

Analyse av Norges avtaler og samarbeid med EU på fiskeriområdet

Torben Foss





OM RAPPORTEN

Rapporten er skrevet på oppdrag for Europautredningen. Innholdet i rapporten er forfatterens ansvar. Rapportene er å betrakte som et innspill til utredningen og reflekterer ikke Europautredningens synspunkter.

OM FORFATTEREN



Torben Foss

Torben Foss er cand. jur. fra Universitetet i Oslo. Han har gjennomført UD's aspirantkurs og vært utstasjonert i Buenos Aires og i Brussel to ganger. I Brussel var han fiskeriråd ved EU-delegasjonen. Foss har hatt diverse lederstillinger i Fiskeridirektoratet (assisterende fiskeridirektør) og Fiskeridepartementet (ekspedisjonssjef). I de siste 10 årene har han vært ansatt i advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers som partner og senere direktør og leder for selskapets Senter for sjømatnæringen.

Forord

Denne betenkningen er laget på oppdrag fra sekretariatet for Europautredningen og er et forsøk på å oppsummere utviklingen som har funnet sted siden vi fikk EØS-avtalen som det viktigste grunnlaget for Norges kommersielle og politiske forhold til EU.

Den reflekterer mine egne vurderinger og oppfatninger, og ikke minst mine egne erindringer. I et slikt arbeid må en nødvendigvis gjøre visse valg. Noe av det jeg har utelatt, vil andre mene burde medtas. Jeg mener imidlertid at de vesentligste sidene av oppdretts- og fiskerinæringens mange berøringspunkter med EØS-avtalen er tatt med.

Jeg var selv ekspedisjonssjef i Fiskeridepartementet i denne perioden og den embetsmannen som var ansvarlig for departementets deltakelse i forhandlingene.

To sentrale skikkelser fra EØS-forhandlingene ekspedisjonssjefene Einar M. Bull og Knut Almestad har bistått med å gjenerindre deler av hendelsesforløpet under EØS-forhandlingene.

I dette arbeidet har jeg fått stor og verdifull hjelp fra advokatfullmektig Morten Meyer Valvatne. Han har stått for faktainnsamlingen og er forfatter av beskrivelsen av gjeldende rett.

Ansvaret for arbeidet er imidlertid mitt alene.

Bergen 1. mars 2011

Torben Foss

Innholdsfortegnelse

Forord.....	4
Noen forkortelser og begrep som brukes ofte:.....	6
1 En beskrivelse av avtalene mellom Norge og EU på fiskeri og oppdrettsområdet	7
1.1 Tradisjonelt fiskeri	7
1.1.1 Havrettskonvensjonen (United Nations Convention on Law of the Seas (UNCLOS))	7
1.1.2 Fiskeriavtalen fra 1977, undertegnet 27. februar 1980, med senere brevveksling av 2. mai 1992	8
1.1.3 De årlige “kvoteavtalene” (Agreed minutes)	11
1.1.4 Avtalene om fordeling av nordsjøsild og makrell.....	12
1.1.5 Samarbeidsavtalen om IUU – ulovlig fiske	12
1.1.6 Øvrige avtaler og løpende samarbeid	13
1.2 Handel.....	14
1.2.1 Generelt – Handelsavtalen av 1973.....	14
1.2.2 EØS-avtalen av 1993	15
1.2.3 WTO regelverket.....	16
2 Analyse av utviklingen over tid. Undertittel: Hva har vært kjernen i samarbeidet og hva har vært de sentrale konfliktsakene?	17
2.1 Villfisk.....	17
2.2 Oppdrettsfisk.....	18
3 Vurdering av konsekvensene av EØS-avtalen i fiskeri- og oppdrettsnæringen.	18
3.1 Tollforhold	18
3.1.1 Generelt	18
3.1.2 Torskfisk.....	19
3.1.3 Sild.....	19
3.1.4 Laks.....	19
3.1.5 Reke	20
3.2 Bruk av statsstøtte	20
3.3 De ulike rettsfeltene	21
3.3.1 Konkurranserett.....	21
3.3.2 Anti-dumping.....	22
3.3.3 Lakseavtalen.....	23
3.3.4 Hygieneregler.....	24
3.3.5 De fire Frihetene.....	25
3.4 Hva hvis vi hadde vært medlem av EU?.....	26
3.4.1 Fiske og fangst	27
3.4.2 Tilvirkningsindustri	28
4 utfordringer	29
4.1 Tradisjonell fiskerinæring	29
4.2 Oppdrett.....	30
4.3 Er EØS-avtalen for fordelaktig for EFTA-landene.	30

Som annex til denne utredningen er tatt med en kort fremstilling av Islands posisjon i forhandlingene forfattet av tidligere utenriksminister Jón Baldvin Hannibalsson. Den kaster et visst lys over hvordan islendingene tenkte.

Noen forkortelser og begrep som brukes ofte

- AD** Anti dumping
- NVG sild** Norsk Vårgytende sild
- TAC** Total tillatt fangst (Total allowable catch)
- CFP** Den felles fiskeripolitikk. (Common fisheries policy)
- IUU-fiskeri** (Illegal, unreported and unregulated) – ulovlig, urapportert og uregulert fiskeri
- Protokoll 9.** Dette er en av EØS-avtalens til sammen 47 protokoller. Den ble laget da en under forhandlingene erkjente at det ikke var mulig å få til en fullstendig fritt varebytte med fisk og full integrasjon av fiskerisektoren i EUs indre marked. Hensikten var å få med seg så mye som mulig av det frie varebyttet og en så høy grad av rettsenhet som mulig, uten å gi fra seg retten til å begrense utenlandsk eierskap i den norske (og islandske) fiskeflåten, beholde den norske salgslagsstrukturen og la være å avstå fiskekvoter. Som et rettslig bindende dokument har protokollene samme trinnhøyde som hovedavtalen.

Analyse av Norges avtaler og samarbeid med EU på fiskeriområdet

Torben Foss

1. En beskrivelse av avtalene mellom Norge og EU på fiskeri og oppdrettsområdet

1.1. Tradisjonelt fiskeri

Innledningsvis vil det i dette punktet foretas en overordnet gjennomgang av reguleringen som har vært gjeldende for det åpne hav, og herunder hvilke rettigheter de enkelte stater har til naturressursene i havet. Deretter vil det gis en beskrivelse av de viktigste avtalene og det regulatoriske samarbeidet som har funnet sted mellom Norge og EU¹ på fiskeriområdet.

1.1.1. Havrettskonvensjonen

(United Nations Convention on Law of the Seas (UNCLOS))

Frem til midten av 1900-tallet var det prinsippet om "det frie hav" som var gjeldende for å fastsette staters rettigheter og plikter til havet, herunder retten til å utnytte fiskeriressursene. Kyststatens suverene rettigheter var etter prinsippet begrenset til et smalt belte utenfor kysten, stort sett begrenset ut til 3 nautiske mil. Havet utenfor denne territorialgrensen var å regne som internasjonalt farvann, som var fritt for alle nasjoner.² På grunnlag av dette utgangspunktet var det fast tradisjon for at fiskere fra andre nasjoner fisket i havområdene utenfor andre kyststater.

Et stadig økende behov for å utnytte havets ressurser, både fossile og levende ressurser, samt å føre kontroll med fisket, medførte at flere kyststater fikk et økende behov for å utvide sine farvann. Dette resulterte i at flere kyststater, i første omgang USA på midten av 1940-tallet, proklamerte sin suverenitet og rett til å

utnytte naturressursene enten på landets kontinentalsokkel, til 200 nautiske mil utenfor kysten eller ved å utvide territorialfarvannene til 12 nautiske mil utenfor kysten.

Etter å ha gjennomført to havrettskonferanser i henholdsvis 1956 og 1960, UNCLOS I og UNCLOS II, påbegynte man derfor i 1973 arbeidet med en ny havrettstraktat. Intensjonen med forhandlingene var å oppnå enighet om en bindende internasjonal avtale angående ferdsel og øvrig økonomisk aktivitet på det åpne hav, samt kyststatenes rettigheter i deres nære havområder. Et av hovedformålene var å bedre det internasjonale samarbeidet samt å fremme en fredelig bruk av havene. Forhandlingene resulterte i Havrettskonvensjonen som var klar for undertegning den 10. desember 1982, og som trådte i kraft 14. november 1994. Havrettskonvensjonen er i dag undertegnet og ratifisert av de fleste stater i verden, med unntak av noen få stater, deriblant USA og Peru.

Den store graden av tilslutning til konvensjonen tilsier at den gir uttrykk for internasjonal sedvanerett. Sjelden har man sett at internasjonal sedvanerett utviklet seg over så få år som i dette tilfellet.

Havrettskonvensjonen medførte i hovedtrekk følgende regulering:

- *Øvre grense for territorialfarvann til 12 nautiske mil, hvor kyststaten har full suverenitet,*
- *Rett for kyststaten til å definere en tilstøtende sone på ytterligere 12 nautiske mil, hvor staten kan utøve jurisdiksjon over nærmere bestemte aktiviteter,*
- *Rett for kyststaten til å opprette en økonomisk sone 200 nautiske mil fra kystlinjen, hvor kyststaten har eksklusiv rett til å utnytte alle naturressursene,*
- *Rettigheter for kyststaten på kontinentalsokkelen også når denne strekker seg lenger enn 200 nautiske mil*

¹ EU het EF i 1991. Fordi EU er den betegnelsen som dominerer i dag, og fordi egennavnet EF er i ferd med å gå i glemmeboken, bruker jeg EU i fortssettelsen.

² Se blant annet http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm

utenfor kystlinjen,

- *Plikt for samtlige stater til å hindre forurensing og ødeleggelse av marine miljø,*
- *Opprettelse av en internasjonal domstol som i utgangspunktet skal kunne avgjøre tvister mellom stater.*

Fra å kun ha suverene rettigheter til eksempelvis ressursforvaltning i et lite område utenfor kysten, medførte havrettskonvensjonen at kyststatene fikk suverene rettigheter til forvaltningen av ressursene i økonomisk sone og på kontinentalsokkelen. Bestemmelser om kyststatens suverene rettigheter til naturressursene i den økonomiske sonen, medførte at tradisjonen for mange stater om å fiske i områder innenfor 200 nautiske mil fra kystlinjen til en annen kyststat, nå som hovedregel ble betinget av kyststatens tillatelse. For områdene i Nordsjøen som lå innenfor 200 nautiske mil fra norskekysten, medførte dette eksempelvis at andre staters rett til å utnytte fiskeressursene ble betinget av samtykke fra Den norske stat. Totalt sett ville dette kunne medføre alvorlige økonomiske konsekvenser for andre kyststater eksempelvis på det europeiske kontinentet, som tidligere hadde hatt tradisjon for å fiske i disse områdene av Nordsjøen.

Opprettelsen av økonomiske soner medførte at det oppstod strid mellom kyststatens suverene rettigheter og overhøyhet over blant annet fiskeressursene i økonomisk sone, og andre staters tradisjoner for å fiske i dette området. Særlig på fiskeriområdet ble det derfor nødvendig å inngå avtaler som var egnet til å ivareta og sikre de tradisjoner andre stater hadde hatt med å utnytte fiskeressursene i andre kyststaters økonomiske soner.

Norge opprettet en økonomisk sone omkring fastlandet 1. januar 1977. I forhold til at det i stor grad hadde vært stater på det europeiske kontinentet som tradisjonelt sett hadde fisket i Norges økonomiske sone i Nordsjøen, Norskehavet og Barentshavet, ble det derfor i særlig grad aktuelt for Norge å inngå avtaler med den Europeiske Union (EU) om fiskeriforvaltningen i disse sonene. Dette var også nødvendig med hensyn til gjennomføringen av en forsvarlig høsting av fiskeressursene, da den norske fangstflåten ikke hadde kapasitet eller tradisjon for å fiske i Nordsjøen.

I den nye norsk økonomisk sone i Norskehavet og Barentshavet hadde store EU-land som UK, Tyskland og Frankrike hatt et omfattende torskefiskeri helt siden siste halvdel av det 19. århundre. Det var ikke politisk mulig eller ønskelig å stanse det fiskeriet "over natten". I stedet ble det oppnådd enighet om en nedtrappingssplan over en 7 års periode. EU flåten fortsatte å fiske

i den økonomiske sonen i Barentshavet, men da etter samtykke fra Norge og mot å gi norske fiskere tilsvarende rettigheter i EU-farvann eller ved Grønland.

Alle de bestandene som norske fiskere fisker på - bortsett fra sei i nord - er felles for flere stater, hvilket fordret et tettere samarbeid om ressursforvaltningen, herunder for å sikre en bærekraftig utvikling.

1.1.2. Fiskeriavtalen fra 1977, undertegnet 27. februar 1980, med senere brevveksling av 2. mai 1992

Utviklingen som hadde funnet sted innen havretten fra midten av 1940-tallet, og senere gjennom opprettelsen av økonomiske soner og forhandlingene av UNCLOS, fordret dermed at det ble opprettet bilaterale samarbeid, som et tillegg til UNCLOS. Fra Norges side var det primært viktig å ivareta norske fiskeriinteresser ved andre lands kyster hvor det var opprettet økonomiske soner, ettersom deler av den norske fiskerinæringen hadde hatt sitt driftsgrunnlag på fiske av bestander i det som nå var EU-lands økonomiske soner. Norge var også opptatt av å starte forhandlinger om fiskerettigheter med andre stater som ville bli berørt av den norske økonomiske sonen. Samtidig var det et faktum at de viktigste fiskebestandene i Nordsjøen har et utbredelsesområde i både Norges og EUs sone.³ Disse forholdene dannet grunnlaget for at Norge og EU (EØF) i 1976 innledet samtaler om gjensidig fiske i hverandres soner. Samtalene ble avsluttet i 1977, men grunnet interne forhold i EU (EØF) ble ikke avtalen om fiskerier undertegnet før i februar 1980.

Det fremgår i denne sammenheng av Stortingsproposisjonen om samtykke til å inngå avtalen av 27. februar 1980 mellom Kongeriket Norge og det Europeiske Økonomiske Fellesskap om fiskerier (fiskeriavtalen), St.prp. nr.90 (1980-81) side 1, at:

"hovedinnholdet i avtalen er at hver part skal tillate fiskefartøy fra den annen part å fiske innenfor sitt fiskerijurisdiksjonsområde. Fisket er begrenset til de kvoter som hver av partene, etter konsultasjoner, fastsetter for den annen part. Det skal tilstrebes en tilfredsstillende balanse i det gjensidige fiske... Avtalen inneholder ellers betingelsene for fisket, bestemmelser om samarbeid om forvaltning og vern av fiskebestandene m.v."

Fiskeriavtalen er en rammeavtale som oppstiller bestemmelser om samarbeid og forvaltning av fiskebestandene i Nordsjøen. Et av hovedmomentene i

³ Se i denne forbindelse St.prp. nr.90. (1980-81) side 1 og 2.

Fiskeriatvanten var at avtalepartene, Norge på den ene siden og EU med sine medlemsstater på den annen, ga avkall på en andel av sine eksklusive rettigheter til ressursene i sin respektive økonomiske sone, til fordel for den andre parten. Ved at begge parter ga avkall på deler av sine eksklusive rettigheter i den økonomiske sonen ble det oppnådd gjensidighet ved inngåelsen av avtalen. Dette fremgår av fiskeriatvanten artikkel 1. Det er dette som menes når man i Stortingsproposisjonen taler om det gjensidige fiske, nemlig at avtalen skal opprette forholdsmessighet mellom partenes rettigheter til å fiske i den andre partens økonomiske sone, og partens avkall på sine eksklusive rettigheter i sin egen økonomiske sone. Formålet med den gjensidige samarbeidsavtalen var blant annet å forhindre at den nye havretten, herunder UNCLOS, skulle gjøre for store inngrep i det tradisjonelle fisket som gjerne hadde funnet sted gjennom århundrer.

Man rett og slett delte bestandene i Nordsjøen etter et prinsipp som kaltes "sonetilhørighet" og som bestod av flere elementer (fiskeområde, gyteområde, oppvekstområde). Det ble oppnådd enighet om delingen av disse bestandene i løpet av 1977 og 78.

