylkvikksølv og polyklorert bifenyl (PCB), er eksempler på slike fremmedstoffer. De to sistnevnte er de mest utfordrende for norsk sjømat.<sup>197</sup>

Statene har en *rett* til å beskytte menneske, dyre og plantehelsen.<sup>198</sup> Den internasjonale handelsretten skal i så måte ikke hindre land i å fast-

---

<sup>194</sup> I «Hestekjøttskandalen» i Europa var det opplyst at visse matvarer inneholdt storfekjøtt, mens prøver viste at produktene i realiteten inneholdt uklart hestekjøtt. For videre informasjon se NRK (u.å.).

<sup>195</sup> Meld. St. 22 (2012–2013), s. 80.

<sup>196</sup> *Ibid.*, s. 80.

<sup>197</sup> *Ibid.*, s. 81.

<sup>198</sup> Det kan stilles spørsmål ved om statene i tillegg har en *plikt* til å beskytte menneske, dyre og plantehelsen. Forfatteren er av den oppfatning at statene nok har en plikt til å ha et minimums beskyttelsesnivå. For det første har statene (ofte) en plikt etter menneskerettighetene til å påse at retten til liv og privat- og familieliv beskyttes. Videre må en kunne tenke seg at statene har en plikt overfor *andre* stater til å forhindre at pest og sykdom sprer seg, sml. det folkerettslige prinsippet om å forhindre grenseoverskridende

sette eller håndheve tiltak som er nødvendige for å sikre mattryggheten.<sup>199</sup> SPS-avtalen utdyper denne retten og dens grenser.<sup>200</sup>

SPS-avtalens vedlegg A (1) definerer SPS-tiltak som «et hvert tiltak» anvendt for å nå særlig to formål knyttet til mattryggheten.<sup>201</sup> Det første er tiltak anvendt for å beskytte mennesker, dyr og planters helse og liv mot pest, sykdom og sykdomsfremkallende organismer. Det andre er tiltak for beskyttelse av menneskers eller dyrs liv eller helse mot fare som skyldes tilsetningsstoffer, forurensende stoffer, toksiner eller sykdomsfremkallende organismer i matvarer, drikkevarer eller dyrefôr. Man kan altså grovt sett skille mellom der tiltaket har til formål å hindre innførsel, oppkomst og spredning av sykdom, og der tiltaket skal beskytte mot helseskade som følge av innholdet i eller kvaliteten til produktet.

Ordlyden forutsetter at det foreligger en sammenheng mellom *tiltaket* og målet. Videre omfatter definisjonen av SPS-tiltak, *blant annet* «alle relevante lover, forordninger, forskrifter, krav og prosedyrer». Listen er ikke uttømmende og i prinsippet er en hvilken som helst handling eller unnlattelse som *kan tilskrives staten*, et «tiltak».<sup>202</sup> I denne sammenheng må det avgrenses mot private bransjestandarder og initiativer.

SPS-tiltak kan blant annet ta form av sluttproduktkriterier, og reguleringen av prosess og produksjonsmetoder.<sup>203</sup> Videre kan SPS-tiltak gjelde prosedyrer for undersøkelse, inspeksjon, sertifisering og godkjenning, eller bestemmelser om relevante statistiske metoder, prøvetakingsprosedyrer og metoder for risikovurderinger. Endelig nevnes

---

skade fra farlig virksomhet. Hva som eventuelt skulle være innholdet i en slik plikt ligger utenfor rammene for denne avhandlingen.

<sup>199</sup> GATT art. XX:(b) gjør klart at utgangspunktet er at «nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures... necessary to protect human, animal or plant life or health». Se videre SPS-avtalens fortale, første avsnitt, og art. 2 (1).

<sup>200</sup> SPS-avtalens fortale avsnitt 8 gir uttrykk for at bakgrunnen for SPS-avtalen var ønsket om å utarbeide nærmere regler for anvendelsen av GATTs SPS-bestemmelser, «særlig bestemmelsene i artikkel XX bokstav b».

<sup>201</sup> SPS-avtalen vedlegg A (1). Norsk oversettelse av SPS-avtalen finnes i St.prp. nr. 65 (1993–1994), Vedlegg I, s. 85 flg.

<sup>202</sup> *Australia – Apples*, ankeinstansrapporten, (171).

<sup>203</sup> SPS-avtalen vedlegg A (1).

karanteneordninger – inkludert relevante krav til transport – og krav til emballering og merking som er *direkte forbundet* med næringsmid-  
delsikkerhet (grensedragningen mot TBT).

Definisjonen setter få begrensninger for hvilken form et SPS-tiltak kan ta. Tiltak kan føre til totalforbud eller partielt forbud mot import av produkter som ikke tilfredsstiller SPS-reglene. EU opererer f.eks. med importforbud av fiskeprodukter fra Guinea og levende skjell fra Tyrkia ut fra hygienehensyn.<sup>204</sup> I kapittel 4.2 og 4.3 behandles nærmere hvordan SPS-tiltak er utformet i praksis.

SPS-tiltakets strenghet beror på landets ønskede vern. Det er opp til hvert enkelt land å bestemme sitt eget *nødvendige beskyttelsesnivå*. Med begrepet «nødvendig beskyttelsesnivå» siktes det til «det vernnivå som anses nødvendig av et medlem som treffer et [SPS-tiltak] for å beskytte menneskers, dyrs eller planters liv eller helse på sitt territorium».<sup>205</sup> Hvilken grad av beskyttelse et land anser nødvendig for å beskytte sine innbyggere kan variere ut fra geografi, kultur og kunnskapsgrunnlag.

Videre må det klart sondres mellom et lands ønskede beskyttelsesnivå, og de tiltak et land ønsker å anvende for å oppnå førstnevnte. Det første er et mål, mens det andre er et verktøy, valgt for å nå dette målet.<sup>206</sup> SPS-avtalen stiller i hovedsak krav til «verktøyet» som tas i bruk.

Det er et prinsipp etter SPS-avtalen at statene ikke skal måtte endre det beskyttelsesnivå de anser nødvendig, som følge av SPS-avtalen.<sup>207</sup> Det vil si at statene i prinsippet kan bestemme at de ikke aksepterer selv den minste risiko for negativ effekt på menneske- eller dyrehelsen. I fastsettelsen av det nødvendige beskyttelsesnivå, bør imidlertid statene ta i betraktning målsetningen om å minimere negative virkninger for

---

<sup>204</sup> Elvestad (2020), s. 131.

<sup>205</sup> SPS-avtalen vedlegg A (5). I den norske oversettelsen, er begrepet «nødvendig veterinært eller plantesanitært vernnivå» brukt, mens andre steder er også begrepet «akseptabelt risikonivå» brukt. På engelsk brukes begrepet «appropriate level of sanitary or phytosanitary protection» eller «acceptable level of risk». I det følgende brukes begrepet «nødvendig beskyttelsesnivå».

<sup>206</sup> *Australia – Salmon*, ankeinstansrapporten, (200).

<sup>207</sup> Se f.eks. SPS-avtalens fortale, avsnitt 6 *in fine*.

handelen.<sup>208</sup> Som vi kommer tilbake til under, stiller SPS-avtalen også krav om at beskyttelsesnivået er konsekvent anvendt i sammenlignbare situasjoner.<sup>209</sup>

### 3.3 Et «internasjonalt system for mattrygghet»? Harmonisering og internasjonale standardsettende organers rolle

Et formål bak SPS-avtalen er at SPS-tiltak skal harmoniseres i størst mulig grad, og at man skal skape et internasjonalt rammeverk av regler og retningslinjer som gir veiledning for utarbeidelse, vedtakelse og håndhevelse av tiltakene.<sup>210</sup> I oppfyllelsen av formålene er de standardsettende organene, Codex Alimentarius-kommisjonen (CAC), Verdens dyrehelseorganisasjon (OIE) og organisasjoner tilknyttet Den internasjonale konvensjon for plantevern (IPPC), samt WTOs Komité for veterinære og plantesanitære tiltak (SPS-komiteen), gitt en særskilt rolle. De tre førstnevnte er ofte kalt «de tre søstre»<sup>211</sup> eller «søsterorganisasjoner» til SPS-komiteen.<sup>212</sup> «De tre søstres» arbeid nevnes eksplisitt i SPS-avtalen.<sup>213</sup> Det forventes at landene deltar fullt ut i søsterorganisasjonenes arbeid, så fremt landenes ressurser tillater det.<sup>214</sup>

Mengden av forskjellige organer, organisasjoner og sammenslutninger med et mattrygghetsmandat gjør at området er svært fragmentert. CAC hører inn under FNs Organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) og Verdens helseorganisasjon (WHO). I tillegg til i OIE og IPPC-organisasjonene, er mattrygghet også delvis behandlet i WTO,

---

<sup>208</sup> SPS-avtalen art. 5 (4).

<sup>209</sup> SPS-avtalen art. 5 (5).

<sup>210</sup> SPS-avtalens fortale avsnitt 4, 5, 6 og art. 3 (1).

<sup>211</sup> Meld. St. 29 (2014–2015), s. 46.

<sup>212</sup> Scott (2007), s. 246.

<sup>213</sup> I fortalen avsnitt 6, som viktige standardsettende organer; i art. 3 (4), i forbindelse med arbeidet for harmonisering; og art. 12 (3), som viktige samarbeidspartnere til SPS-komiteen i å oppfylle avtalens formål. Organene fastsetter imidlertid ikke standarder for WTO (og heller ikke alle medlemmene til f.eks. CAC er medlemmer til WTO), men standarder for medlemsstatene som de kan velge å følge.

<sup>214</sup> SPS-avtalen art. 3 (4).

FNs miljøprogram (UNEP), Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD), andre nettverk for samarbeid, NGOer, private standardsettende organisasjoner og bransjeinitiativer. Man kan derfor vanskelig snakke om ett globalt rammeverk for mattrygghet. SPS-avtalens betydning på området, avtalens henvisning til CAC, OPPC og OIE, og etableringen av SPS-komiteen gjør nok likevel at man kan snakke om et slags *internasjonalt system for mattrygghet*. For avhandlingens formål er CAC og OIE de klart mest sentrale, og det avgrenses mot andre organers arbeid i det følgende.

*Codex Alimentarius* (Codex) er ikke en organisasjon, men et sett med generelle prinsipper og varespesifikke standarder, retningslinjer og anbefalinger. Formålet bak disse tekstene er å beskytte folkehelsen og sikre rettferdig praksis i mathandelen, inkludert for sjømat. Dette kan ved første øyekast fremstå som konkurrerende formål, og CAC har vært kritisert for å i størst grad vektlegge sistnevnte.<sup>215</sup>

I dag dekker Codex-tekstene over 200 matprodukter, gjennom rundt 120 sett med retningslinjer. Tekstene omhandler tilsetningsstoffer (f.eks. saltinnhold, konserveringsmidler, kjemikalier), reststoffer fra veterinærpreparater og plantevernmidler, dyrefôr, lagringstemperaturer, antimikrobiell resistans, analyse- og prøvetakingsmetoder, forurensende stoffer, næringsinnhold og merking, og videre håndtering- og hygienespørsmål. For fisk og sjømat er særlig de generelle mathygiene-tekstene – som gjelder alle ledd i næringskjeden – og den generelle bransjestandarden for fisk og sjømatprodukter, av relevans. I tillegg finnes det særskilte standarder som omhandler de samme temaene for diverse sjømatprodukter, gjeldende alt fra tørkede haifinner, diverse frossen sjømat, røkt fisk og tørket fisk, til diverse hermetiserte sjømatprodukter.<sup>216</sup> Videre fastlegger Codex også prinsipper for import og eksportkontroll av matvarer, og samhandling mellom de forskjellige matmyndighetene.<sup>217</sup> I arbeidet med å fastsette standarder og retningslinjer, skal CAC basere seg på risikovurderinger.

---

<sup>215</sup> Se f.eks. Scott (2007), s. 246; Alemanno (2015), s. 35.

<sup>216</sup> En liste over utvalgte standarder som er relevante for fiskenæringen finnes på FAO GLOBEFISH (u.å.).

<sup>217</sup> Meld. St. 22 (2012–2013), s. 82.

CAC og komiteer med oppgaver knyttet til særlige temaer, varer eller områder, forvalter og utvikler Codex. Norge ledet lenge komiteen for fisk og fiskeprodukter (CCFFP), som er *adjourned sine die* (sovende).<sup>218</sup> I dag er 188 land og EU representert i CAC. Avgjørelser skal i utgangspunktet fattes ved konsensus.<sup>219</sup> CAC har 236 observatører, inkludert IGOer, NGOer, næringslivsorganisasjoner og FN-organisasjoner. CAC har vært kritisert for å gi næringslivet for stor innflytelse, mens næringslivet selv mener forbrukere har for stor påvirkningskraft og industrien for liten.<sup>220</sup>

*Verdens dyrehelseorganisasjon* – eller Det internasjonale kontor for epizootier som det tidligere var kjent som – er det andre organet som nevnes i SPS-avtalen, med et særlig matmandat. OIE har som mandat å forbedre verdens dyrehelse, bidra til forsvarlig bruk av dyr i matproduksjon og trygg internasjonal handel med dyr. OIE trenger dermed ikke arbeide under tilsvarende motstridende formål som CAC, og trenger kun forholde seg til vitenskapelige prinsipper i sine oppgaver (for å sikre *trygg* handel). Det er likevel noe overlapp mellom virksomheten til CAC og OIE, men både FAO/WHO og OIE har påpekt betydningen av samarbeid mellom organene slik at overlapp og eventuelle regulative tomrom adresseres.<sup>221</sup>

Også OIE har som oppgave å fastsette internasjonale standarder, retningslinjer og anbefalinger knyttet til dyr og animalske produkter. For fisk og sjømat spiller særlig Helsekodeksen for akvatiske dyr en rolle (Aquatic Animal Health Code).<sup>222</sup> Helsekodeksen har til formål å sørge for kvalitet i dyrehelsetjenesten og at sykdommer forebygges. Anlegg skal overvåkes og det skal foretas analyser slik at eventuelle sykdommer oppdages tidlig. Videre skal sykdom varsles – også til OIE – og kontrolleres. Videre har OIE en egen liste over aktuelle smittsomme sykdommer hos akvatiske dyr og hvilke dyr som er mottakelige. Denne oppdateres

---

<sup>218</sup> CCFFP har til formål å utarbeide internasjonale standarder for fersk, frossen (inkludert hurtigfrost) eller på annen måte bearbeidet fisk, krepsdyr og bløtdyr, se FAO (u.å.).

<sup>219</sup> Dersom medlemmene ikke makter å komme til enighet, kan en standard vedtas ved flertall. Da er etterlevelse frivillig.

<sup>220</sup> FAO/WHA (2002), avsnitt 146.

<sup>221</sup> Se *ibid.*, avsnitt 89; OIE (2002), s. 47.

<sup>222</sup> OIE (2019).

regelmessig. OIE består i dag av 182 medlemsland, som sammen vedtar og oppdaterer standardene.

*WTO-komiteén for veterinære og plantesanitære tiltak* ble opprettet gjennom SPS-avtalen, for å tjene som et fast forum for konsultasjoner og utføre de oppgaver som er nødvendige for å gjennomføre SPS-avtalen.<sup>223</sup> Gjennom sitt arbeid skal komiteen fremme SPS-avtalens formål, og da særlig harmonisering.<sup>224</sup> Dette skal skje gjennom nær kontakt med de «tre søstre», og SPS-komiteen er også foreskrevet en særskilt koordineringsoppgave for å unngå dobbeltarbeid.<sup>225</sup> SPS-komiteen overvåker staters anvendelse av SPS-tiltak – særlig dersom internasjonale standarder ikke følges – og den internasjonale harmoniseringsprosessen.<sup>226</sup> For dette formål har SPS-komiteen utviklet lister over staters SPS-tiltak og hver stat plikter gjennom WTO-sekretariatet å melde fra om endringer.<sup>227</sup> Komiteen skal fungere som et forum og en tilrettelegger for vurderinger av hverandres tiltak, konsultasjoner og forhandlinger. I motsetning til CAC og OIE, består SPS-komiteen kun av WTO-medlemsstater. Beslutninger i komiteen tas ved konsensus.<sup>228</sup> Norge bidrar aktivt i SPS-komiteen, og da særlig for å påse at norsk sjømat ikke møter ulovlige SPS-tiltak.<sup>229</sup>

Når vi i det følgende skal behandle *når* landene kan iverksette SPS-tiltak, vil vi se nærmere på søsterorganisasjonenes særskilte rolle i å fremme formålet om harmonisering av SPS-regler.

---

<sup>223</sup> SPS-avtalen art. 12 (1)

<sup>224</sup> *Ibid.*

<sup>225</sup> SPS-avtalen art. 3 (5) og 12 (3).

<sup>226</sup> Se også SPS-avtalen art. 3 (5).

<sup>227</sup> SPS-avtalen art. 7. Se oversikt på WTO (u.å.d.).

<sup>228</sup> SPS-avtalen art. 12 (1).

<sup>229</sup> Meld. St. 22 (2012–2013), s. 68.

### 3.4 Når kan stater iverksette SPS-tiltak?

#### 3.4.1 Innledning: Staters nødvendige beskyttelsesnivå og tiltak basert på vitenskapelige prinsipper

I dette avsnittet skal vi se på når det foreligger legitimt grunnlag for å iverksette SPS-tiltak, for å oppnå et ønskelig beskyttelsesnivå.

Hovedregelen er at et *SPS-tiltak* er lovlig, så fremt det er «nødvendig» for å verne om menneske- og dyrehelsen, og videre at tiltaket «bygger på vitenskapelige prinsipper» og ikke innebærer «vilkårlig eller usaklig forskjellsbehandling».<sup>230</sup> Det er to *selvstendige* veier et land kan velge i oppfyllelsen av disse vilkårene. Den første er tiltak i tråd med internasjonale standarder, retningslinjer og anbefalinger. Den andre veien er tiltak basert på en selvstendig risikovurdering, bygget på vitenskapelige prinsipper. Statene kan kun gjøre midlertidige unntak fra prinsippet om vitenskapelighet, der det vitenskapelige bevismaterialet er *utilstrekkelig*.

#### 3.4.2 Tiltak etter internasjonale standarder, retningslinjer og anbefalinger

For å oppfylle formålet om å samordne og harmonisere statenes SPS-tiltak i størst mulig grad, har statene i utgangspunktet en generell plikt til å *bygge* («base») tiltakene sine på søsterorganisasjonenes standarder.<sup>231</sup> Tiltaket er ifølge ankeinstansen bygget på standarden der tiltaket «stands» eller er «founded», «built upon» eller «supported by» standarden.<sup>232</sup> Standardene er ikke bindende som sådan – noe statene heller ikke har ønsket – men statene skal ta utgangspunkt i standardene i regelfastsettingen. Med henvisningen til de tre søstres standarder, har disse likevel gjennom vedtagelsen av SPS-avtalen fått større rettskildemessig betydning.

Videre, dersom nasjonale tiltak er i «overensstemmelse» med («conform to») standardene, skal disse antas å være lovlige etter SPS-

---

<sup>230</sup> SPS-avtalen art. 2 (1)-(3).

<sup>231</sup> SPS-avtalen art. 3 (1).

<sup>232</sup> *EC – Hormones*, ankeinstansrapporten, (163).



avtalen.<sup>233</sup> Det er ikke tilstrekkelig at tiltaket kun er *bygget* på eller *avledet* fra internasjonale standarder. For at SPS-avtalen skal tilby en «trygg havn» for tiltaket, må tiltaket være i *samsvar* med den internasjonale standarden. Dette gir statene mindre fleksibilitet i regelfastsettelsen, sammenlignet med der tiltaket kun er *bygget* på standarden.<sup>234</sup> Er tiltaket i samsvar med standarden skal det altså *ipso facto* anses «nødvendig» for matsikkerheten, og å «bygge på vitenskapelige prinsipper». Dersom et tiltak kun baseres – mer eller mindre løst – på den internasjonale standarden, må i prinsippet de samme vilkår som vi behandler under om krav til risikovurderinger mv., gjelde disse tiltakene. En annen sak er at det nok vil være lettere å påvise at tiltaket er basert på vitenskapelige prinsipper.

At statene skal bygge på internasjonale standarder og at SPS-avtalen tilbyr en «trygg havn» for nasjonale reguleringer som er i overensstemmelse med internasjonale standarder, har gjort at «de tre søstre» til tider har vært omtalt som *kvasi-lovgivere*.<sup>235</sup>

Særlig CAC har vært kritisert for at arbeidet rundt standardsettingen har blitt politisert, noe som i mindre grad harmonerer med at standardene skal være basert på vitenskapelige prinsipper og risikovurderinger.<sup>236</sup> Dette har nok med to forhold å gjøre. For det første er det som nevnt over slik at Codex-standardene både har matsikkerhet og frihandel til formål. Formålene kan være konkurrerende, slik at stater og næringslivsorganisasjoner ofte vil argumentere for frihandel med egen industris produkter, men en høyere standard for produkter som ikke påvirker egne handelsinteresser. For det andre kan det være slik at hva et land anser som helseskadelig kan variere ut fra opinion og kultur. Landene kan ha meget forskjellig levestandard og holdninger til mat.

Bakgrunnen for *EC – Hormones* er illustrerende for begge forhold. Saken hadde sitt utspring i et EU-forbud mot bruk av flere typer veksthormoner i produksjon av næringsmidler og import av produkter hvor veksthormoner var brukt. Dette rammet

---

<sup>233</sup> SPS-avtalen art. 3 (2).

<sup>234</sup> *EC – Hormones*, ankeinstansrapporten, (165).

<sup>235</sup> Marceau (2002), på s. 838.

<sup>236</sup> Se f.eks. Scott (2007), s. 247–248; Alemanno (2015), s. 35.

særlig amerikansk storfeindustri. Både kulturelle, sosiale og politiske faktorer hadde spilt inn i EUs beslutningsgrunnlag, men det var begrenset vitenskapelig belegg for tiltaket.<sup>237</sup> EU valgte likevel å opprettholde tiltaket, særlig etter press fra forbrukere som ikke godtok at det ikke var vitenskapelig grunnlag for tiltaket. I tillegg til mangelen på vitenskapelig grunnlag, argumenterte USA bl.a. med at tiltaket var skjult proteksjonisme av EUs egen storfeproduksjon.

Blant annet for å unngå handlingslammelse er det unntaksvis mulig å fatte avgjørelsene i CAC ved flertallsvedtak. Vedtak med knapt flertall bør imidlertid ha noe å si for standardens legitimitet, og kan si noe om tilstrekkeligheten av det vitenskapelige grunnlaget standarden baserer seg på. Samtidig, dersom vedtak kun kan fattes ved konsensus kan dette lett føre til at beskyttelsesnivået etter standarden representerer et minste felles multiplum, og at beskyttelsen av folkehelsen dermed blir lidende.

### 3.4.3 Tiltak etter en risikovurdering basert på vitenskapelige prinsipper

Den andre veien er aktuell der det finnes *vitenskapelig belegg* for tiltak som medfører et høyere verneniå enn etter internasjonale standarder, noe SPS-avtalen åpner for, jf. art. 3 (3).<sup>238</sup> Denne «andre veien» er ikke et *unntak*, men er likeverdig med regelen om at statene skal basere sine tiltak på internasjonale standarder.<sup>239</sup>

Statenes rett til å fastsette strengere SPS-tiltak er likevel ikke ubetinget. Dersom statene ønsker å fravike internasjonale standarder, følger det en slags «begrunnelsesbyrde» i form av en risikovurdering basert på *vitenskapelige prinsipper*. I dette ligger for det første at risikovurderingen må være «gyldig» etter vilkårene i art. 5 (1) til 8, og tilpasset sakens konkrete forhold. For det andre må tiltaket *baseres* på denne risikovurderingen,<sup>240</sup> med mindre det vitenskapelige bevismaterialet er utilstrekkelig.<sup>241</sup>

---

<sup>237</sup> Se en nærmere redegjørelse for faktum i saken i Epps (2008), s. 208 flg.

<sup>238</sup> Lest også i lys av art. 2.2.

<sup>239</sup> *EC – Hormones*, ankeinstansrapporten, (104), (106), (172).

<sup>240</sup> *US – Continued Suspension*, panelrapporten, (7.439).

<sup>241</sup> Se art. 2 (2) og art. 5 (7).

Etter ordlyden i SPS-avtalen art. 3 (3) kan det se ut som at bestemmelsen oppstiller to alternative vilkår: enten at det må være «vitenskapelig belegg» for høyere SPS-tiltak, eller («or») at et land finner tiltaket «nødvendig» etter en risikoanalyse i tråd med art. 5, (1)-(8). Det følger imidlertid av DSB-praksis at det er minimal forskjell på de to situasjonene, og at det uansett må foretas en risikoanalyse der et land etablerer et høyere vernnivå enn det som ville bli oppnådd gjennom tiltak basert på de relevante internasjonale standarder.<sup>242</sup>

### 3.4.3.1 Gyldig risikovurdering

I dette kapittelet behandles hva som skal til for at risikovurderingen er *gyldig* etter SPS-avtalen art. 5, slik denne er tolket i DSBs praksis. Art. 5 (1) skal gjennomgående leses i lys av art. 2 (2), som fastlegger at SPS-tiltak skal være basert på vitenskapelige prinsipper.<sup>243</sup>

Vedlegg A (4) definerer begrepet «risikovurderinger», og identifiserer to typer. Den første er en vurdering av sannsynligheten for, og de biologiske og økonomiske konsekvensene ved, spredning av *pest eller sykdom*, avhengig av hvilke SPS-tiltak som iverksettes.<sup>244</sup> Den andre typen er en vurdering av skadevirkninger ved *tilsetningsstoffer*, forurensende stoffer, toksiner eller sykdomsfremkallende organismer i matvarer, og sannsynligheten for at slike skadevirkninger oppstår.<sup>245</sup>

SPS-avtalen stiller kvalitative krav til både *innholdet* i risikovurderingen og til *konklusjonen* et land trekker fra risikovurderingen. Det må avgjøres om risikovurderingen er støttet av «coherent reasoning and respectable scientific evidence and is, in this sense, objectively justifiable».<sup>246</sup>

Hva gjelder kravet til *innholdet*, må risikovurderingen som skal begrunne tiltaket altså være basert på vitenskapelig anerkjent bevismateriale.<sup>247</sup> Dette har sammenheng med at friheten til å iverksette SPS-tiltak for å ivareta beskyttelsesnivået, ikke skal kunne brukes til proteksjonistiske formål. Det må derfor foreligge en objektiv risiko bak

---

<sup>242</sup> EC – *Hormones*, ankeinstansrapporten, (176), (177).

<sup>243</sup> EC – *Hormones*, ankeinstansrapporten, (180).

<sup>244</sup> Australia – *Salmon*, ankeinstansrapporten, (121).

<sup>245</sup> Se videre EC – *Hormones*, ankeinstansrapporten, (183).

<sup>246</sup> US – *Continued Suspension*, ankeinstansrapporten, (590).

