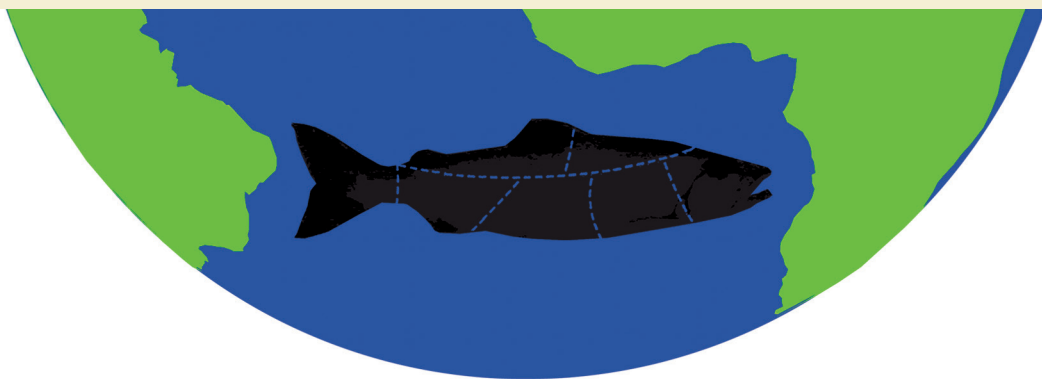


ARNE MELCHIOR OG ULF SVERDRUP (RED.)

Interessekonflikter i norsk handelspolitikk



UNIVERSITETSFORLAGET

Interessekonflikter i norsk handelspolitikk

Arne Melchior og Ulf Sverdrup (red.)

Interessekonflikter i norsk handelspolitikk

UNIVERSITETSFORLAGET

© Universitetsforlaget 2015

ISBN 978-82-15-02605-3

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med rettighetshaverne er enhver eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning og kan straffes med bøter eller fengsel.

Henvendelser om denne utgivelsen kan rettes til:

Universitetsforlaget AS

Postboks 508 Sentrum

0105 Oslo

www.universitetsforlaget.no

Omslag: Stian Hole

Sats: Rusaanes Bokproduksjon AS

Trykk og innbinding: 07 Media – 07.no

Boken er satt med: Adobe Garamond Pro 11,5/14

Papir: 90 g Amber Graphic 1,25

Innhold

Forord	9
Introduksjon	11
ARNE MELCHIOR OG ULF SVERDRUP	
Kapittel 1	
Interessekonflikter i norsk handelspolitikk	15
ARNE MELCHIOR	
Offensive og defensive næringer	16
Fiskeri – tre næringer i én	18
Fisk – et evig sentrum i norsk handelspolitikk	20
Norsk landbruksproteksjonisme: et moderne fenomen	21
Sakskobling i forhandlinger	23
Fisk og landbruk – var det en kobling?	25
Sakskobling og forhandlingenes organisering	27
Institusjoner versus spill om næringsinteresser	29
Handlingsrom i handelspolitikken: ostetollens mysterier	30
Norges forhandlingsmakt på retur?	31
Kapittel 2	
Fisk og jordbruk – hvem definerer Norges interesser?	35
IVAR GAASLAND	
Nærings- og handelspolitikk i skjæringspunktet mellom velferdsøkonomi og politisk økonomi	36
Hva er de samfunnsøkonomiske kostnadene ved jordbrukspolitikken?	40
Primærjordbruket	41
Den jordbruksbaserte verdikjeden	43
Resten av økonomien	45
Hva taper sjømatnæringen på jordbrukspolitikken?	49
En handelsvennlig jordbrukspolitik – hva med bøndene?	55
Konklusjon	57

Kapittel 3

EU som handelspolitisk aktør	59
---	----

ARNE MELCHIOR OG ULF SVERDRUP

Innledning	59
Fra 15 til 28 medlemsland: virkninger for landbruks- og regionalpolitikk	60
EUs traktatrevisjoner og Lisboa-traktaten	64
Den økonomiske krisen i EU	70
EU – én aktør eller mange?	72
Norges forhandlinger med EU i 2015	74
Sakskobling i Norges nåværende forhandlinger med EU	78
Når er sakskoblinger effektive?	81