Videre gir Stortingsproposisjonen uttrykk for at fiskeriatvanten er en avtale som angir rammene for det videre samarbeidet, særlig ved at fisket er begrenset til kvoter som skal fastsettes ved senere konsultasjoner mellom partene. Dette kommer til uttrykk i fiskeriatvanten artikkel 2, hvor det blant annet fremgår at hver av partene på en passende måte skal:

"med forbehold for justeringer når dette er nødvendig for å møte uforutsette omstendigheter, og på grunnlag av behovet for en rasjonell forvaltning av de levende ressurser årlig fastsette for sitt fiskerijurisdiksjonsområde:

- a. den totalt tillatte fangst av de enkelte bestander eller grupper av bestander, under hensyntagen til det beste vitenskapelige materiale som er tilgjengelig for den, bestandens innbyrdes avhengighet, arbeidet i vedkommendes internasjonale organisasjoner og andre relevante forhold,
 - b. etter behørig konsultasjoner, andeler for den annen parts fiskefartøyer i samsvar med det mål å oppnå en for begge parter tilfredsstillende balanse i deres gjensidige fiskeriforbindelser og de vilkår som er gitt i Vedlegget.
2. Hver av partene skal fastsette slike andre tiltak som den anser påkrevet for å sikre bevaring, rasjonell

forvaltning og regulering av fisket i sitt område. Slike tiltak og etter hvert tiltak som gjennomføres etter den årlige fastsettelse av fiskemulighetene, skal ta hensyn til at de ikke må sette på spill de fiskemuligheter som er innrømmet fiskefartøyer fra den annen part."

Artikkel 2 inneholder regler for en årlig fastsettelse av den totalt tillatte fangst (Total Allowed Catch (TAC)) av de ulike fiskebestandene, eller for grupper av bestander. Formålet med bestemmelsene er å sikre at det foretas en kontinuerlig tilpassing av fiskeflåten fangst i forhold til det til enhver tid foreliggende ressursgrunnlag.

Bestemmelsen fastsetter for det første at det hvert år skal fastsettes årlige totalkvoter for hvor stort uttaket av fellesbestandene i Nordsjøen kan være. Dette innebærer at det eksempelvis årlig må fastsettes en TAC for de syv fellesbestandene i Nordsjøen, hvilket er torsk, hyse, hvitting, rødspette, sei, makrell og sild. I tillegg skal det fastsettes årlige TAC for blant annet nordsjøbestandene av tobis, øyepål, brisling og reker, og vestlig makrell som oppholder seg både i Nordsjøen og vest av 4°V, enkeltvis eller samlet.⁴ Etter bestemmelsen er den enkelte part gitt et tilsynelatende omfattende skjønn ved at den er gitt myndighet til å treffe nødvendige tiltak for å sikre bevaring, rasjonell forvaltning og regulering av fisket i sin sone. En vesentlig forutsetning for dette er imidlertid at dette gjennomføres på en slik måte at det ikke finner sted en diskriminering av fiskefartøyer fra den annen part ved at dennes allerede tildelte fiskemuligheter innskrenkes.

I tillegg til dette inneholder artikkel 2 en bestemmelse om at partene årlig skal konsultere om fordeling av kvoter for den annen part i hver parts sone. Av bestemmelsen fremgår det ikke eksplisitt regler for om hvorledes den årlige fordelingen skal foretas. I henhold til avtalens vedlegg fordeles imidlertid totalkvotene etter en fast nøkkel basert på biologiske data om bestandenes tilknytning til partenes soner. Hovedformålet er uansett at det gjennom inngåelse av årlige kvoteavtaler skal tilstrebes en tilfredsstillende balanse i det gjensidige fisket. Det nærmere innholdet av disse kvoteavtalene, herunder fordelingen av kvotene mellom partene, vil bli nærmere presentert nedenfor i punkt 1.1.3. Ved siden av å regulere selve fordelingen legger bestemmelsen opp til at partene også kan diskutere andre forhold av betydning, eksempelvis forhold som har betydning for å sikre en fremtidig levedyktig fiskebestand.

⁴ http://www.regjeringen.no/nn/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/ud/Rapporter-og-planer/2003/eus_saksomrader-eus_fiskeripolitikk.html?id=260512

I artikkel 11 presiseres det hvilke geografiske områder avtalen gjelder for. I henhold til dette inngår Norge og EU årlige kvoteavtaler om Norges og EUs fiske på fellesbestandene i Nordsjøen, norsk fiske vest av De britiske øyer og ved Grønland, samt EUs fiske i Norges økonomiske sone i Barentshavet.⁵

I forlengelsen av dette fremgår det av fiskeriatvalens artikkel 4 at hver av partenes kompetente myndigheter "i god tid [skal] meddele den annen part navn, registreringsnummer og andre relevante opplysninger for fiskefartøyer som vil kunne få adgang til å fiske i den annen parts fiskerijurisdiksjonsområde". Når bestemmelsen sees i sammenheng med artikkel 2, skal dette gjennomføres hvert år i forbindelse med fastsettelsen av TAC og fordelingen av kvotene. Etter ordlyden i bestemmelsen vil fiskefartøyer som ikke er meldt inn i henhold til denne ikke ha rett adgang til å fiske i den andre partens fiskeriområde. Endelig fremgår det av artikkel 4 annet punktum at den annen part deretter skal utstede fisketillatelser som står i forhold til de fiskemuligheter som er gitt i medhold av artikkel 2 nr. 1 b), altså på en slik måte at man ivaretar hensynet til at det oppnås tilfredsstillende balanse i det gjensidige fiske, samt sikre en rasjonell forvaltning av bestandene.

Videre fremgår det av fiskeriatvalens artikkel 3 at partene primært har krav på konsultasjoner dersom det finner sted en "vesentlig forvridning" av partens fiskemønstre i områder som er av avgjørende betydning for å oppnå en tilfredsstillende balanse i partenes gjensidige fiskeriforbindelser. Dersom partene ikke lykkes med å finne en tilfredsstillende løsning kan parten "suspendere eller si opp Avtalen ved å gi tredve dagers varsel". Under forutsetning av at det i henhold til ordlyden foreligger en kvalifisert forvridning av den ene partens fiskemønstre i slike områder, samt at det er foretatt konsultasjoner, gis denne parten en i utgangspunktet vid rett til å si opp avtalen. Denne rettigheten må imidlertid sees i sammenheng med bakgrunnen for avtaleinngåelsen, herunder at det var et sterkt ønske fra begge parter om å få tilgang til den andre partens fiskerisoner, slik at historien har vist at partene har tilstrebet å fremforhandle en hensiktsmessig løsning gjennom konsultasjoner. Bestemmelsene i artikkel 3 er også egnet til å vise at det gjennomgående har vært partenes intensjon å foreta konsultasjoner hvor det oppstår spørsmål knyttet til både tolkningen av selve avtalen og gjennomføringen av regelverket i praksis. Dette både gjennom ekstraordinære konsultasjoner slik som er regulert i artikkel 3, men også gjennom årlige konsultasjoner i henhold til bestemmelsene i artikkel 2.

Av fiskeriatvalens artikkel 5 fremgår det så at fiskefartøyer fra den ene part "skal ved fiske i den annen parts fiskerijurisdiksjonsområde overholde de bevaringstiltak, andre vilkår og betingelser og alle regler og forskrifter som gjelder for fiske i dette området". Det følger indirekte av bestemmelsen at avtalen ikke griper inn i partenes suverenitet over den økonomiske sonen, utover at den andre parten gis rett til å fiske i disse områdene. Fiskefartøyer fra den andre parten vil uansett være forpliktet til å følge regelverket som gjelder for fiske i den andre partens områder. Avtalen griper dermed ikke inn i kyststatens suverene rett til å regulere forhold som knytter seg til den fiskerivirksomheten som finner sted i disse områdene. Omfanget av partenes suverenitet over havområdene, herunder de indre farvann, den tilstøtende sone og den økonomiske sone, og dermed rett til å regulere aktiviteten som der finner sted, vil måtte fastsettes på bakgrunn av UNCLOS.

Når det gjelder kontroll og håndheving av avtalen fremgår det av fiskeriatvalens artikkel 6 at:

"1. Hver av partene skal treffe alle nødvendige tiltak for å sikre at dens fartøyer overholder bestemmelsene i denne Avtale og andre relevante forskrifter.

2. Hver av partene kan innen sitt fiskerijurisdiksjonsområde i samsvar med folkeretten treffe slike tiltak som måtte være nødvendige for å sikre at den annen parts fartøyer overholder bestemmelsene i denne Avtale."

Kontroll med fiskeuttaket og håndhevelse av selve fiskeriatvalen er avgjørende for å sikre en hensiktsmessig gjennomføring av fiskeriatvalens formål. Som det fremgår av bestemmelsene, er det i stor grad opp til de enkelte avtalepartene hvordan kontroll og håndhevelse av avtalens rettigheter og plikter skal søkes gjennomført. I denne sammenheng er det ikke opprettet noen form for felles organ som skal håndheve og sikre en likartet og forutberegnlig kontroll. Konsekvensen av dette er at håndhevelse og kontroll med gjennomføringen av fiskeriatvalen, og herunder de årlige kvoteavtalene, blir avhengig av avtalepartenes interne regulering.

I denne sammenheng kompliseres kontrollen og håndhevelsen av at avtalepartene har ulike oppfatninger og tilnærminger til hvordan dette best kan gjennomføres. Gjennom at kontroll- og håndhevelsesmyndigheten i EU er tillagt det enkelte medlemslandets kompetanse, vanskeliggjøres dette ytterligere. Dette er igjen egnet til å medføre at det oppstår en ulik praksis mellom de ulike aktørene som handler etter avtalen, og videre føre

⁵ Se note 3.

til at norske fiskere må forholde seg til ulik kontroll avhengig av hvor i EUs farvann de fisker. For å motvirke lite forutberegnlige forhold for norske fiskere, har derfor Norge inngått bilaterale kontroll-samarbeidsavtaler med de viktigste EU-landene på fiskerisiden.⁶ Disse tilleggsavtalene er egnet til å dempe eventuelle negative konsekvenser som følge av reguleringen i artikkel 6.

1.1.2.1. Brevvekslingen av 2. mai 1992

Parallelt med EØS-forhandlingene, ble det gjennomført separate forhandlinger knyttet til utviklingen av fiskerisamarbeidet mellom EU og Norge. Disse forhandlingene førte til et utvidet fiskerisamarbeid med EU når det gjaldt ressursiden, gjennom en videreutvikling av det bilaterale fiskerisamarbeidet på grunnlag av fiskeriatvaten av 1980. Resultatet var at det ble inngått en ny avtale på grunnlag av en brevveksling den 2. mai 1992.⁷ Dette utvidede ressursamarbeidet ble derfor ikke en formell del av EØS-avtalen.⁸ De elementer som ble nevnt i brevvekslingen var ment å inngå som viktige forutsetninger ved konsultasjonen og inngåelsen av fremtidige kvoteavtaler.

Når det gjaldt fastsettingen av partenes fiskeadgang i hverandres fiskerisoner, ble hovedprinsippene om inngåelse av årlige kvoteavtaler i fiskeriatvaten av 1980 videreført. I henhold til den nye avtalen skulle EU få tildelt en økt andel av den totale kvoten for norsk arktisk torsk i Norges økonomiske sone, samt en tilleggskvote for torsk i årene frem til 1997. Etter 1997 utgjorde tilleggskvoten som ble tildelt EU en andel tilsvarende gjennomsnittet av EUs årlige andel av den faktiske totalkvoten for bestanden i årene 1993-1997.⁹ I tråd med det grunnleggende hensynet om å tilstrebe en balanse i det gjensidig fiske, ble Norge som motytelse kompensert med ytterligere kvotetildelinger fra EU innenfor de årlige kvoteavtalene.

Med utgangspunkt i at fisket av enkelte bestander hadde vært for høyt i forhold til bestandsgrunnlaget, ble det blant annet fra Norges side påpekt at det var en målsetting for norsk fiskeriforvaltning innen 1997 å gjenoppbygge den norske arktiske torskebestanden til et historisk gjennomsnittsnivå som ville tillate årlige fangster på om lag 600.000 – 700.000 tonn.¹⁰ Norge tok derfor forbehold i avtalen om at kvotene ved brå og omfattende endringer skulle gjøres til gjenstand for

6 Se i denne sammenheng: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/20002001/stmeld-nr-12-2000-2001-/7.html?id=193985>, (St. meld. nr. 12 (2000-2001) punkt 7.3.)

7 Se fotnote 3.

8 Se St.prp. nr.102 (1991-1992) side 2.

9 Se fotnote 3.

10 Se fotnote 5.

revurdering. Norge uttalte også at eventuelle uheldige regionale utslag i Norge som følge av det utvidede ressursamarbeidet ville bli vurdert i de fremtidige interne norske reguleringsopplegg.

Hovedessensen i brevvekslingen som fant sted i 1992 var dermed at omfanget av de årlige kvoteutvekslingene mellom Norge og EU skulle økes, i form av at EU ble tildelt større kvoter i Norske farvann. Dette skulle imidlertid skje mot at Norge mottok gjenytelser fra EUs side i de årlige kvoteforhandlingene.

1.1.3. De årlige "kvoteavtalene" (Agreed minutes)

Som det fremgår ovenfor av punkt 1.1.2. er det et overordnet formål bak fiskeriatvaten å oppnå en balanse i avtalepartenes gjensidige fiske, i form av at det skal oppnås størst mulig grad av forholdsmessighet mellom det partene fisker i hverandres soner. Sammen med hensynet til en bærekraftig ressursforvaltning av fiskebestandene, søkes dette oppnådd gjennom regulering i de årlige kvoteavtalene som inngås på grunnlag av fiskeriatvalens artikkel 2.¹¹ Helt siden Norge og EU-landenes utvidelse av sine fiskerisoner til 200 nautiske mil i 1977 har partene inngått årlige kvoteavtaler, og siden 1980 i henhold til den bilaterale fiskeriatvaten. I forbindelse med tema og omfang av denne betenkningen ser vi det som lite hensiktsmessig å gå nærmere inn på de enkelte kvoteavtalene som er inngått mellom 1977 og frem til i dag. Vi nøyer oss derfor med å angi noen hovedtrekk ved kvoteavtalene.

Kvotavtalene som årlig inngås mellom partene avgjør det maksimale omfanget og fordelingen av fiske på fellesbestandene i Nordsjøen, det norske fisket vest av de britiske øyer og ved Grønland, og EUs fiske i norsk økonomisk sone i Barentshavet. Fiskeriatvaten oppstiller kun rammene for selve inngåelsen av kvoteavtalene. Dette innebærer at inngåelsen av disse årlige avtalene er betinget av kontinuerlige konsultasjonsprosesser og forhandlinger mellom partene, under hensyn til fiskeriatvalens kriterier.

I henhold til fiskeriatvalens artikkel 2 bokstav a skal de årlige kvotene fastsettes ved at hver av partene i første omgang skal fastsette diss for sitt fiskerijurisdiksjonsområde. Ved denne fastsettelsen skal partene ta hensyn til "det beste vitenskapelige materiale som er tilgjengelig for den, bestandens innbyrdes avhengighet, arbeidet i vedkommende internasjonale organisasjoner og andre relevante forhold". Bestemmelsen innebærer at utgangspunktet for fastsettelsen av de årlige kvotene i stor grad er betinget av objektive kriterier, men at også

11 Se også St.prp. nr.102 (1991-1992) side 1.

andre forhold kan få betydning ved fastsettelsen. På grunnlag av disse kvotene konsulterer så partene, med mål om å oppnå en for begge parter tilfredsstillende balanse i deres gjensidige fiskeriforbindelser.

Selve fordelingen av ressursene og de enkelte kvotene foretas imidlertid som utgangspunkt etter en formel som tar hensyn til biologiske fakta. Både Norge og EU har sluttet seg til FN-konvensjonen om fiske på det åpne hav av 1995. Her er begrepet MSY – Maximum Sustainable Yield helt sentral. Det innebærer at partene skal regulere uttaket på en slik måte at en får det størst mulige langtidsutbyttet. Det er en målsetting som alle kan slutte opp om. Verre er det at havforskning ikke er "en eksakt vitenskap" i den forstand at det er vanskelig på forhånd å forutse med sikkerhet at en konkret atferd har en bestemt virkning på bestandene.