<sup>247</sup> Kravet om vitenskapelighet, følger også av art. 5 (2).

tiltaket. Som påpekt av ankeinstansen i *EC – Hormones* er pålegget om en gyldig risikovurdering ut fra tilstrekkelig vitenskapelig bevismateriale,

«essential for the maintenance of the delicate and carefully negotiated balance in the SPS-agreement between shared, but sometimes competing, interests of promoting international trade and of protecting the life and health of human beings».<sup>248</sup>

Det vitenskapelige bevismaterialet må være bygget på kompetente og respekterte kilder («qualified and respected sources»).<sup>249</sup> Det kreves *ikke* at det vitenskapelige bevismaterialet representerer flertallsoppfatningen i forskningssamfunnet, men det må ha «the necessary scientific and methodological rigour to be considered reputable science», i forhold til det aktuelle forskningssamfunnets standard.<sup>250</sup> Statene er dermed gitt muligheten til å velge et vitenskapelig bevismateriale som avviker fra den *generelle* oppfatning, noe som er påpekt kan føre til at land «shop for studies supporting their position without regard to the mainstream status of science».<sup>251</sup>

Videre skal det i risikovurderingen tas hensyn til relevante prosesser og produksjonsmetoder, relevante inspeksjons-, prøvetakings- og prøvemethoder, utbredelsen av spesifikke sykdommer eller pester, forekomsten av pestfrie eller sykdomsfrie områder, relevante økologiske og miljømessige forhold og karanteneordninger eller annen behandling.<sup>252</sup> Denne listen er ikke uttømmende.<sup>253</sup>

At det skal tas hensyn til «forekomsten av pestfrie eller sykdomsfrie områder», kan ha betydning i eksporten av norske oppdrettsprodukter.<sup>254</sup> Etter SPS-avtalen art. 6 skal medlemmene særlig *anerkjenne* begrepene pestfrie eller sykdomsfrie områder eller områder med lav forekomst av

---

<sup>248</sup> *EC – Hormones*, ankeinstansrapporten, (177).

<sup>249</sup> *EC – Hormones*, ankeinstansrapporten, (194).

<sup>250</sup> *US – Continued Suspension*, ankeinstansrapporten, (591).

<sup>251</sup> Gillman (2011), s.461.

<sup>252</sup> SPS-avtalen art. 5 (2).

<sup>253</sup> *EC – Hormones*, ankeinstansrapporten, (187).

<sup>254</sup> Som påpekt også i St.prp. nr. 65 (1993–1994), s. 105.

pest eller sykdom,<sup>255</sup> og land kan på nærmere vilkår godtgjøre at dette er tilfellet for deres eksport.<sup>256</sup> At Norge kan godtgjøre at visse fiskesykdommer ikke er tilstede i området produktet stammer fra, kan ha betydning for hvilke SPS-tiltak norsk sjømat møter. Dette kan f.eks. forsikres av norske myndigheter i omforente memorandum (Memorandum of Understanding, MoU) eller helsesertifikat.

Risikovurderingen skal utføres «i lys av de risikovurderingsteknikker som er utviklet av de relevante internasjonale organisasjoner», jf. art. 5 (1) *in fine*.<sup>257</sup>

Hva gjelder kvalitative krav til *konklusjonen*, stilles det krav om at begrunnelsen, forfattet på bakgrunn av det vitenskapelige bevismaterialet, er «objective and coherent».<sup>258</sup> Det vil si at konklusjonen om at det foreligger en risiko, har tilstrekkelig støtte i det vitenskapelige bevismaterialet som er vurdert.<sup>259</sup> Det betyr også at risikoen må være *konstaterbar*. En teoretisk risiko er ikke tilstrekkelig til å konkludere med at det foreligger en risiko som rettferdiggjør SPS-tiltak.<sup>260</sup> På den andre siden stilles det ikke krav om at risikograden må kunne *kvantifiseres*.<sup>261</sup> Risikovurderingen trenger ikke etablere «a certain magnitude or threshold level of degree of risk».<sup>262</sup> Som nevnt over er det nemlig opp til statene selv å bestemme sitt nødvendige beskyttelsesnivå.

#### **3.4.3.2 Tiltaket må baseres på risikovurderingen, med mindre det vitenskapelige bevismaterialet er utilstrekkelig**

Etter SPS-avtalen art. 5 (1) må SPS-tiltakene *baseres* på en risikovurdering. Ordlyden trekker i retning av at tiltaket må være bygget på den fastlagte

---

<sup>255</sup> SPS-avtalen art. 6 (2).

<sup>256</sup> SPS-avtalen art. 6 (3).

<sup>257</sup> Også her finnes det Codex-retningslinjer. Om forholdet til disse, se videre *Japan – Apples*, Recourse to Article 21.5 of the DSU by the United States, panelrapporten, (8.129-8.130).

<sup>258</sup> *US – Continued Suspension*, ankeinstansrapporten, (591).

<sup>259</sup> *US – Continued Suspension* ankeinstansrapporten, avsnitt (591).

<sup>260</sup> *EC – Hormones*, ankeinstansrapporten, (186).

<sup>261</sup> *Australia – Salmon*, ankeinstansrapporten, (121).

<sup>262</sup> *EC – Hormones*, ankeinstansrapporten, avsnitt 186; *Australia – Salmon*, ankeinstansrapporten, (121).

risiko. Det må være et forhold mellom risikovurderingens konklusjon og det tiltaket en stat velger å iverksette, og dette kan ikke være for avledet. Som påpekt av ankeinstansen i *Japan – Agricultural Products II* er det nettopp at «there is a rational relationship between the SPS measure at issue and the available scientific information», som ligger i kravet til at tiltaket må rettferdiggjøres vitenskapelig.<sup>263</sup>

Det er imidlertid ikke alltid det er *tilstrekkelig relevant vitenskapelig bevismateriale* til å utføre en gyldig risikovurdering. I slike tilfeller følger det av SPS-avtalen art. 5 (7) at et land kan «midlertidig vedta [SPS-tiltak] på grunnlag av aktuelle tilgjengelige data».<sup>264</sup> Art. 5 (7) oppstiller fire kumulative vilkår. Statene kan fastsette *midlertidige* SPS-tiltak uten vitenskapelig grunnlag for det, der det for det første ikke foreligger tilstrekkelig relevant vitenskapelig bevismateriale, og for det andre der tiltaket er vedtatt på grunnlag av de tilgjengelige relevante data. For det tredje kan tiltaket bare *oppretholdes* der staten søker å innhente de tilleggsopplysninger som er nødvendige for å foreta en mer objektiv risikovurdering, og for det fjerde evaluerer tiltaket deretter innen rimelig tid.

Bestemmelsen er et kvalifisert unntak fra art. 2 (2) om at SPS-tiltak ikke skal opprettholdes uten tilstrekkelig vitenskap grunnlag. Det følger videre av art. 5 sin systematikk – også lest i sammenheng med art. 2 (2) – at (7) heller ikke kan anvendes med mindre oppfyllelse av bestemmelsens (1)-(3) er umulig.<sup>265</sup> Det tilgjengelige vitenskapelige bevismateriale må altså være utilstrekkelig til å utføre en risikovurdering. Dette er tilfelle der det ikke foreligger nok bevismateriale til å utføre en adekvat risikovurdering (kvantitativt);<sup>266</sup> eller der det foreligger store mengder bevismateriale, men bevismaterialet er såpass sprikende at det ikke representerer pålitelige eller endelige resultater (kvalitativt).<sup>267</sup>

<sup>263</sup> Se *Japan – Agricultural Products II*, ankeinstansrapporten, (79).

<sup>264</sup> Det er klart at føre-var-prinsippet er reflektert i disse bestemmelsene. Det er likevel ikke slik at art. 5 (7) uttømmende regulerer føre-var-prinsippet. Om forholdet til føre-var-prinsippet, se *EC – Hormones*, ankeinstansrapporten, (124), og 4.2.3. under.

<sup>265</sup> Se videre *Japan – Apples*, ankeinstansrapporten, (179).

<sup>266</sup> *Ibid.*, (185).

<sup>267</sup> *Ibid.*, (185).

Vitenskapelig *utilstrekkelighet* betyr imidlertid ikke vitenskapelig *usikkerhet*.<sup>268</sup> Dette byr på vanskelige grensedragninger, men det må her legges vekt på om det foreliggende vitenskapelige bevismaterialet er tilstrekkelig til å *kunne* utføre en risikovurdering i tråd med art. 5.

### 3.4.4 Betydningen av internasjonale standarder og vitenskap

Det kan stilles spørsmål ved om søsterorganisasjonene også har en rolle i iverksettingen av tiltak som medfører et høyere vernnivå enn etter internasjonale standarder. Utgangspunktet er at statene har en selvstendig rett til å fastsette strengere tiltak enn det de internasjonale standardene legger opp til. Samtidig virker det klart at de internasjonale standardene mer eller mindre fungerer som *referansepunkter* for statene i utformingen av SPS-tiltak. Statene er oppfordret til å harmonisere SPS-tiltak og standarder, og det følger en begrunnelsesbyrde dersom man ønsker å fravike dem. Det er således naturlig at statene tar utgangspunkt i standardene i etableringen av tiltak. Det er derfor ofte heller ikke vanntette skott mellom internasjonale standarder og det grunnlag et land bygger sine «strengere» tiltak på. Er for eksempel et tiltak *bygget på* en internasjonal standard, men ikke oppfyller kravet til å være i *overensstemmelse* med standarden, må avviket fra de internasjonale standardene likevel begrunnes, jf. at presumsjonen om overensstemmelse i art. 3 (2) ikke gjelder i slike tilfeller. Også EU (og dermed Norge, se under) har i senere tid lagt mer vekt på internasjonale standarders rolle, både i arbeidet i komiteer, i regelutformingen og i DSB – «i erkjennelse av den *rettslige betydningen* dette har» (undertegnedes utheving).<sup>269</sup>

Dette peker mot et annet poeng vedrørende internasjonale standardsettende organers rolle. Ved konflikt om et tiltak er i overensstemmelse med (eller for den saks skyld er basert på) en internasjonal standard, vil DSB kunne måtte *de facto* vurdere standardens vitenskapelige legitimitet (opp mot kravene i SPS-avtalen art. 5 og risikovurderingsprinsippet

---

<sup>268</sup> *Ibid.*, (184).

<sup>269</sup> Helse- og omsorgsdepartementet mfl. (2014), s. 27.

etc.).<sup>270</sup> Dette har en side til det som ble nevnt over i 3.4.2, om «de tre søstres» rolle som «kvasilovgivere». I disse tilfellene vil det nok likevel være slik at den rettslige prøvingen vil være noe mindre intens.

I det konkrete tilfellet kan det også være slik at eksistensen av internasjonale standarder faktisk gjør det vanskeligere å begrunne strengere tiltak enn etter standardene. Dette kan f.eks. være tilfellet der CAC har konkludert med at noe *ikke* er farlig, eller der Codex angir at et maksnivå av et tilsetningsstoff i et produkt er tillatt. I slike tilfeller vil det være vanskelig å forsvare nulltoleranse. Som påpekt av *Alberto Alemanno*, er det sannsynlig at WTO i slike tilfeller «judge against those countries that [have zero tolerance policies]».<sup>271</sup> Dette henger sammen med at også standardene i utgangspunktet skal være bygget på vitenskapelige prinsipper. Der en standard i CAC er vedtatt med knapt flertall er det imidlertid mer betenkelig at standarden skal ha avgjørende betydning, i vurderingen av om et lands tiltak tilfredsstillende vitenskapskriteriet i SPS-avtalen.

Det er klart at SPS-avtalen legger stor vekt på vitenskapelig belegg. Som nevnt over henger dette sammen med at statene står fritt til å fastsette sitt eget nødvendige beskyttelsesnivå og at tiltak dermed må kunne objektivt begrunnes, slik at SPS-tiltaks negative påvirkning på handelen minimeres. *Alemanno* påstår at SPS-avtalen også gjennomgående har vært suksessfull i å nå dette målet.<sup>272</sup>

Rent generelt virker det etter praksis som at det er en ganske høy terskel for å oppfylle kravet til vitenskapelighet, noe som gir statene lite handlingsrom i etableringen av SPS-tiltak og begrenser statenes autonomi. Den strenge vitenskapelige tilnærmingen kan derfor kritiseres for å tilgodese handelen mer enn mattryggheten, samt gå på bekostning av statenes suverenitet. Det er dermed lite rom for andre hensyn i vurderingen av SPS-tiltak, som forbrukerinteresser, kultur, etiske standarder eller en føre-var-tilnærming. Dette kan ha flere negative konsekvenser og undergrave WTO. De høye beviskravene rammer ikke bare stater

---

<sup>270</sup> Se videre Scott (2007), s. 258.

<sup>271</sup> Alemanno (2015), s. 36.

<sup>272</sup> *Ibid.*, s. 28.



som har proteksjonistiske baktanker, men også de statene som ønsker å beskytte folkehelsen. Videre kan det være slik at i valget mellom å ikke ta i betraktning forbrukerkrav og en mulig tvist, kan (ofte sterkere) stater heller velge sistnevnte, noe den langdrygte *EC – Hormones* er bevis på. Det motsatte kan også undergrave formålet bak SPS-avtalen, nemlig at (ofte svakere) stater velger å *unngå* å regulere folkehelsen, i frykt for handelstvister.

Om andre forhold enn kun det vitenskapelige burde kunne rettferdiggjøre SPS-tiltak, ligger utenfor denne avhandlingen å behandle.<sup>273</sup> Det kan likevel påpekes at krav ut fra kulturelle og etiske oppfatninger i samfunnet kan fanges opp av TBT-avtalen og de generelle unntakene i GATT art. XX. Dette gjelder f.eks. tiltak knyttet til miljøbeskyttelse, øko-merking og sporbarhetskrav. For fisk og sjømat kan det for eksempel tenkes legitimt å stille krav om at truede fiskeslag må være av en viss størrelse før de kan selges i et marked, eller at det stilles krav til informasjon om fangststed og fangstmetoder (type garn, at det er «dolphin-safe» etc.<sup>274</sup>).

## 3.5 Hvilke tiltak kan landene lovlig iverksette?

### 3.5.1 Innledning

Vi har over behandlet i hvilke situasjoner det er akseptabelt å iverksette tiltak av hensyn til mattryggheten. I tråd med avveiningen mellom mattrygghet og frihandel,<sup>275</sup> stiller SPS-avtalen både *materielle* krav til en stats tiltak (krav til innholdet), og *prosessuelle* krav der en stat har vedtatt et tiltak.<sup>276</sup> Disse behandles i kapitlene under.

---

<sup>273</sup> Se om disse avveiningene *ibid.*, s. 29 flg; Young, M. (2016); Coglianese (2017); Reid (2020).

<sup>274</sup> Se f.eks. *U.S. – Tuna*.

<sup>275</sup> Se *EC – Hormones*, ankeinstansrapporten, (177), sitert over i 3.4.3.1.

<sup>276</sup> En kan for så vidt også kalle kravene til risikoanalyse (3.4.3) «prosessuelle krav» til grunnlaget for selve tiltaket, men det vi skal behandle i det følgende er de prosessuelle krav som *etterfølger* tiltaket (se 3.5.3.).

### 3.5.2 Materielle krav til utformingen av SPS-tiltaket: begrense negative konsekvenser for handelen, konsekvent anvendelse av beskyttelsesnivå og ikke-diskriminering

Kravene som stilles til norsk sjømat varierer, og knytter seg både til produksjonsmetoder og endeproduktets kvalitet. Siden SPS-tiltak er markedsadgangsvilkår er det avgjørende for norsk sjømat at tiltakene ikke er mer handelshindrende enn nødvendig og at norske eksportører sikres like konkurransevilkår. SPS-avtalen stiller krav til *utformingen* av og *innholdet* i tiltaket.

Statenes nødvendige beskyttelsesnivå er grunnlaget for SPS-tiltak. SPS-avtalen har nærmere regler om anvendelsen av beskyttelsesnivået i fastleggelsen av tiltak. Det er imidlertid få regler i SPS-avtalen om hvilke *konkrete* tiltak en stat kan iverksette for å nå det ønskelige nødvendige beskyttelsesnivå og i hvilken form (se definisjonen av SPS-tiltak over i 3.2.).

I fastsettelsen av sitt ønskede beskyttelsesnivå, *bør* statene ta i betraktning «målsetningen om å redusere de negative virkninger for handelen til et minimum». <sup>277</sup> Dette er et gjennomgående formål i WTO-retten. SPS-tiltak er per definisjon handelshindringer, og dersom et land stiller for høye krav kan tiltaket i realiteten tjene som et importforbud. Derfor skal tiltak ikke medføre større restriksjoner for handelen, enn det som er *nødvendig* for å nå et lands ønskede beskyttelsesnivå. <sup>278</sup> Et tiltak er mer handelshindrende enn nødvendig der det finnes et annet og mindre inngripende tiltak, som med rimelighet kan anvendes. <sup>279</sup> I denne vurderingen skal det tas hensyn til teknisk og økonomisk gjennomførbarhet, om det alternative tiltaket vil oppnå det nødvendige beskyttelsesnivå og om det innebærer en *vesentlig* mindre restriksjon for handelen. <sup>280</sup>

---

<sup>277</sup> SPS-avtalen art. 5 (4).

<sup>278</sup> SPS-avtalen art. 5 (6).

<sup>279</sup> Se fotnote til SPS-avtalen art. 5 (6).

<sup>280</sup> Fotnote til SPS-avtalen art. 5 (6).

Videre skal det nødvendige beskyttelsesnivået anvendes *konsekvent*.<sup>281</sup> I dette ligger at landene skal unngå vilkårlige eller uberettigede forskjeller i beskyttelsesnivå, på tvers av situasjoner.<sup>282</sup> En vurdering av om eventuelle forskjeller er legitime forutsetter at situasjonene faktisk er sammenlignbare; «they [must] present some common element or elements sufficient to render them comparable».<sup>283</sup> En kan f.eks. vanskelig høres med en påstand om at beskyttelsesnivået *ikke* er konsekvent anvendt, i et tilfelle hvor et land opererer med lave øvre grenseverdier for fremmedstoffer i fisk – for å beskytte menneskehelsen – men godtar import av produkter med høy alkoholprosent, som *også* har en negativ helseeffekt. En annen sak vil imidlertid være der det foreligger et importforbud mot laks for menneskekonsum på grunn av risiko for spredning av en type sykdom, mens det er fri adgang for andre typer fisk for menneskekonsum, selv om risikoen for samme type sykdom også er tilstede for slike produkter.<sup>284</sup>

SPS-avtalen stiller også krav til at landene i anvendelsen av SPS-tiltak ikke vilkårlig eller uberettiget forskjellsbehandler mellom varer fra forskjellige land, hvor like eller lignende forhold eksisterer.<sup>285</sup> I dette ligger en slags henvisning til de generelle prinsippene i GATT om likebehandling, bestevilkårsbehandling og nasjonal behandling (se kapittel 1.2.1). Bestemmelsen går likevel lenger, og forbyr ikke kun forskjellsbehandling mellom «like produkter» men også mellom *forskjellige* produkter.<sup>286</sup> Dette kan f.eks. gjelde generelle krav til oppdrettsanlegg eller sykdomskrav som er relevante for flere typer fisk. I dette ligger også at land i FHA ikke kan avtale et lavere beskyttelsesnivå for varer med opprinnelse i respektive land.<sup>287</sup>

---

<sup>281</sup> SPS-avtalen art. 5 (5).

<sup>282</sup> For denne vurderingen har DSB utviklet en tre-steps-test, se *EC – Hormones*, ankeinstansrapporten, (214).

<sup>283</sup> *EC – Hormones*, ankeinstansrapporten, (217).

<sup>284</sup> Dette var tilfellet i *Australia – Salmon*. Se ankeinstansrapporten, (144).

<sup>285</sup> SPS-avtalen art. 2 (3).

<sup>286</sup> *Australia – Salmon*, Recourse to Article 21.5 of the DSU by Canada, panelrapporten, (7.112). Det er heller ikke slik at tiltak som automatisk er ulovlig etter GATT art. I:1, også er ulovlig etter SPS-avtalen. Dette skyldes at SPS-avtalen gis forrang ved motstrid, jf. tolkingsnote til WTO-avtalen vedlegg 1A. Se videre Schroder (2011), s. 117–118.

<sup>287</sup> FHA gir kun rett til liberalisering av tollbyrden. Ellers gjelder prinsippene om MFN-behandling og ikke-diskriminering, jf. GATT art. XXIV:8.

I praksis kan det nok ofte for noen land virke som at importstaten forskjellsbehandler mellom eksportstaters produkter. Hvis situasjonene er *like* for eksportstat A og B, er forskjellsbehandlingen ulovlig. I eksporten til Kina stilles det f.eks. krav om at norsk oppdrettslaks ikke kommer fra anlegg hvor det er mistanke om eller påvist pankreas sykdom (PD), ILA eller Gyrodactylus. Tilsvarende krav stilles ikke til sjømat fra Chile, Canada og andre produksjonsland Norge konkurrer med. Som oftest vil imidlertid importstaten begrunne forskjellsbehandlingen med at det f.eks. er godtgjort fra eksportstat A sin side at produktet stammer fra et pest- eller sykdomsfritt område, mens det samme ikke kan *godtgjøres* av eksportstat B (selv om det kanskje rent faktisk gjør det). Prosedyrene for hvordan statene godtgjør dette ser vi på under i 4.3.

### 3.5.3 **Prosessuelle<sup>288</sup> krav ved vedtagelse av SPS-tiltak: offentlighet og varslingsplikt**

Som adgangsvilkår for norske sjømatprodukter til utenlandske markeder, er det viktig at norske eksportører har mulighet til å sette seg inn i hvilke SPS-tiltak som foreligger. Slik kan de omstille og innrette seg ved nye tiltak, og imøtegå tiltak som kan få betydning for den internasjonale handelen. For å ivareta disse hensynene, stiller SPS-avtalen krav til åpenhet, offentlighet og gjennomsiktighet, jf. art. 7. Disse er utdypet i vedlegg B. Gjennomsiktighet har lenge vært høyt på både SPS-komiteen og WTO sin agenda.<sup>289</sup> Det er også generelle bestemmelser om offentliggjøring og administrering av handelsreguleringer i GATT art. X, som er videre utdypet i *WTO-Avtalen om handelsfasilitering*.<sup>290</sup> Det avgrenses mot disse i det følgende.

---

<sup>288</sup> Se note 276.

<sup>289</sup> For SPS-forhold kommer dette til uttrykk gjennom de vidtgående bestemmelsene i SPS-avtalen, som SPS-komiteen har utarbeidet en veileder til, og WTO-sekretariatet en håndbok til. Se SPS-komiteen (2018) og WTO-sekretariatet (2002).

<sup>290</sup> Se f.eks. WTO-avtalen om handelsfasilitering, art. 1 og 2. om kunngjøringer, informasjonssentre og høring.

For det første gjelder et generelt krav til *offentliggjøring* av alle vedtatte offentlige reguleringer som utgjør SPS-tiltak.<sup>291</sup> Publiseringen må skje omgående og inneholde tilstrekkelig informasjon til at andre land kan gjøre seg kjent med reguleringen.<sup>292</sup> For å gi forutberegnelighet og mulighet for utenlandske foretak til å innrette seg, skal medlemmene – bortsett fra i nødstilfelle – sørge for en rimelig frist mellom offentliggjøring av SPS-tiltak og ikrafttredelse.<sup>293</sup>

For det andre stiller SPS-avtalen krav om at landene skal *varsle* andre land om foreslåtte endringer i sine SPS-reguleringer, som kan ha innvirkning av betydning for markedsadgangen.<sup>294</sup> Dette gjelder så fremt tiltakene ikke er vesentlig det samme som etter internasjonale standarder.<sup>295</sup> Mange varslinger gjelder også sjømat, og i perioden mellom 2012 og 2016 var det i snitt i overkant av 60 varslinger under HS03 hvert år.<sup>296</sup> Det er WTO-sekretariatet som mottar varslene og sirkulere disse.<sup>297</sup>

Det foreligger en «endring» der en stat iverksetter nye SPS-tiltak eller der markedsadgangen endrer seg som følge av revisjon av eksisterende tiltak.<sup>298</sup> Kun vesentlige – «significant» – endringer for markedsadgangen, skal varsles. Begrepet «foreslått» er forstått som at det må notifiseres senest *før* reguleringen trer i kraft.<sup>299</sup> Forslaget skal likevel varsles så tidlig som mulig og det skal informeres om produktdekning, formål og begrunnelse for reguleringen, slik at andre land innen rimelig tid kan kommentere og ta forslaget til etterretning.<sup>300</sup> Det er gjort unntak fra tidskravet, der det oppstår «presserende problemer som gjelder helsevern».<sup>301</sup>

---

<sup>291</sup> Se SPS-avtalen vedlegg B (1). Se om begrepet «reguleringer» i Japan –Agricultural Products II, ankeinstansrapporten, (105)-(107).

<sup>292</sup> Om hva som er *tilstrekkelig*, se Japan –Agricultural Products II, panelrapporten, (8.115).

<sup>293</sup> SPS-avtalen vedlegg B (2).

<sup>294</sup> SPS-avtalen vedlegg B (5).

<sup>295</sup> SPS-avtalen art. 7, jf. vedlegg B (5).

<sup>296</sup> Elvestad (2017), s. 23.

<sup>297</sup> SPS-avtalen vedlegg B (5)(b).

<sup>298</sup> *Japan – Apples*, panelrapporten, (8.314).

<sup>299</sup> *India – Agricultural Products*, panelrapporten, (7.788).

<sup>300</sup> SPS-avtalen vedlegg B (5)(a)-(d).

<sup>301</sup> SPS-avtalen vedlegg B (6).

Videre, der en eksportstat har grunn til å tro at et SPS-tiltak som er innført eller opprettholdt av en importstat ikke er bygget på internasjonale standarder, og det begrenser markedsadgangen, kan eksportstaten be om en begrunnelse for tiltaket.<sup>302</sup> I slike tilfeller har importstaten en opplysningsplikt.

For å effektivisere disse pliktene skal staten ha et kontaktpunkt (enquiry point), som har ansvar for å svare på rimelige spørsmål gjeldende SPS-tiltaks form, innhold og prosedyrer.<sup>303</sup> I Norge er det Landbruks- og matdepartementet (LMD) som er kontaktpunkt. Det er også LMD som mottar og videreformidler varslene til Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), Mattilsynet og Sjømatrådet, og organiserer kommentarer.<sup>304</sup>

Formålet med åpenhet og gjennomsiktighetsbestemmelsene er etter dette todelt; på den ene siden forutsigbarhet og gjennomsiktighet, og på den andre siden å gi en mulighet for å innlede konsultasjoner i SPS-komiteen før tiltaket settes i verk. På denne måten ansvarliggjøres statene og blir nødt til å legitimere SPS-tiltakene de ønsker å iverksette. Dette kan redusere sannsynligheten for både misbruk og konflikt.

*Scott* påpeker at det er vanskelig å overdrive viktigheten av gjennomsiktighetsbestemmelsene.<sup>305</sup> Dette er klart, tenker man seg et system hvor norsk sjømat møter uforutsette dokument- eller testkrav i grensekontrollen, og må snu (returnere eller kaste all fisken) på grensen. Forutsigbarhet i hvilke krav som stilles er avgjørende for eksporten, og stadig endring i regelverk og liten tid til å innrette seg representerer store handelshindringer. I 2014 varslet Brazil f.eks. ikke om et nytt internasjonalt helsesertifikat for sjømatprodukter, før én uke *etter* at det hadde trådt i kraft.<sup>306</sup>

---

<sup>302</sup> SPS-avtalen art. 5 (8).

<sup>303</sup> SPS-avtalen vedlegg B (3).

<sup>304</sup> Det er som oftest Mattilsynet eller NFD som vurderer lovligheten av de nye tiltakene. Utenriksdepartementet er ansvarlig for å varsle WTO om nye *norske* SPS-tiltak, men siden EU varsler på vegne av EØS-landene i forhold knyttet til EØS-samarbeidet, er det få av disse, jf. Helse- og omsorgsdepartementet mfl. (2014), s. 28.