Kapittel 4

Koblinger og forhandlinger – bakgrunnsteori	86
--	----

BÅRD HARSTAD

Introduksjon	86
Forhandlingsrom og forhandlingsutfall	87
Koblinger kan være nødvendige.	91
Noen koblinger vil tjene alle	93
Koblinger som tap og pressmiddel.	94
Komplementære saker	96
Håndhevelse av avtaler	96
Effekten på selve forhandlingene og delegasjonen	97
Nasjonale interessekonflikter og flernivåspill	100
Forhandlinger om koblinger og sekvensielle forhandlinger . . .	102
Konklusjoner	103

Kapittel 5

Nasjonal politikk og internasjonale forhandlinger	105
--	-----

Norsk handelspolitikk etter 1995

ARILD AURVÅG FARSUND OG OLUF LANGHELLE

Innledning	105
Teoretiske perspektiver	106
Sektorpolitikken betydning for norske posisjoner i handelspolitikken	109
Jordbrukspolitikken	109
Fiskeri- og havbrukspolitikken	110
Handelspolitikk som utenrikspolitikk	112

Fiskeri- og jordbruksinteressene i handelspolitikken	113
EØS – påvirker, men integrerer ikke fiskeri- og jordbrukshensyn	113
Frihandelsavtalene gjennom EFTA – fisk og landbruk, men adskilt	115
Doha-runden i WTO – en kobling man ikke kan unngå . .	116
Laksesaken mot EU i WTO	121
Fisk mot landbruk, eller?	122
Politisk og administrativ samordning i regjeringen	122
Politisk samordning i Stortinget	125
Hvem har mest innflytelse av fisk og landbruk?	127
Takk til	129
 Kapittel 6	
Fisk versus landbruk i Norges handelsforhandlinger, 1947–1994	130
HANS OTTO FRØLAND	
Introduksjon	130
GATT-forhandlingene	133
OEEC-forhandlingene	136
Nordisk tollunion	138
Frihandelsforbundet EFTA	142
Forhandlinger om tiltredelsestraktater og handelsavtale med EF/EU	147
Sluttvurderinger: kontinuitet og brudd i interesseavveiningen .	153
 Kapittel 7	
Sakskoblinger i EØS-forhandlingene (1990–91)	155
LISE RYE	
Innledning	156
Den økonomiske integrasjonsprosessen mellom EFTA og EF .	158
EØS-forhandlingene	161
Det norske kravet om full markedsadgang for fisk	163
EFs kobling mellom markedsadgang og ressursadgang	166
Koblingen mellom fisk, landbruk og fond til økonomisk og sosial utjevning	168
Fiskeriforhandlingene	170
Fra full markedsadgang til konkrete forbedringer	175
Konklusjon	181

Kapittel 8

Markedsadgang for fisk før 1960	182
--	-----

HANS OTTO FRØLAND

Introduksjon	182
Forhandlinger under unionsbetingelser	183
Separatforhandlinger i unionstiden	186
1920-årene: eksportstrategi for fisk	189
Handelskonflikt med «vinlandene»	190
Sildeforhandlinger med østeuropeiske land	192
1930-tallet: norsk forsvar mot internasjonal proteksjonisme	195
Handelsavtalen med Storbritannia	196
Bytte av importkvoter	198
Sanksjoner og opprustning: båter, fly og kanoner	200
Byttehandel med Øst-Europa etter 1945	201
Konklusjon	203

Kapittel 9

Handelspolitikken for tekstilvarer 1977–86	205
---	-----

ARNE MELCHIOR

Teko-proteksjonismen i historisk perspektiv	206
Norge brøt med MFA	208
MFA og «globalkvoter»: Hva var forskjellen?	210
Den økonomiske virkningen av kvotene	211
De multilaterale forhandlingene om forlengelse av MFA	214
Hvorfor godtok eksportlandene MFA?	218
Sakskoblinger i forhandlingene	220
Norges bilaterale MFA-forhandlinger	222
Internasjonale reaksjoner på globalkvotene	225
Beslutningsprosessen i Norge	226
Implikasjoner	228

Om forfatterne	231
---------------------------------	-----

Referanser	233
-----------------------------	-----

Stikkord	251
---------------------------	-----

Forord

Denne boken er resultat av et prosjekt i regi av NUPI (Norsk utenriks-politisk institutt) i 2014–15, med Arne Melchior som prosjektleder. Prosjektet har vært finansiert av Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (FHF, prosjekt nr. 901013). I tillegg er arbeidet med bokens kapittel 3 delfinansiert av Norges forskningsråd gjennom NUPI-prosjektet «Europe in transition – small states in an age of global shifts» (NFR, prosjekt nr. 238017). Vi takker FHF og NFR for den finansielle støtten.