I de årlige konsultasjonene vedrørende fastsettelsen av kvotene og fordelingen av disse, drøfter partene også andre regulerings tiltak og forvaltnings spørsmål. Dette har sammenheng med ønsket om å oppnå en bærekraftig og langsiktig utvikling av de ulike fiskebestandene. Dette har opp gjennom årene ført til et nært samarbeid mellom Norge og EU om ressursforvaltning, som gradvis har blitt utvidet til nye områder.¹² Dette har igjen blant annet resultert i at Norge og EU har inngått en rekke ressurs og forvaltningsplaner for de enkelte fiskebestander. Et eksempel på det sistnevnte er avtalen om forvaltningsstrategier for sild, sei, torsk, hyse og rødspette fra år 2000, som fastlegger referansepunkter for bestandsnivåer og tiltaksgrenser som grunnlag for fastsettelse av kvoter. Slike forvaltningsplaner skal ivareta hensynet til en forsvarlig forvaltning og bidra til stabile rammebetingelser for næringen. I tråd med råd fra det internasjonale råd for havforskning (ICES), ble videre Norge og EU i 2009 enige om reviderte forvaltningsplaner for sei og nordsjøsild.¹³ Forvaltningsplanene får betydning ved fastsettelsen av de årlige kvotene.

1.1.4. Avtalene om fordeling av nordsjøsild og makrell

Avtalen om opprettelse av et nytt forvaltningssystem for Nordsjøsild ble inngått i desember 2007, med ikrafttredelse januar 2008. Avtalen bygger videre på et "føre var" prinsipp, og var ment å sikre en rasjonell utnyttelsesmodell og trygge stabile bestander. I avtalens punkt 1 fremgår det at partene skal anstrenge seg om å opprettholde bestanden av nordsjøsild på et nivå

av minimum 800 000 tonn. I tillegg oppstilles det i avtalens punkt 3 første avsnitt krav om iverksettelse av tiltak, implementering av dødelighetsrater fastsatt i avtalens punkt 2, dersom bestandene skulle falle under 1.3 millioner tonn, for å sikre en rask reetablering av en bestand over 1.3 millioner tonn. I punkt 3 annet avsnitt oppstilles det videre ytterligere tiltak som kan settes i verk, herunder krav om spesielle lisenser for fiskefartøyene, restriksjoner på fiskedager, stenging av enkelte områder og / eller sesonger, spesielle rapporterings krav eller andre passende kontroll tiltak.

Videre oppstilles det i avtalen om Nordsjøsild punkt 5 en fast tildeling av kvotene for fiske av Nordsjøsild, ved at Norge skal ha krav på 29 % av ressursene, mens 71 % skal tildeles EU.

Avtale om forvaltningen av makrellbestanden i nordøst Atlanteren ble inngått den 26. januar 2010. Gjennom avtalen forpliktet partene seg til å forvalte makrellbestandene i disse områdene på en levedyktig måte i tråd med den gjeldende langtidsforvaltningsplanen inngått i 2008, samt enhver annen avtalt forvaltningsplan mellom kyststatene. I denne forbindelse avtalte partene samtidig at alt fiske av makrell i de aktuelle områdene skal forvaltes og reguleres i fellesskap, og følgelig at alt fiske skal være omfattet av en total fiskeribegrensning på makrell. Samtidig stadfestet partene plikten om å inngå årlige kvoteavtaler for makrell, under hensyn til den totale fiskeribegrensningen.

Island og Færøyene har ennå ikke sluttet seg til denne avtalen. Derfor er den endelige fordelingen av bestanden mellom "kyststatene" ikke ferdigforhandlet.

1.1.5. Samarbeidsavtalen om IUU – ulovlig fiske

EU er verdens største sjømatmarked, hvor om lag 65 % av fiskeproduktene blir importert. Av dette omsettes det for om lag en milliard euro IUU fanget fisk per år.¹⁴ Ved Rådsforordning (EC) No. 1005/2008 etablerte derfor EU et system som er ment å forebygge, avverge og stanse IUU-fiskeriaktiviteter (Illegal, Unregulated and Unreported activities), herunder regler som forbyr omsetning av slike produkter på det europeiske markedet. Den europeiske IUU-forordningen trådte i kraft 1. januar 2010.

Forordningen regulerer en rekke forhold knyttet til utenforstående statters lossing av fiskeriprodukter i EU, samt forhold knyttet til import av fisk og fiskeprodukter til EU-markedet. På grunnlag av dette setter

¹² Se i denne sammenheng: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/20002001/stmeld-nr-12-2000-2001-7.html?id=193985>, (St. meld. nr. 12 (2000-2001) punkt 7.3.)

¹³ http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/tema/fiske_og_fangst/internasjonalt_samarbeid_om_fiskeri/fiskerisamarbeidet-med-eu.html?id=437333

¹⁴ http://www.eu-norge.org/en/Norges_forhold_til_EU/Politikkomrader/fiskeri1/

forordningen strenge krav til dokumentasjon for at fisken som importeres til EU markedet er lovlig fanget og at denne stammer fra et bærekraftig fiske. Forordningen skal sikre at lovlig fanget fisk ikke utkonkurreres av fisk på markedet som er fanget ulovlig.

I henhold til EUs Kommisjonsforordning (EC) No. 1010/2009 annekts XXIII, gjelder ordningen med fangstsertifikater i utgangspunktet kun for de fiskeprodukter som er omfattet av tolltariffens kapittel 03, 1604 og 1605. Herunder er en rekke produkter ekskludert, eksempelvis produkter fra akvakultur og mel/oljeprodukter.¹⁵

Etter forhandlinger med EU i perioden 2008–2009, undertegnet Norge og EU den 3. september 2009 en avtale om samarbeid i forhold til IUU-forordningen.¹⁶ Mye av bakgrunnen for at Norge ønsket å inngå en slik samarbeidsavtale i forhold til IUU fiske, har grunnlag i at EU er Norges viktigste eksportmarked, herunder at Norge har en betydelig markedsandel på om lag 60 %.¹⁷ I tillegg hadde Norge i lengre tid gjennomført tiltak mot ulovlig fiske. Inngåelsen av samarbeidsavtalen innbød dermed ikke på noen kontroverser av betydning.

Det mest sentrale ved samarbeidsavtalen er opprettelsen av såkalte fangstsertifikater.¹⁸ I samarbeidsavtalen gjentas det innledningsvis i punkt 3 at det er partenes generelle intensjon å samarbeide for å bevare deres felles interesser. Dette omfatter at partene skal sikre et fortsatt ansvarlig fiske, sørge for at det finner sted en langsiktig og bærekraftig forvaltning av levende ressurser i havet som de er ansvarlige for, samt samarbeide i kampen mot ulovlig fiske. Innføringen av fangstsertifikater har som formål å bidra til å i ytterligere grad sikre en praksis i tråd med dette formålet, gjennom en større grad av kontroll og oversikt over næringen.

Videre fremgår det av avtalens punkt 5.1 og 5.3 at begge parter skal kreve fangstsertifikat ved lossing og import av fangster som er foretatt av fiskefartøyer hjemmehørende hos den andre parten. For Norges

vedkommende innebærer avtalen at det skal utstedes et norsk fangstsertifikat og at dette skal medfølge alle norske lossinger og eksportforsendelser til EU, som foretas etter 1. januar 2010. Videre fremgår det av samarbeidsavtalens punkt 5.2 at EU forplikter seg til i henhold til artikkel 12(4) IUU forordningen, å erstatte fangstsertifikatene som fremgår av IUU forordningens artikkel 12 og vedlegg II med det norske systemet for fangstsertifikater, herunder elektronisk overvåking av fisket. På denne måten blir det opprettet like systemer både i EU og Norge.

I henhold til fiskesalgslagene myndighetspålagte kontrollfunksjon etter Lov av 6. juni 2008 nr.37 om forvaltning av villevande marine ressurser (Havressurslova) § 48, jf. forskrift for fangstsertifikater, skal disse utstede og godkjenne norske fangstsertifikater. Kopi av utstedte fangstillatelser skal sendes til Fiskeridirektoratet, som fungerer som kontrollinstans. Utstedelse og godkjenning av fangstsertifikatene skjer for øvrig elektronisk gjennom www.catchcertificate.no.¹⁹

I forlengelsen av dette kan det samtidig nevnes at Norge og EU har inngått en separat avtale, den 1. januar 2000, hvor det er enighet om å innføre gjensidig satellittsporing av fiskefartøy, hvilket er egnet til å lette og samtidig bidra til en enhetlig kontroll og håndhevelsespraksis.

1.1.6. Øvrige avtaler og løpende samarbeid

Ved siden av de avtaler mellom Norge og EU som er særskilt nevnt ovenfor, har Norge både med EU og andre stater inngått avtaler innen fiskeriområdet som har betydning i denne sammenheng. Dette avsnittet vil vi kort gjøre rede for hovedpunktene i slike avtaler og øvrig samarbeid.

1.1.6.1. Skagerrakavtalen

Etter utvidelsen av Norges fiskerigrense i 1961 til 12 nautiske mil var det, på bakgrunn av en felles forståelse mellom regjeringene i Norge, Sverige og Danmark, enighet om at de tre landene skulle kunne fortsette det tradisjonelle fisket i Skagerrak. I 1966 ble det i forlengelsen av dette inngått en avtale om gjensidige fiskerettigheter i disse områdene, den såkalte (Skagerrakavtalen). I utgangspunktet kommer denne avtalen i tillegg til fiskeriavtalen mellom Norge og EU. Etter at Sverige og Danmark ble medlemmer av EU, er det imidlertid Kommisjonen som på deres vegne forhandler med Norge om de årlige kvotene.²⁰

¹⁵ Sammen som fotnote 11.

¹⁶ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/20002001/stmeld-nr-12-2000-2001-7.html?id=193985>, (St. meld. nr. 12 (2000–2001) punkt 7.3.)

¹⁵ <http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Diverse/2009/fangstsertifikat/09-12-21%20Sp%C3%B8rsm%C3%A51%20og%20svar%20om%20EUs%20IUU%20forordning.pdf>

¹⁶ Dette fremgår av "Agreed record of conclusions of fisheries consultations between Norway and the European community on regulation EC 1005/2008 to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing, Brussels, 3. September 2009".

¹⁷ Se <http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Diverse/2009/fangstsertifikat/09-12-21%20Sp%C3%B8rsm%C3%A51%20og%20svar%20om%20EUs%20IUU%20forordning.pdf>

¹⁸ Se http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/tema/fiske_og_fangst/ulovlig-fiske/fangstsertifikat.html?id=589366

Til tross for endringene i havretten er havet utenfor 4 nautiske mil å anse som åpent hav etter Skagerakavtalen. Dette korresponderer ikke med at Norge i dag har 12 nautiske mils territorial farvann og en ytterligere økonomisk sone utenfor dette. Det foreligger dermed ikke åpent hav i Skagerrak. Norge har derfor sagt opp denne avtalen med virkning fra og med 2012. Det er i denne forbindelse påbegynt et arbeid med å få på plass en ny avtale som regulerer forholdene i Skagerrak og Kattegat.²¹

1.1.6.2. Svalbardsonen

Norge opprettet en 15. juni 1977 "fiskevernsonen" på 200 mil omkring Svalbard. Sonen var opprettet med hjemmel i Lov om Norge økonomiske soner. Sonen "bøyer av" rent geografisk for Norges økonomiske sone. En valgte altså ikke et midtlinjeprikk mellom Bjørnøya og Fastlandet.

Svalbartraktaten slår fast at alle lands borgere har lik rett til fiske og fangst på Svalbard. Norske myndigheter tolket traktaten slik at den bare gjelder på land og i Svalbards territorialfarvann som den gang var 3. nautiske mil. Norge hevdet at en i prinsippet hadde adgang til å opprette en ordinær økonomisk sone omkring øygruppen hvor en hadde adgang til å forbeholde fisket for egne statsborgere. Begrunnelsen var at folkerettslige avtaler skal tolkes innskrenkende og at man i motsetning til i privatretten ikke skulle legge avgjørende vekt på hva man antar traktatpartene hadde ment om de hadde forestilt seg en økonomisk sone utenfor Svalbard.

Dette synet vant liten eller ingen internasjonal støtte. Finland sto lenge som det eneste landet som hadde akseptert sonen, men gjorde retrett da det skulle opptas i EU.

Norge har valgt ikke å sette dette juridiske spørsmålet på spissen. I stedet har tildelingen av fiskekvoter vært praktisert slik at det historiske fisket rundt Svalbard har vært brukt som tildelingskriterium. Regulering av fiske basert på kriteriet om tradisjonelt fiske anerkjennes av de fleste land.

Så lenge Den kalde krigen pågikk var det heller ingen på EU eller Nato-siden som var interessert i å skape konflikter i dette området. I årene etter har det vært enkelte høyprofilerte konfrontasjoner med russiske fartøy og med fartøy under bekvemmelighetsflagg. I det siste tilfellet gikk en endog så langt at Kystvakten løsnet kanonskudd mot et islandskeiet fartøy (og traff).

Selv om det er formell uenighet, er alle stille enige om at Norge må administrere dette havområdet slik det gjøres nå. Alternativet er lovløst.

Alt i alt har sonen etter min mening fungert tilfredsstillende og er vel nå nærmest en stabiliserende faktor fiskeriforholdet til EU. Her jo kvotene "gratis".

Sonen fyller i neste år 35 år. Om Norge hadde vært medlem av EU ville nok det juridiske spørsmålet blitt løst, uten at det hadde ført til reelle endringer i fordelingen av fiskekvoter.

1.1.6.3. Forvaltningsplaner

Som nevnt ovenfor har EUs Ministerråd tidligere bestemt at det skal vedtas forvaltningsplaner for alle kommersielle bestander innenfor sikre biologiske grenser (bærekraftig). På bakgrunn av dette har Norge og EU blitt enige om forvaltningsplaner for de fleste fellesbestandene i Nordsjøen. Forvaltningsplanene skal ivareta hensynet til en forsvarlig forvaltning og bidra til stabile rammebetingelser for næringen. Målet er å oppnå et høyt langtidsutbytte. Formålet er videre å etablere rammebetingelser som gjør det mulig å balansere næringsinteressene innenfor rammen av en bærekraftig utvikling.

1.2. Handel

1.2.1. Generelt – Handelsavtalen av 1973

Inntil 1994 var samarbeidet mellom EFTA-statene og EF i det store og hele bilateralt. Handelsavtalen av 1973 omfattet ikke handel med fisk og fiskeprodukter. I en brevveksling av 16. april 1973 forpliktet Norge seg til å gi lettelse i importen av visse landbruksprodukter fra EU, i særdeleshet vin, mot å få lettelse i norsk import av fisk og fiskeprodukter til EEC. Brevet er et barn av sin tid på flere enn én måte.

England og Danmark var et stort marked for fersk og frossen fisk og gikk på denne tiden ut av EFTA og inn i EF. Derfor fikk Norge gjennomslag for å at tollsatsene på hovedartene av fryst og fersk fisk ble nedtrappet fra 12 % til 3 % fra 1. januar 1974 til 1. januar 1977, altså bare i løpet av tre år.

Det store marked for frosne, pillede reker i UK som var utviklet etter krigen måtte tåle betydelig tolloppgang etter at UK gikk inn i EF.

For bearbejdede sildeprodukter inneholdt Fiskebrevet ingen særlige lettelse eller endringer. De norske eksportbehovene på dette området ble i det store og hele ivarettatt gjennom tollfrie kvoter og tollfrie perioder i

²¹ http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/tema/fiske_og_fangst/internasjonalt_samarbeid_om_fiskeri/fiskerisamarbeidet-med-eu.html?id=437333

medhold av GATT (General Agreement of Tariffs and Trade).

Som et supplement til dette eksisterte det tollfrie GATT- kvoter for ulike fiskeprodukter. Til en viss grad bedret dette markedsadgangen for norske fiskeprodukter. Alt i alt var imidlertid tollbelastningen selv etter Brevvekslingen betydelig.

Fiskebrevet inneholder et spesielt vilkår for nedsettelsen av tollene (fra 18 til 12 %) på hermetisk brisling. Produktet måtte under ingen omstendigheter selges under navnet "Norway Sardines". Man ville unngå at norsk brisling konkurrerte med sardiner fra et EU-land. Dette er et eksempel på at behovene endrer seg fra generasjon til generasjon. Alt på 70-tallet var hermetikkindustrien i en vanskelig situasjon. Den siste brislinghermetikfabrikken ble nedlagt i 2006.

To uventede forhold inntraff i årene etter 1973 som påvirket hele grunnlaget for dette tollregimet.

Det ene var fremveksten av folkeretten om de økonomiske sonene. Det som ble sett på som en nærmest en rettslig umulighet i 1972, ble en realitet alt i 1977. Norge utvidet da, som nevnt ovenfor, det område hvor landet krevde suverenitet til ressursene fra 12 til 200 nautiske mil.