<sup>305</sup> Scott (2007), s. 190.

<sup>306</sup> SPS-komiteen STC-nummer 377.

Som påpekt av *Amund Lie og Frode Veggeland* er reglene om offentlighet og varslingsplikt ikke bare viktige for å skape gjensidig forståelse for ulike nasjonale regler, men også «for å unngå at misforståelser og manglende informasjon utvikler seg til tvister mellom stater».<sup>307</sup> SPS-komiteen er også et forum for konsultasjoner,<sup>308</sup> men som en ser av den omfattende praksisen fra DSB kunne komiteen med fordel vært brukt i større utstrekning eller med større ambisjoner. På den andre siden er kanskje SPS-komiteen mindre egnet til å løse problemer på matområdet, som ofte er prekære. SPS-komiteen som forum for konsultasjoner behandles i kapittel 5.

Under tiden er det et problem at flere av Norges handelspartnere har mindre gode meritter i varsling av tiltak. Dette kan skyldes uenighet rundt om tiltaket allerede er varslet – f.eks. ved reaktivering av sovende regelverk eller mindre endringer i eksisterende regelverk – slik at notifikasjon er «unødvendig»,<sup>309</sup> eller rett og slett slurvete etterlevelse av varslingsplikten (jf. Brazil over). Med tiden stiger imidlertid tallet og omfanget av SPS-varsler. Dette skyldes både store handelsblokker som Kina og Russlands tilslutning til WTO, og etterslep og endring i varslingspraksisen hos statene.<sup>310</sup> Det kan derfor til tider være vanskelig å skille ut relevante og viktige varsler.<sup>311</sup> I tillegg kan det by på problemer å forstå den faktiske betydningen av notifikasjonene. At det ikke er noen plikt til å oversette selve regelverket ved varsling, kan f.eks. medføre praktiske vanskeligheter. Det har tidligere vært et problem at LMD, NFD og Mattilsynet til tider har hatt vanskeligheter med å få oversikt over relevante SPS-varsler.<sup>312</sup> En mulig løsning på dette problemet kan være, i FHA, å inngå særlige (SPS+) varslingsplikter. En slik plikt kan f.eks. gå

---

<sup>307</sup> Lie (2010), s. 37.

<sup>308</sup> Jf. SPS-avtalen art. 11 (1).

<sup>309</sup> Kina hevdet f.eks. dette overfor Norge i en sak som ble tatt opp i SPS-komiteen første gang i 2011. Saken gjaldt Kinas importkontrollregime for sjømat fra Norge, som omfattet karantene og omfattende tester av opptil 40 stoffer, se SPS-komiteen STC-nummer 319 og 389.

<sup>310</sup> Se Alemanno (2015), s. 27, note 47; Medin (2019b), s. 1065.

<sup>311</sup> Helse- og omsorgsdepartementet mfl. (2014), s. 28.

<sup>312</sup> Elvestad (2017), s. 38.

ut på at handelspartnere forplikter seg til å ikke iverksette SPS-tiltak på sjømatområdet uten først å konsultere FHA-partneren.<sup>313</sup>

---

<sup>313</sup> En slik løsning er foreslått i Stoler (2011), s. 231.



## 4 Mattrygghet som vilkår for markedsadgang for norsk sjømat i praksis, i EU og verden

### 4.1 Innledning

I dette kapitlet behandles mer konkret hvilke mattrygghetsstandarder norsk sjømat må overholde for å få adgang til utenlandske markeder. Vi vil først si noe generelt om hvordan kravene er utformet i praksis, for deretter se på hva Norge har oppnådd, og potensielt kan oppnå gjennom FHA (kapittel 4.2.2); inkludert de krav som stilles til norsk sjømat i EU (kapittel 4.2.3).

Det er et uttalt mål fra regjeringen at Norge skal være *verdens fremste sjømatnasjon* og levere trygg mat av den ypperste kvalitet til utenlandske markeder.<sup>314</sup> Generelt kan det sies at norsk sjømat har et sterkt omdømme internasjonalt, mye takket være Sjømatrådets flittige arbeid med markedsføring internasjonalt. At Norge må forholde seg til EUs matlovgivning, som generelt er ansett for å være verdens strengeste,<sup>315</sup> har nok også hatt en del å si for norsk sjømats anseelse internasjonalt.<sup>316</sup>

Det stilles likevel i økende grad «særkrav» til norsk sjømat i eksporten til utenlandske markeder. Forskjellige markeders ulike SPS-krav er handelshindrende. Det er derfor viktig at statenes SPS-tiltak gir forutberegnelighet og ikke er uforholdsmessig byrdefulle. I kapittel 4.3. og 4.4. behandles henholdsvis hvilke administrative prosedyrer som er på plass slik at norske produsenter og eksportører kan godtgjøre at sjømaten er av «den ypperste kvalitet», og hvordan kontrollen er i mottakerlandet.

---

<sup>314</sup> Se Meld. St. 22 (2012–2013), gjennomgående, men særlig fra s. 79.

<sup>315</sup> Young, A. (2014), s. 909.

<sup>316</sup> Se i denne retning Elisabeth Grieg og Kjell Bjørndalen i Almestad (2012), s. 7.

## 4.2 Sjømaten skal være trygg og av ypperste kvalitet

### 4.2.1 Trygghetskrav: sluttproduktkriterier eller krav til hele produksjonskjeden?

Dersom sjømaten ikke behandles forsvarlig, kan dette føre til at næringsmiddelet utgjør en helsefare. SPS-tiltak skal beskytte mot de konkrete risikoene som er assosiert med sjømat. Hvilke krav som stilles avhenger av hvilken risiko som søkes redusert.

Risiko kan oppstå som følge av dårlig *hygiene og vannkvalitet* i anlegg, ved mottak, slakting, transport og i assosierte fasiliteter. De kan videre oppstå som følge av dårlige *metoder for håndtering av råstoffet*, ved oppdrett, lasting, foredling, frysing og transport, eller mangel på tilstrekkelige sikkerhetstiltak mot spredning av smitte. Landene ønsker derfor å påse at både lokale og utenlandske aktører i håndteringen av næringsmiddelet, behandler det slik at mattryggheten i størst mulig grad ivaretas, og beskyttelsesnivået opprettholdes. Det stilles derfor f.eks. generelle temperaturkrav (avhengig av om fisken er fersk, avkjølt eller frossen) og ofte frysekrav til fisk som skal spises rå, siden inntak av levende parasitter kan være helseskadelig.<sup>317</sup>

Feil bruk av *fôr, veterinære preparater og tilsetningsstoffer*, eller høyt nivå av *miljøgifter* i fiskens habitat, kan også føre til kjemiske forbindelser som danner giftstoffer i produktet som er skadelig for menneskehelsen. Det er derfor vanlig at det i nasjonal lovgivning stilles krav til grenseverdier for reststoffer i næringsmiddelet, som legemiddelrester eller metylkvikksølv. USA opererer f.eks. i praksis med nulltoleranse for antibiotika-reststoffer i reker. Også Russland<sup>318</sup> stiller krav om at sjømatprodukter ved import ikke skal inneholde antibiotika eller andre medisinske preparater og pesticider.<sup>319</sup> Vekstfremmende hormoner har, som *EC – Hormones* også har bevist, vært en langvarig debatt, også

---

<sup>317</sup> Meld. St. 22 (2012–2013), s. 81.

<sup>318</sup> Pt. opererer Russland med importforbud mot flere typer næringsmidler, inkludert fisk, som mottiltak mot sanksjonene etter Russlands annektering av Krim (2014). Dette har ingen sammenheng med SPS-forhold. Se videre EU-kommisjonen (u.å).

<sup>319</sup> Kireeva (2014), s. 508.

i CAC.<sup>320</sup> Norge og EU er mot bruk av vekstfremmende hormoner av hensyn til dyrevelferden, og man har derfor heller ikke ønsket å vedta globale grenseverdier i Codex.<sup>321</sup>

SPS-tiltak kan derfor innebære rent kvalitative krav til produktet, som kan forutsette laboratorietesting, eller krav av mer prosessuell art, som krav til rutiner, overvåking og testing. En metode for å påse at næringsmiddelet oppfyller kravene til matsikkerhet, er ved veterinær sjekk av endeproduktet. Statene, med viktige importland som USA og EU i spissen, har imidlertid de senere tiår gått vekk fra denne tilnærmingen. Dette skyldes i stor grad at kontroll med endeproduktet hverken er særlig praktisk, effektivt eller lønnsomt, samt at det også er krav man ikke *kan* kontrollere med denne typen tester. Sistnevnte gjelder særlig krav knyttet til produksjonsmetoder og fasiliteter. Endeproduktkontroll er per definisjon reaktiv, eller responderende til et uønsket resultat. I den senere tid har det vært større fokus rettet mot forebygging og en preventiv tilnærming, gjennom kontroll med hele produksjonskjeden. Fra hav – eller anlegg – til bord, fra fisken entrer hvert selskaps kjede og til den forlater den.

For dette formål er det internasjonalt utviklet særlige prinsipper for næringsens egenkontroll, gjennom den såkalte Hazard Analysis and Critical Control Points (HACCP)-tilnærmingen, prinsippene om *risikoanalyse og kritiske kontrollpunkter*. CAC, Den internasjonale standardiseringsorganisasjonens (ISO) og de enkelte stater har alle vært delaktige i denne utviklingen. Prinsippene har vært en del av Codex siden 1993.<sup>322</sup> Prosedyren er videre integrert i bl.a. ISO standard 22000.

Tilnærmingen går ut på at fysisk, kjemisk og biologisk risiko for mattryggheten ved et produkt eller en produksjonsmåte, og kritiske punkter i produksjonskjeden som forutsetter særlig kontroll, skal identifiseres gjennom kontrollprogrammer.

HACCP-tilnærmingen ble utviklet allerede på 1960-tallet, og fra begynnelsen av 1990-tallet hadde viktige eksportmarkeder, som USA og EU

---

<sup>320</sup> Mattilsynet (2020a), s. 8 og 9.

<sup>321</sup> Mattilsynet (2020a), s. 8.

<sup>322</sup> Caswell (1996), s. 775.

integreert HACCP-krav i sine lovgivninger.<sup>323</sup> Etter at viktige importstater integrerte obligatoriske krav til at produksjonen også i eksportstaten etterlever HACCP-prinsippene, var det derfor ikke overraskende at flere land raskt fulgte strømmen.<sup>324</sup> For fiskeriene og oppdrettselskaper er dette krav som må overholdes i eksporten til USA og EU, uavhengig av om nasjonal lovgivning krever det, og mange selskaper anvender HACCP-planer frivillig.

USA integrerte HACCP-krav til sjømatindustrien i sin lovgivning i 1997,<sup>325</sup> og det ble umiddelbart antatt at dette ville bli normen for sjømattrygghet.<sup>326</sup> Også EU var tidlig ute, og hadde allerede i 1994 en tilnærming til sjømattrygghet basert på HACCP.<sup>327</sup> HACCP er nå integrert i EUs *food law*, som også Norge har tatt over (se under).<sup>328</sup> I dag er HACCP anerkjent som en fundamental del av matsikkerhetsforvaltningen, og anvendes gjennomgående.<sup>329</sup>

Ansvar for etterlevelse av HACCP-prosedyrene ligger hos næringen, mens kontroll ligger hos myndighetene. Som vi skal se under, stiller derfor importstaten ofte krav til at det finnes en kvalifisert og kompetent offentlig kontrollmyndighet i eksportlandet. Hvert selskap plikter å utforme en HACCP-plan for hvert produkt og produksjonslinje. Planen konsentrerer seg om de punktene i produksjonskjeden som er kritiske, og kan anvendes meget konkret avhengig av hvilket produkt som produseres, under hvilke forutsetninger og lokaliteter. HACCP-tilnærmingen er dermed relativ, og aktuelle selskaper kan tilrettelegge planen etter størrelsen på produksjonen og hvor stor oversikt man har.

HACCP innebærer at man trinnvis anvender syv HACCP-prinsipper, for å lage en HACCP-plan.<sup>330</sup> Veiledning for de syv prinsippene finnes i

---

<sup>323</sup> *Ibid.*

<sup>324</sup> *Ibid.*

<sup>325</sup> Higuera-Ciapara (2000), s. 225.

<sup>326</sup> Lima dos Santos (1997), s. 2.

<sup>327</sup> Gjennom direktiv 94/356/EØF.

<sup>328</sup> Og da særlig hygienepakken, og Forordning (EF) 852/2004.

<sup>329</sup> Wallace (2016), s. 25.

<sup>330</sup> Wallace (2016), s. 27.

Codex Alimentarius' grunntekst for mathygiene,<sup>331</sup> og går ut på at man skal:

1. Utføre en risikovurdering, for å identifisere hvor ev. risiko kan oppstå;
2. Fastslå på hvilke kritiske kontrollpunkter i produksjonskjeden den identifiserte risikoen best kan elimineres;
3. Etablere øvre eller nedre grenser for fysisk, biologisk eller kjemisk risiko for hvert kontrollpunkt, slik at risikoen kan endres til et akseptabelt nivå;
4. Etablere et system for overvåking med kontrollpunktene, for å påse at prosessen er under kontroll på hvert kontrollpunkt;
5. Klargjøre hvilke avhjelpende tiltak som skal iverksettes dersom overvåkingen påviser at et kontrollpunkt er ute av kontroll;
6. Etablere prosedyrer for å verifisere at HACCP-systemet fungerer effektivt, og validere programmet; og
7. Utarbeide rutiner for journalføring for alle prosedyrer og retningsslinjer som gjelder gjennomføringen av disse prinsippene.<sup>332</sup>

Selv om prinsippene for HACCP er fastlagt i internasjonale standarder, overlater de et vidt handlingsrom til statene, og HACCP-prinsippene har vært anvendt ulikt siden de først ble implementert i nasjonale lovgivninger.<sup>333</sup> *Inocencio Higuera-Ciapara og Lorena Olivia Noriega-Orozco* fant allerede i 2000 viktige forskjeller i implementeringen av HACCP-prinsippene i nasjonale reguleringer av sjømatindustrien i henholdsvis USA, Mexico og EU.<sup>334</sup> Krav til *forskjellige* HACCP-programmer er klart handelshindrende for utenlandske sjømatprodusenter. Dette er et område hvor statene bør være sin forpliktelse etter SPS-avtalen art. 3 (1) bevisst, og jobbe for ytterligere harmonisering.

---

<sup>331</sup> FAO/WHO (2009), s. 23 flg. Denne er for tiden under revidering, se CAC (2020), avsnitt 27–88 og vedlegg IV.

<sup>332</sup> Se Bender (2014).

<sup>333</sup> Caswell (1996), s. 777.

<sup>334</sup> Higuera-Ciapara (2000), s. 225–229.

## 4.2.2 Mattrygghet i eksporten til Norges handelspartnere

I dette kapittelet behandles hvordan Norge kan påvirke hvilke krav som stilles til norsk sjømat i importstaten. Norge er et lite land med begrenset innflytelse internasjonalt og som eksporterer 95 prosent av all norskprodusert sjømat.<sup>335</sup> Det er derfor viktig at norsk sjømat møter stabile rammevilkår, og at markedsadgangen er forutsigbar og basert på internasjonale regler. Som vi skal se under er dette likevel ikke alltid tilfellet, siden enkelte stater både stiller særkrav til norsk sjømat, stiller krav som ikke alltid er like klart om er i samsvar med risikoanalyseprinsippet, og under tiden praktiserer reglene vilkårlig.

Man kan snakke om et slags internasjonalt system for utforming av internasjonale regler for mattrygghet (se 3.3.). Som i EU, har Norge her begrenset mulighet til å påvirke regelutformingen på vedtagelsesnivå. I Codex-arbeidet er Norge bare én stemme av nærmere 200 (og i EU ikke en gang en stemme, se 4.2.3). I «de tre søstre» har Norge en del å si på sjømatområdet, men det er likefremt viktig at Norge bidrar i regelutformingen på et så tidlig tidspunkt som mulig. Dette gjelder i de tre søstre, men også i EU og SPS-komiteen, og er ofte prioritert fra norsk side.<sup>336</sup> Der handelen utelukkende reguleres på WTO-vilkår, er det dette multilaterale systemet som er Norges «sikkerhetsnett», og statene bestemmer stort sett eget beskyttelsesnivå og SPS-tiltak på bakgrunn av dette.

Spørsmålet som reiser seg er om Norge har mulighet til å begunstige sin posisjon *vis-a-vis* andre stater *bilateralt*. Dette er spørsmålet om Norge kan påvirke andre staters beskyttelsesnivå og materielle SPS-tiltak. Det avgrenses foreløpig mot metoder og prosedyrer for hvordan Norge beviser at norske sjømatprodukter oppfyller det ønskede nødvendige beskyttelsesnivået i importstaten.<sup>337</sup> Det bør også nevnes at norsk regelverk (gjennom EØS) er strengt, og ofte allerede samsvarer med nye SPS-tiltak i andre stater, slik at behovet for å kunne påvirke er noe redusert.

---

<sup>335</sup> Meld. St. 22 (2012–2013), gjennomgående, men særlig fra s. 82.

<sup>336</sup> Helse- og omsorgsdepartementet mfl., s. 7.

<sup>337</sup> Krav til helsesertifikat og administrative prosedyrer for å bekrefte samsvar med importstatens reguleringer, faller også innenfor definisjonen «SPS-tiltak». Disse behandles i 4.3. I dette kapittelet behandler vi materielle SPS-krav.

Generelt kan det sies at Norge har liten mulighet – og da særlig gjennom FHA – til å påvirke hvilke krav importstaten stiller til mattryggheten. Dette henger sammen med flere forhold. Stater har generelt en iboende skepsis mot å oppgi kontroll over nasjonal lovgivningsmyndighet, og da særlig når det kommer til folkehelsen og mattrygghet. En ser derfor sjelden at land går med på å senke beskyttelsesnivået i en FHA, ved f.eks. å godta at veksthormoner *ikke* er helseskadelig eller godta import av fisk med ILA. Forenklete administrative prosedyrer ved grensepassering, som behandles under, er f.eks. ikke lempeligere krav til mattrygghet *per se*, men basert på at eksportstaten kan betrygge importstaten om at produktet er trygt. I tillegg må SPS-tiltak, uavhengig av om de er SPS+-tiltak fastsatt i FHA, anvendes i tråd med prinsippet om ikke-diskriminering og MFN-behandling. Statene kan ikke avtale et lavere beskyttelsesnivå for FHA-partnere enn for andre, jf. GATT art. XXIV:8 (se 3.5.2).

En kunne tenkt seg at to handelspartnere i en FHA ble enige om full *harmonisering* av reglene for mattrygghet. Dette ville gjort at landenes aktuelle reguleringer ble (mer eller mindre) identiske. Dette er tilfellet innad i EØS. EU selv har lite insentiv – og har vist liten villighet – til å endre egne regler for mattrygghet, for harmonisering med andre lands regler. Mange land og aktører jobber imidlertid iherdig med å oppnå tilsvarende matstandard som etter EU-lovgivningen, for å lette eksporten til EU. Norge på sin side har mindre tyngde i selvstendig lovgivningsmisjonering. Mer praktisk vil det kanskje være at man inngår samarbeid om teknisk assistanse til å utforme regler og systemer, og på denne måten påvirker regelutformingene. Gjennom samarbeid og kommunikasjon kan Norge bygge kompetanse og kunnskap i importstaten, og jobbe for at norsk sjømat ikke møter usaklige krav bygget på manglende kunnskapsgrunnlag (se kapittel 5).

Et annet eksempel på «SPS+»-bestemmelser kan være at partene blir enige om at SPS-tiltak skal *samsvare* med internasjonale standarder, der disse eksisterer. Den skrotede *Trans-Pacific Partnership*-avtalen foreslo lignende løsninger.<sup>338</sup> Dette er også en form for harmonisering og er i samsvar med plikten i SPS-avtalen art. 3 (1) til å bygge på internasjonale

---

<sup>338</sup> Se Wagner (2017), s. 451 flg.

standarder. Videre kan partene blir enige om at SPS-tiltak ikke kan bygge på vitenskapelig bevismateriale som *ikke* representer flertallsoppfatningen i forskningssamfunnet.

At statene likevel er mindre ambisiøse i å legge seg opp i andre staters beskyttelsesnivå i FHA, er også EFTAs FHA eksempler på. Vel alle EFTAs FHA henviser til SPS-avtalen som «bakgrunnsrett». Dette gjøres med varierende ordlyd, men i prinsippet gjør avtalene det klart at SPS-forhold som utgangspunkt skal reguleres av SPS-avtalen, selv om SPS-bestemmelsene i FHA skal gå foran SPS-avtalen ved motstrid. I FHA med Filippinene art. 4.3 heter det f.eks.:

«Med mindre noe annet er fastsatt i dette kapittel, får SPS-avtalen anvendelse og *innlemmes* herved i denne avtale og gjøres til en del av den, med de nødvendige endringer». (undertegnedes utheving)

Ellers er det vanlig at SPS-avtalen «innarbeides» i FHA;<sup>339</sup> at det er SPS-avtalen som skal «regulere»<sup>340</sup> eller får «anvendelse»<sup>341</sup> på SPS-forhold; at SPS-tiltak skal «anvendes i samsvar med» SPS-avtalen;<sup>342</sup> eller at partenes plikter etter SPS-avtalen «bekreftes»<sup>343</sup>. Noen vesensforskjell i anvendelsen av disse ordlydene er nok ikke tilsiktet. Poenget er at statene i liten grad ønsker å miste kontrollen over mattryggheten, og bekrefter heller at det er SPS-avtalen som er bestemmende for deres rettigheter og plikter i fastleggelsen av beskyttelsesnivå og konkrete SPS-tiltak.

Det er likevel noe variasjon i detaljgraden i hvordan de enkelte FHA referer til eller utdypes de enkelte bestemmelsene i SPS-avtalen. I noen avtaler gjentas eller utdypes rettigheter og plikter etter SPS-avtalen, som at likebehandling skal sikres og at tiltak ikke skal utgjøre urimelige handelshindringer<sup>344</sup> eller at tiltak skal være vitenskapelig begrunnet<sup>345</sup>.

---

<sup>339</sup> FHA EFTA-Egypt art. 14 (2).

<sup>340</sup> FHA EFTA-De mellom-amerikanske stater art. 2.9 (1).

<sup>341</sup> FHA EFTA-Indonesia art. 2.12 (1).

<sup>342</sup> FHA EFTA-Egypt art. 14 (2).

<sup>343</sup> FHA EFTA-Colombia art. 2.13 (1).

<sup>344</sup> Se f.eks. FHA EFTA-Egypt art. 14 (1).

<sup>345</sup> FHA EFTA-Peru art. 2.10 (3).



Andre gjentar statenes mulighet til å iverksette tiltak begrunnet ut fra hensynet til vern om menneskers og dyrs liv og helse, planteliv eller miljø, og at tiltak kun kan settes i verk sammen med tilsvarende restriksjoner på innenlandsk produksjon eller forbruk (sml. GATT art. XX (b)).<sup>346</sup> Forskjellene i detaljgrad skyldes nok i hovedsak den generelle utviklingen også i EFTA-statenes FHA, mot mer komplekse og inngående FHA.

Det er viktig at de SPS-tiltak som møter norsk sjømat, gjenspeiler den faktiske helserisikoen ved næringsmiddelet. Som påpekt i Meld. St. 22 (2012–2013) *Verdens fremste sjømatnasjon*, møter en likevel ofte «krav fra importlandene som ikke oppleves som relevante i forhold til gjeldende SPS-regelverk eller ikke er i overensstemmelse med internasjonale standarder fra [Codex og OIE]». <sup>347</sup> Eksempelet nevnt over med Kina og landets krav knyttet til ILA og PD er ett eksempel. Her stiller de fleste andre land ikke tilsvarende krav, og er enige om at det ikke er helserisiko forbundet med disse sykdommene og at smitterisikoen er tilnærmet null. Et annet eksempel er det krav Brazil stiller til fravær av parasitter i klippfisk. Også her er det usikkert om det kan begrunnes vitenskapelig at parasittene er skadelig for menneskelig konsum, etter å ha vært frosset, saltet én eller to ganger og tørket. Et tredje eksempel er et australsk forbud mot varmrøking. Et fjerde eksempel er det tidligere sør-koreanske forbudet mot import av fiskehoder. Forbudet var bl.a. begrunnet med at fiskehoder ikke er egnet til menneskeføde og at de er avfallsprodukter, og dermed ikke oppfyller Sør-Koreas beskyttelsesnivå. <sup>348</sup>

En skal ikke spekulere i begrunnelsen for denne typen krav, men som har blitt nevnt i flere anledninger over, er det en tendens mot at stater i stadig større grad anvender ikke-tariffære tiltak som handelshindre. Om dette er ut fra proteksjonistiske eller handelsregulerende formål, storpolitikk, eller en føre-var-tilnærming, vites ikke. Russlands importforbud av norsk sjømat må f.eks. ses på bakgrunn av Norges deltakelse i sanksjoner mot Russland i forbindelse med annekteringen av Krim. Når Russland nå ønsker å begrense importen av norsk sjømat som er videreforedlet i

---

<sup>346</sup> Se f.eks. FHA EFTA-Jordan art. 10.

<sup>347</sup> Meld. St. 22 (2012–2013), s. 68.

<sup>348</sup> For en grundig gjennomgang av saken, se Veggeland (2011a), s. 31 flg.

Hviterussland (i så stor grad at sjømaten har fått hviterussisk opprinnelse), fordi det har vært gjort funn av listeria i et parti, må det også ses på bakgrunn av den politiske situasjonen.

Som påpekt og vist over oppnår landene lite gjennom FHA, i form av lemping av konkrete krav til næringsmiddelet. Det å ha en FHA kan likefremt være handelsfremmende i seg selv, og videre bygge generell tillit til landenes eksportprodukter. Norge bør i FHA-forhandlinger søke å forplikte andre stater til å bruke internasjonale standarder, der disse eksisterer. Videre kan Norge tilby teknisk bistand i andre lands regelutforming og dele erfaringer og kunnskap.

Det er likevel gjennom forenkling av og samarbeid om administrative prosedyrer, og prosedyrer for å bevise at næringsmiddelet holder den ønskede kvalitet, Norge gjennom bilateralt samarbeid kan oppnå mest for markedsadgangen. Derfor er det også slik at SPS-bestemmelser i FHA, i hovedsak fokuserer på prosessuelle eller administrative forhold.<sup>349</sup> Det er her vi som oftest finner SPS+-bestemmelser. Dette ser vi i 4.3, 4.4 og 5.

Mattrygghet i EØS skiller seg fra det andre FHA oppnår, særlig fordi EØS-retten bestemmer både Norges og de andre EØS-landenes beskyttelsesnivå. Med andre ord både hvilke kvalitetskrav Norge stiller til norsk sjømat og hvilke krav norsk sjømat møter i eksportmarkeder innad i EØS. Siden EØS-retten er harmonisert er disse sammenfallende. Vi vil i det følgende behandle EØS-rettens innvirkning på norsk sjømatproduksjon.

### 4.2.3 Mattrygghet i EØS

Ved utvidelsen av EØS-avtalen i 1998 – gjennom den såkalte «veterinæravtalen» – forpliktet Norge seg til å overta i det vesentlige alt EU-regelverk om mattrygghet.<sup>350</sup> 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

---

<sup>349</sup> Doherty (2010), s. 18.