Boken er finansiert av en institusjon med tilknytning til sjømatnæringen, og mange av kapitlene har fokus på problemstillinger som er relevante for denne næringen. Bokens temaområde er imidlertid bredere enn dette, og bokens kapitler er forskningsbaserte – med basis i forfatterne mange års forskningserfaring på de respektive fagområder. Forfatterne kommer fra fire ulike universiteter i tillegg til NUPI, med spisskompetanse innenfor fagfeltet. Som bokens redaktører vil vi ikke minst takke de andre forfatterne for deres bidrag til boken. Vi håper at boken vil bli et nyttig innspill både i forskning og i debatt om handelspolitikken.

Prosjektet har hatt en referansegruppe bestående av Kristin Alnes, Trond Davidsen, Otto Gregussen og Berit A. Hanssen (medlemmer), samt Erik Juel, Magnor Nerheim, Hans Petter Næs og Øystein Valanes (observatører). Utkast til bokens kapitler ble presentert på et seminar i mai 2015, med deltakelse fra referansegruppen. Vi takker referansegruppen for innspill og kommentarer. Som vanlig understrekes at resultatet, inkludert eventuelle feil og mangler, står for forfatterne regning.

Takk også til Universitetsforlaget v/Erik Juel for smidig samarbeid og nyttige innspill om bokens utforming og framdrift – også da tidsplanen viste seg å være noen uker for optimistisk!

God lesning!

Oslo, september 2015

Arne Melchior og Ulf Sverdrup

Introduksjon

Arne Melchior og Ulf Sverdrup

Internasjonal handel har vært og er viktig for Norge. Handel har ikke bare preget vår økonomi, men også satt stort preg på regional utvikling, på vår kultur og på vår levemåte. I en stortingsmelding om «Globalisering og handel» i 2015 (Utenriksdepartementet, 2015) heter det at Norge er en *handelsnasjon* og at oppslutning om og avhengighet av åpen handel kjennetegner Norges internasjonale *identitet*. I offentlige dokumenter kan man lese at det er bred enighet om de sentrale holdepunktene for norsk handelspolitikk. Når vi ser nærmere på handelspolitikken, finner vi imidlertid også motsetninger og interessekonflikter.

En klassisk interessekonflikt i handelspolitikken er mellom offensive og defensive interesser: Offensive og konkurransedyktige eksportnæringer ønsker en liberal handelspolitikk for dermed å slippe til i andre lands markeder, mens svake eller defensive næringer frykter konkurranse og ønsker beskyttelse. I Norges handelspolitikk i dag er sjømatnæringen og landbruket de to hovedaktørene på denne arenaen, med fisk som offensiv og landbruk som defensiv. Norge har også andre offensive næringer, for eksempel olje og gass og skipsfart, men disse er i mindre grad avhengige av handelspolitikken.

For politikerne oppstår et dilemma når man skal ta hensyn til offensive og defensive interesser på en gang. Hvordan skal man best ivareta norske interesser? Skal Norge arbeide for frihandel og fremme de offensive interessene, eller bør beskyttelse og de defensive interessene ha forrang? Hvordan skal de ulike interessene veies mot hverandre, og hvem bestemmer hvilke valg som tas?

Interessekonflikter i handelspolitikken er et aktuelt og til dels politisk kontroversielt tema. I boken analyseres interessekonflikter på mange ulike forhandlingsarenaer, for eksempel forhandlinger i WTO (Verdens handelsorganisasjon) og forhandlinger om andre handelsav-

taler i Europa og globalt. Med over 160 medlemmer i WTO, er det nå vanskeligere å komme til enighet om store globale reformer. Den nåværende forhandlingsrunden i WTO kom nesten i mål sommeren 2008, men manglende besluttsomhet eller motstand fra sentrale land som India og USA blokkerte for enighet. En begrenset avtale om handelsforenkling og et fåtall andre elementer ble inngått i 2014, men de viktigste resultatene er på vent. Selv ikke de mest hardnakkede WTO-tilhengere våger å tro at resultatene fra forhandlingene frem til 2008 kan gjenopplives. Dette betyr at viktige reformer kan bli lagt på is. Med reformpause i WTO, blir handelspolitikken et konglomerat av ulike typer avtaler:

- WTO består fortsatt med eksisterende regelverk og er et viktig anker for handelsdiplomati og tvisteløsning.
- Regionale og tosidige handelsavtaler blir stadig viktigere.
- I tillegg kommer «megalaterals» som TTIP eller TPP (Trans-Pacific Partnership, forhandlinger mellom USA, Japan og 10 andre land rundt Stillehavet), samt «plurilaterale» avtaler med mange deltakere, men færre enn i WTO. Et eksempel på sistnevnte er forhandlingene i TISA (Trade in Services Agreement), der rundt 50 land deltar.