Dette førte igjen til en overføring av ressurser – særlig torsk – fra de store havfiskeflåten i UK, Vest-Tyskland og Frankrike til norske fiskere. For de fiskerne som måtte avslutte yrket som deres forfedre hadde drevet i generasjoner, var dette selvsagt en vanskelig overgang. For å gjøre avviklingen mer skånsom ga Norge også rommelige overgangsperioder. EU-landenes havfiskeflåte i dag er en skygge av hva den var i begynnelsen av 70-årene.

Den andre overraskelsen var oppdrettsnæringens raske vekst. Fra en produksjon på noen få tonn i begynnelsen av 1970-årene var en i slutten av 1980 årene kommet opp i en produksjon og eksport på nesten 100 000 tonn. Prognosene pekte ganske skrått oppover.

For Norges del betydde det heldigvis ikke så mye at Fiskebrevet ikke omfattet eksport av laks til EU. For å bedre markedsadgangen for vill-laks fra Alaska hadde nemlig amerikanere fått gjennomslag i GATT (i de såkalte Tokyo-rundene i 60-årene) for at tollene for fersk laks skulle bindes til 2 %. Det var et gigantisk hell for norsk oppdrettsnæring at ble det ikke sondret mellom oppdrettet og villfisket laks.

At den kraftige veksten i oppdrettsnæringen likevel skulle utløse alvorlige handelspolitiske problemer, kommer vi tilbake til.

1.2.2. EØS-avtalen av 1993

I 1984 ble det avholdt et felles ministermøte mellom EU og EFTA i Luxembourg. Der ble det gjort vedtak om at samarbeidet mellom EU og EFTA-statene skulle styrkes vesentlig. Dette gjaldt særlig innen varehandel, men også andre områder, slik som forskning og miljøvern skulle omfattes. Det samarbeidet som da ble satt i gang, er siden blitt omtalt som Luxemburg-runden.

Samtidig var ting i ferd med å skje i EU. Kommisjonens "Hvitbok" om etableringen av Det indre markedet ble utgitt i 1985. Planen var at dette "Indre Marked" skulle realiseres innen utløpet av 1992.

Statslederne i EFTA svarte positivt til dette EU-initiativet. I hele oppløpet til denne prosessen spilte statsminister Gro Harlem Brundtland en pådriverrolle. Det hele endte med at regjeringene i EFTA-landene og i EUs medlemsstater besluttet å påbegynne formelle forhandlinger om en avtale som skulle sørge for en høyere grad av økonomisk integrasjon mellom de to handelsblokkene i Europa.

Kort før EFTA-møtet i Oslo i mars 1989 hold Jacques Delors, presidenten i EU-kommisjonen, en tale i Europaparlamentet hvor han ga uttrykk for nye ideer om hvordan samarbeidet mellom EFTA og EU skulle formes med tanke på utfordringene i fremtiden. En av hans anbefalinger var å gjøre samarbeidet tettere og mer aktivt ved å etablere felles institusjoner og ved å la det omfatte så mange sektorer som mulig. Sikkerhetspolitikk og generell politisk virksomhet holdt han utenfor.

Det er et paradoks at det for både Delors og Brundtland og for alle andre i 1988-89 så ut til at tre blokker, EU med 12 land, EFTA med 7 land og Comecon med alle Østblokklandene, skulle forbli det stabile handelsmønsteret i Europa frem mot århundreskiftet. Lite visste en at begivenhetene i DDR høsten 1989 og i Sovjetunionen like etter skulle føre til at Comecon ble oppløst og at EU etter hvert ble en sammenslutning av 27 europeiske stater.

EFTA ble redusert til et område av fire små land. Organisasjonens oppgave er ikke først og fremst å skape intern fri-handel innen EFTA, men å være "agent" for disse landenes i deres handelspolitiske forhold til EU.

Forhandlingene som ble innledet skulle vise seg å bli langvarige og harde. Først i ministermøtet mellom EU og EFTA i Luxembourg 21. og 22. oktober 1992 fant en fram til en løsning.

Opprinnelig var det meningen at alle de økonomiske sektorene skulle omfattes av EØS-avtalen. Først ble imidlertid jordbruk tatt ut. Det viste seg etter hvert at det ikke var mulig å integrere handel med fisk og fiskeprodukter fullt ut i EØS-avtalen.

Fiskerinæringen, inkludert fiskeoppdrett, er omfattet av avtalen, men har en egen protokoll (Protokoll 9) som gir visse tilleggsregler for denne sektoren.

Årsaken til at en ikke nådde frem til full integrasjon av handelen med fisk var flere. Den viktigste var at verken Norge eller Island var villige til å gi fiskekvoter i bytte med frihandel, overta EUs markedsordning for fisk eller å gi avkall på retten til å begrense utenlandsk eierskap i fiskeflåten. Island var heller ikke villig til å gi de andre EØS-landene fri adgang til å etablere seg i fiskeindustrien. Dette siste var ikke noe poeng for Norge. En så heller på utenlandske investeringer i og kompetanseoverføring til en (delvis ulønnsom) norsk fiskeindustri som en fordel.

1.2.3. WTO regelverket

WTO regelverket ble fremforhandlet i perioden 1986-1994, og er et internasjonalt regelverk for den internasjonale handelen. Dagens WTO-regelverk er generelt sett resultatet av en styrking og utvidelse av Generalavtalen for tolltariffer og handel (GATT) av 1947. WTO er i dag en organisasjon med om lag 150 medlemsland, og er den eneste globale organisasjonen som regulerer handel mellom stater. Avtalen oppstiller regler for verdenshandelen, og har som hovedformål å bygge ned handelsbarrierer som kan hindre frihandel, og herunder å oppstille anerkjente og forutsigbare regler for handel mellom landegrensene.²²

Regionale handelsavtaler er et alternativt virkemiddel for å sikre formålet bak WTO. Både Norge og EU er medlemmer av WTO, ved siden av at partene har inngått separate avtaler. Fordi EØS-avtalen regulerer handelen med fisk på en mindre omfattende måte enn for industrivarer, må rettsforholdet suppleres av reglene i WTO.

Det er særlig tre forhold ved WTO-avtalen som gjør organisasjonen sentral for internasjonal handel. Det

ene er at avtalen oppstiller regler for gjennomføring og overvåking av det regelverket som medlemslandene er enige om gjennom tidligere avtaler. Det andre er at avtalen etablerer et organ for løsning av handelsskonflikter. Et eksempel på organets funksjon kan her være laksesaken mellom Norge og EU, hvor Norge brakte EUs antidumpingtiltak mot norsk laks inn for tvisteløsning i WTO.

I tillegg innebærer avtalen et forum for forhandlinger mellom stater.

WTO-avtalen er under reforhandling. Forhandlingene omfatter de tre regelverksområdene antidumping, subsidier og utjevningsavgifter, herunder fiskerisubsidier og regionale handelsavtaler. Fra norsk side prioriteres antidumping og utjevningsavgifter, mye grunnet at norsk næringsliv rammes eller har vært rammet av slike tiltak i både USA og EU.²³

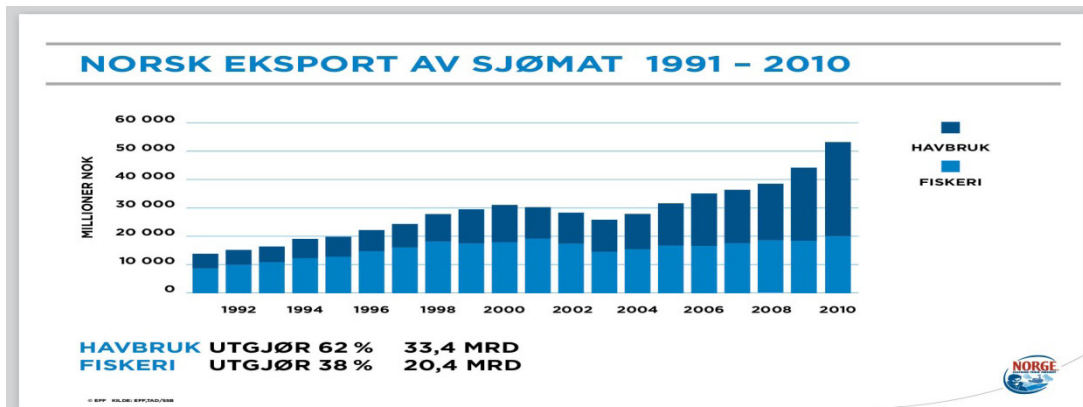
Når det gjelder avtalen vedrørende antidumping er erfaringene at dagens regelverk i liten grad er egnet til å ivareta balansen mellom effektive virkemidler og beskyttelse mot misbruk. Det er forhold som trekker i retning av at antidumpingtiltak, ved siden av å benyttes ved salg av varer under kostpris, også benyttes som proteksjonistiske tiltak for å ramme importerte varer som utkonkurrerer nasjonale produkter.

Samtidig er det i WTO inngått avtaler vedrørende begrensninger i muligheten for subsidiering av produksjon og varehandel. Slike forhold kan ikke forekomme i et slikt omfang at konkurranse undergraves, samtidig at visse samfunnsmessige målsettinger ikke må hindres. Dette omfatter også begrensninger i å anvende utjevningsavgifter som virkemiddel.

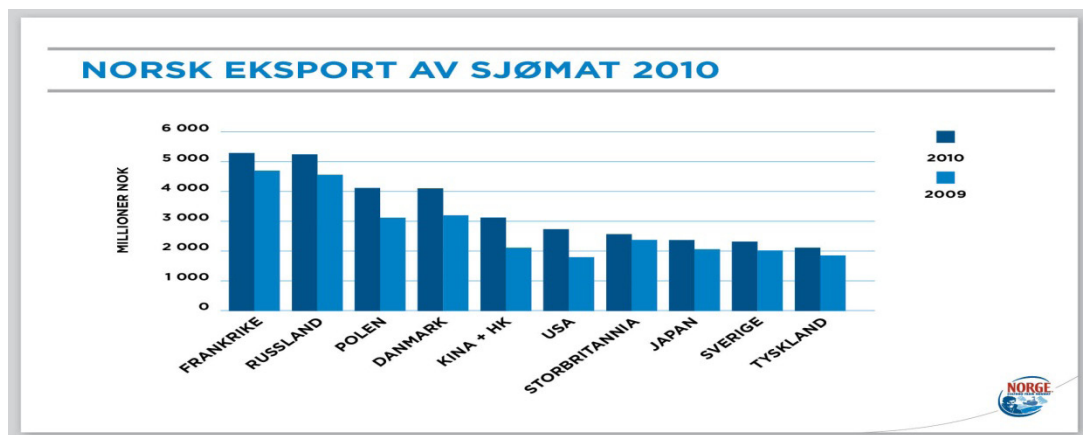
I forhold til fiskeri har Norge inntatt den tilnærmingen at man ønsker en gjennomgang av avtalen om subsidier for å sikre at behovet for å begrense eller fjerne subsidier som fører til overkapasitet eller overfiske skal kunne ivaretas med hjemmel i avtalen.

²² <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/handelspolitikk/wto/kort-om-wto.html?id=446949>

²³ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/handelspolitikk/wto/wto---doha-runden/forhandlingene-om-wto-regelverket.html?id=446713>



Illustrasjon: denne viser det totale omfang av norsk eksport av sjømat i perioden 1991 – 2010.



Illustrasjon: denne viser inntektene fra eksport av sjømat i 2010, fordelt på land.

2. Analyse av utviklingen over tid.

Undertittel: Hva har vært kjernen i samarbeidet og hva har vært de sentrale konfliktsakene?

En slik vurdering vil nødvendigvis konsentrere seg om det som sitter igjen i egen erindring. Andre som har fulgt dette interesseområdet som aktør eller observatør, kan ha en annen oppfatning av hva som er viktig og hva som ikke er det.

Det dominerende inntrykket fra mitt ståsted i dag er at det på fiskerisektoren helt fra begynnelsen av ble skapt politiske og juridiske mekanismer som var i stand til å løse de aktuelle problemstillingene samtidig som de var i stand til å tåle stor belastning. Både for fiskeindustrien og for Norge i sin alminnelighet, er EØS-avtalen den viktigste folkerettslige avtalen som Norge er inngått etter at Norge sluttet seg til NATO.

2.1. Villfisk

Den sentrale konfliktsaken på dette området var nedtrappingen av EFs tradisjonelle fiske i den norske økonomiske sone utenfor Nord Norge. Norges økonomiske sone ble som nevnt foran opprettet 1. januar

1977. Fra samme dato utvidet EF-landene sine fiskerigrenser. Allerede i november 1976 ble forhandlingene mellom Norge og EF om gjensidig fiske i hverandres soner innledet. De formelle forhandlingene ble avsluttet i april 1977, men avtalen ble som nevnt ikke undertegnet før i februar 1980. Årsaken var nettopp at det fremdeles var uenighet om hvor lang nedtrappingsperioden for EF-landene skulle være i norsk sone. Etter hvert gikk Norge med på en overgangstid til utgangen av 1982.

En annen viktig konsekvens av den nye rettstilstanden var re-fordelingen av fisket i Nordsjøen. Også her fikk Norge en betydelig økt andel sammenlignet med hva som hadde vært det norske historiske fisket. Bestandene i Nordsjøen ble fordelt i løpet av to-tre år etter 1977 etter prinsippet om sonetilhørighet. Dette prinsippet tok som vi har vært inne på, hensyn til også andre kriterier enn det historiske fisket slik som hvor fisken ble fisket, hvor den beitete og hvor den hadde sine gyteområder. Fordi den norske geografiske andelen av Nordsjøen er stor fikk Norge mye større andeler av de forskjellige bestandene enn det som det norske historiske fisket tilsa.

Faktum er at Norge opp gjennom historien har hatt

et relativt beskjedent fiske i Nordsjøen (som også vi kaller Nordsjøen selv om den ligger sør for oss). Etter innføringen av de økonomiske sonene fikk norske fiskere anledning til å øke sitt fiske i dette området og det Norge ikke fisket kunne byttes vekk i andre fiske-muligheter.

2.2. Oppdrettsfisk

Oppdrettsnæringen hadde vært organisert under Fiskeridepartementet siden 1970-årene, men er hva angår teknologi, produksjonssyklus, historie og utøvernes lynne nokså forskjellig fra den tradisjonelle fiskerinæringen. Bare på markedssiden er det reelle berøringspunkter.

Denne næringen hadde i motsetning til fiskerinæringen det store og hele vært fri for subsidier helt fra oppstarten (hvis man da ikke kaller den vederlagsfrie tildelingen av en konsesjon for et subsidium).

Man kan spørre seg i dag hvorfor ikke oppdrettsnæringen ble tatt ut av de kompliserte problemstillingene som omga fiskerisektoren under EØS-forhandlingene og heller behandlet sammen med industrivarene.

Et svar er at EU ikke ville skille mellom fisk avhengig av hvordan den var fremstilt. Et annet er at de to sektorene var likere den gang enn i dag. Blant annet nyttiggjorde oppdrettsnæringen seg av Råfiskloven. Fiskeoppdretternes Salgslag (FOS) var en sentral aktør i omsetningen av oppdrettslaks og organiserte den mye omtalte Innfrysingsordningen som ble påbegynt vinteren 1991 og brøt sammen i oktober 1991, bare en knapp uke etter at EØS-avtalen var ferdigforhandlet. Dette sammenbruddet førte som kjent til at FOS gikk konkurs. Tanken om å opprette et nytt salgslag for omsetning av oppdrettsfisk ble aldri realisert.

Resultatet ble at både oppdrettsnæringen og den tradisjonelle begge er regulert av Protokoll 9. Det var klart at oppdrettsnæringen skulle være helt åpen for investeringer fra andre EØS-land, i motsetning til hva som var tilfellet i fiskeflåten.

3. Vurdering av konsekvensene av EØS-avtalen i fiskeri- og oppdrettsnæringen.

Det finnes ingen samlet fremstilling av hvilke konsekvenser EØS-avtalen har hatt for fiskeri og oppdrettsnæringen i de snart 15 årene avtalen har vært i virksomhet. Det er heller ikke mulig å gi et presist svar på spørsmålet om hvilke fremtidige konsekvenser avtalen vil ha, fordi det fortsatt er uenighet om hvordan en skal fortolke EØS-avtalen når det gjelder dens rekkevidde innen fiskeri- og oppdrettssektoren.

Det har dannet seg et mønster hvor norske myndigheter fra de første fortolkningsspørsmålene "kom på bordet" har prøvd å gi avtalen en så snever rekkevidde som mulig og selv beholde en så stor regulerings- og beskatnings myndighet som mulig.