<sup>350</sup> Se EØS-komiteens beslutning 69/1998; Om bakgrunnen for «veterinæravtalen», se Laurantzon (2020), s. 54.

næringsmiddelområdet.<sup>351</sup> Rundt 90 prosent av regelverket Mattilsynet forvalter, er EØS-basert.<sup>352</sup>

Det meste av den veterinære kontrollen i EØS skjer på produksjonsstedet, og grensekontrollen innad i EØS-området er i det vesentlige avviklet. Sjømat er omfattet av dette regelverket og dermed en del av det indre markedet på matområdet. Systemet for import av sjømatprodukter er derfor «basically the same», som for andre næringsmidler.<sup>353</sup> At grensekontrollen er avviklet har hatt – og har – stor betydning for handelen med sjømat (se 4.4.2).

Regelverket fastsetter beskyttelsesnivået innad i EØS. Videre skal statene drive kontroll med produksjonen av næringsmidler og det kreves at spesielle vilkår med hensyn til helse og testing er oppfylt, før næringsmidler kan handles med og passere landegrensene uten kontroll.<sup>354</sup> Reglene er tatt inn i vedlegg I om *veterinære og plantesanitære forhold* og vedlegg II, del XII om *næringsmidler*.<sup>355</sup>

EU benytter i stor grad forordninger ved fastsettelsen av matregelverket.<sup>356</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>357</sup>

---

<sup>351</sup> Se Veggeland (2011b), s. 18.

<sup>352</sup> Helse- og omsorgsdepartementet mfl. (2014), s. 8.

<sup>353</sup> Arnesen (2018b), s. 335.

<sup>354</sup> St.prp. nr. 6 (1998–1999), s. 11.

<sup>355</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 (E-2/12, (46)). Dette gjelder også sjømatprodukter, så fremt det ikke er gjort unntak i den aktuelle rettsakten.

<sup>356</sup> Bang (2013), s. 455.

<sup>357</sup> Sejersted (2011), s. 196

Utgangspunktet for dagens rammeverk er EUs *Food Law*, som er navnet på forordning (EF) 178/2002. *Food Law* fastlegger generelle prinsipper for matlovgivningen, og fungerer som en «rammelov» og utgangspunkt for dagens, så vel som fremtidens regelverk.<sup>358</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>359</sup>

Ansvar 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>360</sup> Regelutviklingen baseres med andre ord på lignende prinsipper som etter SPS-avtalen.

Regler etablert etter føre-var-prinsippet i EUs *Food Law* kan by på problemer i forhold til SPS-avtalen. SPS-avtalen implementerer ikke et føre-var-prinsipp som sådant, og forholdet mellom en ev. folkerettslig sedvanerettsregel og SPS-avtalen er ikke klart.<sup>361</sup> Det er uklarhet knyttet til både *om* et slikt prinsipp eksisterer i folkerettslig sedvanerett (særlig på området for mattrygghet) og det *ev. innholdet* i en slik regel. SPS-avtalen godtar midlertidig unntak fra risikovurderings-prinsippet, der det vitenskapelige bevisgrunnlaget er «utilstrekkelig» til å foreta en risikovurdering, art. 5 (7). Det er klart at føre-var-prinsippet er *reflektert* i denne regelen, men prinsippet er ikke uttømmende skrevet inn i bestemmelsen som et unntak fra pliktene traktaten oppstiller.<sup>362</sup> Ankeinstansen har vurdert det slik at føre-var-prinsippet «does not override» bestemmelsene i art. 5 (1) og (2) om risikovurderinger.<sup>363</sup>

Til forskjell fra SPS-avtalen, godtar EUs *Food Law* midlertidige SPS-tiltak, der det «stadig er videnskabelig usikkerhet» om skadelige virkninger for helsen.<sup>364</sup> Denne ordlyden går lenger enn SPS-avtalen art. 5 (7) (se 3.4.3.2 om tolkingen av

---

<sup>358</sup> St.prp. nr. 47 (2007–2008), s. 4.

<sup>359</sup> Forordning (EF) 178/2002, art. 1., art. 5.

<sup>360</sup> Se f.eks. Forordning (EF) 178/2002, art. 6, 7 og 9.

<sup>361</sup> *EC – Hormones*, ankeinstansrapporten, (124).

<sup>362</sup> *EC – Hormones*, ankeinstansrapporten, (124).

<sup>363</sup> *EC – Hormones*, ankeinstansrapporten, (125).

<sup>364</sup> Forordning (EF) 178/2002, art. 7 (1).

denne), og godtar i prinsippet også SPS-tiltak der det foreligger tilstrekkelig forskningsmateriale til å foreta en risikovurdering, men der risikoen er usikker. *Joanne Scott* er likevel av den oppfatning at ECJ i sin *tolking* «resembles the language of the [Appellate Body] in *Hormones*». <sup>365</sup>

Til å utarbeide uavhengige, vitenskapelige vurderinger og yte vitenskapelig og teknisk bistand i lovgivningsarbeidet, etablerte Food Law et selvstendig europeisk mattrygghetsorgan, EFSA (European Food Safety Authority). <sup>366</sup> Kommisjonen har «ekstrem tillit» til EFSA, som foretar risikoanalysene som ofte er «fundamentet» for selve regelutviklingen. <sup>367</sup> EU er fortsatt aktive i internasjonale standardsettende organer, som i Codex-komiteer, og baserer seg også på deres tekster i sin regelutforming. <sup>368</sup>

Også norske eksperter deltar i ESTA, og Norge må bidra økonomisk til dets organisasjon. <sup>369</sup> Videre deltar Norge som observatør til EFSA's rådgivende forum, som består av tjenestemenn fra EUs medlemsland, og komiteer og arbeidsgrupper som jobber mer direkte med utforming og iverksetting av regelverk. <sup>370</sup> Dette er områder hvor Norge kan bidra i *regelutformingen*, og fremme norske sjømatinteresser.

Food Law-forordningen tar en såkalt «fra fjord/jord til bord»-tilnærming. Dette innebærer at man ikke kun ser på sluttproduktet, men mattrygghet i hele produksjonskjeden, fra primærproduksjon og produksjon av fôr, til næringsmiddelet overrekkes til forbrukeren. <sup>371</sup> Food Law er gjenspeilet i den norske Matloven. <sup>372</sup>

---

<sup>365</sup> Scott (2007), s. 128.

<sup>366</sup> Forordning (EF) 178/2002, art. 22.

<sup>367</sup> Downes (2014), s. 115.

<sup>368</sup> Mattilsynet (2020a), s. 1.

<sup>369</sup> For en videre oversikt over hvordan Norge påvirker utformingen av EUs matpolitikk, se Lie (2010), s. 89 flg.

<sup>370</sup> Veggeland (2011b), s. 13.

<sup>371</sup> Forordning (EF) 178/2002, innledende betraktninger (fortalen) punkt 11–14.

<sup>372</sup> 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.

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 SPS-tiltak. Dagens regelverk er omfattende og er i dag regnet for å tilby den høyeste matsikkerheten i verden.<sup>373</sup> EUs høye matstandard skyldes bl.a. sterke forbrukerkrefter innad i EU.<sup>374</sup>

Regelverket utvikles og oppdateres systematisk. For fisk- og sjømat er særlig forordningene og direktivene tatt inn i den såkalte *hygienepakken*<sup>375</sup> og *fiskehelse direktivet*<sup>376</sup> av betydning. Hygienepakken inneholder regler som retter seg mot virksomheter i alle ledd av matproduksjonskjeden, og integrerer HACCP-prinsippene. Dette inkluderer fiskeslakterier, fiskemottak, bearbeidingsindustrien og oppdrett. Regelverket fastsetter både generelle prinsipper for næringsmiddelhygiene og særlige hygieneregler for animalske næringsmidler, som fisk, og virksomheter som driver med disse. 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.<sup>377</sup> Fiskehelse direktivet gjelder bl.a. dyrehelsemessige vilkår for omsetningen av sjømat 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 næringsmiddelvirksomheten,<sup>378</sup> men for å påse at virksomhetene overholder regelverket er statene forpliktet til å drive omfattende, målrettet og effektiv *kontroll og overvåking*.<sup>379</sup> Forutsetningen

<sup>373</sup> Young, A. (2014), s. 909.

<sup>374</sup> Doherty (2010), s. 2.

<sup>375</sup> Hygienepakken består av Forordning (EF) 852/2004, Forordning (EF) 853/2004, Forordning (EF) 882/2004 og Forordning (EF) 854/2004 (de to sistnevnte er nå erstattet av forordning (EU) 2017/625).

<sup>376</sup> Rådsdirektiv 2006/88/EF.

<sup>377</sup> Se videre St.prp. nr. 46 (2007–2008), s. 2.

<sup>378</sup> Forordning (EF) 178/2002 art. 17 (1), (19).

<sup>379</sup> Forordning (EF) 178/2002 art. 17 (2).

for den begrensede grensekontrollen er nettopp gjensidig godkjenning av hverandres myndigheter og økt kontroll på avsenderstedet. Dette skjer i hovedsak gjennom overvåkings- og kontrollprogrammer hos den kompetente myndighet på avsenderstedet, både for levende dyr og animalske næringsmidler.<sup>380</sup> Kravene til offentlig kontroll følger bl.a. av kontrollforordningen.<sup>381</sup> Formålet er å sikre at europeiske myndighetsreguleringer er harmoniserte og at det foreligger systemer for å sikre etterlevelse av regelverket.<sup>382</sup> I Norge er Mattilsynet departementenes utøvende kontroll- og overvåkingsorgan. Mattilsynet tar stikkprøver, stiller krav til internkontroll og utfører tilsyn og kontroll med oppdrettsanlegg, slakterier, matprodusenter og utsalgssteder. Som vi skal se under i 4.3.3. utsteder Mattilsynet også sertifikater i eksporten av sjømat til land utenfor EØS. Også her søker EU-lovgivningen å harmonisere modeller for offisielle sertifikater og regler for utstedelse av slike sertifikater.<sup>383</sup>

ESA er gitt kontrollmyndighet og foretar hvert år en rekke inspeksjoner for å påse at norske myndigheter etterlever EØS-forpliktelsene.<sup>384</sup> ESA fører lister over eventuell mangel på etterlevelse og kan, dersom avviket vedvarer, bringe saken inn for EFTA-domstolen.

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>385</sup> Reglene har hatt stor praktisk betydning og utgjør i dag «hoveddelen av all offentlig regulering

---

<sup>380</sup> St.prp. nr. 6 (1998–1999), s. 6 og 7.

<sup>381</sup> Forordning (EU) 2017/625 erstattet fra 2019 kontrollforordningene, Forordning (EF) 882/2004 og Forordning (EF) 854/2004. Den nye kontrollforordningen samler tidligere regelverk i én forordning. Kontrollforordningen harmoniserer reglene om utstedelse av sertifikater og forebygging av dyresykdommer, samt importkontroll av næringsmidler fra tredjeland. Denne er innlemmet i EØS-avtalen, og venter godkjenning av Stortinget, se Prop. 7 S (2019–2020).

<sup>382</sup> Forordningen 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>383</sup> Se forordning (EU) nr. 2017/625, kapittel VII.

<sup>384</sup> Rapporter fra ESAs inspeksjoner finnes på: <http://www.eftasurv.int/internal-market-affairs/areas-of-competence/food-safety/veterinary-inspections/> (hentet 28.02.20).

<sup>385</sup> NOU 2012:2, s. 649.

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>386</sup> Gjennom komiteer, ekspertgrupper o.l. kan Norge 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. <sup>387</sup> Som påpekt av *Frode Veggeland* dreier det meste av lovgivningen seg uansett 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>388</sup>

### **4.3 Administrative krav til norske sjømatprodusenter, eksportører og myndigheter for å påse at importstatens beskyttelsesnivå overholdes**

#### **4.3.1 Innledning: Krav til samsvar med importstatens reguleringer**

Til nå har vi vurdert hvilke materielle krav norsk sjømat må oppfylle for å entre et utenlandsk marked. Disse er de til enhver tid gjeldende SPS-tiltak i importstatens lovgivning. Det er de lokale myndighetene i importstaten som i siste rekke kontrollerer at norsk sjømat overholder kravene til produksjonsmetoder, hygiene, restverdier, sykdom mv. Dette kapittelet behandler nærmere hvordan lokale myndigheter i importstaten

---

<sup>386</sup> NOU 2012:2, s. 647.

<sup>387</sup> EØS-landene kan i visse tilfeller fastsette strengere regler enn EU-lovgivningen. Forordning (EF) 178/2002 har f.eks. en generell sikkerhetsklausul i art. 54. Videre bør de alminnelige unntakene i EØS-avtalen art. 13 fortsatt gjelde i de tilfeller EU-lovgivningen ikke selv regulerer unntaksadgangen, slik at import eller eksportrestriksjoner kan være lovlige så fremt de kan rettferdiggjøres ut fra hensynet til bl.a. «offentlig moral, orden og sikkerhet, vernet om menneskers og dyrs liv og helse [og] plantelivet». Siden området for mattrygghet er såpass gjennomregulert og basert på vitenskapelige prinsipper skal det nok mye til for at unntak kan gjøres.

<sup>388</sup> Veggeland (2011b), s. 27.



påser at norsk sjømat holder en slik kvalitet at importstatens beskyttelsesnivå tilfredsstilles.

Tradisjonelt har slik kontroll og sikring skjedd gjennom grensekontroll, hvor matprodukter også gjennomgår fysisk kontroll. Fysisk grensekontroll med alle næringsmidler som krysser grensen, ville imidlertid vært en omfattende og kostbar affære. Videre kan det være vanskelig å utøve fysisk grensekontroll effektivt og næringsmiddelet kan, ved å bli stående på grensen, forringes. I tillegg til dette er det flere krav importstaters matlovgivning stiller til utenlandske produkter, som ofte ikke *kan* kontrolleres ved fysisk grensekontroll. Dette gjelder f.eks. fysiske krav til oppdrettsanlegg eller krav til selve driften av anlegg eller fiskeri (f.eks. avstand mellom merdene, hygienekrav, sykdomsstatistikk eller utbrudd av sykdom mv.). Løsningen har vært at statene i større grad stiller krav til at den eksporterende stat må dokumentere eller forsikre at næringsmiddelet oppfyller de produksjonskrav eller helsekrav, som stilles i importstatens nasjonale lovgivning. Dette gjøres ofte ved at det stilles krav til eksportstatens nasjonale regelverk og at det finnes kompetente myndigheter til å overse overholdelse av dette regelverket. I EØS er regelverket harmonisert og overholdelse av nasjonalt regelverk tilsvarende overholdelse av EØS-regelverket. Betydningen av dette for grensekontrollen behandles i 4.4.2.

### 4.3.2 Ekvivalens

Siden hvert eneste land – i mangel av harmonisering eller gjensidig anerkjennelse av regelverk – i praksis har egne standarder for mattrygghet, er det klart at eksportører i tillegg til eget nasjonalt regelverk blir nødt til å forholde seg til mange forskjellige lands regelverk. Norsk sjømat eksporteres til nærmere 150 land, og møter dermed en hel rekke forskjellige krav. Dette er handelshindrende i seg selv. SPS-avtalen erkjenner dette problemet og oppfordrer statene til å anerkjenne andre staters SPS-regelverk som likeverdige.<sup>389</sup>

---

<sup>389</sup> SPS-avtalen art. 4.

Etter SPS-avtalen art. 4 skal en importstat godta andre lands SPS-tiltak som *ekvivalente*, selv om disse tiltakene avviker fra deres egne, så fremt eksportstaten objektivt påviser overfor importstaten at dens tiltak oppnår importstatens ønskede nødvendige beskyttelsesnivå. Annet enn dette inneholder ikke SPS-avtalen noen definisjon av «ekvivalens», men som påpekt av *Humberto Zúñiga Schroder* tillater i et nøtteskall ekvivalens:

«...importing countries to rely on *different* foreign measures, technical regulations and standards (including control and inspection systems), provided that they achieve the level of protection desired by the importing Member».<sup>390</sup>

Det er flere fordeler med ekvivalensordninger og det må antas at disse generelt er handelsfremmende, siden den eksporterende parten kan forholde seg til eget regelverk i oppfyllelsen av importstatens nødvendige beskyttelsesnivå. Videre gir ekvivalensordninger partene innsikt i og forståelse for hverandres regelverk, og skaper tillit mellom handelspartene. Dette reduserer behovet for spesielle helsesertifikater, listeføring, revisjon og inspeksjon i eksportstaten, samt inspeksjoner, analyser og fysisk kontroll med produktet ved grenseklarering. Kostnadene og risikoen for eksportører og produsenter reduseres således også, og de slipper ofte forholde seg til to sett regelverk og føre testing og kontroll dobbelt. Endelig øker ekvivalensordninger både forbrukernes tillit til og tilgang på utenlandske produkter. Sør-Korea har f.eks. sett det nødvendig å foreta ekvivalenslignende vurderinger og fremforhandle en MoU med Norge, for å skape tillit til norsk sjømat blant sør-koreanske forbrukere.<sup>391</sup>

SPS-avtalen art. 4 aksepterer at selv om to tiltak er forskjellige, kan de begge være tilstrekkelige for å nå samme beskyttelsesnivå. SPS-komiteens avgjørelse om ekvivalens gir videre veiledning for vurderingen av ekvi-

---

<sup>390</sup> Schroder (2011), s. 99.

<sup>391</sup> MoUen er ennå ikke signert. Bakgrunnen for at sør-koreanske forbrukere har hatt dårlig tillit til norsk sjømat skyldes visstnok lobbyvirksomhet fra sør-koreanske aktører som bl.a. har skapt et uriktig bilde av antibiotika-innhold i norsk sjømat, jf. samtale med Helen Christiansen, Seniorrådgiver, Mattilsynet, Hovedkontoret, Avdeling fisk og sjømat, Seksjon eksport og import, den 29.04.20.

valens.<sup>392</sup> Ekvivalens kan godtas for «a certain product or categories of products, or on a systems-wide basis».<sup>393</sup> Det kan være snakk om å godkjenne en spesiell produksjonsmetode som tilsvarende eller selve systemet for inspeksjon og kontroll i eksportstaten. I tillegg til SPS-komiteens avgjørelse om ekvivalens, har alle «de tre søstre» retningslinjer for ekvivalensvurderinger.<sup>394</sup>

Codex-retningslinjene for vurderinger av ekvivalens på mattrygghetsfeltet deler ekvivalensordninger i tre kategorier.<sup>395</sup> Ekvivalensordninger kan *for det første* knytte seg til selve infrastrukturen for mattrygghet, inkludert det rettslige rammeverket (matlov og kontroll-lovgivning), myndighetsstrukturen og håndhevingsmekanismer. *For det andre* kan de knytte seg til programdesign, implementering og overvåking. Dette inkluderer dokumentering av systemene, overvåkingsmekanismene, utførelse, avgjørelse- og handlingskriterier, laboratoriumskapasitet, transportinfrastruktur og regler for sertifisering og tilsyn. *Endelig* nevner retningslinjene at ekvivalensordningene kan knytte seg til mer spesifikke betingelser, som krav til det enkelte anlegg og dets konstruksjon; utstyr, verktøy og innretninger; produksjonsmetoder og HACCP-planer; prosedyrer og inspeksjoner; og metoder for prøvetaking og inspeksjoner.

Det er ingen generell plikt til å akseptere ekvivalens, kun der det kan *objektivt påvises* at eksportstatens SPS-tiltak oppnår minimum tilsvarende beskyttelsesnivå som i importstaten. Det er altså importstatens ønskede nødvendige beskyttelsesnivå, som anvendes i sammenligningsgrunnlaget. Eksportstaten har bevisbyrden for at deres regelverk oppnår tilsvarende nivå for mattrygghet.<sup>396</sup> Det kan til tider være vanskelig å påvise at reglene tilfredsstillende et tilsvarende beskyttelsesnivå, noe som forutsetter at reglene er noenlunde sammenlignbare. Importstaten bør derfor bl.a. forklare formålet og hensynene bak tiltaket, klargjøre den risikoen tiltaket forsøker å adressere, og gi tilgang på den risikoanalysen som ligger bak

---

<sup>392</sup> SPS-komiteen (2004).

<sup>393</sup> *Ibid.*, avsnitt 1.

<sup>394</sup> For en gjennomgang av disse, samt videre henvisninger, se Schroder (2011), s. 113 flg.

<sup>395</sup> FAO/WHO (2003a), avsnitt 13.

<sup>396</sup> *EC – Hormones*, ankeinstansrapporten, ved note 250.

tiltaket (se også over om gjennomsiktighet).<sup>397</sup> På den andre siden må også importstaten gis tilsvarende informasjon om eksportstatens tiltak, og «etter anmodning gis rimelig adgang til inspeksjon, prøvetaking og andre relevante prosedyrer».<sup>398</sup> Revisjon i det andre landet kan altså ofte være ønsket.

Etter anmodning fra en av statene, skal det innledes konsultasjoner «med sikte på» å komme fram til bilaterale eller multilaterale avtaler om anerkjennelse av SPS-tiltak som ekvivalente.<sup>399</sup> Det er altså etter art. 4 en plikt til konsultasjoner, og «avtale» er den foretrukne formen for godkjenning av SPS-tiltak som ekvivalente. Det er imidlertid ingen plikt etter SPS-avtalen til å gjøre det i denne formen.

Det finnes eksempler på at land har inngått denne typen avtaler, men i praksis er det likevel få gjensidig anerkjennende ekvivalensavtaler – bilaterale som multilaterale. Canada er et eksempel på et land som har opptil flere avtaler eller MoUer innenfor handel med sjømat.<sup>400</sup> Det typiske i disse avtalene er at partene anerkjenner hverandres *kontroll- og inspeksjonssystemer* som likeverdige, og at de anser helsesertifikater fra respektive lands myndigheter som bevis for at man oppfyller en tilstrekkelig standard. Avtalen mellom Canada og Thailand har for eksempel til formål å godkjenne som ekvivalent «the other Party's fish and fishery products inspection and control system governing raw materials, holding, handling, transporting, processing, packaging, and trade in fish and fishery products».<sup>401</sup> Videre innfører en ordning mellom Brazil, Argentina, Uruguay og Chile et felles helsesertifikat for handelen av sjømatprodukter mellom disse statene.<sup>402</sup>

Det finnes også eksempler på avtaler som gjelder *produksjonsmetoder*. Det kan f.eks. avtales at varmebehandling av et produkt tilsvarer at

---

<sup>397</sup> *Ibid.* avsnitt 2.

<sup>398</sup> SPS-avtalen art. 4 (1) *in fine*.

<sup>399</sup> SPS-avtalen art. 4 (2).

<sup>400</sup> Dette inkluderer bl.a. avtaler med Australia, Ecuador, Island, Indonesia, Japan, New Zealand og Filippinene. Gjengitt av Veggeland (2004), s. 42.

<sup>401</sup> Se Avtale mellom Canada og Thailand om ekvivalens for sjømatprodukters inspeksjons- og kontrollsystemer, art. 4.

<sup>402</sup> Se SPS-komiteen (2005), avsnitt 94.

produktet har status som sykdomsfri.<sup>403</sup> Et annet eksempel inkluderer at «a combination of heat treating of the milk, continual heating of the curd and the rapid acidification by the added starter cultures as well as the intense brining and long ripening period» er tilsvarende trygt pasteurisering, i osteproduksjon.<sup>404</sup>

Endelig er det også eksempler på at statene enes om prosessene for *hvordan ekvivalensvurderinger skal foretas*, slik at avtalen åpner for fremtidige ekvivalensordninger.<sup>405</sup>

Det er nok flere grunner til at statene generelt har vært lite villige til å fremforhandle avtaler om ekvivalens innenfor matområdet.<sup>406</sup> Prosessen det legges opp til i Codex sine retningslinjer for ekvivalens er omfattende. Kompleksiteten av og ressursene det kreves for å gjøre denne typen vurderinger i inngåelsen av slike avtaler, er nok ofte utslagsgivende.<sup>407</sup> Norge deltar imidlertid i en arbeidsgruppe i Codex, som jobber med å utvikle nye og enklere retningslinjer for ekvivalens.<sup>408</sup> Til dette kan tilføyes at avtalepartens regelverk fort kan endre seg, noe som forutsetter nye vurderinger. Det er derfor vanligere at statenes ekvivalensvurderinger foretas mer forbeholdent og uformelt.

### 4.3.3 Ekvivalenslignende vurderinger: Særlig om helsesertifikater

#### 4.3.3.1 Innledning

På grunn av den over omtalte skepsis mot å inngå ekvivalensavtaler, foretas som oftest vurderingene ensidig fra importstatens side og er mer

---

<sup>403</sup> Eksempelen er tatt fra en vurdering av ekvivalens for regler om bekjempelse av munn og klovsyke i Japan, se SPS-komiteen (2001a).

<sup>404</sup> Eksempelen er tatt fra en vurdering av ekvivalens for sveitsisk osteproduksjon i eksporten til Australia, se videre SPS-komiteen (2001b).

<sup>405</sup> Se f.eks. CETA, vedlegg 5-E.

<sup>406</sup> Schroder (2011), s. 107; Scott (2007), s. 167.

<sup>407</sup> Dette bekreftes av Martin Hlinka, Seniorrådgiver, Mattilsynet, hovedkontoret, avdeling fisk og sjømat, seksjon eksport og import, i samtale den 22.04.20.

<sup>408</sup> Samtale med Helen Christiansen, Seniorrådgiver, Mattilsynet, Hovedkontoret, Avdeling fisk og sjømat, Seksjon eksport og import, den 29.04.20.

*ad hoc* av natur.<sup>409</sup> På sjømatområdet vil det typisk være slik at det foretas en vurdering av eksportstatens reguleringer og inspeksjonssystemer for hvordan fiskeriene og anleggene drives. Et nyere eksempel finner vi i USA sin notifisering til WTO av ekvivalens for Vietnams system for mallefisker, og at landets matmyndigheter har «reviewed Viet Nam's laws, regulations, and inspection system as implemented and has determined that Viet Nam's siluriformes fish inspection system is equivalent to the system that the United States has established».<sup>410</sup>

Slike vurderinger kan skje ved faktisk inspeksjon og revisjon i eksportstaten, eller ved en gjennomgang av regler og systemer gjort fra importstaten. Med *revisjon* siktes det til vurderinger av eksportstatens kontroll-, inspeksjons- og sertifiseringssystemer og regelverk. Med *inspeksjon* siktes det til ettersyn og besiktigelse av eksportstatens enkelte virksomheter. En tredje metode er at statene gjennom bi- eller multilaterale konsultasjoner, blir enige om hvilke dokumenter og sertifikater som må følge med et parti, som bevis på at man overholder importstatens regler. Resultatet av disse vurderingene er at importstaten – forutsatt at vurderingene er tilfredsstillende – godtar at eksportstatens system er egnet til å sikre overholdelse av importstatens reguleringer og at fiskeriene og anleggene drives forsvarlig for eksport til det aktuelle landet.

Disse tre typer vurderinger glir over i hverandre, og det hender at alle eller kun én eller to av vurderingene foretas. Videre kan de skje i forskjellig rekkefølge. I eksporten til EU – og dermed også til EØS og Norge – stilles det f.eks. strenge krav til at eksportører kan godtgjøre at produksjonskjeden tilfredsstiller EUs matlovgivning, og at nasjonale myndigheter er kompetente til å drive effektiv kontroll. Dette gjøres ved at Kommisjonen foretar revisjon og inspeksjon i eksportlandet.<sup>411</sup> Dersom denne er tilfredsstillende settes landet og virksomheten på henholdsvis en liste over tredjeland og virksomheter hvor ifra import av dyreprodukter er tillatt.<sup>412</sup> Denne prosessen er også en form for

---

<sup>409</sup> Scott (2007), s. 168.