Norge deltar, eller forsøker å delta, i alle disse sporene – dels alene og dels i samarbeid med EFTA (Melchior, 2006). Norge har oppnådd mange frihandelsavtaler via EFTA, men viktige forhandlinger er satt på vent (Kina, Russland), og vi mangler avtaler med viktige handelspartnere som USA, Brasil, Japan og Australia. For flere av disse gjelder at markedsadgangen for landbruket kan bli et sentralt tema. De tidligere forhandlingene i EFTA (kapittel 6) er en illustrasjon på at dersom man vil ha frihandel med landbruksland, er landbruksproteksjonismen en betydelig hindring. En annen faktor er at EU på et par tiår har iverksatt omfattende endringer i den felles landbrukspolitikken og blitt nettoeksportør av matvarer. I fortsettelsen vil EU helt sikkert ha interesse av ytterligere adgang til det norske markedet for landbruks- og matvarer.

Selv om Norges restriktive politikk på landbruksområdet kan komme under press i nye handelsavtaler, viser historien (kapittel 6) at handelsavtaler kan bli avvist dersom de ikke har tilstrekkelig politisk

støtte i Norge. Det er derfor viktig med analyse og politisk dialog i Norge om de framtidige veivalg i landbrukspolitikken. De samfunnsøkonomiske aspektene som er analysert av Gaasland i kapittel 2 vil da være en viktig dimensjon. Det siste tiåret har Norge levd økonomisk på en grønn gren, i kjølvannet av rekordhøye olje- og gasspriser. Men oljen varer ikke evig, og det vil etter hvert tvinge seg fram et sterkere behov for å ivareta hensynet til samfunnsøkonomisk effektivitet i andre deler av norsk økonomi.

For sjømatnæringen betyr reformpausen i WTO at viktige reformer er satt på vent. Doha-runden ville ha betydd betydelig tollreduksjon i en rekke markeder. Norges eksport av sjømat belastes i dag med nærmere to milliarder kroner i toll, hvorav litt under halvparten i EU.¹ Resultatene som lå på bordet i Doha-runden i 2008 ville betydd en vesentlig reduksjon (Melchior & Johnsen, 2011). Det er nå usikkert om disse reformene kan bli realisert. Samtidig inngås stadig nye handelsavtaler internasjonalt, noe som betyr at andre leverandører får bedre markedsadgang i Norges eksportmarkeder. EU inngikk nylig en avtale med Canada som vil bety full tollfrihet for sjømat fra Canada i EU, og det samme kan bli tilfelle dersom TTIP blir realisert. For å ivareta de offensive næringsinteressene, må Norge derfor henge med i det globale kappløpet for frihandelsavtaler.

Boken er et innspill i debatten om Norges framtidige handelspolitikk. I boken belyses interessekonflikter i handelspolitikken gjennom et tverrfaglig forskningsbidrag basert på økonomi, historie og statsvitenskap. Vi analyserer historisk Norges handelspolitiske forhandlinger i fortiden, med fokus på interessekonflikter og sakskoblinger. Vi analyserer økonomisk virkningen av proteksjonisme og avveiningen mellom offensive og defensive interesser. Med basis i spill- og forhandlingsteori belyser vi virkningen av sakskobling i forhandlinger. Vi analyserer statsvitenskapelig og institusjonelt hvordan handelspolitiske forhandlinger har vært organisert og hvordan beslutningene blir tatt. Boken spenner fra det historiske til det dagsaktuelle, forhåpentligvis også med kunnskap som kommer til nytte i utformingen av Norges framtidige handelspolitikk.

Boken er bygd opp slik:

1 Basert på Gaaslands beregninger i kapittel 2, samt tall fra Norges sjømatråd. Tallene er beregnet ut fra eksporten i 2014.