Denne fremstillingen hviler på mine egne erfaringer og på opplysninger fra offentlige kilder. Jeg har delt inn konsekvens-kapitlet i de viktigste politikkområdene.

3.1. Tollforhold

3.1.1. Generelt

Fri bevegelse av fiskeprodukter var et viktig forhandlingsutgangspunkt for EFTA-landene. I St.prp. 100 for 91/92 står det at

"fisk skulle gjøres til gjenstand for samme behandling som industrivarer, dvs. omfattes av full tollfrihet".

Slik skulle det ikke gå. Krav om frihandel for fisk fra EFTA-siden ble besvart med et krav om økte fiskekvoter i EFTA-landenes økonomiske soner. På et tidspunkt krevde EU 30 000 tonn torsk for full frihandel.

Norge var i en utsatt konkurransemessig posisjon fordi både Island, Grønland og Færøyene på forhånd hadde bedre tollmessig adgang til EU enn det Norge hadde. Som et alternativ arbeidet en for å forbedre tollsatsen på de varene hvor behovet var stort. EU presenterte ni fiskeslag som "sensitive". På listen sto først laks, sild og makrell. Senere ble reke, kamskjell og sjøkreps ført til. Det var et mysterium hvorfor de to siste ble ført opp på denne listen. EFTA-landene hadde ikke nevneverdig eksport av disse artene på forhandlingstidspunktet, og hadde heller ikke noe potensial til noen volumek-sport i framtiden.

For å skape et klima som gjorde det mulig for EU å akseptere en vesentlig forbedring av markedsadgangen

for norsk fisk, ble det innledet parallelle forhandlinger om økte kvoter av torsk til EU-fartøy i norsk sone. Forhandlingene førte til at EU fikk en økt torsk kvote. Det endelige forhandlingsresultatet ble imidlertid slik at EU måtte gi kompensasjon i annen fisk for disse kvotene. Dermed ble omkostningene som denne "avståelsen" innebar, sterkt redusert.

Island inngikk en lignende avtale. Som vedlegg inntas utenriksminister Baldvinsson beretning om dette (vedlegg 1).

3.1.2. Torskfisk

EØS-avtalen medførte en gjennomgripende forbedring av tollbetingelsene på EU-markedet. For de fleste hvitfiskartene er tollen til EU nå falt bort.

Dette var viktig fordi EU beskytter markedene sine med til dels meget høye tollsatser. Det såkalte Fiskebrevet som var vedlagt Frihandelsavtalen fra 1973 hadde tilfredsstillende ordninger for frossenfisk ved at tollsatsen ble satt til 3 %. For tørrfisk, saltfisk og klippfisk ble det gitt tollfrie kvoter, men brevet hadde ingen preferanseordning for fersk fisk og bearbejdede produkter av fersk fisk.

Dette har vist seg å bety svært mye for norsk fiskeindustri. Norske filetbedrifter har den fordel at ferske produkter kan transporteres fersk til markedet med trailer og i det siste, med kombinasjon av trailer og tog. Dette var en stille revolusjon som fant sted i 1960 og 70 årene da Nord-Norge bokstavelig talt rev seg løs fra det "avstanden tyranni" som landsdelen til da hadde levd under. Før tok det 5 dager til Bergen og 4 dager videre til f. eks Boulogne sur Mer. Da var det ikke mye "shelf life" igjen av fersk fisk. Med lastebil tok transporten 2-3 dager til de store forbrukssentrene på kontinentet.

Den største konkurrenten på dette markedet, Island, har også effektivisert transporten av ferskfisk til Kontinentet gjennom en kombinasjon av trailer, ferge og fly. Transporten fra Nord-Norge til de store markedene på Kontinentet krever likevel mindre tid enn tilsvarende transport fra Island.

Vi har fått opplyst at for mange bedrifter har dette tollregimet vært en viktig faktor for at de har overlevd. Muligheten for å selge "torskeloins" (ryggstykket) og fersk filet til høye priser gir god inntjening. Ferske torskeloins gir f. eks selgeren en tilleggs pris på ca 10 kroner i forhold til andre anvendelser. Det er særlig det store og meget krevende franske markedet som er i stand til å betale høye priser for dette produktet.

Dette har hjulpet i å forsvare de relativt høye lønningene i norsk fiskeindustri. Ofte vil tradisjonell blokkproduksjon være direkte tapsbringende. Siden 1993 har ferskandelen av den norske eksporten av torsk steget fra 6,3 % til 19,1 % i verdi av totaleksporten. Altså mer enn en tredobling.

Når det gjelder tørrfisk og klippfisk har Norge stort sett opprettholdt sin posisjon i de store eksportmarkedene. Det er neppe her veksten vil komme i fremtiden.

3.1.3. Sild

Dette var to fiskeslag som EU oppfattet som "sensitive" og som heller ikke fikk noen forbedret markedsadgang gjennom EØS-avtalen. Som nevnt foran ga de tollfrie periodene akseptable eksportbetingelser for rund sild. Danmark og Tyskland hadde den gang en betydelig foredlingsindustri for sild som de to landene ikke ønsket å utsette for konkurranse. Derfor ble det ingen tolltelseter på bearbejdede sildeprodukter.

Ved avtaleinngåelsen befant hovedmarkedene for disse produktene seg utenfor EU. Det er fremdeles delvis riktig, selv om Polen og de baltiske landene nå er blitt medlemmer EU. Når det gjelder sild har Russland og Ukraina hatt et vedvarende behov for billig mat, som sild tross alt er. Når dette samtidig er et førsteklasses næringsmiddel, har kjøpsviljen forblitt sterk.

Ifølge opplysninger fra sentrale næringsaktører har tollbarrierene for bearbejdede sildeprodukter hatt betydelig innvirkning på strukturen i den pelagiske konsumindustrien i Norge. Hadde næringen hatt tollfri adgang til EU, ville en sannsynligvis ha sett fremveksten av en ikke ubetydelig industri som utviklet konsumferdige produkter for det europeiske markedet. Den ville i større grad ha skapt helårige arbeidsplasser. Den pelagiske konsumindustrien i dag er en typisk sesongindustri.

Etter hvert som kvotene av NVG-sild har gått noe tilbake, ser flere i industrien et potensial å eksportere saltede, frossen og surnede ferdigvarer til EU. Tollsatsetene gjør imidlertid dette vanskelig.

Den pelagiske flåten har hatt relativt høy lønnsomhet i hele den perioden som har gått etter at EØS-avtalen trådte i kraft, mens den pelagiske konsumindustrien i lange perioder har vært direkte ulønnsom, inntil de for noen år siden sluttet seg sammen i færre enheter.

3.1.4. Laks

Laks ble også betraktet som en "sensitiv" art under

forhandlingene. For eksport av fersk laks til EU betydde dette lite fordi EUs tollsats er bundet i GATT til 2 %. Økningen i salget av laks fra Norge til EU har vært formidabelt 399 000 tonn i denne perioden, fra 62 602 tonn i 1991 til 461 504 tonn i 2010.

Drømmen om å videreføre laksen i Norge forble imidlertid en drøm. Under EØS-forhandlingene ble det i slutfasen satt inn store ressurser for å oppnå tollfrihet for blant annet produksjon av røykelaks. Norge var villig til å strekke seg langt, endog å overta ansvaret for det "lakseberget" på ca 40 000 tonn som lå og presset markedsprisen høsten 1991.

Et slikt "offer" var ikke nok for EU og tollsatsen på videreføret laks på 13 % ble stående. Det er nok en av grunnene til at røykelaksindustrien i Norge er liten og at den ikke har utviklet seg i takt med produksjonsøkningen. Dette er kommentert nedenfor.

3.1.5. Reke

I store deler av forhandlingene var reke ikke på listen over "sensitive" produkter. Helt i slutfasen forlangte imidlertid Frankrike at reke skulle få en slik status. Årsaken skal ha vært at hensynet til et fiske etter varmtvanns reke i Fransk Guyana – som er en del av EU – tilsa at kaldtvannsreker ble gitt et tollhinder. Dette fiskeriet er nå redusert til et fiskeri av ca 15 fartøyer.

I slutten av 1980 årene var det 27 rekebedrifter i Nord-Norge med opp til 2 000 ansatte. Denne industrien ble spesielt hardt rammet av at man ikke fikk fri markedsadgang til EU. I tillegg hadde konkurrentene i Island og på Grønland betydelig bedre markedsadgang.

Manglende markedsadgang er en sannsynlig medvirkende årsak til at industrien er redusert til et fåtall bedrifter. I tillegg har industrien måttet kjempe mot fallende priser på reke på grunn av overforsyning på verdensmarkedet.

Norske myndigheter har i de siste ti årene energisk og utholdende kjempet for å forbedre markedsadgangen for rekenæringen og har oppnådd en god del. Det gjenstår å se om dette er nok til å gjenoppbygge denne industrien. I dag er det tre bedrifter i virksomhet, to på Senja og en i Lyngen. I tillegg til bedret markedsadgang til EU viser de siste årene også et oppsving på prisene på reke.

3.2. Bruk av statsstøtte

På dette feltet innholder EØS-avtalens protokoll 9 en uttrykkelig regel;

"Aid granted through State resources to the fisheries sector which distorts competition shall be abolished"

I tillegg uttales det i en Felleserklæring (nr. 24) at det er EUs rettsregler på dette området som skal legges til grunn når en tar standpunkt til hva som er konkurransevridende og hva som ikke er det.

Det er altså ikke noen tvil om hva som er gjeldende rett for den som ønsker å sette seg inn i dette. ESA har imidlertid kommet til at organet ikke har kompetanse til å behandle klager fra bedrifter som mener konkurrenten mottar konkurransevridende støtte. Begrunnelsen er formell juridisk og den har hittil ikke vært endelig prøvd for EFTA-domstolen.

Etter min oppfatning er det langt fra usannsynlig at EFTA-domstolen kommer til at ESA har tilsynsplikt også på dette området, hvis domstolen ble forelagt saken. Få har fordypet seg i dette rettsspørsmålet. Daværende stipendiat Charlotte Aspehaug analyserte dette spørsmålet i år 2000²⁴ og kom til samme resultat som ESA. Etter hennes syn skal slike spørsmål løses innen rammen av EØS-komiteen.

Jeg skylder å gjøre oppmerksom på at både Kommisjonen og Norge deler det synet ESA har gitt uttrykk for. Det hører også med til historien at ESA i sin senere avgjørelse detaljert utredet både kompetansespørsmålet og de materielle spørsmål som klagen bygget på. På det siste punkt var konklusjonen at det etter avtalens ikrafttreden ikke forelå ulovlig støtte. Det var med andre ord ikke dekning for den skotske oppdrettsnæringens påstander om subsidiering av norsk oppdrettsnæring.

Men da var det for sent og vi var midt oppe i en dumpingsak.

En slik type "egen" - kontrollordning uten reelle sanksjonsmuligheter er vanligvis ikke særlig effektiv. At en norsk bedrift ber norske myndigheter ta opp en sak i EØS-komiteen hvor påstanden er at norske myndigheter går utover sin rett til å bruke statsstøtte er heller ikke særlig praktisk.

Det er mulig at en i denne sammenhengen skal vurdere å blåse støvet av de sanksjonsmulighetene som ligger i

²⁴ Senter For Europarett, Nummer 34 "om EØS-avtalens betydning for eksport av norsk oppdrettslaks til EU-markedet.

den gamle Frihandelsavtalen

Uansett er artikkel 4(1) i Protokoll 9 en materiell regel og Norge er derfor forpliktet til å følge EUs statsstøtteregler også på fiskerisektoren. EØS-avtalens artikkel 3 pålegger alle de kontraherende partene en omfattende lojalitetsplikt. Landene skal ta alle nødvendige skritt for å håndheve de pliktene de har påtatt seg.

Ifølge opplysninger fra Innovasjon Norge har en der et bevisst forhold til at statsstøtte i fiskerisektoren skal være forenlig med EUs statsstøtte norm. Midler som kommer fra Fiskeri- og kystdepartementet og som Innovasjon Norge fordeler, blir ikke innberettet til ESA. De generelle midlene som kommer over Næringsdepartementets og Kommunaldepartementets budsjett innberettes imidlertid til ESA selv om støtten går til fiskeribedrifter.

Det er selvsagt alltid en fare for at det utvikler seg "uvaner" på et rettsfelt som blir liggende uten tilsyn fra et kontrollorgan. Det synes imidlertid som om Innovasjon Norge passer på at statsstøtte- "disiplinen" opprettholdes også på fiskerisektoren når det gjelder de midlene som dette organet forvalter.

I et samfunn hvor så mye av den totale pengebruken kanaliseres gjennom offentlige organer som i Norge, kan det lett skje at noe av dette blir brukt som konkurransevridende statsstøtte. Utleie av kommunale eller statlige bygg til under markedspris til en bedrift som driver i åpen konkurranse med en annen, er et praktisk eksempel på dette.

Den siste tildelingen av oppdrettskonsesjoner tyder på at det er lite fokus på forpliktelsen i Protokoll 9, art. 4.1 hos myndighetene. Det å tildele et utvalg av bedrifter en rettighet som har en verdi utover det bedriften betaler på 17-20 mill kr vil kunne bli karakterisert som konkurransevridende statsstøtte. Det er som om staten begynte å selge fallrettigheter til 2/3 av markedspris til bedrifter som konkurrerer med tilsvarende bedrifter i andre EØS-land.

Den klassiske reaksjonen på ulovlig statsstøtte er tilbakebetaling. EU-kommisjonen viser ingen pardon i slike saker. Det har franske fiskere fått oppleve som mottok bunkerstøtte fra den franske stat.

3.3. De ulike rettsfeltene

3.3.1. Konkurranserett.

Omsetning i første hånd.

Under forhandlingene ble mye satt inn på å videreføre uforandret de omsetningsordningene som var etablert i kraft av Råfiskloven.

I Felleserklæring nr. 24 som nevnt ovenfor, stilles det visse krav til hvordan et råfisklag skal organiseres. Blant annet må medlemskapet være frivillig. Lagene foretok også en endring av sine vedtekter som en følge av dette påbudet slik at medlemskapet i lagene er frivillig selv om selve omsetningen gjennom laget er obligatorisk.

I EU kan et salgslag (Produsentorganisasjon) som har tvungen omsetningsrett ikke være i en *dominerende posisjon* på markedet. Denne regelen reflekteres også i Felleserklæring nr. 24. Der stilles det krav om at et fiskesalgslag, med omsetningsrett for all fisk som fiskes av et bestemt fiskeslag, ikke må være i en *dominerende posisjon* på markedet.

Det gjøres imidlertid unntak når en slik enerett er nødvendig for å nå målene for den felles fiskeri- og landbrukspolitikken slik de er formulert i Romatraktatens artikkel 39. Artikkelen beskriver i runde former visse allmenne mål for jordbruks- og fiskeripolitikken.

Det er ikke vanskelig å bruke et av målene som nevnes der som begrunnelse for hvorfor det er nødvendig med enerett til omsetning. Derfor har verken Norges Råfisklag eller Norges Sildesalgslag sett det som nødvendig å foreta noen endringer i sin organisasjonsform. De er heller ikke blitt utfordret på dette punktet.

Skulle et motsetningsforhold oppstå, vil det være EUs regler som skal anvendes. Da må salgslagene kunne begrunne hvorfor det var "nødvendig" å forbli dominerende selv med enerett til omsetning. I årene som har gått siden avtaleinngåelsen har jeg ikke kunnskap om at slike konflikter har oppstått.

Konklusjonen er at EØS-avtalen inntil i dag ikke har hatt noen særlig innvirkning på den norske omsetningsordningen. Råfisklagene har i disse 15 årene kunnet fortsette å leve sitt liv uforstyrret.

Det finnes et grensesnitt mellom omsetningen i første hånd og i annen hånd. I førstehånd gjelder unntaket fra de alminnelige konkurransereglene, i annen hånd ikke, jfr. Rådsforordning nr 26 av 1962. I annen hånd, altså i verdikjeden fra og med fiskekjøperen til den som selger til konsumenten, gjelder de alminnelige konkurransereglene.

Omsetningen i 2. hånd

Det som er beskrevet ovenfor gjelder for omsetningen i første hånd, dvs fra fisker eller oppdretter til fiskekjøper. Fra og med fiskekjøper og langs verdikjeden frem til forbruker er det imidlertid Konkurranselovens regler som gjelder. I EU er det sagt klar så tidlig som i 1962, da Rådsforordning 26/62 ble vedtatt.