<sup>410</sup> SPS-komiteen (2019).

<sup>411</sup> Se Forordning (EU) 2017/625 art. 120.

<sup>412</sup> Forordning (EU) 2017/625 art. 127, forordning (EU) 2019/625 art. 5

«ekvivalensvurdering». Norge må altså godta import fra produsenter og land som står på EUs lister, og kan ikke egenhendig godta utenlandske produsenter og land.<sup>413</sup> Listene er tatt inn i vedlegg I til EØS-avtalen. Etter at produsent og myndigheter er godkjent, føres det jevnlig tilsyn for å påse at EU-lovgivningens krav overholdes. Videre krever EU-lovgivningen at det med hver forsendelse følger dokumentasjon på at regelverket er overholdt (helsesertifikat mv.).<sup>414</sup>

I det følgende behandles først de krav til attesting som stilles til norsk sjømat i eksporten, før vi ser nærmere på inspeksjon og revisjon gjort av importstaten, i Norge.

#### 4.3.3.2 Helsesertifikater

For Norge sin del – hvor mye av handelen med sjømat er historisk og hvor land tradisjonelt har hatt både tillit og kjennskap til norsk fiskerier, dens organisasjon og forvaltning – støtter importstatene seg i stor grad på helsesertifikater, fremforhandlet mellom de respektive staters myndigheter. Tilsvarende mer «formelle» ekvivalensavtaler, gjør også helsesertifikater det mulig for importland å stole på eksportlandets ulike tiltak og reguleringer. Helsesertifikatet er et bevis på at produsent følger reglene i sin produksjon av næringsmidler, og at produktet holder tilstrekkelig kvalitet til å oppfylle importstatens nødvendige beskyttelsesnivå. Generelt sett er det produsent og eksportør som har ansvaret for å etterleve regelverket og sikre at maten som eksporteres tilfredsstillende de enkelte markedenes krav. Mattilsynet har imidlertid overordnet ansvar for kontroll og bekrefter at kravene er oppfylt av virksomhetene når de utsteder sertifikater.

De fleste land godtar et *generelt helsesertifikat*, som inneholder informasjon om hva varepartiet består av, beskrivelse av varen(e), foredlingsgrad og vekt; sjømatproduktens opphav, produsent og/eller foredlers kontaktinformasjon; og forsendelsens destinasjon.<sup>415</sup> Videre

---

<sup>413</sup> Se EØS-avtalen vedlegg 1, innledende del, nr. 7.

<sup>414</sup> Forordning (EU) 2019/625 art. 5 (4).

<sup>415</sup> Se et eksempel på en generelt helsesertifikat her: [https://www.mattilsynet.no/skjema/2123\\_sunnhetsattest\\_generell\\_engelsk\\_2010\\_03\\_specimen.2070/binary/2.1.23%20Sunnhetsattest%20generell%20engelsk%202010%2003%20specimen](https://www.mattilsynet.no/skjema/2123_sunnhetsattest_generell_engelsk_2010_03_specimen.2070/binary/2.1.23%20Sunnhetsattest%20generell%20engelsk%202010%2003%20specimen) (hentet 23.04.20).

inneholder sertifikatet attestering av hvilke krav, i hvilket regelverk, varene møter og hvilken myndighet som fører kontroll.

I det generelle helsesertifikatet Norge opererer med er det EUs overnevnte matlovgivning, med tilhørende forordninger og direktiver, som attesteres. At mange land godtar dette generelle helsesertifikatet, er et bevis på at det at Norge har inkorporert EUs matlovgivning – som er ansett å være «best practice» og strengt – ofte virker positivt på tilliten til norsk sjømat.

Også her har Codex retningslinjer for – og stiller krav til – utformingen av helsesertifikater.<sup>416</sup> Et generelt prinsipp er at helsesertifikater kun skal være påkrevd hvor attestering og essensiell informasjon er «necessary to ensure that food safety and/or fair practices in the food trade requirements are met», og at helsesertifikatene skal være «confined to essential information that is related to the objectives of the importing country's food inspection and certification system».<sup>417</sup> Det skal videre unngås at land krever mer enn ett sertifikat.<sup>418</sup>

Ikke alle stater stiller krav til helsesertifikat utstedt av eksportstatens myndigheter. Dette gjelder bl.a. Japan og USA. For førstnevnte skyldes dette visstnok historiske grunner, og ansvaret for kontroll med mattryggheten ligger hos de store handelshusene. Disse har inspektører som kontrollerer de få produsentene de importerer fra.<sup>419</sup> I USA er det i hovedsak importør som har ansvaret for å påse at produktet holder tilstrekkelig kvalitet.

Helsesertifikatene utstedes av de lokale *sertifikatkontorene*, som det er rundt 20 stykker av i Norge. Mattilsynets oppgave er å få sertifikatene ut i tide. For sjømat-eksport, som i stor grad er basert på «just in time»-prinsippet, er dette avgjørende. Dette formålet oppfyller som oftest Mattilsynet også. Dersom søknad er sendt før kl. 14, utstedes dette normalt samme dag. Det bør likevel søkes i god tid før partiet forlater landet, slik at Mattilsynet gis en reell mulighet til å føre kontroll. For visse sertifikater kreves det at sjømatproduktet kommer fra en lokalitet uten sykdom,

---

<sup>416</sup> Se FAO/WHO (2001).

<sup>417</sup> *Ibid.*, Section 5, Principle A og C.

<sup>418</sup> *Ibid.*, Section 5, Principle G.

<sup>419</sup> *Ibid.*



noe som forutsetter oppdatert sykdomsstatus. Det kreves derfor i disse tilfellene at det sendes en forhåndsmelding til *tilsynskontoret* – kontoret som jevnlig foretar fysisk kontroll og tilsyn med produsent, og har ansvar for implementeringen av overvåkingsprogram etc. – før helsesertifikat kan utstedes.<sup>420</sup> Kina krever f.eks. at visse produkter av laks ikke kommer fra anlegg hvor det er mistanke om eller påvist PD, ILA og Gyrodactylus. Produsentene må derfor garantere for frihet fra disse sykdommene i egenerklæring, og egenerklæringen må sendes med forhåndsmelding før det kan søkes om sertifikat.<sup>421</sup> *Mattilsynets hovedkontor* fører tilsyn og kontroll av sertifikatkontorene, og at disse utøver sine oppgaver etter prinsipper om likebehandling og i tråd med avtalt måte. Sertifikatene er fysiske sikkerhetspapir, laget på spesialpapir. Helsesertifikatet utstedes for hvert eksportparti, det vil si den mengde varer som samlet føres ut av landet. Partiet kan dermed ha varer fra forskjellige produsenter og bestå av forskjellig type sjømat. At det må følge med hver forsendelse fysisk er oppfattet av næringen som ganske upraktisk og kan virke handelshindrende.<sup>422</sup> Mattilsynet utsteder rundt 60.000 sertifikater hvert år, og 55.000 av disse er for sjømat. Videre fører Mattilsynet *kontroll* med at hvert parti er i overensstemmelse med dokumentkravene som stilles i importstaten. Kontrollen skjer som oftest i form av dokumentkontroll og stikkprøver, men det føres også identifikasjonskontroll (i hovedsak kontroll med at partiet samsvarer med dokumentasjonen). Dersom importlandene avdekker at varene ikke oppfyller importstatens krav, kan det få store konsekvenser for tilliten til varer fra norske produsenter og eksportører, samt til Mattilsynet som tilsynsmyndighet. Dette kan gå utover markedsadgangen til norske varer.

#### 4.3.3.3 Særskilte helsesertifikater

Til tross for at Codex stiller krav om at spesielle attesteringskrav bare stilles der det er nødvendig, er det en generell tendens mot at stadig flere land stiller *særkrav* til norsk sjømat. Som påpekt i *Meld. St. 22* (2012–2013), har det de siste årene vært «en økning i kravene til dokumentasjon på at produktene som eksporteres er trygge [og] at importlandene i økende grad krever egne attester med informasjon knyttet til både mattrygghet og fiskehelse».<sup>423</sup> En kontakt i Mattilsynet påpeker at

---

<sup>420</sup> Dette gjelder bl.a. helsesertifikater for laks til Australia, New Zealand og Kina, og for levende muslinger til Sør-Korea.

<sup>421</sup> Mattilsynet (2020b).

<sup>422</sup> Samtale med Botholf Stolt-Nielsen, administrerende direktør, Ocean Supreme AS, 15.04.20.

<sup>423</sup> Meld. St. 22 (2012–2013), s. 82.

internasjonale produksjonskjeder og i visse tilfeller mangel på sporbarhet, generelt har ført til mindre tillit til mattryggheten (særlig etter den over omtalte hestekjøttskandalen).<sup>424</sup> Særlig på områder som importlandet anser som spesielt relevante og viktige, f.eks. ut fra tradisjon, kreves det derfor at mattryggheten skal dokumenteres og sertifiseres. Vi har over nevnt flere av de særkrav som stilles til norsk sjømat og relevansen av disse. Det hender også til tider at land ønsker krav som ikke er like aktuelle i Norge attestert. Dette kan f.eks. gjelde fravær av sykdommer eller bakterier som ikke er utbredt i Norge, som tropiske sykdommer eller sykdommer som knytter seg til arter Norge ikke eksporterer.

Særkravene kan ta form av særskilte helse- og sunnhetsattestater, veterinærattestater, erklæringer om sykdomssituasjon og restinnhold, listekrav og egenerklæringer. Det er Mattilsynet som også utsteder disse attestatene, og bekrefter i så måte at kravene er oppfylt av produsent og eksportør. Produsent og eksportør må derfor kunne dokumentere hvordan de overholder særkravene.

Er en godkjent som produsent i Norge kan også produktene eksporteres. Mattilsynet fører egne lister med registrerte produsenter og følger EUs system. De fleste land godtar derfor disse listene. Noen land ønsker imidlertid mer informasjon om produsentene og hva de produserer, og krever derfor at sjømatprodusentene er registrert for markedsadgang (listeføring). Dette gjelder bl.a. Kina, Russland, Sør-Korea, Saudi-Arabia, Brazil og Vietnam. Detaljgrad, oppdatering av listene og større eller mindre avvik mellom informasjonen i listene og helsesertifikat (f.eks. adresse, organisasjonsnummer o.l.) har tidvis vært problematisk.<sup>425</sup> Det avgrenses i det følgende mot listeføring, siden listeføring ikke er SPS-tiltak som sådan. Det er likevel et praktisk viktig handelshinder for norsk sjømat.

Det ligger i helsesertifikaters natur, og er også forutsatt i Codex-retningslinjene, at de utformes av eksportstaten.<sup>426</sup> Det er imidlertid

---

<sup>424</sup> Samtale med Martin Hlinka, Seniorrådgiver, Mattilsynet, hovedkontoret, avdeling fisk og sjømat, seksjon eksport og import, den 22.04.20.

<sup>425</sup> Vietnam er et eksempel, hvor kommunikasjonen med vietnamesiske myndigheter også har vært vanskelig, jf. *ibid*.

<sup>426</sup> Se FAO/WHO (2001).

importstaten som bestemmer *innholdet* i sertifikatet.<sup>427</sup> Dette forutsetter kommunikasjon mellom de forskjellige lands myndigheter og det føres som oftest bilaterale forhandlinger om innholdet i helsesertifikatene.<sup>428</sup> Denne typen forhandlinger gir statene anledning til å opplyse om og skape forståelse rundt egen lovgivning, systemer og kontrollmekanismer for mattryggheten. Innholdet bestemmes således gjennom avtaler mellom de forskjellige lands helsemyndigheter og tilsynsorganer, eller i form av bilaterale MoUer.

Også her gjelder de over nevnte prinsipper, lignende prinsippene om ikke-diskriminering, bestevilkårsbehandling og nasjonal behandling (se 3.5.2.). Det er derfor begrenset hva man kan oppnå i forhandlingene om helsesertifikat, siden statene er forpliktet til å behandle like tilfeller likt.<sup>429</sup> Det er imidlertid også her muligheter til å forbedre handelssituasjonen. Man kan omformulere, klargjøre og flikke på formuleringer, fjerne vurderinger fra helsesertifikatet som er irrelevante for Norge (les tropiske sykdommer) eller flytte bekreftelse på samsvar fra parti til systemnivå.<sup>430</sup> Eksempel på sistnevnte kan være at en MoU bekrefter at karpe-sykdommer ikke finnes i Norge, slik at dette ikke trengs attesteres for hvert parti. Også her kan nok kravet i SPS-avtalen art. 6 om pestfrie eller sykdomsfrie områder, spille inn (se 3.4.3.1). Ekvivalenslignende vurderinger kan også føre til at man slipper listeføring i importlandet.

Videre kan nok også forhandlingene arte seg lignende (begrensede) ekvivalens-forespørslar, ved at myndighetene forsøker argumentere for at deres metoder oppfyller eksportstatens lovgivning, slik at et mer generelt

---

<sup>427</sup> Codex-retningslinjene gjør det bl.a. klart at statene skal bestrebe seg på å begrense dokumentasjonen til essensiell informasjon, der dette er nødvendig for å sikre mattryggheten, og unngå flere eller overflødige sertifikater, jf. FAO/WHO (2001).

<sup>428</sup> I Norge er det ofte Mattilsynets hovedkontor, seksjon for eksport, i samarbeid med de forskjellige fagseksjoner, som forhandler med importlandet om hvilken dokumentasjon som skal følge hvert parti. Dette skjer til tider over Skype e.l., brev, e-post eller fysiske møter, eller gjennom ambassaden i det aktuelle landet der det eksisterer språkproblemer.

<sup>429</sup> Det er selvfølgelig ulikheter i risikobildet mellom land og produksjonsområder, slik at krav i en jurisdiksjon til prøvetaking, mens kun krav om egenerklæring i en annen, ikke nødvendigvis er i strid med forbudet mot diskriminering.

<sup>430</sup> Samtale med Martin Hlinka, Seniorrådgiver, Mattilsynet, hovedkontoret, avdeling fisk og sjømat, seksjon eksport og import, den 22.04.20.

helsesertifikat er tilstrekkelig. Norge bør uansett alltid arbeide for bruken av generelle helsesertifikater.

Forhandlingene rundt denne typen særlige helsesertifikater er ikke alltid like enkle. Forfatterens kontakt i Mattilsynet beskriver hvordan Norge i 2015 ble kontaktet av brasilianske myndigheter, som ønsket et nytt helsesertifikat for eksporten av norsk sjømat til Brasil. Diskusjonene hadde foregått i vel et halvt år, med to forskjellige myndigheter i Brasil da enighet endelig så ut til å foreligge. På dette tidspunktet kom imidlertid en tredje myndighet inn, som var uenig i forhandlingsresultatet. Etter ytterligere ett år kom partene til enighet om et sertifikat på omlag 3 sider.<sup>431</sup>

#### 4.3.3.4 Systemrevisjon og inspeksjon

Ekvivalenslignende vurderinger skjer også gjennom faktisk besøk, *systemrevisjon* og *inspeksjon* av eksportstatens virksomheter. Selv om mange land vurderer de generelle helsesertifikatene og at Norge er en del av EUs veterinære område som tilstrekkelig, kommer heller ikke Norge unna at «mange importland [ønsker] å inspisere de norske virksomhetene og Mattilsynets tilsynssystem».<sup>432</sup> Formålet med denne typen vurderinger vil være å påse at systemet er egnet til å sikre overholdelse av importstatens reguleringer, og at fiskeriene og anleggene drives forsvarlig for eksport til det aktuelle landet. Dette vil ofte være tilfellet der importstaten – en tid etter at de relevante myndighetene i Norge og importlandet har kommet til enighet om et helsesertifikat – ønsker å følge opp avtalen og kontrollere at den etterlevs. Videre hender det også at revisjon og inspeksjon skjer på forhånd, før et nytt marked åpner opp for norsk eksport eller før nye produkter får innpass på markedet, i vurderingen av behovet for helsesertifikat.

Også denne typen vurderinger er i tråd med SPS-avtalen. Der et SPS-tiltak «pålegger kontroll på produksjonsnivå, skal medlemmet på hvis territorium produksjonen finner sted, yte nødvendig bistand for å legge forholdene til rette for denne kontrollen og for vedkommende

---

<sup>431</sup> *Ibid.*

<sup>432</sup> Meld. St. 22, s. 82.

kontrollmyndigheters arbeid»,<sup>433</sup> For ekvivalensvurderinger, se også SPS-avtalen art. 4 (1) *in fine*.

Rent praktisk foretas som oftest revisjon og inspeksjon etter importstatens forespørsel til norske myndigheter. Før besøket foregår det dialog mellom de relevante myndigheter, og Mattilsynet bes fylle ut et til dels detaljert spørreskjema om Norges kontrollsystemer, forvaltning, regelverk og virksomheter. Her er visstnok svarene fra Mattilsynet på flere hundre sider.<sup>434</sup> Deretter planlegger Mattilsynet programmet for – og fasiliteter – besøket. De utenlandske myndighetene vil ofte være med Mattilsynet på inspeksjon til forskjellige produsenter, og inspisere produksjonskjeden, virksomhetene og Mattilsynets virksomhet i praksis. Bransjeorganisasjoner er ofte med på deler av besøket og Sjømatrådet bidrar også i det praktiske. Noen land ønsker i større grad bestemme hvilke virksomheter som skal inspiseres (f.eks. Russland) og i hovedsak inspiserer *virksomhetene*. USA informerer f.eks. om at de ønsker å inspiserer, men foretar inspeksjonene selvstendig, uten Mattilsynets bistand. Etter besøket følger importstaten opp med en foreløpig sluttrapport, som en får mulighet til å kommentere, før den endelige tilbakemeldingen foreligger. Dersom importstaten krever avhjelpende tiltak, bør tidsrammer og prosedyrer for oppfølging fremgå av revisjonsrapporten.<sup>435</sup>

Generelt er denne typen revisjon og inspeksjoner meget tid og ressurskrevende. Det forutsetter inngående planlegging og vidtgående korrespondanse. Systemrevisjon kan likevel ha flere positive sider. Systemrevisjon skaper tillit til at Mattilsynet er kompetente til å drive tilsyn og kontroll med at de garantier som gis gjennom sertifikatene overholdes. Fordelen med dette er at importstaten ikke trenger inspiserer hver enkelt virksomhet for godkjenning av eksport til landet. En kunne tenkt seg at der en ny produsent ønsket å komme inn på et marked, måtte importstaten først inspiserer virksomheten. Det samme gjelder der en importstat oppdager problemer med et parti fra en viss produsent, og svartelister denne. Har importstaten tillit til at Mattilsynet er tilstrekkelig kompetente, kan den også stole på at virksomheter som er godkjent i Norge leverer trygg mat, og at Mattilsynet kan påse at produsenter retter avvik. Dersom import-

---

<sup>433</sup> SPS-avtalen, vedlegg C (2).

<sup>434</sup> E-postkorrespondanse med Samantha Tahir-Hafting, Seniorrådgiver, Nærings- og fiskeridepartementet, 27.04.20.

<sup>435</sup> Dette er f.eks. et krav etter FHA EFTA-Georgia art. 4.5 (3).

staten skulle kreve inspeksjon av virksomhetene, er det ikke selvsagt at dette vil skje umiddelbart eller at norske virksomheter er prioritert.

Det kan altså ta meget lang tid før produsenten vil kunne eksportere til landet. Det er heller ikke alltid ønskelig med et ensidig fokus på inspeksjon (eller godkjenning) av de enkelte virksomheter, som tar fokus vekk fra kontroll- og inspeksjonssystemet og kan føre til tilfeldige og vilkårlige resultater. På tross av dette ser en ofte at fokuset til inspektørene til dels skiftes over mot enkeltvirksomhetene, og at dette kan ha en negativ virkning for disse aktørenes markedsadgang.<sup>436</sup> Fra Norges side er det også hevdet at Mattilsynets oppfølging av regelverket og utførelse av inspeksjoner bør være garanti nok for at virksomhetene følger de retningslinjer og det regelverk de skal.<sup>437</sup> Det er derfor ønskelig at andre staters besøk fokuserer på systemrevisjon og ikke inspeksjon av de enkelte bedrifter.

Dette er hensyntatt i enkelte av Norges nyere FHA. Her fremgår f.eks. at «Partene er enige om primært å *revidere* eksportpartens inspeksjons- og sertifiseringssystem» (undertegnede uthevinger).<sup>438</sup> I avtalen med Indonesia presiseres at «behov for å gjennomføre inspeksjon av enkeltbedrifter skal begrunnes og avtales mellom partene».<sup>439</sup> Videre bør revisjonen bygge på internasjonale standarder.<sup>440</sup> På denne måten legges grunnlaget for dypere samarbeid, innsikt og tillit til hverandres systemer.

#### 4.3.3.5 Ekvivalenslignende vurderinger og frihandelsavtaler

I tillegg til at FHA generelt sett gir uttrykk for en velvillighet og et ønske om samarbeid, kan de også forplikte statene til ordninger for ytterligere handelsfasilitering. Dette gjelder også på området for ekvivalenslignende vurderinger.

---

<sup>436</sup> E-postkorrespondanse med Martin Hlinka, Seniorrådgiver, Mattilsynet, hovedkontoret, avdeling fisk og sjømat, seksjon eksport og import, den 27.04.20.

<sup>437</sup> E-postkorrespondanse med Line Bøystad, seniorrådgiver, Landbruks- og matdepartementet, Matpolitisk avdeling, 29.04.20.

<sup>438</sup> FHA EFTA-Filippinene, art. 4.5 (2).

<sup>439</sup> FHA EFTA-Indonesia, art. 2.12 (3).

<sup>440</sup> FHA EFTA-Filippinene, art. 4.5 (1).

For Norge sin del har man f.eks. ønsket «forsøke å etablere et sterkere og klarere regelverk for kontroll og sertifikater ved eksport». <sup>441</sup> Dette gjelder ikke bare multilateralt og gjennom «de tre søstre». Gjennom FHA kan man jobbe for at det generelle helsesertifikatet blir gjengs og at internasjonale standarder legges til grunn for sertifikatene. <sup>442</sup> Videre kan man jobbe for å i «størst mulig grad å begrense antall SPS-sertifikater» og at endringer i sertifikatene må varsles og begrunnes. <sup>443</sup> I avtalen med Colombia forplikter statene seg til å ikke bruke «[SPS-tiltak] knyttet til kontroll, inspeksjon, godkjenning eller sertifisering for å begrense markedsadgang, med mindre dette er vitenskapelig begrunnet». <sup>444</sup>

Det er klart at å redusere antall spesielle SPS-sertifikater kan være nyttig. Å måtte forholde seg til flere forskjellige sertifikater er kostnads- og ressurskrevende for både Mattilsynet og virksomhetene, og det er særlig viktig for sistnevnte at markedsvilkårene er så allmenne som mulig. Det påpekes likevel av næringen at så fremt markedsadgangsvilkårene er forutsigbare og forutberegnelige, er også krav om flere sertifikater overkommelig. <sup>445</sup> Forutberegnelighet kan og bør hensyntas i FHA. I avtalen med Georgia heter det f.eks. at eksportlandet skal gis «tilstrekkelig tid til å tilpasse seg» nye SPS-sertifikater. <sup>446</sup>

Hva gjelder *ekvivalensavtaler* har Norge begrenset med mulighet til å anerkjenne andre staters regelverk eller tilsyn- og kontrollmyndigheter som ekvivalente, med mindre EU allerede har denne typen ordninger med det aktuelle landet. Denne begrensningen er ikke alltid like gunstig der Norge i en forhandlings situasjon ønsker anerkjennelse av sitt regelverk som likeverdig, men ikke har noe å gi i retur. Et forhandlingskort i forsøk på å oppnå unilateral anerkjennelse av ekvivalens, kan likevel være å tilby

<sup>441</sup> Helse- og omsorgsdepartementet mfl. (2014), s. 29.

<sup>442</sup> FHA EFTA-Filippinene, art. 4.6, leser f.eks. «Partene er enige om å samarbeide for i størst mulig grad å begrense antall SPS-sertifikater. Der det kreves offisielle sertifikater, bør disse være utformet i tråd med prinsipper fastsatt i internasjonale standarder».

<sup>443</sup> Som i FHA EFTA-Indonesia, art. 2.12.

<sup>444</sup> FHA EFTA-Colombia, art. 2.13 (3).

<sup>445</sup> Samtale med Botholf Stolt-Nielsen, administrerende direktør, Ocean Supreme AS, 15.04.20. Dette bekreftes også i samtale 27.02.20, med Silje G. Solstad, analytiker med ansvar for markedsadgang i Sjømatrådet.

<sup>446</sup> FHA EFTA-Georgia, art. 4.6.

kompetansebygging om EU-regelverket og hvordan man kan etterleve de strenge kravene i EU.<sup>447</sup>

Visse av Norges FHA legger opp til at det kan forhandles om ekvivalens-ordninger der EU har ekvivalensordninger med den aktuelle staten. I avtalen med Filippinene nevnes at partene skal gå igjennom avtalens SPS-kapittel «med sikte på å utvide behandlingen som gis en ikke-part som samtlige parter har opprettet ordninger med om SPS-regelverk, til å omfatte partene».<sup>448</sup> Det er klart det med «ikke-part» siktes til EU. I avtalen med Tyrkia er dette uttrykt mer eksplisitt, hvor det i art. 2.11 heter at «[E]tter forslag fra en part, skal partene i fellesskap gjennomgå artikkelen med sikte på å gi hverandre slik behandling som de gir EU». Siden CETA legger opp til ordninger for ekvivalens, bør dette også være gjenstand for de pågående FHA-forhandlingene mellom EFTA og Canada.<sup>449</sup> Det er også bekreftet fra EFTA sin side at der en er i forhandlinger med en part som allerede har en avtale eller forhandler med EU, søker EFTA å oppnå tilsvarende ordninger for ekvivalens mellom de tre partene.<sup>450</sup>

## 4.4 Grensekontroll og handelsfasilitering

### 4.4.1 Innledning

Selv om mye av kontrollen med at sjømaten som eksporteres er produsert på en trygg måte og er trygg for menneskelig konsum foretas i

---

<sup>447</sup> Dette ble nevnt som et praktisk eksempel av Helen Christiansen, Seniorrådgiver, Mattilsynet, Hovedkontoret, Avdeling fisk og sjømat, Seksjon eksport og import, i samtale den 29.04.20.

<sup>448</sup> FHA EFTA-Filippinene, art. 4.11.

<sup>449</sup> EFTA og Canada forhandler for tiden om en mulig utvidelse og modernisering av den allerede eksisterende FHA mellom partene. Mye av bakgrunnen for dette er naturlig nok CETA, og at EFTA forsøker å inngå avtaler parallelt med EU. Se videre om forhandlingene mellom EFTA og Canada her, <https://www.efta.int/Free-Trade/news/EFTA-and-Canada-Heads-delegation-meet-continue-exploratory-discussions-516966> hentet 11.06.20.

<sup>450</sup> E-post korrespondanse med Bruno Hassig, Officer, Trade Relations Division, EFTA, 24.04.20.



eksportstaten, er det fortsatt til dels omfattende grensekontroll i mot-takerland. For det første gjelder dette naturlig nok kontroll med at de krav til dokumentasjon som er behandlet over, er overholdt. Videre kan det også føres «identitetssjekk» – en visuell kontroll med at det faktisk er det produktet som sertifikatet gir uttrykk for, som eksporteres (dette inkluderer opprinnelsesbevis, SPS-merking, godkjenningsnummer osv.). Endelig føres det også fysisk kontroll i form av inspeksjon av innholdet i forsendelsen, at produktet ikke medfører helserisiko, sensor kontroll, og kontroll med pakking og temperatur. I visse tilfeller inkluderer dette prøvetaking og utprøving i laboratorium, og medfører karantene. I mangel av riktig helsesertifikat blir forsendelsen som oftest avvist, og ved manglende samsvar etter fysisk kontroll, destruert (eller returnert).