Den norske konkurranseloven omfatter i utgangspunktet også den norsk oppdretts- og fiskerinæring en. Om dette er gjort fordi lovgiver mente at EØS-avtalen forpliktet Norge til å la konkurranselovgivningen omfatte oppdrett- og fiskerinæring eller om det var fordi det framstod som fornuftig, er teoretisk men ikke praktisk viktig. Protokoll 9 inneholder to henvisninger til konkurranserettslige spørsmål, og i begge henvisningene fremgår det at partene så for seg en høy grad av rettsenhet på det konkurranserettslige området.

Den norske konkurranseloven har en forskrift av 23. mai 2004 som setter grense for lovens anvendelsesområde.

I pressemeldingen far Forbruker- og Administrasjonsdepartementet sto det blant annet:

"Forskriften gir primærprodusenter og deres organisasjoner innen landbruks- og fiskerinæringen unntak fra konkurranseloven §§ 10 og 11 om henholdsvis forbud mot konkurransebegrensende avtaler mellom foretak og forbud mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling"

EU har i sin rådsforordning 26 av 1962 en tilsvarende regel. I EU er imidlertid ikke unntak fra forbud mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling.

Den norske konkurranselovgivningen gjelder med andre ord fullt ut på alle transaksjoner etc fra den som kjøper fisken i annen hånd til den ender hos forbrukeren

3.3.2. Anti-dumping

Den 20. juli 2008 fjernet EU-kommisjonen det siste av de anti-dumpingtiltakene som hadde hvilt over handelen med laks i godt og vel 15 år. Det betydde sluttstrek – i hvert fall foreløpig – på en lang periode med "oppholdende strid" fra norske myndigheter og næringsorganisasjoners side.

Striden har belastet næringen med store utgifter, men ser man på eksporttallene viser det seg at anti-dumping ikke har maktet å stanse veksten i norsk eksport av laks til EU. Situasjonen er i så måte helt forskjellig fra den dumpingavgiften på 23,8 % til USA som kom tidlig i

90-årene sammen med en mindre subsidieavgift.

I USA har alle forsøk på å avvikle eller redusere avgiftene mislyktes. Hele det store lakseeventyret, som i 1989 stolt feiret at det til da var eksportert 1 mill stk. laks til USA, stagnerte først, og gikk deretter tilbake.

Det gir grunnlag til ettertanke. Hvorfor greide Norge og norske eksportører seg så mye bedre i forholdet til EU enn til USA?

Både EU og USA følger omtrent de samme generelle reglene for når en importvare kan pålegges en antidumpingavgift eller en utjevningsavgift for subsidier, nemlig WTO-regelverket.

Dersom det skal pekes på ulikheter, slår det en at det rettslige forholdet mellom partene er forskjellig. I forhold til eksporten til USA har Norge ingen avtalebaserte særordninger. Vi har helt siden krigen vært i militær allianse med USA, og man kunne kanskje være fristet til å tro at to stater som står hverandre så nært, ville greie å løse et handelspolitisk problem med så pass beskjedne verdier. Det har ikke lyktes og vi er snart inne i det tredje tiåret med AD tiltak.

Under forhandlingene om EØS-avtalen var forsvar for Norge mot anti-dumping tiltak fra EU et viktig punkt. Helst ønsket en på EFTA-siden at AD-tiltak skulle opphøre som rettslig institusjon partene i mellom, ikke bare på industrisektoren, men også innen fiskeri- og oppdrettssektoren. Det var ikke mulig å oppnå et slikt resultat fordi EU mente at først når de rettslige rammene omkring offentlig bistand til næringene var helt like, kunne en frafalle AD-virkemiddelet totalt

Likevel gjorde en kløften mellom rettstilstanden i EU og i EFTA så liten som mulig ved i praksis å adoptere EUs statsstøtteregler, samt rydde av veien de største ulikhetene når det gjaldt omsetningsordningene. Men formell rettsenhet oppnådde en ikke, jf. Protokoll 13.

Drøftelsene om man kunne etablere en så høy grad av rettsenhet slik at antidumpingvåpenet kunne legges tilside, fortsatte imidlertid etter undertegningen av avtalen i mai 1992, og skulle i henhold til det omforente møtereferat i slutterklæringen kunne pågå helt frem til avtalens ikrafttreden.

Disse drøftelsene førte ikke frem.

EØS-avtalen har en egen bestemmelse om hvordan Anti-dumping skal håndteres i sjømatnæringen, jfr. artikkel 4, nr. 3 i Protokoll 9.

”Avtalepartene skal gjøre sitt beste for å sikre konkurransevilkår som gjør det mulig for de andre avtalepartene å avstå fra å anvende anti-dumpingtiltak og utjevningstoll.”

Dette er en typisk ”best effort”-bestemmelse og den gir hver av partene et stort rom for å tolke innholdet. Likevel representerer den jo utvilsomt en juridisk norm som gir partene både plikter og rettigheter. EØS-avtalens bestemmelse om lojalitetsplikt partene i mellom gir ytterligere tyngde til dette.

Et moment her er at EU-kommisjonen tradisjonelt sett har en ”pacta-sunt-servanda” holdning til inngåtte forpliktelser. Dens egen eksistens er jo helt avhengig av at medlemsstatene respekterer regelsystemene.

Det er også viktig i denne sammenhengen at Norge og EFTA gjennomgikk sine støtteordninger under forhandlingene, med sikte på å luke ut det som var i strid med EUs konkurranseregler. Riktignok ga norske myndigheter oppdrettsnæringen kr 400 000 000 i støtte i forbindelse med konkursen i Fiskeoppdretternes Salgsslag i november 1991. Det skjedde etter at EØS-avtalen var ferdigforhandlet, men før den ble undertegnet og i god tid før den trådte i kraft²⁵.

Hovedinntrykket var imidlertid at en på EFTA-siden har innrettet seg lojalt etter EU sine statsstøttere også på fiskerisektoren. Likevel ble Norge nesten umiddelbart etter at EØS-avtalen var trådt i kraft, klaget inn for ESA av skotske og irske oppdrettere med påstand om at det foregikk ulovlig bruk av offentlig støtte i Norge. Først da ESA avviste for annen gang at organet hadde kompetanse til å behandle dette spørsmålet, slo skottene og irene inn på anti-dumping sporet.

Sett i ettertid hadde det kanskje vært bedre om ESA hadde behandlet denne klagen om utrettmessig subsidi bruk. Sannsynligvis hadde den norske praksisen for bruk av subsidier blitt stadfestet fordi den i all hovedsak er EU-konform. I stedet fikk en nesten 15 år med sammenhengende anti-dumping strid.

Det er selvsagt vanskelig å si eksakt hvor stor rolle bestemmelsen i artikkel 4 protokoll 9, om at partene skulle gjøre sitt beste for å unngå en situasjon som førte til dumping, har spilt. Jeg er overbevist om at den er en viktig årsak til at Kommisjonen tross alt gjennomgående har lett etter lempelige løsninger enn en

²⁵ Kommisjonen ble også informert om dette underhånden og hadde forståelse for at norske myndigheter, i lys av den krisen oppdrettsnæringen befant seg, ga slik støtte. Noen garanti for at dette var overensstemmende med EUs statstøttere regler ble selvsagt ikke gitt fra Kommisjonens side.

avgift, selv når utregningen av dumpingmarginene har vist store tall.²⁶ På forespørsel bekrefter en av de mest sentrale embetsmennene på EU-siden at EØS-avtalen og vurderinger omkring respekt for avtaleteksten, spilte en betydelig rolle.

Ser man på utviklingen i lakseeksporten til EU fra ca 60 000 i 1992 til ca 460 000 t0nn i 2010 – er det et spørsmål om Dumpingavtalen og korte perioder med avgift/depot overhodet har vært noe hinder for veksten på EU-markedet.

Dette faktum må ikke etterlate et bilde av ubekymret og sammenhengende lønnsom vekst. Selv om eksporten i denne perioden var formidabel, var det perioder med store individuelle tap for produsentene og de som finansierte oppdrettsnæringen. De tapene som norske banker led på grunn av investeringer i oppdrettsnæringen i slutten av 90-tallet – og som ble avskrevet for alltid – summerer seg til flere hundrede millioner kroner, kanskje så mye som en milliard.

3.3.3. Lakseavtalen.

Når en skriver om anti-dumping og norsk laks, fortjener Lakseavtalen å bli nevnt særskilt. Den er et nokså ”sjelden fugl” i galleriet av avtaler som Norge har med EU. Noen egentlig avtale var det ikke. Den baserte seg på en felles oppfatning og en brevveksling. Den varte i 5 år og hadde en del svakheter, men viktigst av alt, den funket.

La oss først repetere litt av forhistorien til Lakseavtalen

På midten av 90-tallet opplevde den norske oppdrettsnæringen fortsatt sterk vekst i produksjonen, og at det tidvis et misforhold mellom produktiviteten og etterspørselen på markedet, herunder særlig på det Europeiske markedet. Dette bidro til å true lønnsomheten til EUs egne hjemmeprodusenter. Skotske og irske lakseoppdrettere klaget derfor i 1996 den norske oppdrettsnæringen inn for EU-kommisjonen, med anklager om at næringen dumpet laks i det europeiske markedet, samt at det hadde funnet sted en konkurransevridende subsidiering av den norske oppdrettsnæringen.

²⁶ I årene fra 1996 til 2008 var to embetsmenn i EU-kommisjonen de sentrale for norsk oppdrettsnæring. Det var Serge Abou og Fritz Harald Wenig. De var etter forfatters erfaring svært ulike, men begge opptatt av å finne løsninger, i hvert fall på noe sikt. Serge Abou var en av de tre som konsiperte Lakseavtalen og han var den som satt hele sin autoritet inn på at Kommisjonen skulle vedta den. Lakseavtalen forente på kløktig vis EU-oppdretternes behov for en viss beskyttelse med muligheten til å gjennomføre et enormt markedsføringsarbeid for Atlantisk laks.

Etter å ha gjennomført en undersøkelse av forholdene fant EU-kommisjonen det klart at begge forholdene hadde funnet sted i henhold til dumpingforordningen og subsidieforordningen, og at dette følgelig berettiget utjevningavgifter. EU-kommisjonen vurderte i denne sammenheng å ilegge norsk laks 14 % straffetoll. Norge motsatte seg imidlertid at noen av disse forholdene hadde funnet sted, og begrunnet dette standpunktet med EØS-avtalens protokoll 9, særlig at partene skal sikre konkurransevilkår som gjør det mulig for den annen part å avstå fra å anvende antidumpingtiltak og utjevningstoll. Samtidig hevdet Norge at en eventuell konkurransevidende statsstøtte måtte vurderes i forhold til EUs fiskeri- og strukturpolitiske regelverk og ikke i forhold til WTO-regelverket.

På bakgrunn av denne konflikten fremforhandlet partene lakseavtalen av 1997, som et alternativ til straffetoll og utjevningavgift.²⁷ Partenes intensjoner ved avtalen var todelt, ved at formålet delvis var å øke etterspørselen etter laks i EU gjennom markedsføringstiltak og dels å virke som en alternativ straffereaksjon mot at den norske oppdrettsnæringen hadde dumpet laks i det europeiske markedet.²⁸

De virkemidlene som avtalen tok i bruk var først og fremst å øke den avgiften lakseeksportørene betalte til Eksportutvalget for fisk (EFF) fra 0,75 5 til 3 %. Dermed oppnådde man to ting i samme handling, både å gi EU-oppdretterne en viss beskyttelse og skaffe penger til en kraftig markedsføringsinnsats. I tillegg hadde Lakseavtalen et sett med minsteimportpriser og et årlig indikativ tak for veksten i eksporten til EU.

Avgiften på 3 % og dens "dual purpose" var selve navet i avtalen. Mekanismen ble klekket ut (og skrevet ned på en serviett) under en lunch som ambassadør Einar Bull og jeg hadde med direktør Serge Abou en vårdag i 1997 på den nå nedlagte restauranten i Rue Archimedes (i Brussel) som het Le Roy.

3.3.4. Hygieneregler

Efta-landene i EØS innlemmet 1. juli 1994 de fleste av EUs bestemmelse om helse, hygiene og kvalitetskrav som angikk handelen med animalske produkter. Dette er et regelsett som er "horisontalt" i den forstand

at de samme reglene gjelder all produksjon, transport, salg etc. av matvarer. Regelsettet er imidlertid så viktig for fiskeri- og oppdrettsnæringen at det bør tas med her. Ved siden av beskyttelse mot anti-dumping og tollpreferansene for fersk filet, er det vel innlemmelsen av disse reglene som kanskje har størst virkning for den positive utviklingen i fiskerinæringen.

Først kort om opprinnelsen. Ett godt stykke ut i forhandlingene, på forsommeren 1991 presenterte EU noe overraskende sitt nye regelverk for fiskehygiene (Rådsdirektiv91/493). Om EFTA-landene skulle "overta" denne lovgivningen, det vil si gjøre til lov i EFTA-landene, var noe EU - etter min erindring - ikke la så stor vekt på.

Hvis ikke direktivet ble inkorporert i norsk rett ville EU kreve at et hygienesertifikat fulgte med hver forsendelse av fisk. Enkel hoderegning tilsa at dette ville bety at det måtte skrives ut fra 300 til 400 000 sertifikater hvert år. Fiskeridirektoratets Kontrollverk som den gangen var det forvaltningsorganet som hadde ansvaret for fiskehygiene, hadde ikke den tilstrekkelige bemanningen til å gjøre dette. Det var heller ikke ønskelig å bygge opp et slikt byråkrati.

Det ble ganske raskt gjennomført en vurdering av forskjellen mellom norsk hygienelovgivning og EUs måte å løse dette på. Den norske lovgivningen i den berømte "Blåboka" hadde en noe annet ratio legis enn Hygienedirektivet.

I EUs lovgivning er en opptatt av at de produktene som tilbys forbrukerne ikke inneholder fremmedstoffer eller har en bakterievekst som gjør dem uspiselige eller endog farlige for forbrukeren. Blåboka hadde også forbrukeres helsestilstand for øyet, men den gikk lengre. Den har også en oppfatning av hvordan f. eks en standard tørrfisk eller en standard klippfisk skulle være. Blåboka hadde regler om utblødning og hvor mye is det skulle være i kassene. Kontrollverkets inspektører ble på folkemunne ofte kalt "bløggepoliti" fordi de kontrollerte at fisken var skikkelig utblødd. Blod er i utgangspunktet ikke et hygienisk problem.

Fiskeriministeren på den tiden, statsråd Oddrun Pettersen bestemte seg for å anbefale regjeringen å overta EUs lovgivning på dette feltet. Det kan ikke utelukkes at dette ble sett på som et kupp av de som til daglig var engasjert i det daværende Kontrollverket. Tidspresset umuliggjorde en grundig konsekvensutredning og de administrative omkostningene var overveldende²⁹. Den

²⁷Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/20002001/stmeld-nr-12-2000-2001-/7.html?id=193985> (punkt 7.4)
²⁸ Se i denne sammenheng SNF-rapport nr. 14/06 "Lakseavtalen mellom Norge og EU 1997-2002 en samfunnsøkonomisk analyse av Tørbjørn Lorentzen".

²⁹ Dessuten hadde vi en ganske god oversikt over rettsfeltet fordi jeg

gang var det utelukkende snakk om å ta over Hygienedirektivet for fisk og fiskevarer. Landbruksprodukter kom til senere, og det gjorde dette til et av de områdene hvor Norge (og Island) er sterkest integrert i EU.

Dette ble ikke betraktet som politisk omstridte saker, men som et spørsmål om å innrette seg på den mest rasjonelle måten. Det er vanskelig å finne en egentlig omtale av denne saken i St.prp. nr. 100 (91-92).

I noen år ble de gamle reglene i Blåboken stående side om side med Hygienedirektivet, men senere er den blitt sterkt omarbeidet. De grunnleggende kvalitetsbestemmelsen rundt førstehåndsomsetningen av fisk og bestemmelsene om råstoffkrav er ført videre. De gamle bestemmelsen og kriteriene relatert til varestandarder i forbindelse med "kjøp og salg" er imidlertid fjernet fra lovgivningen og tatt inn i næringsbransjestandarder

I tillegg er hele Fiskeridirektoratets Kontrollverk nedlagt og inkorporert i Mattilsynet. Sjømatdelen av kontrollverket gikk inn i Mattilsynet, ressursdelen ble igjen i Fiskeridirektoratet.