Disse prosessene må sees i sammenheng med bestemmelsene i SPS-avtalens vedlegg C om kontroll, inspeksjon og godkjenningsprosedyrer. Videre legger også WTOs *Avtale om handelsfasilitering* til rette for at grensepasseringen skal standardiseres, forbedres og forenkles.<sup>451</sup>

Vi nøyer oss med å nevne at handelsfasiliteringsavtalen forsøker å avklare og forbedre relevante aspekter ved GATT art. V, VIII og X, forbedre tollsamarbeidet mellom medlemmene, og øke bistanden og støtten til kapasitetsoppbygging i utviklingsland. Det er antatt at avtalen vil gi substansielle kostnadsreduksjoner for eksporten, noe som i Norge er av særlig betydning for sjømatnæringen.<sup>452</sup> Siden handelsfasiliteringsavtalen ikke har direkte relevans for mattryggheten, avgrenses det mot denne i det følgende.

Den økte kontrollen nasjonalt i EØS (se kapittel 4.2.3.), medførte at grensekontrollen mellom Norge og andre EØS-land i det vesentlige ble avskaffet. Innledningsvis behandles betydningen av dette for norsk sjømatnæring.

---

<sup>451</sup> Prop. 155 S (2014–2015), s. 5.

<sup>452</sup> Prop. 155 S (2014–2015), s. 6–7.

#### 4.4.2 Betydningen av «veterinæravtalen» for grensekontrollen i eksporten innad i EØS

Gjensidig anerkjennelse av regelverk på matområdet har vært et sentralt prinsipp i EUs matlovgivning helt siden *Cassis de Dijon*-avgjørelsen på slutten av 1970-tallet.<sup>453</sup> Gjennom vedlegg I til EØS-avtalen og den såkalte «veterinæravtalen», ble også markedsadgangen for norsk sjømat til Norges største eksportmarked vesentlig forenklet. Den veterinære grensekontrollen er i dag fjernet mellom EØS-landene. Mellom EØS-landene er det dermed ikke «eksport» av sjømat som sådan – hvis en ser bort fra tollene på sjømat inn til EU – men *samhandel*.

Det har vært av enorm praktisk og økonomisk betydning for norsk sjømatnæring at Norge ble en del av EUs «indre matmarked», noe man vanskelig kan overdrive viktigheten av.<sup>454</sup> Det var nettopp sjømatnæringen og meldinger om problemer med grensepasseringen til EU allerede kort tid etter EØS-avtalen tredde i kraft, som la press på Norge for å bli en del av markedet.<sup>455</sup>

BREXIT vil føre til at Storbritannia, et viktig eksportmarked for Norge, faller utenfor veterinærområdet.<sup>456</sup> I denne forbindelse har det vært ytret bekymring fra norske fiskeeksportørers side om at fisken kan bli stående og råtne på grensen.<sup>457</sup> Det er ventet at Norge (EFTA) inngår en FHA med Storbritannia som sikrer forenklet adgang til britiske markeder.<sup>458</sup> Det vil da være viktig at dagens vilkår for handel videreføres

---

<sup>453</sup> 120/78 *Rewe-Zentral AG mot Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*. Saken gjaldt en tysk brennevinimportørers 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.

<sup>454</sup> Regelverket medfører også at Norge må føre streng kontroll i tråd med EU-regelverket med animalske produkter som kommer inn i EØS fra tredjeland. Norge representerer i så måte den ytre grensen for EUs indre matmarked. Dette vil ikke bli omhandlet her.

<sup>455</sup> Se Veggeland (2011), s. 16.

<sup>456</sup> I 2019 var det kun tre land Norge eksporterte større mengder sjømat til enn Storbritannia: Polen, Danmark og Kina.

<sup>457</sup> Finsveen (2019).

<sup>458</sup> Regjeringen (2020b).

i så stor utstrekning som mulig, og at Storbritannia anerkjenner norsk regelverk som ekvivalent. Det ville videre gavnet norsk sjømateksport om Storbritannia og EU inngikk lignende avtaler som det Sveits har med EU på området for kontroll med næringsmidler, slik at Storbritannia i praksis blir en del av det indre matmarked.

#### 4.4.3 Regler for grensekontrollen med sjømatprodukter

I land utenfor EØS møter norsk sjømat til tider omfattende grensekontroll. Grensekontrollens intensitet baseres som oftest på varens risikoprofil. For det første vil det si at ekvivalensavtaler og kunnskap om andre lands systemer og lovgivning – som bygger tillit til produktets kvalitet og produksjon – klart kan ha en positiv effekt i form av lavere intensitet. For det andre vil det si at der et land har grunn til å tro – f.eks. på grunnlag av erfaring – at produkter fra et land til tider er av mindre god kvalitet, vil dette ofte øke kontrollintensiteten. Og motsatt, der en eksportør har gode meritter vil kontrollintensiteten lempes. Det foretas også *tilfeldig* prøvetaking, mikrobiologiske tester og kjemiske analyser, og da ofte på en viss prosent av forsendelsene.<sup>459</sup> Her vil også anerkjennelse av pest- og sykdomsfrie områder, jf. SPS-avtalen art. 6, kunne spille inn.

For biologiske og lett fordervelige varer som fisk er det klart det er nødvendig at klareringen på grensen skjer så raskt og effektivt som mulig, og at sjømaten ikke blir stående i karantene. Det er i denne forbindelse viktig at klareringen av varepartiene og grensekontrollen ikke blir skjulte handelshindre. Norge har f.eks. tidligere ytret bekymring for Kinas importkontrollregime for norsk sjømat, som inkluderte vidtgående testing (av 40 forskjellige stoffer) og karantenebestemmelser.<sup>460</sup> Reglene gjaldt kun norsk sjømat og medførte høye kostnader for eksportører og forlenget karantenetid. Andre problemer ved grenseklareringen kan være lite gjennomsiktighet knyttet til prosedyrene for testing, resultater og

---

<sup>459</sup> Dette er f.eks. tilfellet i EU, som gjengitt av Ababouch (2005), s. 12.

<sup>460</sup> Her var nok også den politiske situasjonen en medvirkende faktor, men for Norges forsøk på å løse saken i SPS-komiteen, se SPS-komiteen (2015a), avsnitt 3.1–3.3 og SPS-komiteen (2015b), avsnitt 3.23–3.24. Saken er mer eller mindre løst etter at det sino-norske forholdet ble opptint, sent 2017.

begrunnelse, og få klagemuligheter. Slike problemer har til tider preget forholdet til Russland. Saken med Kina er også her beskrivende.

Også WTO-regelverket anerkjenner at selv om et lands SPS-tiltak er legitime, kan usikre eller særlig byrdefulle kontroll-, inspeksjons- og godkjenningsprosedyrer i importen ha en betydelig negativ påvirkning på handelen. SPS-avtalen art. 8, jf. vedlegg C, har bestemmelser om utføringen av denne typen prosedyrer. Også for matimport-kontrollsystemer har Codex Alimentarius retningslinjer.<sup>461</sup>

SPS-avtalens vedlegg C fastsetter nærmere krav til prosedyrene for å kontrollere og sikre at SPS-tiltak overholdes.<sup>462</sup> Etter vedleggets (1) skal prosedyrene igangsettes og fullføres uten «unødige forsinkelser» og slik at importerte produkter «ikke behandles mindre gunstig enn lignende innenlandske produkter».<sup>463</sup> Bestemmelsens ordlyd ligner GATT art. III:4 om nasjonal behandling, og ankeorganets praksis knyttet til denne har vært ansett som relevant i tolkingen av bestemmelsen.<sup>464</sup> Videre plikter statene å offentliggjøre den tid hver prosedyre normalt tar eller antas å ville ta.<sup>465</sup> Etter (1)(c) skal forespørsler om opplysninger begrenses til det som er nødvendig for å foreta tilfredsstillende kontroll-, inspeksjons- og godkjenningsprosedyrer. Et hvert krav om kontroll, inspeksjon og godkjenning av *enkelte eksemplarer* av et produkt, skal etter (1)(e) begrenses til det som er rimelig og nødvendig.

Vedlegg C har likevel ingen *generelle* regler om at kontroll-, inspeksjons og godkjenningsprosedyrer skal være proporsjonale, rimelige eller ikke mer handelsbegrensende enn nødvendig. Imidlertid er prøve-, inspeksjons-, sertifiserings- og godkjenningsprosedyrer, karanteneordninger og prøvetakingsprosedyrer også regnet som «SPS-tiltak», jf. definisjonene i vedlegg A. Videre er det også etter SPS-avtalens art. 8 klart at statene skal påse at deres kontroll-, inspeksjon- og godkjenningsprosedyrer generelt «ikke er i strid med bestemmelsene i [SPS-avtalen]».

---

<sup>461</sup> FAO/WHO (2003b).

<sup>462</sup> SPS-avtalen vedlegg C (1).

<sup>463</sup> SPS-avtalen vedlegg C (1)(a).

<sup>464</sup> *EC – Biotech*, panelrapporten, (7.2401)-(7.2405).

<sup>465</sup> SPS-avtalen vedlegg C (1)(b).

Dette taler for at også de generelle prinsippene om ikke-diskriminering, skjulte handelshindringer og anvendelse av de minst handelsrestriktive tiltak mulig, får anvendelse på kontroll-, inspeksjon- og godkjenningsprosedyrer. Som påpekt av *Scott*,

«[P]rocedures covered by Annex C should be viewed as a subset of the SPS category and, in keeping with the language of Article 8, such procedures should be viewed as subject to the discipline not only of the annex but of the agreement as a whole».<sup>466</sup>

Endelig skal statene etter vedlegg C (1) påse at det finnes prosedyrer for klagebehandling.<sup>467</sup>

Generelt kan en si at reguleringen av grensekontrollen er avgrenset og at det er åpent for videre SPS+-reguleringer i FHA. Denne muligheten begrenses imidlertid i noen grad, med tanke på at tiltak knyttet til grenseklarering – som påpekt over – skal anvendes generelt og uten usaklig forskjellsbehandling.

Norge og EFTA-statene har i sine FHA den senere tid i større grad regulert ordningene rundt grensekontroll med næringsmidler. Dette inkluderer bestemmelser som bekrefter statenes forpliktelser og rettigheter etter SPS-avtalen og vedlegg C, bestemmelser som utdyper disse og bestemmelser som går noe videre enn SPS-avtalen og vedlegg C (SPS+). I de nyere SPS-bestemmelsene i EFTA-statenes FHA, forplikter statene seg til at importkontrollen generelt sett skal være basert på den «risiko som er forbundet med slike varer», «anvendes på en måte som sikrer likebehandling» og være utført i samsvar med internasjonale standarder.<sup>468</sup> Dette er i tråd med SPS-avtalen, og en slik «risikoanalyse» må skje i samsvar med vitenskapelige prinsipper.<sup>469</sup>

---

<sup>466</sup> Scott (2007), s. 219.

<sup>467</sup> SPS-avtalen vedlegg C (1)(i).

<sup>468</sup> Se f.eks. FHA EFTA- Filippinene art. 4.9 (1) og (4). Vi kjenner også igjen denne typen forpliktelse fra *Avtalen om handelsfasilitering*.

<sup>469</sup> Dette er bekreftet i FHA EFTA-Colombia, hvor det heter at «[I] samsvar med SPS-avtalen skal partene ikke bruke veterinære og plantasemitære tiltak knyttet til kontroll, inspeksjon, godkjenning eller sertifisering for å begrense markedsadgang, med mindre dette er vitenskapelig begrunnet», jf. art. 2.13 (3).

Som etter vedlegg C, stiller avtalene krav om at prosedyrene igangsettes og «utføres snarest mulig», men videre også at landene skal «gjøre sitt ytterste» for å forhindre at lett bedervelige varer, som fisk og sjømatprodukter, forringes.<sup>470</sup> Selv om denne typen innsatsforpliktelser – såkalte «best effort obligations» – har lite konkret innhold, skaper de likefrem en forventning hos motparten om lojal implementering og utøvelse av forpliktelsen. Dette kan ha en positiv virkning for handelen.

På anmodning skal det videre ofte opplyses om kontrollhyppigheten og endringer i denne.<sup>471</sup> Dette skaper først og fremst forutberegnelighet for eksportøren, men også en forventning om at importstaten lojalt forholder seg til hva som er opplyst.

Som etter vedlegg C, skal statene etter FHA ha prosedyrer for å kunne påklage avgjørelser om avvisning av varer. Flere av avtalene har også bestemmelser som gir mulighet til å søke om en ny ekspertuttalelse fra et akkreditert laboratorium i importstaten, dersom forsendelsen er gjenstand for stikkprøvekontroll og analyse.<sup>472</sup> Dersom kontrollen er tilfeldig og rutinemessig, og ikke basert på en påvist risiko ved varene, bør disse klareres i påvente av prøveresultatene.<sup>473</sup> At varene skal frigis mens testresultater avventes, fasiliterer at varene kan komme seg raskt ut på markedet. Der testresultatene en sjelden gang påviser en risiko, kan varene tilbakekalles.

Frihandelsavtalene har også bestemmelser om varsling og melding der varer holdes tilbake på grensen eller avvises.<sup>474</sup> I førstnevnte tilfelle skal, der tilbakehold skyldes antatt risiko eller manglende samsvar med SPS-tiltak, importør opplyses omgående om den faktiske begrunnelsen for tilbakehold.<sup>475</sup> Der varen avvises etter at det er «påvist» et alvorlig

---

<sup>470</sup> Se f.eks. FHA EFTA-Filippinene, art. 4.9 (1).

<sup>471</sup> Se f.eks. FHA EFTA-Filippinene art. 4.9 (2); FHA EFTA-Georgia art. 4.8 (2); FHA EFTA- Indonesia art. 2.12 (7).

<sup>472</sup> Se f.eks. FHA EFTA- Filippinene art. 4.9 (3); FHA EFTA-Georgia art. 4.8 (3).

<sup>473</sup> FHA EFTA-Indonesia, art. 2.12 (9); FHA EFTA-Filippinene, art. 4.9 (5).

<sup>474</sup> Vi kjenner også igjen denne typen forpliktelse fra *Avtalen om handelsfasilitering*.

<sup>475</sup> FHA EFTA-Filippinene, art. 4.9 (6); FHA EFTA-Georgia art. 4.8 (6); FHA EFTA-Indonesia art. 2.12 (10).

SPS-problem, skal eksportstaten varsles umiddelbart.<sup>476</sup> Videre skal det omgående underrettes skriftlig om den faktiske og den vitenskapelige begrunnelsen for avvisningen.<sup>477</sup> Dersom det er andre grunner til avvisningen skal eksportstatens myndigheter også underrettes.<sup>478</sup>

Det bør nevnes at det kun er de nyere av EFTA-statenes FHA som har de over nevnte mekanismer og bestemmelser, og for å fasilitere handelen maksimalt, bør en nok søke å oppdatere eldre avtaler.<sup>479</sup> Det er likevel delte meninger om hvor positiv effekt EFTA-statenes FHA i realiteten har hatt på grensekontrollen av norsk sjømat. Det er nok slik at avtalene generelt skaper et tillitsforhold mellom partenes myndigheter, noe mer forutberegnelighet for virksomhetene og noe enklere prosedyrer (avbyråkratisering) for klarering av varer. På den andre siden kan det være stor «avstand» mellom statenes sentrale myndigheter og lokale grensestasjoner, og i mangel av effektiv kontroll og instruksjonsmyndighet håndheves ikke intensjonen bak avtalen alltid like tilfredsstillende i praksis. Korrupsjon og «vanskeligheter» på grensen er praktiske problemer, men like fremt problemer.<sup>480</sup> Noen av problemene kan potensielt avhjelpes ved bestemmelser om teknisk assistanse eller kapasitetsbygging (se kapittel 5).

Som nevnt over avhenger den fysiske kontrollen av risikoprofilen ved det aktuelle produktet og mange land fører fysisk kontroll med en særlig prosentandel av alle importerte partier. I importen til EU/EØS skal det f.eks. i utgangspunktet – for landene som er på EUs liste – føres fysisk kontroll med rundt 30 prosent av alle fiskevarer fra akvakultur og

---

<sup>476</sup> FHA EFTA-Indonesia art. 2.12 (11).

<sup>477</sup> FHA EFTA-Filippinene, art. 4.9 (7); FHA EFTA-Georgia art. 4.8 (7) og (8); FHA EFTA-Indonesia art. 2.12 (11).

<sup>478</sup> FHA EFTA-Filippinene, art. 4.9 (8); FHA EFTA-Georgia art. 4.8 (9); Frihandelsavtale EFTA-Indonesia art. 2.12 (12).

<sup>479</sup> Oppdatering av eldre avtaler er både mulig og det gjøres. Et nyere eksempel er de pågående forhandlingene mellom EFTA og Canada om en mulig utvidelse og modernisering av den eksisterende FHA.

<sup>480</sup> Korrupsjon nevnes bl.a. som problemer som visse eksportører har opplevd i Veggeland (2003), på s. 53. Dette bekreftes videre i samtale med Martin Hlinka, Seniorrådgiver, Mattilsynet, hovedkontoret, avdeling fisk og sjømat, seksjon eksport og import, den 22.04.20.

muslinger til konsum, og 15 prosent av øvrige fiskerivarer.<sup>481</sup> Statene kan imidlertid avtale en redusert kontrollfrekvens. I importen til EU/EØS er f.eks. dette tilfellet for New Zealand, Canada og Chile, hvor det heter at for disse landene som «Unionen har inngått avtaler om likeverdighet med, skal fysisk kontroll utføres i samsvar med den [reduuerte, forfatterens anm.] hyppigheten som er fastsatt i nevnte avtaler».<sup>482</sup> Dette er et eksempel på et område hvor Norge kan søke å oppnå gunstigere løsninger gjennom FHA eller MoU med relevante myndigheter. De over nevnte problemene knyttet til inngåelse av ekvivalensavtaler kan nok gjøre forhandlingssituasjonen mindre ideell, men praksis viser at det fortsatt er mulig å oppnå denne typen løsninger. I forhandlingene om en ny MoU for sjømathandel med Sør-Korea er det etter en overgangsperiode lagt opp til en lavere kontrollfrekvens for norsk sjømat.<sup>483</sup> Også der EU har oppnådd redusert kontrollfrekvens for sine produkter, bør Norge forhandle om tilsvarende.<sup>484</sup> Dette er som nevnt over også en strategi fra EFTAs side.

Endelig legger FHA ofte opp til samarbeid mellom de forskjellige lands myndigheter, åpner for konsultasjoner der det oppstår problemer med grenseklareringen, og gir hjemmel til avtaler mellom de enkelte lands tilsynsmyndigheter. Dette behandles videre i kapitlet under.

---

<sup>481</sup> Forordning (EU) 2019/2129, vedlegg I.

<sup>482</sup> *Ibid*, art. 4 (2), jf. vedlegg II.

<sup>483</sup> MoUen er per dags dato (1.05.20) ennå ikke endelig ferdigstilt. Informasjonen er basert på samtale med Helen Christiansen, Seniorrådgiver, Mattilsynet, Hovedkontoret, Avdeling fisk og sjømat, Seksjon eksport og import, den 29.04.20.

<sup>484</sup> Der det f.eks. er åpnet for dette i allerede eksisterende FHA, slik det er i eksemplene som er nevnt i foregående kapittel om ekvivalens.



## 5 Samarbeid, koordinering og tvisteløsning

I dette kapittelet behandles særlige mekanismer for samarbeid mellom handelspartnere og deres relevante myndigheter, koordinering og hvordan uenigheter og konflikter om (særlig) SPS-tiltak kan løses.

Det er klart at også de temaene som er behandlet over, forutsetter og legger til rette for en høy grad av samarbeid mellom partene. Mange FHA har da også bestemmelser om *generelt* å styrke samarbeidet mellom partene, «med sikte på å øke den gjensidige forståelsen av sine respektive systemer og lette adgangen til sine respektive markeder».<sup>485</sup> Det skal likevel pekes på noen særlige mekanismer i EFTAs FHA, som fasiliterer samarbeid og informasjonsflyt ytterligere. Denne typen ordninger kan generelt sies å virke konfliktdempende, konfliktløsende, samt skape kunnskap om og tillit til hverandres systemer og produkter. Kunnskapsutveksling om hverandres systemer kan være av stor viktighet. I forhandlingsarbeidet med tredjeland er det f.eks. påpekt at en viktig del er «å forklare forholdet mellom EU og EFTA-landene, herunder Sveits».<sup>486</sup> Noe av det viktigste og vanskeligste er nemlig «å få tredjeland til å forstå den harmoniseringen som er på matområdet gjennom EØS-avtalen og den bilaterale avtalen mellom Sveits og EU».<sup>487</sup>

I oppfyllelsen av de over nevnte formål er det viktig at statene vet hvem de skal forholde seg til og kontakte, i tilfelle behovet for konsultasjoner eller informasjon skulle oppstå. En kjenner igjen ordninger med kontaktpunkter fra SPS-avtalen vedlegg B (3) og bestemmelsene om åpenhet og gjennomsiktighet (se 3.5.3). Også mange av FHA oppretter kontaktpunkter med SPS-ekspertise, «for å lette kommunikasjon og utveksling av opplysninger».<sup>488</sup> Videre legger flere FHA opp til samarbeid og etablerer «hjemmel» for underavtaler mellom tilsynsorganer og

---

<sup>485</sup> Se f.eks. FHA EFTA-Peru, art 2.13 (2) og mer generelt kapittel 10, FHA EFTA-Chile, art. 16 (2).

<sup>486</sup> Helse- og omsorgsdepartementet mfl. (2014), s. 29.

<sup>487</sup> *Ibid.*

<sup>488</sup> Se f.eks. FHA EFTA-Chile art. 16 (4).

reguleringsmyndigheter.<sup>489</sup> Disse kan f.eks. ta form av MoUer mellom det norske Mattilsynet og handelspartneres mattilsyn, noe som kan lette markedsadgangen for norsk sjømat (se kapittel 4.3.3).

Skulle det oppstå problemer, har de fleste FHA forskjellige mekanismer for konsultasjoner og tvisteløsning. Konsultasjonene kan skje gjennom en «blandet komité» bestående av embetsmenn fra hver part,<sup>490</sup> et særlig «forum for SPS-eksperter»,<sup>491</sup> *ad hoc* konsultasjoner<sup>492</sup> eller ekspertkonsultasjoner.<sup>493</sup> Konsultasjoner skjer etter anmodning. Dersom konsultasjoner ikke fører frem, legges det opp til at man kan etablere et *ad hoc* voldgiftspanel eller panel gjennom DSB i WTO.<sup>494</sup> Mekanismene som FHA etablerer, har likevel til formål å være mer effektive enn både DSB og SPS-komiteen.

Også SPS-komiteen tilbyr nemlig et forum for konsultasjoner,<sup>495</sup> men er nok mindre egnet til å oppfylle dette formålet i saker om fordervelige og biologiske varer som fisk, som ofte er avhengig av en umiddelbar løsning. SPS-komiteen møtes kun tre ganger i året, i Genève, og det kan derfor ofte være foretrukket å løse problemer bilateralt, gjennom den blandete komité eller andre kontaktpunkter. Det er likevel ikke alle viktige handelspartnere Norge har FHA med og visse problemer kan være av mer vedvarende karakter. Derfor har også SPS-komiteen blitt tatt i bruk til tvisteløsningsformål. Det er heller ikke nødvendigvis slik at alle saker med FHA-partnere løses tilfredsstillende bilateralt, noe *EC – Salmon (Norway)*-saken fra DSB er et eksempel på.<sup>496</sup>

Saken hadde sin bakgrunn i påstått dumping av norsk laks på EU-markedet. Etter at EU i flere omganger hadde vedtatt beskyttelsestiltak (minstepriser, straffetoll, subsidieavgift og importkvoter) for import av laks, klagde Norge i 2006 EU inn for

---

<sup>489</sup> Se f.eks. FHA EFTA-Colombia art. 2.13 (5); FHA EFTA-Chile art. 16 (6).

<sup>490</sup> Se f.eks. FHA EFTA-Tyrkia art. 8.1 (1).

<sup>491</sup> Se f.eks. FHA EFTA-Peru art. 2.13 (7).

<sup>492</sup> Se f.eks. FHA EFTA-Hong Kong art. 2.6 (3).

<sup>493</sup> Se f.eks. FHA EFTA-Chile art. 16. (3).

<sup>494</sup> Se f.eks. FHA EFTA-Chile art. 88 og 91.

<sup>495</sup> Jf. SPS-avtalen art. 11 (1).

<sup>496</sup> *EC – Salmon (Norway)*.

WTO. Norge fikk i 2008 medhold i at EUs anti-dumping-tiltak var ulovlige på en rekke punkter.

Konsultasjoner i SPS-komite-sammenheng, kan skje gjennom mer uformelle, bilaterale møter i forbindelse med komitémøtet – noe også Norge har deltatt i<sup>497</sup> – eller gjennom såkalte «specific trade concerns» (STC) på komitémøtet. STC er ofte en stor del av agendaen og er nok regnet som en viktig del av møtet. Her kan stater ta opp særlige bekymringer knyttet til andre staters anvendelse av SPS-tiltak, om disse er basert på risikovurderinger og om de er proporsjonale. Videre kan landet som opprettholder tiltaket gi sin kommentar. Også Norge tar under tiden opp saker som STC, hvorav en sak angående prosedyrer for testing og karantene i importen av sjømat i Kina er det siste eksempelet.<sup>498</sup> Det er nok usikkert i hvilken grad STC gir resultater, og arbeidet i SPS-komiteen kan kritiseres for å både være tregt og tungrodd. Videre, selv om SPS-komiteen skal være et mindre vidtgående alternativ til DSB, er det mye prestisje i SPS-komiteen og terskelen kan være høy for å ta opp saker.<sup>499</sup> Likevel, er saken viktig nok stopper nok ikke dette statene, noe som bekreftes av antallet STC som tas opp hvert komitémøte.

Det relativt høye antallet SPS-saker som er reist gjennom DSB – hvor terskelen må anses å være enda høyere – bekrefter også dette inntrykket. DSB innehar tvungen jurisdiksjon i handelssaker, inkludert etter SPS-avtalen.<sup>500</sup> Nærmere 600 saker er behandlet gjennom DSB, hvorav 50 av disse omhandler SPS-tiltak.<sup>501</sup> Også Norge har reist sak i DSB (den over omtalte *EC – Salmon (Norway)*) og vært tredjepart til saker om SPS-tiltak.<sup>502</sup>

---

<sup>497</sup> Jf. samtale med Samantha Tahir-Hafting, Seniorrådgiver, Nærings- og fiskeridepartementet, 14.04.20.

<sup>498</sup> For en oversikt over Norges STC, se WTO (u.å.b)

<sup>499</sup> Samtale med Martin Hlinka, Seniorrådgiver, Mattilsynet, hovedkontoret, avdeling fisk og sjømat, seksjon eksport og import, den 22.04.20.

<sup>500</sup> WTO, Dispute Settlement Understanding, art. 1, jf. vedlegg 1 og SPS-avtalen art. 11.

<sup>501</sup> Se nærmere WTO (u.å.c).

<sup>502</sup> *Australia – Salmon* er et eksempel hvor Norge har vært tredjepart.

Det høye antallet saker for DSB gir inntrykket av at statene i stor grad anser DSB som et godt alternativ for tvisteløsning og at det siden etableringen har vært det klart viktigste internasjonale tribunalet.<sup>503</sup> I dag er likevel DSB under sterkt press, etter at USA blokkerte ny-utnevnelsen av to av de tre sittende dommerne, som gikk av med pensjon.<sup>504</sup> Hvor lenge ankeinstansen vil være lammet er usikkert, men det er klart at dette vil bidra til å øke FHAs tvisteløsningsklausulers betydning.<sup>505</sup>

---

<sup>503</sup> Matsushita (2015), s. 83.

<sup>504</sup> Ankeinstansen må ha minimum tre dommere for å være beslutningsdyktig, jf. DSU art. 17.

<sup>505</sup> Flere stater, inkludert Norge, har jobbet med en *ad hoc* løsning – etableringen av et «uoffisielt» tvisteløsningsorgan bestående av permitterte dommere fra ankeinstansen i WTO. Se videre Economist (2019a) og Economist (2019b).

## 6 Avslutning og diskusjon

Avhandlingen har søkt å gi en oversikt over og svare på de særlige rettslige problemstillingene som reiser seg når norsk sjømat skal inn på utenlandske markeder. Hovedproblemstillingen har vært vilkårene for markedsadgang, særlig reguleringen av den tollbyrden norsk sjømat møter og de kravene Norges handelspartnere stiller til kvaliteten på norsk sjømat. Fokuset har vært rettet mot skjulte handelshindre og proteksjonistiske tiltak, og balansen mot det lovlige. Et av hovedformålene med avhandlingen har vært å besvare hvordan Norge stiller i det internasjonale handelsregimet for fisk, og hvordan den norske stat kan lette norsk sjømats adgang til utenlandske markeder. Dette gjelder både gjennom frihandelsavtaler og internasjonale fora. Vi har derfor både sett på eksisterende rammeverk og behandlet mulige utviklingsmuligheter.

Reguleringen av markedsadgangen har regler i flere komplekse lag. Vi har sett at disse består av multilaterale regler forhandlet gjennom WTO, og dens forgjenger GATT; internasjonale standarder, som er gitt rettskildemessig betydning gjennom WTO-regelverket; regionale regler Norge er forpliktet til å ta over, som følge av EØS-samarbeidet; FHA forhandlet gjennom EFTA; samt krav som møter norske eksportører i handelspartneres nasjonale lovgivning, og som Mattilsynet ofte må attestere at produsentene og eksportørene følger. Omfanget av de forskjellige reglene, i forskjellige lag og på forskjellige nivåer, virker klart nok handelshindrende i seg selv. Det krever oversikt og ressurser å fastlegge hvilke regler som gjelder i det aktuelle tilfellet, noe som må vurderes konkret. Avhandlingens mål har derfor nettopp vært å dechiffre lagene i denne sjømatlasagnen av regler, og klargjøre innholdet i og samspillet mellom hvert lag.

Etter å over ha analysert det juridiske, vil vi oppsummeringsvis si noe om det strategiske; om hvordan Norge faktisk stiller i det internasjonale handelsregimet for fisk.

La oss først se på *ikke-tariffære handelshindre*. For norsk sjømat har det vanskeliggjort situasjonen at stater i stadig større grad anvender slike.

Dette så vi særlig knyttet til kravene om spesielle helsesertifikater, men også bl.a. prøvetaking og karanteneordninger ved grensepassering har vært problematisk. Listeføring er et ytterligere eksempel, som bare ble omtalt i begrenset grad.

Det er ikke importstatenes dårlige erfaring med norsk sjømat som har ført til disse ordningene. Norsk sjømat har generelt et godt internasjonalt omdømme. Noe av bakgrunnen er heller det man kan kalle en «backlash» av mer enn sytti år med internasjonalisering og liberalisering av handelen. Mange stater er av den oppfatning at internasjonaliseringen har gått på bekostning av nasjonalt handlingsrom og videre på bekostning av nasjonal industri. Dette har ført til mer proteksjonisme og mindre multilateralisme, noe også WTO har fått smake. Internasjonaliseringen skapte også et internasjonalt matmarked, som har gjort internasjonale regler for mattrygghet desto viktigere. Internasjonale skandaler har imidlertid gjort at stater har mindre tillit til hverandres mattrygghetssystemer. For et lite land som Norge, med begrenset økonomisk og storpolitisk påvirkningskraft, men offensive interesser i sjømateksporten, er dette uheldig – en skjevhet som må søkes utjevnet.

Et generelt poeng er at Norge bør i relevante fora jobbe for *harmonisering* av reglene knyttet til handelen med sjømat. Dette gjelder både multi- og bilateralt, og samsvarer med statenes generelle plikt til å jobbe for harmonisering av mathandelen. Norge stiller allerede høye krav til kvaliteten på sjømat. Dette skyldes i stor grad harmoniseringen med EUs matregelverk som ofte er ansett å være «best practice» (selv om Norge også før EØS-avtalen ble utvidet, stilte høye mattrygghetskrav). Norge oppfyller derfor ofte kravene i importstatenes lovgivning, men harmonisering vil kunne føre til at usaklige eller illegitime krav hos importparten fjernes.

Norge kan også gjennom FHA jobbe for harmonisering. For det første bør Norge arbeide for at generelle helsesertifikater blir normen i eksporten av norsk sjømat. Gjennom FHA er det vanskelig å oppnå noe konkret hva gjelder handelspartnerens ønskede beskyttelsesnivå, men Norge burde likevel bestrebe å skape nok tillit til norsk sjømat blant handelspartnerne til at et generelt sertifikat er tilstrekkelig. Importstatenes tiltak bør uansett

bygge på flertallet i forskningssamfunnets oppfatning og helst på internasjonale standarder. Dette kan fastsettes som innsatsforpliktelse eller positive forpliktelser i FHA.

Videre bør Norge promotere at produksjonsmetoder og HACCP-systemer harmoniseres i størst mulig grad, at disse følger internasjonale standarder og at norske produksjonsmetoder i hvert fall som et minimum anerkjennes som likeverdige importstatens. Hva gjelder ekvivalens av produksjonsmetoder og anerkjennelse av tilsynsmyndigheter har Norge en noe dårlig forhandlingsposisjon, siden Norges tilknytning til EUs «matmarked» gjør at landet ikke kan tilby tilsvarende behandling for handelspartnere i eksporten *til* Norge. I så måte har Norge låst seg gjennom EØS-samarbeidet, noe som har konsekvenser for handlingsrommet når Norge skal ivareta sine offensive interesser.

Det er klart det ofte er slik at handelspartnere søker gjensidighet i FHA, og det er ikke alltid Norges handelspartnere forstår hvordan EØS-samarbeidet fungerer. I denne sammenheng kan Norge likevel tilby noe betydningsfullt, i form av hjelp til kapasitetsbygging i importlandets systemer, teknisk bistand og kunnskaps- og erfaringsutveksling. Dette har betydning på (i hvert fall) to måter. For det første gir det innsikt i norske systemer og produksjonskjeder, og bygger tillit til norske sjømatprodukters kvalitet og produksjon. Dette kan lede til lavere kontrollintensitet og lempeligere krav til attestering. For det andre gir hjelpen fra norske myndigheter og innsikten i norsk næringsmiddelproduksjon- og regelverk importstaten innsikt i EUs mattrygghetssystemer. Dette gir Norges handelspartnere kunnskap og kapasitet til å harmonisere sine regler med EUs mattrygghetsregler, som Norge allerede følger. Dette er ofte ønskelig for ikke-EØS-land, som uansett må forholde seg til EUs strenge regelverk i eksporten til EU. Uavhengig av dette bør Norge (EFTA) uansett inngå ekvivalensavtaler med land EU har slike avtaler med.

Et videre generelt poeng man kan ta med seg fra det som er nevnt over, er at kunnskap og innsikt skaper tillit (med mindre kunnskapen og innsikten gir grunnlag for det motsatte naturligvis). FHA fasiliterer både gjensidig kunnskap, innsikt og samarbeid, og virker nok generelt handelsfremmende. I denne sammenheng er det at FHA ofte etablerer

kontaktpunkter og fora for konsultasjoner av betydning. Særskilte varslingsplikter ved endring av regelverk og krav om begrunnelse for endringer bør også inngå i denne sammenheng. Til sammen bidrar dette også til å skape forutberegnelighet rundt handelssituasjonen, noe som kanskje er det aller viktigste for norske sjømatprodusenter og eksportører. Videre er det klart at FHA generelt skaper forventninger om at handelen skal fungere tilfredsstillende.

Mange av avtalene inneholder innsatsforpliktelser om handelsfasilitering, ofte også med grunnlag i WTO-retten, men Norge bør også arbeide for å oppnå mer konkrete forpliktelser gjennom FHA. Dette kan inkludere avtaler om en lavere kontrollfrekvens ved grenseklarering; at dersom norsk sjømat stoppes på grensen for testing, skal partiet gå ut på markedet i påvente av testresultatene; klagemuligheter ved myndighetsavgjørelser; krav på ny test i gitte tilfeller; og krav på informasjon ved slike irregulære tilfeller i grenseklareringen.

For at harmonisering skal gi best resultater for norsk sjømateksport, må reglene som harmoniseres være tilsvarende gode. Dette gjelder særlig i bruken av internasjonale standarder. Henvisningen til søsterorganisasjonenes arbeid i SPS-avtalen, har gitt dem atskillig betydning i handelen med næringsmidler. Codex Alimentarius spiller en rolle på så å si alle områder i eksporten av norsk sjømat, og har betydning i vurderingen av lovligheten av tiltak. Dette gjelder alt fra innholdet i tiltakene (restverdier, produksjonsmetoder, HACCP-planer), kravene til helsesertifikat og utformingen av disse, til grensekontrollen og hvordan denne utføres.

At Codex har blitt et slags «kvasi-lovgivende» forum virker innlysende, og også EU baserer reglene sine på standarder fra «de tre søstre». Hva som bestemmes i Codex er derfor av betydning for eksporten av norsk sjømat, og Norge bør delta aktivt i regelutformingen i Codex. Selv om Norge kun har én stemme blant nærmere 200, har Norge påvirkningskraft på sjømatområdet og kan bidra med særlig kompetanse. Mange stater har mindre kunnskap om sjømatproduksjon, fiskeesykdommer og reststoffer, og deres innvirkning ved menneskelig konsum. Dette kan skape en naturlig føre-var-holdning blant visse stater.



Samtidig har Codex blitt mer politisert og opererer under motstridende formål (beskyttelse av folkehelsen og rettfærdig praksis i mat-handelen). Det er derfor avgjørende for Norges del at landet fremmer vitenskapelighet i standardbyggingen. Codex fungerer i så måte også som et forum for kunnskap, hvor Norge kan fremme vitenskapelig begrunnet kunnskap om sjømat. Vitenskapelighet er også et grunnprinsipp i internasjonal matvarehandel, noe som også er vektlagt – og praktisert strengt – av DSB.

Et område hvor sjømathandelen – hvis en ser bort fra toll – fullt ut er harmonisert, er i EØS. Norge bidrar her i diverse fora i regelutforming og også økonomisk. Norges kompetanse på sjømat er nok også her av betydning. Men som i Codex har Norge lite å si i regelvedtagelsen. Den generelle kritikken knyttet til demokratisk underskudd gjelder også her, som på andre områder av EØS-samarbeidet. Norge har nemlig ingen stemme i vedtagelsen av EUs – og dermed også Norges – mattrygghetsregelverk. Det stemmer nok, som påpekt av *Veggeland* (se kapittel 4.2.3.), at dette er regler Norge uansett hadde villet tatt inn og hatt interesse av å bygge på. EUs regelverk har nemlig utviklet seg til å bli verdens strengeste næringsmiddelregelverk. På tidspunktet for etableringen av EØS-avtalen anså riktignok Norge EUs regelverk som utilstrekkelig, og helsemessige vilkår ved import fra land utenfor EØS, grensekontrollen innad i EØS-området og muligheten til å sette dyr i karantene, ble derfor opprinnelig holdt utenfor EØS-avtalen. Dette ble ansett for å være «avgjørende for opprettholdelse av [Norges] gunstige dyrehelse».<sup>506</sup> Utviklingen gjør det klart at Norge gjennom «Veterinæravtalen» har kunnet opprettholde sin «gunstige dyrehelse». Videre er det nok også positivt at EU-regelverket anses som «best practice» og at mange land strekker seg mot dette nivået, siden Norge uansett må oppfylle kravene i dette regelverket.

For *tariffære handelshindre* er situasjonen annerledes. I den internasjonale handelsretten er det et generelt mål at tollene skal reduseres globalt, men statene har autonomi til å fastsette eget tollnivå, og det er

---

<sup>506</sup> St.prp. nr. 100 (1991–1992), s. 126.

ikke et mål om harmonisering som sådan.<sup>507</sup> Det er klart at den tollbyrden norsk sjømat møter har betydning for markedsadgangen, og næringen bekrefter at dette også vektlegges. Som vi har sett over er det fortsatt betydelig forbedringspotensial i FHA, og Norge bør fortsette å ha som utgangspunkt i FHA-forhandlinger at tollene på sjømat skal elimineres.

I EU er tollordningen langt fra tilfredsstillende. At tollene på norsk sjømat fortsatt bestemmes av en protokoll til EØS-avtalen som ikke gir frihandel med sjømatprodukter, ensidige tilkjennevisninger og goodwill fra EU, et knippe midlertidige tollfrie kvoter og Norges betalingsvilje, er lite heldig. Dette skjer mens EU inngår avtaler som sikrer frihandel med sjømat for Norges konkurrenter på området. Norge bør derfor jobbe for full liberalisering og et felles rammeverk for handelen med sjømat, eventuelt oppdatere protokoll 9.

Avslutningsvis skal det påpekes at WTO og tilhørende regelverket nok har tjent norsk sjømatnæring godt, til tross for at Norge er en relativt liten stat med begrenset påvirkningsmulighet innad i organisasjonen. Det har vært av betydning for sjømatnæringen at den møter et stabilt og forutsigbart multilateralt handelsregime, hvor markedsadgangen skjer i tråd med internasjonale regler. I en tid som er preget av proteksjonisme og mindre tiltro til internasjonale løsninger, er det viktig at Norge jobber for at det multilaterale handelssystemet ikke mister sin betydning, og at DSB blir stablet på beina igjen. Et lite stabilt handelsregime kan føre til at land ikke følger reglene eller at reglene misbrukes (les handelskrig og gjengjeldelsestoll). At reglene ble misbrukt var nok det inntrykket Norge også hadde i saken *EC – Salmon (Norway)*, noe Norge også fikk medhold i av panelet. Samtidig vil nok ikke FHA få mindre betydning i fremtiden. Som vi har sett over har nok mange av Norges FHA en positiv innvirkning på sjømathandelen. Det inngås stadig flere FHA, og særlig der EU inngår FHA med viktige markeder, bør en sikre at også norsk sjømat møter like konkurransevilkår. Eksisterende FHA som ikke gir tilstrekkelige rettigheter, bør oppdateres.

---

<sup>507</sup> Harmonisering av visse regelsett kan for så vidt også ha betydning for tollspørsmål. Opprinnelsesregler er et slikt eksempel.

Som denne avhandlingen har vist vil nok hverken frihandelsavtaler, det multilaterale handelsregimet, EØS-samarbeidet eller internasjonale standarder, sikre norsk sjømatnærings interesser fullt ut. Det er derfor viktig at Norge arbeider på de ulike nivåene og med de ulike initiativene parallelt.

## Litteraturliste

### Internasjonale kilder

#### Multilaterale traktater

- |   |   |
|---|---|
| ARSIWA                                  | <i>International Law Commission's Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts</i> , New York, 10. august 2001. |
| Avtale om handelsfasilitering           | <i>Trade Facilitation Agreement</i> , Bali, 7. desember 2013.   |
| Avtale om importlisensiering            | <i>Agreement on import licensing procedures</i> , Marrakesh, 15. april 1994.  |
| Avtale om opprinnelsesregler            | <i>Agreement on rules of origin</i> , Marrakesh, 15. april 1994.  |
| Avtale om subsidier og utjevningstiltak | <i>Agreement on Subsidies and Countervailing Measures</i> , Marrakesh, 15. april 1994.  |
| Avtale om tolkningen av artikkel XXIV   | <i>Understanding on the interpretation of Article XXIV GATT</i> , Marrakesh, 15. april 1994.  |
| DSU                                     | <i>Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes</i> , Marrakesh, 15. april 1994.                                  |
| EFTA-konvensjonen                       | <i>Konvensjon om opprettelse av Det europeiske frihandelsforbund (EFTA)</i> , Stockholm, 4. januar 1960.  |
| EØS-avtalen                             | <i>Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde</i> , Oporto, 2. mai 1992.  |

GATT	<i>General Agreement on tariffs and trade 1994</i> , Marrakesh, 15. april 1994.
GATT 47	<i>General Agreement on tariffs and trade</i> , Geneva, 30. oktober 1947.
ICJ-statuttene	<i>Statute of the International Court of Justice</i> , San Francisco, 18. april 1946.
ODA	<i>Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkingsorgan og en Domstol</i> , Oporto, 2. mai 1992.
SPS-avtalen	<i>The WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures</i> , Marrakesh, 15. april 1994.
TBT-avtalen	<i>Agreement on Technical Barriers to Trade</i> , Marrakesh, 15. april 1994.
TEUF	<i>Traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde</i> . Konsolideret udgave 2016 (EUT 2016/C 202/01).
VCLT	<i>The Vienna Convention on the Law of Treaties</i> , Vienna 23. mai 1969.
VCLTIO	<i>Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or Between International Organizations</i> , Vienna 21. mars 1986
WTO-avtalen	<i>Agreement establishing the World Trade Organization</i> , Marrakesh, 15. april 1994.

## Handelsavtaler

Avtale mellom Canada og Thailand om ekvivalens for sjømatprodukters inspeksjons- og kontrollsystemer	<i>Agreement Between the Government of Canada and the Government of the Kingdom of Thailand on the Equivalence of Fish and Fishery Products Inspection and Control Systems, 1997.</i>
Bilateral Tilleggsprotokoll til Frihandelsavtalen av 1973 (1986)	<i>Bilateral Tilleggsprotokoll til Avtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap (EF) av 1986, Brussel, 14. juli 1986.</i>
Bilateral Tilleggsprotokoll til Frihandelsavtalen av 1973 (1995)	<i>Bilateral Tilleggsprotokoll til Avtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap (EF) av 1995, Brussel, 25. juli 1995.</i>
CETA	<i>Comprehensive Economic and Trade Agreement between Canada and The European Union, Brussels, 30. oktober 2016.</i>
FHA EFTA-Chile	<i>Frihandelsavtale mellom EFTA-statene og Chile, Kristiansand, 26. juni 2003.</i>
FHA EFTA-Colombia	<i>Frihandelsavtale mellom EFTA-statene og Colombia, Geneve, 25. november 2008.</i>
FHA EFTA-De mellom-amerikanske statene	<i>Frihandelsavtale mellom EFTA-statene og De mellom-amerikanske stater (Costa Rica og Panama, Trondheim, 24. juni 2013.</i>
FHA EFTA-Egypt	<i>Frihandelsavtale mellom EFTA-statene og Egypt, Davos, 27. januar 2007.</i>

- FHA EFTA-Filippinene *Frihandelsavtale mellom EFTA-statene og Filippinene, Bern, 28. april 2016.*
- FHA EFTA-Georgia *Frihandelsavtale mellom EFTA-statene og Georgia, Bern, 27. juni 2016.*
- FHA EFTA-Hong Kong *Frihandelsavtale mellom EFTA-statene og Hongkong, Kina, Scaan, 21. juni 2011.*
- FHA EFTA-Indonesia *Frihandelsavtale mellom EFTA-statene og Indonesia, Jakarta, 16. desember 2018.*
- FHA EFTA-Jordan *Frihandelsavtale mellom EFTA-statene og Jordan, 21. juni 2001.*
- FHA EFTA-Peru *Frihandelsavtale mellom EFTA-statene og Peru, Reykjavik, 1. juli 2012.*
- FHA EFTA-Samarbeidsområdet i Gulfen *Frihandelsavtale mellom EFTA-statene og medlemsland av Samarbeidsområdet i Gulfen (GCC), Hamar, 22. juni 2009.*
- FHA EFTA-Tyrkia *Frihandelsavtale mellom EFTA-statene og Tyrkia, Saudárkrókur, 25. juni 2018.*
- Frihandelsavtalen av 1973 *Avtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap (EF), Brussel, 14. mai 1973.*

## **EU-direktiver og forordninger**

- Direktiv 94/356/EF *Direktiv 94/356/EF: Kommissionens beslutning af 20. maj 1994 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets direktiv 91/493/EØF for så vidt angår sundhedsmæssig egenkontrol med fiskerivarer.*

Direktiv 2006/88/EF	Rådets direktiv 2006/88/EF af 24. oktober 2006 om dyresundhedsbestemmelser for akvakulturdyr og produkter deraf og om forebyggelse og bekæmpelse af visse sygdomme hos vanddyr.
Forordning (EF) 852/2004	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarerlov-givningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevarsikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevarsikkerhed.
Forordning (EF) 853/2004	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 853/2004 af 29. april 2004 om særlige hygiejnebestemmelser for animalske fødevarer.
Forordning (EF) 854/2004	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 854/2004 af 29. april 2004 om særlige bestemmelser for tilrettelæggelsen af den offentlige kontrol af animalske produkter til konsum.
Forordning (EF) 882/2004	Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EF) Nr. 882/2004 af 29. april 2004 om offentlig kontrol med henblik på verifikation af, at foderstof- og fødevarerlov-givningen samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne overholdes.



- Forordning (EU) 2017/625 Europa-parlamentets og rådets forordning (EU) 2017/625 af 15. marts 2017 om offentlig kontrol og andre officielle aktiviteter med henblik på at sikre anvendelsen af fødevarer og foderlovgivningen og reglerne for dyresundhed og dyrevelfærd, plantesundhed og plantebeskyttelsesmidler, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 999/2001, (EF) nr. 396/2005, (EF) nr. 1069/2009, (EF) nr. 1107/2009, (EU) nr. 1151/2012, (EU) nr. 652/2014, (EU) 2016/429 og (EU) 2016/2031, Rådets forordning (EF) nr. 1/2005 og (EF) nr. 1099/2009 samt Rådets direktiv 98/58/EF, 1999/74/EF, 2007/43/EF, 2008/119/EF og 2008/120/EF og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 854/2004 og (EF) nr. 882/2004, Rådets direktiv 89/608/EØF, 89/662/EØF, 90/425/EØF, 91/496/EØF, 96/23/EF, 96/93/EF og 97/78/EF og Rådets afgørelse 92/438/EØF (forordningen om offentlig kontrol).
- Forordning (EU) 2019/625 Kommissionens delegerede forordning (EU) 2019/625 af 4. marts 2019 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/625 for så vidt angår krav vedrørende indførsel til Unionen af sendinger af visse dyr og varer til konsum.
- Forordning (EU) 2019/2129 Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2019/2129 af 25. november 2019 om regler for ensartet anvendelse af hyppigheden af identitetskontrol og fysisk kontrol af visse sendinger af dyr og varer, der indføres til Unionen.

## **Avgjørelser fra DSB**

(hentet fra [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_status\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm))

Australia – Apples	DS367: <i>Australia – Measures Affecting the Importation of Apples from New Zealand.</i>
Australia – Salmon	DS18: <i>Australia – Measures Affecting Importation of Salmon.</i>
Chile – Swordfish	DS193: <i>Chile – Measures affecting the Transit and Importing of Swordfish.</i>
EC – Biotech	DS291: <i>EC – Approval and Marketing of Biotech Products.</i>
EC – Hormones	DS26: <i>EC – Measures Concerning Meat and Meat Products.</i>
EC – Poultry	DS69: <i>European Communities – Measures Affecting Importation of Certain Poultry Products.</i>
EC – Salmon (Norway)	DS337: <i>European Communities – Anti-Dumping Measure on Farmed Salmon from Norway.</i>
EC – Sardines	DS231: <i>European Communities – Trade Description of Sardines</i>
India – Additional Import Duties	DS360 <i>India – Additional and Extra-additional Duties on Imports from the United.</i>
India – Agricultural Products	DS430: <i>India – Measures Concerning the Importation of Certain Agricultural Products.</i>
Japan – Agricultural Products II	DS76: <i>Japan – Measures Affecting Agricultural Products.</i>
Japan – Alcoholic Beverages	DS8: <i>Japan – Taxes on Alcoholic Beverages.</i>

Japan – Apples	DS245: <i>Japan – Measures Affecting the Importation of Apples.</i>
Korea – Procurement	DS163: <i>Korea – Measures Affecting Government Procurement.</i>
US – Continued Suspension	DS320: <i>United States – Continued Suspension of Obligations in the EC – Hormones Dispute.</i>
US – Gasoline	DS2: <i>United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline.</i>
US – Shrimp	DS58: <i>United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products.</i>
US – Tuna	DS381: <i>United States – Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products.</i>

### **Avgjørelser fra EFTA-domstolen**

(hentet fra <https://eftacourt.int/cases/>)

E-4/04 <i>PediceL</i>	Sak E-4/04 PediceL AS mot Sosial- og helsedirektoratet.
E-2/12 <i>HOB-vín</i>	HOB-vín ehf. mot The State Alcohol and Tobacco Company of Iceland (ÁTVR).
E-1/16 <i>Synnøve Finden</i>	Sak E-1/16 Synnøve Finden AS mot Den norske stat v/Landbruks- og matdepartementet.

## Avgjørelser fra ECJ

(hentet fra <https://eur-lex.europa.eu/>)

Forenede sager 21-24/72	<i>Int'l Fruit Co. mod Produktschap voor Groenten en Fruit</i> ECLI:EU:C:1972:115
Sag 120/78	<i>Rewe-Zentral AG mod Bundesmonopolverwaltung für Branntwein</i> ECLI:EU:C:1979:42
Sag 104/81	<i>Hauptzollamt Mainz mod C.A. Kupferberg &amp; Cie. KG a. A.</i> ECLI:EU:C:1982:362
Sag C-286/90	<i>Anklagemyndigheden mod Peter Michael Poulsen og Diva Navigation Corp</i> ECLI:EU:C:1992:453
Sag C-61/94	<i>Kommisjonen mot Tyskland (International Dairy Arrangement)</i> ECLI:EU:C:1996:313
Sag C-149/96	<i>Portugal mod Rådet</i> ECLI:EU:C:1999:574
Sag C-265/03	<i>Igor Simutenkov mod Ministerio de Educación y Cultura and Rreal Federación Española de Fútbol</i> ECLI:EU:C:2005:213
Sag C-327/02	<i>Lili Georgieva Panayotova and Others mod Minister voor Vreemdelingenzakenen Integratie</i> ECLI:EU:C:2004:110

## Vedtak, rapporter og sekundærkilder

- CAC (2020) Codex Alimentarius Commission, «Report of the 51st session of the Codex Committee on Food Hygiene, Cleveland, Ohio, United States of America 4–8 November 2019» REP20/FH, 2020. [http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252FMeetings%252FCX-712-51%252FReport%252FREP20\\_FHe.pdf](http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252FMeetings%252FCX-712-51%252FReport%252FREP20_FHe.pdf) hentet 10.06.20.
- EØS-komiteens beslutning 69/1998 EØS-komiteens beslutning nr. 69/98 av 17. juli 1998 om endring av EØS-avtalens vedlegg I (Veterinære og plantesanitære forhold).
- FAO/WHO (2001) Codex Alimentarius. «Guidelines For Design, Production, Issuance and Use of Generic Official Certificates» CAC/GL 38-2001, 2001. [http://www.fao.org/input/download/standards/375/CXG\\_038e.pdf](http://www.fao.org/input/download/standards/375/CXG_038e.pdf) hentet 21.05.20.
- FAO/WHO (2002) FAO/WHO. «Report of the Evaluation of the Codex Alimentarius and Other FAO and WHO Food Standards Work». 15.11.2002 [https://www.who.int/foodsafety/codex/en/codex\\_eval\\_report\\_en.pdf](https://www.who.int/foodsafety/codex/en/codex_eval_report_en.pdf) hentet 21.05.20.
- FAO/WHO (2003a) Codex Alimentarius. «Guidelines on the Judgment of Equivalence of Sanitary Measures Associated with Food Inspection and Certification Systems» CAC/GL 53-2003, 2003 [http://www.fao.org/input/download/standards/10047/CXG\\_053e.pdf](http://www.fao.org/input/download/standards/10047/CXG_053e.pdf) hentet 21.05.20.