For norsk fiskerinæring betydde dette to ting:

- Det ble skapt rettsenhet på et område bestående av (i dag) 27 EU-land og tre EFTA-land. På dette området er Norge og Island fullt integrert i EUs indre marked. Det praktiske handelshinderet for eksportbedriftene som dette kunne ha vært, er helt fraværende.
- Den norske oppdretts- og fiskerinæringen fikk et tidsmessig regelverk å forholde seg til. Likeså er det en forutsetning at reglene skal være like overalt. Hvis f. eks polyfosfat (som gjør fisken hvit og binder vann i fiskekjøttet) ikke kan brukes i Norge, kan det heller ikke brukes på Island.

Det at Norge er definert å ligge innenfor EUs veterinærrområde, innebærer i praksis at grensekontrollen er fjernet. Ulike nasjonale regler og det å måtte klare inn vareleveranser enkeltvis for å slippe inn i det indre marked, var jo tidligere til tider et kjempeproblem. Dette er jo fremdeles et stort problem i forhold til an-

hadde vært leder av Fiskeridirektoratets Kontrollverk to år før og som Assisterende fiskeridirektør hadde hatt kvalitetskontrollen som min oppgave. Ekspedisjonssjef Einar M. Bull og jeg forhandlet sammen og han delte mitt syn på at vi heller burde overta denne lovgivningen enn å måtte skrive ut attester i tusentall. Klareringen med statsråd Pettersen fant sted over telefon.

dre land. Selv om dette gjelder hele matvaresektoren, er det først og fremst den norske fiskeeksporten som nyter godt av disse reglene.

3.3.5. De fire Frihetene.

De Fire frihetene er retten til fri etablering, retten til fritt å kunne finne arbeid, fri kapitalbevegelse og fri sirkulasjon av varer i hele EØS-området. At det frie varebyttet er begrenset slik som Protokoll 9 beskriver, er ikke tvilsomt.

Likeså er det et faktum at Norge og Island tok et uttrykkelig forbehold hva angikk den retten andre lands borgere hadde til å kjøpe eierandeler fiskefartøy i de respektive landene.

Utover det mener jeg at det var traktatpartenes klare mening at de fire frihetene skulle finne anvendelse også i fiskeri- og oppdrettssektoren.

ESA har inntatt samme synspunkt på grunnlag av sin selvstendige fortolkning av EØS-avtalen.

Saken gjaldt om artikkel 31 i EØS-avtalen – retten til fri etablering – gjaldt. ESA sier 23. oktober 2000 (pkt 4) i et såkalt Åpningsbrev (Letter of formal Notice) til norske myndigheter at

"Når regjeringen framlegger resultatet av forhandlingene om investeringer og etablering innen fiskeflåten, viser den til artikkel 31 og fastslår at det ikke skal være noen restriksjoner på etableringsadgangen for statsborgere fra en av EFs medlemsstater eller en EFTA stats på en annen av disse statens territorium. I henhold til Vedlegg VIII til avtalen kan Norge imidlertid fortsette å anvende restriksjoner på utenlandske statsborgeres rette til å eie fiskefartøy. Etter å ha sitert artikkel 40 om fri bevegelse for kapital viser regjeringen vider til Norges unntak i Vedlegg XII til avtalen som gir Norge anledning til å fortsette å anvende eksisterende restriksjoner på utenlandske statsborgeres rett til å eie fiskefartøy.

Det følger av dette at de allmenne for etableringsrett og fri bevegelse for kapital i del III kapittel 2 og 4 får anvendelse på virksomhet som omfatter etablering og drift av fiskeoppdrettsanlegg ettersom restriksjonene bare omfatter retten til å eie fiskefartøy.

Overvåkningsorganet mener derfor at EØS-reglene om etableringsrette får anvendelse på norsk lovgivning og praksis tildeling av tillatelse innen akvakulturnæringen.
(Vår understrekning)

Dette synspunktet blir gjentatt av ESA i "Kvitsjøen" - saken hvor retts spørsmålet var om norske regler som krevde at minst 50 % av mannskapet på et fiskefartøy skulle være norske stasborgere eller bosatt i Norge var i strid med Artikkel 28 i EØS-avtalen (retten til fritt å ta arbeid i hele EØS-området).

I sitt Reasoned Opinion av 2. april 2004 sier ESA:

"In the opinion of the Authority, the existence of specific rules governing EEA trade in fish and marine products does not imply that other provisions of the Agreement – not concerning trade in fish – do not apply to a situation involving fishing vessels or fisheries, such as the one at stake in the present case, which concerns EEA nationals' access to employment onboard Norwegian fishing vessels. This is apparent when considering that certain exemptions for Norway are provided in relation to Annex VIII with regard to establishment and Annex XII with regard to the free movement of capital, but nor in Annex V concerning free movement of workers."

Etter dette foreslår Fiskeridepartementet i Ot. prp. 99 (2005-2006) for Stortinget at lovteksten i Fiskerigransseloven skal endres slik at den ikke lengre diskriminerer fiskere som ikke er bosatt i Norge eller norsk statsborger.

Spørsmålet kommer på spissen 5 år senere. Intet er forandret. Fiskeridepartementet skriver den 23. desember 2010 i en sak som angår betingelsene for tildeling og for kjøp & salg av fiskeoppdrettskonsesjoner:

"The position of the Norwegian Government is that the questions raised in the present case are to be addressed outside the scope of the main part of the EEA-agreement"

Og nedenfor i samme brev:

"The basic principle concerning the fisheries sector is that it falls outside the scope of the Agreement"

Til tross for at det er over ti år siden ESA første gang ga uttrykk for sitt syn i denne viktige saken, så har ikke norske myndigheter tilpasset seg ESAs oppfatning - eller hvis en var grunnleggende uenig med ESA - sørget for at EFTA-domstolen hadde avklart spørsmålet.

Det reiser seg noen interessante spørsmål i kjølvannet til dette standpunktet.

For det første: Et selskap fra et EU-land har nettopp foretatt en betydelig investering i norsk fiskeoppdrettsnæring gjennom å kjøpe opp et meddelsstort

selskap. Har dette selskapet foretatt investeringen i kraft av en rett til å etablere seg i Norge eller mener norske myndigheter at en kunne ha innført diskriminerende regler fordi selskapet ikke var registrert i Norge eller eid av norske statsborgere?

Man må anta at den investeringen som EU-selskapet foretok i norsk oppdrettsnæring ganske sikkert gjort i tillit til at kjøper mente at han hadde en juridisk rett å kjøpe dette oppdrettselskap, og ikke at hans kjøp var tålt av norske myndigheter på slags *ex gratia* - basis.

For det andre: Det har aldri falt EU-kommisjonen inn å begrense adgangen til en borger fra Island eller Norge i å etablere seg i EUs fiskeri- og oppdrettsnæring. På dette punktet er jo EØS-avtalen asymmetrisk. "Vi kan kjøpe hos dem, de kan ikke kjøpe hos oss". Faktisk er det slik at islandske selskaper eier store deler av havfiskeflåten i det nordlige EU og norske selskaper eiere mesteparten av oppdrettsnæringen i Skottland og Irland.

Det standpunkt som norske myndigheter inntar er som en dør som kan slå begge veier.

Hvis norske myndigheter mener at EØS-avtalens frihet til etablering, fri bevegelighet av kapital, etc. overhodet ikke gjelder fiskeri- og oppdrettssektoren, må vel EU-siden kunne hevde det samme. Det finnes jo bare en Traktat og det er ikke urimelig at EU tolker den på samme måte som Norge.

Det ville kunne sette islandske og norske investeringer i EU-land i en ny situasjon, hvor de i prinsippet kunne bli utsatt for diskriminering.

Det er neppe noen fare for at EU-kommisjonen eller individuelle EU-land ville gjøre dette. Likevel viser det en selvmotsigelse i det norske synet. Det er som man sier at Norge vil gjerne opprettholde de særnorske restriksjoner innen etableringsretten og de andre diskriminerende reglene, samtidig som man med stor selvfølge praktiserer fri og ikke-diskriminerende etablering i EU-landenes fiskeri- og oppdrettsnæring.

Dette spørsmålet er fremdeles ikke avklart.

3.4. Hva hvis vi hadde vært medlem av EU?

En slik "kontrafaktisk historieskrivning" er ikke risikofri. Faren er at den blir altfor farget av egne erfaringer og holdinger. Jeg skal forsøke å gjøre denne beskrivelsen av det hypotetiske så nøkternt som overhodet mulig.

3.4.1. Fiske og fangst

Var vi blitt medlem av EU i 1995 ville den formelle kompetansen til å fastsette TAC, forhandle med tredjeland om størrelsen på TAC på fellesbestander og å fastsette redskapsregler etc. utenfor 12 nautiske mil blitt overført til Ministerrådet og Kommisjonen.

Meningen var jo at Norge og norske embetsmenn med Thorvald Stoltenberg i spissen skulle innta sentrale posisjoner i Kommisjonens generaldirektorat for fisk. Det er gode grunner til å tro at norsk forvaltningsfilosofi ville ha satt sitt tydelige preg på utformingen av EUs regelverk hva angår praktisk fiske etter 1995.

Det er sannsynlig at en etter hvert ville ha greid å få innført et utkastforbud (og opphevet det mye omtalte utkastpåbudet) og et system for forbud og fiske i oppvekstområder. Også i EU er en i dag smertelig klar over at systemet må endres og utkastpraksisen bringes til opphør.

Når det gjelder størrelsen på selve TAC-en er det ikke grunn til å tro at de hadde vært særlig forskjellige fra det som ble fasiten. Begge parter legger rådene fra Det Internasjonale Havforskningsråd (ICES) til grunn og begge ønsker en optimal utnyttelse av ressursene. Både EU og Norge deler den oppfatningen at MSY skal legges til grunn og har sluttet seg til FN's konvensjon om dette.

Delingen av kolmulebestanden er et viktig område hvor det kanskje kunne ha blitt oppnådd enighet tidligere om Norge var medlem av EU. Hadde Norge og EU opptrådt i fellesskap ville styrkeforholdet mellom partene ført til at enighet ble oppnådd tidligere. Da ville en ha unngått det kolossale overfisket som fant sted i store deler av det første tiåret etter århundreskiftet. Når bestanden attpåtil kollapset i 2010 er veien kort til å legge skylden på overfisket. Både norske, russiske og EU-myndigheter hadde det i sin hånd å stanse overfisket, hadde de villet. Hvis bestanden viser seg å være varig svekket, bærer de involverte partene et tungt historisk ansvar.

Det såkalte Prinsippet om relativ stabilitet ville ha sikret norske fiskere adgang til å fiske de andelene av de ulike bestandene som det norske historiske fisket viste. I 1994 tvilte mange på om dette prinsippet ville være levedyktig i EU. Etter 15 år er det fremdeles et grunnleggende prinsipp. Revisjonen av CFP påvirker ikke dette. Relativ stabilitet har vært det gjeldende prinsipp siden 1982 og mange hevder at det etter hvert har antatt karakter av sedvanerett. For Norge ble de norske andelene forøvrig tatt inn i selve Til-

tredelestraktaten.

Å foreta en mer nøyaktig sammenligning mellom det totale kvantum til disposisjon for norske fiskere i en EU-situasjon, sammenlignet med i dag krever en egen studie.

I 1994 forsøkte Norge å videreføre regelen om at minst 60 % av eierne av et fiskefartøy må være norske statsborgere og ha bosted i landet. Det er mange gode grunner for det. Dette ville i så fall vært et varig unntak fra to av de fire frihetene, retten til fri etablering og retten til fri kapitalbevegelse. Norge fikk ikke et slikt varig unntak.

Andre tiltak ville i noen grad kompensere for de skadevirkningene som kunne oppstå. Det var likevel klart at dette var et av de svake punktene i en - etter min mening - ellers sterk Tiltredelsesavtale for fiskerisektoren.

I 1994 var det neppe noen forut å forutse at retten til å fiske i Norge, i løpet av de neste 10-12 årene i realiteten ville bli overført fra fellesskapets hånd til den individuelle fisker og bli gjort tilnærmet fritt omsettelig. Det har vært en utvikling som ikke uventet har vært drevet frem av næringsaktørene selv. At samfunnet overførte store verdier til fartøyeierne uten motytelse er en ting. Mer betenkelig er det at de fiskerne som hele sitt yrkesliv har vært lott-taker om bord på fartøyet, og altså ikke selv hadde eierandel i selve fartøyet, i realiteten sto igjen med ingenting.

Selve Prinsippet om relativ stabilitet kan ikke stanse et selskap i et EU land å kjøpe et rederi i et annet EU-land. Når kvotene nå er blitt en slags salgsgjenstand overalt i Europa blir konsekvensene av at alle fiskebåtrederier kan selges uten hensyn til nasjonalitet (så lenge kjøper er fra EU) så mye mer omfattende.

Blant annet blir lott-takerens stilling mer utsatt. I Norge utgjør "mannskapsutgiftene" altså lott-takernes hyre, en relativt stor del av båtens totale inntjening. I noen land er denne andelen mye mindre og det er en tendens i store rederier å bruke mannskap fra EUs lavkostland og dermed redusere mannskapskostnadene. Et mottrekk ville være å gjøre de kollektive tariffavtalene mellom mannskap og fiskebåteier obligatoriske.

Denne privatiseringen av fiskerettighetene kombinert med fri omsettelighet av rederier kan også ha betydning for om det forblir en virkelig økonomisk forbindelse mellom de norske kvotene og næringslivet langs kysten. Sannsynligvis ville ikke betydningen blitt så

stor. Ringnotflåten har en tradisjon for å levere der prisen er best og har aldri vært underlagt leveringsbetingelser. Den fabrikkede torsketrålerflåten er pålagt en plikt til å levere deler av fangsten i bestemte havner. Disse bestemmelsene hviler imidlertid på et individuelt rettslig grunnlag og skulle derfor stå seg.³⁰

Et paradoks må nevnes her. På dette området er EØS-avtalen asymmetrisk. Det vil si at islandske og norske selskaper kan fritt kjøpe seg opp i rederier i EU-landene, men et EU selskap bare kan eie 40 % i norske fiskefartøy og 5 % i islandske. Noen må ha sovet i timen på EUs side da denne ubalansen ble traktatfestet. Både norske og islandske fiskebåtrederier har benyttet seg av denne adgangen. Norske rederier er ikke lengre så aktive, men islandske fiskere er store eiere i fransk, tyske, engelske og spanske havfiskerederier.

3.4.2. Tilvirkningsindustri

Reke

Rekepilleindustrien ville ha hatt det betydelig lettere med Norge i EU. Næringen har måtte kjempe mot tollsatser som ga norske bedrifter en konkurranseulempe. Industrien har i tillegg vært gjennom en lengre periode med svært lave priser på råstoffet og sterk konkurranse fra oppdrettede varmtvannsreker, og det har vært en tilleggsbyrde.

En nedgang fra 27 bedrifter til 3 på tyve år taler sitt tydelige språk. Et medlemskap i EU ville ha gitt fri markedsadgang fra 1. januar 1995, og vi må anta at det hadde hatt en positiv effekt for næringen selv om en nedgang i antall bedrifter hadde kommet uansett.

Tørrfisk, saltfisk, klippfisk

Den konvensjonelle saltfisk, klippfisk og tørrfiskindustriene har praktisk talt full tollfrihet gjennom EØS. På det hygieniske/ veterinære området er vi helt integrert. Disse to forholdene skaper fri markedsadgang. Dette

30 Også i EU kan flaggstaten kreve at fiskekvotene har en viss økonomisk overrulingseffekt i staten selv. I Factortame avgjørelsen aksepterte ECJ at et krav om "real economic link" kan stilles. Kommisjonen har på bakgrunn gitt medlemsstatene anvisning på hva den antar ECJ vil akseptere. Tommelfinger regelen er 50 % av fangst landes i flaggstaten, eller 50 % av turene begynner og ender i flaggstaten eller halvdel av mannskapet bor i flaggstaten. Det anses bare nødvendig at ett av disse kravene oppfylles. Også andre tilknytningsforhold kan oppfylle kravet til "real economic link" Dette gir ikke veldig gode garantier for at et medlemslands fiskekvoter kommer dets økonomiske liv til gode. Et eksempel at det kan være et behov for å gå lengre, har en i Rådsforordning 57/2011, bilag VIII: "For å få utstedt sådanne fisketillatelse skal de godkjøres at det mellom fartøysieren, som søker om en fisketillatelse, og en forarbeidingsvirksomhet beliggende i departementet Frank Guyana er inngått en gyldig kontrakt i følge hvilke minst 75 % av det pågjeldende fartøys snapper fangster skal landes i nevnte departement med henbikk på bearbeiding i den pågjeldende virksomhets anlegg" Frank Guyana er medlem av EU selv om det ligger i Sør Amerika. Man må anta at Kommisjonen mener dette vilkåret er i samsvar med EU-retten.

har norske eksportører utnyttet. Norge har vært i stand til å beholde sin sterke posisjon på det store og viktige portugisiske klippfiskmarkedet.

Torskefilet

Filetindustrien har også full tollfrihet til EU, og har som tidligere nevnt utnyttet den tollfriheten på fersk filet av torsk som EØS-avtalen ga. Lave tollsatser på frossen filet har Norge hatt helt siden Fiskebrevet fra 1973. Et medlemskap hadde neppe betydd så mye til eller fra.

Pelagiske fisk

Rund eller bearbeidet sild fikk ingen tollettelser ved EØS-avtalen. Den pelagiske konsumindustrien var i lange perioder ulønnsom fra 1995 til langt ut i dette tiåret. Årsaken var imidlertid ikke bare tollsatsene, men mest av alt en overetablering i den pelagiske konsumindustrien. De store konsummarkedene for NVG-sild lå i 1994 utenfor EU. I årene som har gått siden, har Polen og de baltiske land blitt medlemmer av EU. Det er betydelige markeder for sild, men kan ikke måle seg med Russland og Ukraina.

Som nevnt foran vil vi aldri få vite hvilken industri vi kunne ha fått hvis vi hadde fått tollfrihet på bearbejdede sildeprodukter i 1995. Sild er ved siden av torsk det fiskeslaget som har de lengste konsumtradisjonene i Nord Europa. Selv om sild ikke lengre spiller den samme rollen for ernærings situasjonen som tidligere, er det fremdeles stort og godt betalende marked på Kontinentet.

Et "educated guess" fra en næringsaktør er at vi i en medlemskaps-situasjon hadde hatt ca 5 bedrifter som drev med foredling av sild på helårsbasis med ca 50 arbeidsplasser hver. Fordi arbeidsoperasjonene kan automatiseres i høy grad, vil ikke det norske kostnadsnivået være prohibitivt.

Makrell eksporteres i all hovedsak til andre markeder enn EU.

Lakseprodukter

Det har vært en gammel drøm at vi skulle røyke laksen selv i Norge. I EØS-avtalen ble mye satt inn på få senket tollsatsen for røykelaks. Det ønsket ble ikke innfridd.

Ser vi på statistikken så har norske røykerier i årene 2004 til 2010 eksportert mellom 2 og 4 000 tonn totalt til alle land. Volumet ser ut til å ha stabilisert seg på ca 2000 tonn og det utgjør små 0,3 % av den totale lakseeksporten

Det er grunn til å tro at den tollfriheten som automatisk hadde kommet med medlemskapsavtalen, hadde medført at industrien kunne bygget opp en røykelaksproduksjon i Norge. Kompetansen hadde man (fra mange hundrede års erfaring med å røyke laks), og det ligger en kostnadsfordel i å sende en filetside til EU enn en hel laks med hode og ryggbein. Det er etter min mening sannsynlig at noen av de store "privat label"³¹ produsentene ville ha etablert produksjon i Norge.

Odd Steinsbø – den tidligere lederen av Fiskeoppdretternes salgslag (FOS) går lengre. Han sier i et intervju i "Norsk Fiskerinæring" i januar 2011.

"EU-tollen var og er så høy at den nærmest blir prohibitiv. Vi har ingen ting å stille opp med i konkurransen med industrien i Europa. Disse tretten prosentene er hovedårsaken til at vi ikke kommer skikkelig i gang. Uten denne tollene hadde mye av røykelaksindustrien i Europa ligget i Norge"

Det blir selvsagt et gjettverk å anslå størrelsen på denne industrien hvis vi var blitt medlem av EU i 1995. Slik jeg ser det ville den trolig ha vært relativt stor i slutten av 90-årene og det første tiåret etter 2000, men det er vanskelig å si hva som ville ha skjedd når den etter hvert hadde møtt stigende konkurransen fra lavkostland inn EU.

Et bearbeidet produkt som har vokst kraftig er eksporten av fersk og frossen filet. Her er tollsatsen til EU 2 %. Av totaleksporten utgjør disse produktene nå over 13 % av totaleksporten. Et selskap som Marine Harvest har en eksportandel på fileten på 30 % i 2010 i følge samme "Norsk Fiskerinæring"

Det viser at det er mulig å drive volumbasert videreføring for eksport i Norge så lenge som en befinner seg innen en av de produktkategoriene hvor en høy grad av automatisering er mulig.

Til sist noen ord om en gammel kjenning, nemlig antidumping.

Ingen tenker på risikoen for nye AD-tiltak mot laks i dag. Til tross for at Norge fikk delvis medhold da et WTO-panel gikk igjennom EU-kommisjonenes atferd i den siste dumpingsaken, er reglene i sine grunntrekk ikke forandret.

Fremdeles er det slik at hvis revisor pålegger et selskap å skrive ned verdien av konsesjonene, så vil selve nedskrivningen bli betraktet som en del av "cost of produc-

tion". Da er det ikke vanskelig å regne seg fram til en dumpingmargin. Et slikt pålegg fra revisor vil nettopp komme når den underliggende kontantstrømmen – les lakseprisene – ikke er i stand til å rettferdiggjøre en høy ballanseverdi av konsesjonen.

Hvis det igjen blir overproduksjon og prispress på det Europeiske markedet, kan dette "skjelettet" falle ut av skapet en gang til. Sannsynligheten er faktisk relativt stor for at det skjer hvis det en gang til blir trangt "i døren" til det europeiske markedet.

Et EU-medlemskap ville ha fjernet denne risikoen.

4. utfordringer

4.1. Tradisjonell fiskerinæring

Det er ikke uten videre lett å identifisere de utfordringene som norsk fiskerinæring står overfor og som har en direkte tilknytning til at Norge ikke er medlem av EU.

Man må nok etter hvert vente at den lovgivningen som gir norsk landbasert industri et forsprang når det gjelder å få leveranser fra den norske flåten, vil komme under press. Særlig må en vente at de store pelagiske selskapene i EU vil henvise til at retten til fri etablering på norsk territorium også gjelder for dem, og derfor kreve lik adgang til å motta leveranser fra norske fiskerfartøy. Et EU-medlemskap ville imidlertid ikke gi norsk tilvirkningsindustri noen forbedret beskyttelse.

Den europeiske havfiskeflåten har i de siste ti årene gjennomgått en betydelig strukturrasjonalisering. Mange rederier er slått sammen med naboen og en har etter hvert fått et konsentrert eierskap. Det er ingen hemmelighet at islandske selskaper har tatt en av lederrollene i dette oppkjøpet av havfiskerederier.

Denne utviklingen har norske rederier stått praktisk talt helt utenfor. Når det gjelder norske pelagiske rederier hvor økonomien har vært særdeles god, er det mulig at en har vært for opptatt med å strukturere seg internt i Norge til å ha mentalt overskudd til å se ut over landets grenser. Når det gjelder bunnfisk-segmentet i havfiskeflåten har kostnadene ved å holde landanlegg gående, muligens redusert deres økonomiske evne til å investere i utlandet.

Det er et tankekors at ingen norske rederier, bortsett fra ett, har hatt evne og vilje og tro på sin egen kompetanse til å gjøre oppkjøp utenfor landets grenser.

³¹ Som produserer til de store kjedene under deres varemerke

Det er også mulig at en i EU ikke i lengden vil akseptere at EØS-avtalen er asymmetrisk når det gjelder kjøp og salg av fiskebåtredier. Det er klart at ikke alle i Kommisjonen synes det er like rimelig at de to EFTA-landene kan opprettholde sine krav til nasjonalt eierskap, samtidig som borgere fra de samme to landene kan forsyne seg fritt av fiskebåtredier i EU, noe som for øvrig faktisk har funnet sted i stor utstrekning.

Dette er et punkt som kan begrunne et krav om en reforhandling av EØS-avtalen. Oppsigelsestiden for avtalen er som kjent kort, og avtalen er avhengig av at det er bred politisk oppslutning omkring den på EU-siden.

4.2. Oppdrett

Norsk oppdrettsnæring erobret i åttiårene en lederstilling i verdens lakseproduksjon, en posisjon den har greid å beholde fram til i dag. Det er viktig at den bevarer denne posisjonen. Noen egentlig trussel har den ikke fra andre fra sin egen suksess. Den dagen det blir kamp om forbrukeren og prismekanismen brukes for å få salg på fisken, er næringen igjen sårbar. Det er ikke sikkert at næringens og myndighetenes kamp mot dumpingvåpenet vil være like vellykket som i perioden 1993-2008 hvis vi får en ny periode med vedvarende lave priser på det europeiske markedet.

Oppdrettsnæringen og den tradisjonelle fiskerinæringen er i dag enda mer ulike enn det de var i 1991. Den gang benyttet oppdrettsnæringen blant annet av kompetansen til å organisere et salgslag i medhold av Råfiskloven og Fiskeridirektoratets kontrollverk var garantist for kvaliteten av all fisk.

Alt dette er nå historie. Oppdrettsnæringen vil aldri igjen benytte seg av Råfiskloven og hygienereglene er horisontale og overtatt av Mattilsynet.

Det kan være fornuftig å vurdere å benytte denne perioden med prismessig idyll på EU-markedet som vi befinner oss i til å få oppdrettet laks (og ørret) ut av protokoll 9, og over i den alminnelige delen av EØS-avtalen. Det ville føre til at både risikoen for AD-tiltak og utligningsavgift for subsidier begravnes for alltid.

4.3. Er EØS-avtalen for fordelaktig for EFTA-landene.

Avtalen er etter mitt syn en gunstig avtale for EFTA-landenes fiskeri og oppdrettsektor. Man har fått omfattende tollrettigheter uten å gi så mye tilbake. At totaleksporten har gått fra 5 til ca 50 milliarder i perioden med EØS-avtalen er et avgjørende bevis på det. 60 % av dette har EU-forbrukere som mål. Selv om det såkalte "cohesion" -bidraget (sammenbindingsbidraget)

fra Norge er større enn en noensinne tenkte seg, oppveier dette ikke for fordelene.

En fare kan ligge i en isolasjon fra de brede utviklingsstrømmingene i fiskerinæringene i Europa. Oppdrettsnæringen er allerede økonomisk integrert i EU. Her er det en mengde krysseierskap og de fire frihetene har – slik jeg ser det – fritt spillerom.

I tillegg ligger det en risiko i at den tradisjonelle fiskerinæringen blir "seg selv nok". Kanskje vil dette tiåret nettopp vil vise at norsk fiskerinæring øker den Eiermessige kontaktflaten mot fiskerinæringen i EU.

APPENDIX 1

1.08.09

MEMO ON THE EEA AND FISH

- The leaders of the EFTA countries responded to Delor's proposals in his Strasbourg speech in January, at their Oslo meeting in March 14-15, 1989. In addition to the Oslo-declaration, the leaders – at this meeting, on Iceland's initiative – adopted a regime of free trade in fish within EFTA.
- This meant that fish was no longer a marginal issue – potentially a separate Icelandic/Norwegian issue – in the EEA negotiations. Fish was henceforth a part of the joint EFTA negotiating position on free trade (market access) for the goods. Fish was no longer an exception.
- This was crucial in enabling Iceland to participate with the other EFTA-countries as a fully fledged negotiating partner.
- This meant that EFTA as a whole adopted a common position contrary to the EU policy until then of demanding access to resources for market access. Iceland and Norway were henceforth not alone in opposing the EU policy.
- This is described in greater detail in Ólafur Þ. Stephensen's: *Áfangi á Evrópuför – evrópskt efnahagssvæði og íslensk stjórnsmál*, Háskóli Íslands. Alþjóðamálastofnun, Reykjavík, 1996. – p. 56-57:

“April 30, 1991, Mr. Hannes Hafstein, Iceland's chief negotiator stormed out of the negotiating session in protest against the EU negotiators' assertion that they had no mandate to grant tariff concessions for fish except in return for fishing rights within EFTA countries' territorial waters. To follow up on Mr. Hafstein's protest the Icelandic delegation decided not to participate in joint sessions with the EU negotiators, and to attend EFTA-meetings only as observers. Although the EU representatives indicated that the absence of the Icelandic delegation had gone unnoticed, there is no doubt that this behaviour demonstrated to the EU that Iceland would be a tough customer when it came to the fishing issues. May 6th the Icelandic government decided that the chief negotiator, Mr. Hafstein, should again take his seat at the negotiating table but at the same time issued a declaration in which it was stated that fishing rights for market access were completely out of the question.

Iceland did not win an all out victory in this case. After the fishing issue had been the subject of long drawn-out discussions and, as a matter of fact, had become the major bottle neck preventing an overall agreement, the dispute was finally solved in October 1991. The conclusion was that Iceland gained tariff free market access for ca. 90% of their seafood exports, on condition that Iceland exchanged fishing rights with the EU on the following terms: The EU got a quota for 3000 tons of red fish in Icelandic waters, whereas Iceland got instead a quota of 30.000 tons of capelin within the Greenland jurisdiction. This was concluded in a bilateral agreement between Iceland and the EU on November 27th, 1992 in Brussels. In this agreement it was further stipulated that if fishing for capelin in Greenland waters were not to be allowed, the EU's red fish quota in Icelandic waters would also be cancelled. If the capelin quota were to be reduced the red fish quota in Icelandic waters would be proportionally reduced.

It is clear that the final agreement does not contain tariff concessions in place of fishing rights; instead the EU made it a condition for tariff concessions that the partners would agree on mutual exchange of fishing quotas. That is all together a different thing.

The end result is that within the European economic area there is full freedom of trade in goods, with the exception of agricultural products and a small percentage of seafood.”

EU's quota of 3.000 tons of red fish was therefore not in exchange for market access, but in exchange for an equivalent quota (in terms of value) of capelin from a quota that the EU had secured through outright payment. Iceland, in other words, never accepted the EU policy of access to resources for access to market.

Reykjavík, August 1, 2009,
Jón Baldvin Hannibalsson
Minister for Foreign Affairs and External Trade of
Iceland 1988-95

ANDRE RAPPORTER I SERIEN

RAPPORT # 1: «Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU. Sentraladministrasjonen – norsk og europeisk.»

Av Morten Egeberg og Jarle Trondal

RAPPORT # 2: «Norsk identitet og Europa»

Av Thomas Hylland Eriksen og Iver B. Neumann

RAPPORT # 3: «EU/EØS-rett i norske domstoler»

Av Halvard Haukeland Fredriksen



Europautredningen

Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU

Den 7. januar 2010 besluttet Regjeringen å nedsette et forskningsbasert, bredt sammensatt offentlig utvalg som skal foreta en grundig og bredest mulig gjennomgang av EØS-avtalen og konsekvensene av avtalen på alle samfunnsområder.

Utvalgets mandat er som følger:

«Utvalget skal foreta en bred og grundig vurdering av politiske, rettslige, forvaltningsmessige, økonomiske og andre samfunnsmessige konsekvenser (herunder velferds- og distriktpolitiske) av EØS-avtalen.

Det skal legges særlig vekt på å vurdere betydningen av utviklingen i EU og EØS etter inngåelsen av EØS-avtalen for avtalens omfang- og virkemåte. Eksempler på områder det kan være naturlig å utrede er bl.a. distriktpolitikk, demokrati på alle styringsnivå, nærings- og arbeidsliv samt forvaltning av naturressurser og miljø. Utvalgets arbeid skal inkludere en gjennomgang av erfaringene med Schengen-avtalen og øvrige samarbeidsordninger med EU.

Utvalget skal ha vekt på beskrivelser og vurderinger av EØS-avtalens og øvrige avtaler/samarbeidsordningers betydning og virkemåte. Arbeidet i organene som ble opprettet for å overvåke EØS-avtalens funksjon, vurderes også.»

Utvalgsmedlemmer:

Fredrik Sejersted (leder), Liv Monica Bargem Stubholt (nestleder), Frank Aarebrot, Lise Rye, Dag Seierstad, Helene Sjursen, Fredrik Bøckman Finstad, Kate Hansen Bundt, Karen Helene Ulltveit-Moe, Jonas Tallberg, Jon Erik Dølvik, Peter Arbo. Sekretariatet ledes av Ulf Sverdrup, og er lokalisert ved Senter for europarett (UiO). For mer informasjon se: www.europautredningen.no



Europautredningen

Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU

ISBN 978-82-93145-06-6 (trykt) • ISBN 978-82-93145-07-3 (nett)