- FAO/WHO (2003b) Codex Alimentarius. «Guidelines for Food Import Control Systems» CAC/GL 47–2003, 2003 <http://www.fao.org/3/y6396e/Y6396E02.htm> hentet 11.06.20.
- FAO/WHO (2009) Codex Alimentarius. «Food hygiene – Basic texts» 4. utg. <http://www.fao.org/3/a1552e/a1552e00.htm> hentet 09.06.20.
- GATT Working Party (1988) GATT «Accession of Portugal and Spain to the European Communities – Report of the Working Party» 05.10.1988 [https://www.wto.org/gatt\\_docs/English/SULPDF/91380030.pdf](https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/91380030.pdf) hentet 12.02.20.
- OIE (2002) OIE «Food Safety Mandate of the OIE», 70th General Session – Final report, Resolusjon nr. XV. 30.05.2002.
- OIE (2019) OIE «Aquatic Animal Health Code (2019)», 29.08.19 <https://www.oie.int/en/standard-setting/aquatic-code/access-online/> hentet 10.06.20.
- SPS-komiteen (2001a) SPS-komiteen «Experience of Equivalence in the Area of Sanitary and Phytosanitary Measures – Submission by Japan» G/SPS/GEN/261, 05.07.2001 [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=75027&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=1&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=75027&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=1&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True) hentet 21.05.20.

- SPS-komiteen  
(2001b) SPS-komiteen «An Example of Equivalence – Statement by Australia at the Meeting of 14–15 March 2001» G/SPS/GEN/261 05.07.2001 [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=75027&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=1&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=75027&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=1&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True) hentet 21.05.2020.
- SPS-komiteen  
(2004) SPS-komiteen «Decision on the Implementation of Article 4 of the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures», G/SPS/19/Rev.2 23.07.2004 [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=36280,89035,54139,26319,16857,31568,60762,61432,3797,2154&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=36280,89035,54139,26319,16857,31568,60762,61432,3797,2154&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=) hentet 21.05.20.
- SPS-komiteen  
(2005) SPS-komiteen «Summary of the Meeting Held on 29–30 June 2005» G/SPS/R/37, 11.08.2005 [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=58850,61943,61896,61922,39258&CurrentCatalogueIdIndex=4&FullTextHash=1&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=58850,61943,61896,61922,39258&CurrentCatalogueIdIndex=4&FullTextHash=1&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True) hentet 21.05.20.
- SPS-komiteen  
(2015a) SPS-komiteen. «Summary of the Meeting of 15–16 July 2015» G/SPS/R/79, 2015 [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=134378,134228&CurrentCatalogueIdIndex=1&FullTextHash=1&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=134378,134228&CurrentCatalogueIdIndex=1&FullTextHash=1&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True) hentet 21.05.2020.

SPS-komiteen (2015b)	SPS-komiteen «Summary of the Meeting of 14–16 October 2015» G/SPS/R/81, 2015 <a href="https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&amp;CatalogueIdList=225933&amp;CurrentCatalogueIdIndex=0&amp;FullTextHash=1&amp;HasEnglishRecord=True&amp;HasFrenchRecord=True&amp;HasSpanishRecord=True">https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&amp;CatalogueIdList=225933&amp;CurrentCatalogueIdIndex=0&amp;FullTextHash=1&amp;HasEnglishRecord=True&amp;HasFrenchRecord=True&amp;HasSpanishRecord=True</a> hentet 20.05.2020.
SPS-komiteen (2018)	SPS-komiteen «Recommended Procedures for Implementing the Transparency Obligations of the SPS Agreement (Article 7)» G/SPS/7/Rev.4 04.06.2018 <a href="https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/SPS/7R4.pdf">https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/SPS/7R4.pdf</a> hentet 21.05.20.
SPS-komiteen (2019)	SPS-komiteen «Notification of Determination of the Recognition of Equivalence of Sanitary or Phytosanitary Measures» G/SPS/N/EQV/USA/3 15.11.19 <a href="https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&amp;CatalogueIdList=258882,258883,258893,258894,253724,108146,77106&amp;CurrentCatalogueIdIndex=1&amp;FullTextHash=&amp;HasEnglishRecord=True&amp;HasFrenchRecord=True&amp;HasSpanishRecord=True">https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&amp;CatalogueIdList=258882,258883,258893,258894,253724,108146,77106&amp;CurrentCatalogueIdIndex=1&amp;FullTextHash=&amp;HasEnglishRecord=True&amp;HasFrenchRecord=True&amp;HasSpanishRecord=True</a> hentet 21.05.20.
SPS-komiteen STC-nummer 319	SPS-komiteen «Chinese quarantine and testing procedures for salmon», specific trade concern no. 319 <a href="http://spsims.wto.org/en/SpecificTradeConcerns/View/319">http://spsims.wto.org/en/SpecificTradeConcerns/View/319</a> hentet 09.06.20.
SPS-komiteen STC-nummer 377	SPS-komiteen «Brazil's regulation on international certificates for fish and fishery products» specific trade concern no. 377 <a href="http://spsims.wto.org/en/SpecificTradeConcerns/View/377">http://spsims.wto.org/en/SpecificTradeConcerns/View/377</a> hentet 09.06.20.



- SPS-komiteen  
STC-nummer 389
- SPS-komiteen «Chinese import regime, including quarantine and testing procedures for fish» specific trade concern no. 389 <http://spsims.wto.org/en/SpecificTradeConcerns/View/389> hentet 09.06.20.
- WTO ministermøte  
(2001)
- WTO ministermøte «Doha WTO Ministerial Declaration». WT/MIN(01)/DEC/1. 20 November 2001 [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm) hentet 20.05.20.
- WTO-sekretariatet  
(2002)
- WTO-sekretariatet «*How to Apply the Transparency Provisions of the SPS Agreement*» September 2002 [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/spshand\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spshand_e.pdf) hentet 21.05.20.

## Norske rettskilder

### Norsk lov

- 2003
- Lov 19. desember 2003 nr. 124 Lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven).

### Utredninger og proposisjoner

- Meld. St. 5  
(2012–2013)
- EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU.*
- Meld. St. 22  
(2012–2013)
- Verdens fremste sjømatnasjon.*
- Meld. St. 29  
(2014–2015)
- Globalisering og handel Muligheter og utfordringer for Norge i handelspolitikken.*

- NOU 2012: 2      *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU.*
- 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.*
- Prop. 155 S  
(2014–2015)      *Samtykke til godkjenning av protokoll av 27. november 2014 om endring av Marrakesh-avtalen om opprettelse av Verdens handelsorganisasjon (insetting av avtalen om handelsfasilitering)*
- 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. 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 fôrvareregelverket samt regler for dyrs helse og velferd, plantehelse og plantevernmidler (kontrollforordningen).*
- 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. 77  
(1989–1990)      *Om samtykke til godkjenning av vedtak i EFTAs råd av 14. juni 1989 om liberalisering av handelen med fisk i EFTA, og tilhørende endringer i EFTA-konvensjonen.*

- St.prp. nr. 100 (1991–1992) *Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS).*
- St.prp. nr. 65 (1993–1994) *Om resultatet av Uruguay-runden (1986–1993) og om samtykke til ratifikasjon av Avtale om opprettelse av Verdens Handelsorganisasjon (WTO) m.m..*
- 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. 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.*

## **Høyesterett**

Rt. 2011 s. 609

## Litteratur

- Ababouch (2005) Ababouch, L, G. Gandini & J. Ryder. *Causes of detentions and rejections in international fish trade*. FAO Fisheries technical paper, nr. 473 (2005).
- Ahmed (2006) Ahmed, Mahfuz. «Market Access and Trade Liberalisation in Fisheries» *ICTSD Natural Resources, International Trade and Sustainable Development Series Issue Paper No. 4*, International Centre for Trade and Sustainable Development, Geneva, Switzerland (2006).
- Alemanno (2015) Alemanno, Alberto «The Multilateral Governance Framework for Food Safety: A Critical and Normative Overview» i Abdelhakim Hammoudi mfl. (Red.). *Food Safety, Market Organization, Trade and Development*. Cham: Springer International Publishing AG. 2015, s. 9–44.
- Almestad (2012) Almestad, Knut. *Frihandelsavtalen av 1973 – Et alternativ for Norge?* Oslo: Europabevegelsen, 2012.
- Alternativ-  
prosjektet (2012) Alternativprosjektet «Alternativ rapporten – Alternativer til dagens EØS-avtale» 2012 Funnet på: <http://www.alternativprosjektet.no/wp-content/uploads/2012/03/ALTERNATIVRAPPORTEN.pdf> hentet 20.05.20.
- Arnesen (2018a) Arnesen, Finn. «Chapter 2: Agriculture and fishery products.» i Arnesen, Finn mfl. (red.). *Agreement on the European Economic Area – A Commentary*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2018, s.335–341.

- Arnesen (2018b) Arnesen, Finn. «Article 17 Veterinary and phytosanitary measures» i Arnesen, Finn mfl. (red.). *Agreement on the European Economic Area – A Commentary*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2018, s. 335.
- Arnesen mfl. (2018) Arnesen, Finn mfl. (red.). *Agreement on the European Economic Area – A Commentary*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2018.
- Baldwin (2006) Baldwin, Richard E. «Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocks on the Path to Global Free Trade». *The World Economy* Vol. 29, nr. 11 (november 2006), s. 1451–1518.
- Bang (2013) Bang, Hans Peder H. «Hvordan sikres redelige opplysninger om maten vår?» *Lov og rett*, vol. 52, nr. 7 (2013), s. 451–467.
- Bellmann (2016) Bellmann, Christophe, Alice Tipping & U. Rashid Sumaila. «Global trade in fish and fishery products: An overview». *Marine Policy*, Vol. 69 (2016), s. 181–188.
- Bender (2014) Bender, David A. «HACCP (Hazard analysis and critical control points)» i *A Dictionary of Food and Nutrition* (4. utg.). Oxford: Oxford University Press (2014).
- Benjaminsen (2017) Benjaminsen, Nils Kristian. ««... uatskillelig knyttet til» Om avgrensning av EØS-avtalens saklige virkeområde for fiskeri- og oppdretts-relatert virksomhet» *MarIus* nr. 488 (2017).

- Berge (2019) Berge, Aslak. «Russia stops import of Norwegian salmon and trout via Belarus». *Salmon Business* 30.12.19 <https://salmonbusiness.com/russia-stops-import-of-norwegian-salmon-and-trout-via-belarus/> hentet 10.03.20.
- Bull (2013) Bull, Henrik. Note 47 i «Kommentar til EØS-avtalen.» *Norsk lovkommentar, Gyldendal Rettsdata* 2013, hentet 29.01.20.
- Caswell (1996) Caswell, Julie A. and Neal H. Hooker. «HACCP as an International Trade Standard» *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 78, nr. 3 (1996), s. 775–779.
- Coglianesi (2017) Coglianesi, Cary og André Sapir (2017). «Risk and Regulatory Calibration: WTO Compliance Review of the US Dolphin–Safe Tuna Labeling Regime». *World Trade Review*, vol. 16, nr. 2, s. 327–348.
- Doherty (2010) 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 (2014) Downes, Chris. *The Impact of WTO SPS Law on EU Food Regulations*. Cham: Springer 2014.
- Economist (2019a) The Economist. «The twilight of the WTO – The trading system’s referee is about to leave the field». *The Economist* 28.11.19 <https://www.economist.com/leaders/2019/11/28/the-trading-systems-referee-is-about-to-leave-the-field> hentet 21.05.20.

- Economist (2019b) The Economist «Who shot the sheriff? It's the end of the World Trade Organisation as we know it – And America feels fine» *The Economist* 28.11.19 <https://www.economist.com/finance-and-economics/2019/11/28/its-the-end-of-the-world-trade-organisation-as-we-know-it> hentet 21.05.20.
- Elvestad (2017) Elvestad, Christel. «WTO-notifikasjoner som forebygging av handelshindringer på sjømatområdet? SPS- og TBT-notifikasjoner: Overvåking og oppfølging i Norge, Chile og Canada». *Nord universitet, FoU-rapport nr. 14* (2017).
- Elvestad (2020) Elvestad, Christel og Frode Veggeland «4. Sjømateksport og veterinær grensekontroll med og uten EØS» i Melchior, A. og Nilssen, F. (red.). *Sjømatnæringen og Europa. EØS og alternativene*. Oslo: Universitetsforlaget (2020).
- Epps (2008) Epps, Tracey. *International Trade and Health Protection – A Critical Assessment fo the WTO's SPS Agreement*. Cheltham/Northampton: Edward Elgar Publishing (2008).
- EU-kommisjonen (u.å.) EU-kommisjonen. «Russian import ban on EU products» u.å. [https://ec.europa.eu/food/safety/international\\_affairs/eu\\_russia/russian\\_import\\_ban\\_eu\\_products\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/international_affairs/eu_russia/russian_import_ban_eu_products_en) hentet 20.05.20.
- Finsveen (2019) 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.

- Foss (2011) 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 (2018) Fredriksen, Halvard Haukeland og Gjermund Mathisen. EØS-rett. 3. utg., Bergen: Fagbokforlaget, 2018.
- Fredriksen (2019) Fredriksen, Halvard Haukeland og Gjermund Mathiesen «EU-rett som norsk rettskilde» i Alf Petter Høgberg og Jørn Øyrehagen Sunde (red.). *Juridisk metode og tenkemåte*. Oslo: Universitetsforlaget (2019), s. 387–418.
- Gillman (2011) Gillman, Eric. «Making WTO SPS Dispute Settlement Work: Challenges and Practical Solutions». *Northwestern Journal of International Law & Business*, nr. 31 (2011), s. 439–478.
- Helse- og omsorgsdepartementet mfl. (2014) Helse- og omsorgsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet «*Internasjonalt arbeid på områdene mattrygghet, forbrukerhensyn, dyre- og fiskehelse, dyrevelferd, plantehelse og kosmetikk*» 2014 <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/europapolitikk/nyttiginformasjon/140808-lmd-hod-nfd-internasjonplan.pdf> hentet 21.05.20.
- Higuera-Ciapara (2000) Higuera-Ciapara, I. og L.O. Noriega-Orozco. «Mandatory aspects of the seafood HACCP system for the USA, Mexico and Europe». *Food Control* nr. 11 (2000), s. 225–229.



- Horn (2010) Horn, Henrik, Petros C. Mavroidis og André Sapir. «Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements» *The World Economy* (2010), Vol. 33, nr. 11. Side 1565–1588.
- ILC (2018) Interational Law Commission. Kapittel V, «Identification of customary international law» i *Report of the International Law Commission – Seventieth session* (2018), s. 117–156. <https://legal.un.org/docs/?path=../ilc/reports/2018/english/chp5.pdf&lang=EFSRAC> hentet 10.06.20.
- Johnsen (2011) Johnsen, Åshild og Arne Melchior. *Forhandlingsrunden i WTO – Tollreduksjon for norsk sjømateksport*. NUPI-rapport (2011).
- Kireeva (2014) Kireeva, Irina og Robert Black. «Sanitary and veterinary hygiene requirements for imports of fish and fishery products into Russia—the tensions between regional integration and globalisation». *ERA Forum* 15 (2014), s. 495–518.
- Konstadinides (2012) Konstadinides, Theodore. «When in Europe: Customary International Law and EU Competence in the Sphere of External Action» *German Law Journal*, vol. 13, nr. 11 (2012), s. 1177–1202.
- Laurantzon (2020) Laurantzon, Markus A. B. «Fra hav til bord – rettslige konsekvenser for norsk sjømatnæring ved bortfall av EØS-avtalen», *MarLus* nr. 528 (2020).
- Lie (2010) Lie, Amund og Frode Veggeland. *Globalisering og matpolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget, 2010.

- Lima dos Santos (1997) Lima dos Santos, Carlos Alberto M. «Fish Inspection Equivalence Agreements: Overview and current developments – Developing countries perspective». Konferanseartikkel for *International Workshop on Market Access to Seafood* i Toronto, Canada (september 1997).
- Marceau (2002) Marceau, Gabrielle Zoe & Trachtman, Joel P. «The technical barriers to trade agreement, the sanitary and phytosanitary measures agreement, and the general agreement on tariffs and trade: a map of the new World Trade Organization law of domestic regulation of goods». *Journal of World Trade*, vol. 36, nr. 5 (2002), s. 811–881.
- Martin (2017) Martin, Antoine and Bryan Mercurio. «Doha dead and buried in Nairobi: lessons for the WTO» *Journal of International Trade Law and Policy*, Vol. 16 Nr. 1 (2017), s. 49–66.
- Matsushita (2015) Matsushita, Mitsuo mfl. *The World Trade Organization – Law, Practice, and Policy*. 3. utg. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press (2015).
- Mattilsynet (2020) Mattilsynet «Prioriteringer for Codexarbeidet i 2020» 2020 [https://www.mattilsynet.no/om\\_mattilsynet/prioriteringer\\_i\\_codex\\_2020.33695/binary/Prioriteringer%20i%20Codex%202020](https://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/prioriteringer_i_codex_2020.33695/binary/Prioriteringer%20i%20Codex%202020) hentet 21.05.20.
- Mattilsynet (2020b) Mattilsynet «Eksport av fisk og sjømat til Kina» 2020 [https://www.mattilsynet.no/mat\\_og\\_vann/eksport\\_utenfor\\_EU\\_EOS/eksport\\_av\\_fisk\\_av\\_sjomat/eksport\\_av\\_fisk\\_og\\_sjomat\\_til\\_kina.4118](https://www.mattilsynet.no/mat_og_vann/eksport_utenfor_EU_EOS/eksport_av_fisk_av_sjomat/eksport_av_fisk_og_sjomat_til_kina.4118) hentet 20.05.20.

- Medin (2019a) Medin, Hege. «Free trade agreements in a small, open country: The case of Norway» *The World Economy*, Vol. 42, nr. 12 (2019), s. 3438–3446.
- Medin (2019b) Medin, Hege. «Trade barriers or trade facilitators? The heterogeneous impact of food standards in international trade» *The World Economy* Vol. 42, nr. 42 (2019), s. 1057–1076.
- Melchior (2015) Melchior, Arne. *The World Trade Organization – Enlargement, Tariffs and Global Seafood Trade*. FAO Fisheries and Aquaculture Circular No. 1100, FIPM/C1100 (2015).
- Melchior (2020) Melchior, Arne. «6. Fra ”fiskebrevet” til EØS: Betydningen av toll for norsk sjømateksport til EU», i Melchior, A. og Nilssen, F. (red.). *Sjømatnæringen og Europa. EØS og alternativene*. Oslo: Universitetsforlaget (2020).
- Nei til EU (2020) Nei til EU. «ABC om EØS og handel» *Nei til EUs skriftserie vett*, nr. 1 januar (2020), [https://neitileu.no/aktuelt/vett-1-2020-abc-om-eos-og-handel/\\_/attachment/download/656e1d6e-8ff6-4504-800c-d2e24762152b:69fe52c4489f5823385b74d057987226455237b5/Vett%201%202020%20skjerm.pdf](https://neitileu.no/aktuelt/vett-1-2020-abc-om-eos-og-handel/_/attachment/download/656e1d6e-8ff6-4504-800c-d2e24762152b:69fe52c4489f5823385b74d057987226455237b5/Vett%201%202020%20skjerm.pdf) hentet 09.06.20.
- Norges sjømatråd (2020) Norges sjømatråd. «Derfor har verdien på norsk sjømateksport doblet seg på 8 år», *Norges sjømatråd* 07.01.2020 <https://seafood.no/aktuelt/nyheter/derfor-har-verdien-av-norsk-sjomateksport-doblet-seg-pa-8-ar/> hentet 08.06.20.

- Oxford English Dictionary (2020) Oxford English Dictionary. «Trade barrier» 2020 <https://www.oed.com/view/Entry/204274?redirectedFrom=trade+barrier#eid330495565> hentet 04.05.20.
- Regjeringen (2020a) Regjeringen. «Sjømateksport for over 107 milliarder. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/sjomat-eksport-for-over-107-milliarder/id2684826/> hentet 20.05.20.
- Regjeringen (2020b) Regjeringen. «Storbritannia – frihandelsavtale» 2020 <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/handel/nfd---innsiktsartikler/frihandels-avtaler/partner-land/storbritannia/id2701289/> hentet 03.05.20.
- Reid (2020) Reid, Emily «Trade and Environment in the EU and WTO: Legitimacy, Proportionality and Institutional Power Play» i Krämer-Hoppe R. (red.) *Positive Integration – EU and WTO Approaches Towards the “Trade and” Debate*. European Yearbook of International Economic Law. Cham: Springer International Publishing AG, 2020, s. 61–86.
- Sabau (2017) Sabau, Gabriela og F.I.M. Muktadir Boksh. «Fish Trade Liberalization Under 21st Century Trade Agreements: The CETA and Newfoundland and Labrador Fish and Seafood Industry» *Ecological Economics* vol. 141 (2017), side 222–233.
- Schroder (2011) Schroder, Humberto Zúñiga. *Harmonization, Equivalence and Mutual Recognition of Standards in WTO Law*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International (2011).
- Scott (2007) Scott, Joanne. *The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures – A Commentary*. Oxford: Oxford University Press (2007).

- Sejersted (2011) Fredrik Sejersted mfl.. *EØS-rett* (3. utg). Oslo: Universitetsforlaget (2011).
- Stoler (2011) Stoler, Andrew L. «TBT ad SPS Measures, in Practice» i Maur, Jean-Christophe og Jean-Pierre Chauffour (red.). *Preferential Trade Agreement Policies for Development: A Handbook*. World Bank (2011), s. 217–234.
- Store norske leksikon (2018) Store norske leksikon. «Toll». 2018 <https://snl.no/toll> hentet 20.05.20.
- Tolletaten (u.å.) Tolletaten «HS-kommentarene» u.å. [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) hentet 20.05.20.
- VanGrasstek (2013) VanGrasstek, Craig. *The History and Future of the World Trade Organization*. Genève: World Trade Organization, 2013.
- Veggeland (2003) Veggeland, Frode, Nils Øyvind Bergset og Gunn Vesterli. «WTO og norsk sjømateksport – Erfarte problemer med ikke-tollmessige handelshindringer», *NILF-report 2003-5* (2003).
- Veggeland (2004) Veggeland, Frode og Christel Elvestad. «Equivalence and Mutual Recognition in Trade Arrangements – Relevance for the WTO and the Codex Alimentarius Commission», *NILF-report 2004-9* (2004).
- Veggeland (2011a) Veggeland, Frode og Ellen Henrikke Aalerud. «Sjømat og handelsrestriksjoner», *NILF-report 2011-1* (2011).

- Veggeland (2011b) Veggeland, Frode. «Norges forhold til EU på mat- og landbruksfeltet.» *Europautredningen Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU* rapport nr. 9 (2011).
- Wagner (2017) Wagner, Markus. «The Future of Sanitary and Phytosanitary Governance: SPS-Plus or SPS-minus?» *Journal of World Trade*, vol. 51, nr. 3 (2017), s. 445–470.
- Wallace (2016) Wallace, C. A. og S. E. Mortimore. «Chapter 3 – HACCP» i Lelieveld, Huub, John Holah og Domagoj Gabric (red.). *Handbook of Hygiene Control in the Food Industry. Industry* (2. utg.). Oxford: Woodhead Publishing (2016), s. 25–42.
- WTO (2007) WTO «Goods Council extends compensation negotiations on EC enlargements» 23.11.07 [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) hentet 20.05.20.
- WTO (2011) WTO. *World Trade Report 2011 – The WTO and preferential trade agreements: From co-existing to coherence*. Genève: World Trade Organization, 2011.
- WTO (u.å.a) WTO «Handbook On Accession To The WTO: Chapter 1 – Accession in perspective» u.å. [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/acc\\_e/cbt\\_course\\_e/c1s1p1\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/cbt_course_e/c1s1p1_e.htm) hentet 22.05.20.
- Young, A. (2014) 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.

- Young, M. (2016) Young, Margaret A. «International trade law compatibility of market-related measures to combat illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing». *Marine Policy*, vol. 69, s. 209–219.
- Ørebech (2011) Ørebech, Peter. «EØS, fisken, tollene og alternativene til EØS – en utredning for Alternativer til dagens EØS-avtale». *Universitetet i Tromsø* (2011).

### Nettressurser

- FAO (u.å) FAO «Codex Committee on Fish and Fishery Products (CCFFP)» u.å. <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/committees/committee/en/?committee=CCFFP> hentet 21.05.20.
- FAO GLOBEFISH (u.å.) FAO GLOBEFISH «Codex texts relevant to fish products» u.å. <http://www.fao.org/in-action/globefish/fishery-information/resource-detail/en/c/447673/> hentet 20.05.20.
- NRK (u.å.) NRK. «Hestekjøttskandalen» u.å. hentet 21.05.20. <https://www.nrk.no/emne/hestekjottskandalen-1.10909076> hentet 21.05.20.
- SSB (2020) Statistisk sentralbyrå. «Utenrikshandel med varer» 2020 <https://www.ssb.no/utenriksokonomi/statistikker/muh/aar> hentet 04.05.20.
- Verdensbanken (u.å.) Verdensbanken «Tariff rate, most favored nation, weighted mean, all products (%)». U.å. <https://data.worldbank.org/indicator/TM.TAX.MRCH.WM.FN.ZS?end=2017&start=1988&view=chart> hentet 20.05.20.

- WTO (u.å.b) WTO «Search Specific Trade Concerns (STCs)» Search; Members; Norway u.å. <http://spsims.wto.org/en/SpecificTradeConcerns/Search?ProductsCoveredHSCodes=&DoSearch=True&NumberOfSpecificTradeConcern=&FirstDateRaised=true&FirstDateRaised=false&DateSubsequentlyRaised=true&DateSubsequentlyRaised=false&MarchApril=true&MarchApril=false&JuneJuly=true&JuneJuly=false&October=true&October=false&YearFrom=&YearTo=&Members=Norway&Title=&Keywords=&DateReportedAsResolvedFrom=&DateReportedAsResolvedTo=&DescriptionOfContent=> hentet 01.05.20
- WTO (u.å.c) WTO «Disputes by agreement» u.å. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_agreements\\_index\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm) hentet 20.05.20.
- WTO (u.å.d.) WTO «Sanitary and Phytosanitary Information Management System» u.å. <http://spsims.wto.org> hentet 2.06.20
- WTO (u.å.e) «Tariff Download Facility», Database for toll-og avgifter, <http://tariffdata.wto.org/ReportersAndProducts.aspx> hentet 20.05.20.





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