- Kapittel 1 gir en generell bakgrunn og oversikt over saksområdet, med henvisning til de senere kapitler.
- Kapitlene 2 og 3 analyserer aktuelle problemstillinger. I kapittel 2 analyserer Gaasland kostnadene ved beskyttelse av landbruket og avveiningen av offensive og defensive interesser i dagens norske handelspolitikk. Melchior og Sverdrup analyserer i kapittel 3 Norges forhandlinger med EU, med særlig blick på hvordan EU det siste tiåret er endret som handelspolitisk aktør.
- Kapitlene 4 og 5 analyserer prinsipielle problemstillinger, teoretiske og empiriske. Et sentralt emne i boken er hvordan ulike interesser eller saksfelter er koblet i forhandlinger. I kapittel 4 belyser Harstad, med basis i spill- og forhandlingsteori, virkningen av sakskobling i forhandlinger. Farsund og Langhelle analyserer i kapittel 5 samspillet mellom internasjonale forhandlinger og nasjonal politikk, med utgangspunkt i teorien til Putnam (1988) om tonivåspill, og med fokus på forholdet mellom fisk og landbruk i norsk handelspolitikk de siste 20 år.

Bokens kapitler 6 til 9 analyserer historisk interessekonflikter i Norges handelspolitiske forhandlinger.

- Kapitlene 6 til 8 belyser hvordan markedsadgang for sjømat har blitt ivaretatt og koblet til andre temaer (herunder landbruk) i ulike forhandlinger. Kapittel 6 av Frøland omtaler Norges multilaterale handelspolitiske forhandlinger de siste 50 år – fra GATT (Generalavtalen om tolltariffer og handel) til forhandlinger om EU-medlemskap. Kapittel 7 av Rye analyserer sakskoblinger i forhandlingene om EØS-avtalen i 1990–91. Kapittel 8 av Frøland omtaler Norges bilaterale handelsforhandlinger lenger tilbake i tid.
- I tillegg til landbruk er tekstil- og konfeksjonsvarer en annen «defensiv» sektor der Norge i en periode hadde omfattende importrestriksjoner. Handelspolitikken for tekstilvarer var et klassisk tonivåspill, og Melchior analyserer i kapittel 9 de internasjonale forhandlingene som fant sted så vel som de økonomiske virkningene av denne politikken.

Interessekonflikter i norsk handelspolitikk

Arne Melchior

I handelspolitikken oppstår ofte en interessekonflikt når offensive og defensive interesser skal ivaretas på en gang. Hvordan kan dette håndteres, og hvem bestemmer hvilke valg som tas? Dette er i 2015 en dagsaktuell problemstilling:

- EU² og USA forhandler om en transatlantisk handelsavtale. Er det i Norges interesse å bli med i denne eller forhandle en egen avtale med USA? Fiskerinæringen ønsker dette for å sikre markedsadgang ute, mens landbruksnæringen frykter at en slik avtale betyr liberalisering og dermed er en trussel mot norsk landbruk og matindustri.
- I 2015 forhandler Norge og EU samtidig om markedsadgang for norsk fisk i EU og EUs markedsadgang for landbruksvarer i Norge. På tross av 50 års frihandelssamarbeid i Europa, har Norge ennå ikke oppnådd frihandel for fisk i EU og har fortsatt betydelig beskyttelse av landbruket. Er det Norges landbruksproteksjonisme som hindrer frihandel med fisk? Igjen blir en slik kobling avvist fra landbruks-siden, som hevder at de to interessene kan ivaretas i full harmoni.³ Fra fiskerihold hevdes det derimot at «Det er et skrikende paradoks at sjømatnasjonen Norge synes å være mer opptatt av importbeskyttelse av norsk osteproduksjon enn å sørge for bedre markedsadgang og dermed høyere verdiskaping fra sjømatproduksjon».⁴

2 For å gjøre det enkelt, bruker vi i dette kapitlet forkortelsen EU hele veien selv om dette skiftet over tid fra EØF (EEC) og EF til EU.

3 Se for eksempel innlegg datert 2.3.2015 fra Kristin Kjølén, styremedlem i Nord-Trøndelag Bondelag, på www.bondelaget.no.

4 Innlegg datert 27.1.2015 av Kristin Alnes og Erling Holmeset, Sjømatalliansen, på www.sjomatalliansen.no. Seks viktige organisasjoner fra fiskerinæringen gikk i 2014 sammen i Sjømatalliansen med krav om en mer offensiv handelspolitikk.

- En tredje arena der denne motsetningen er til stede, er WTO (Verdens handelsorganisasjon). Den pågående forhandlingsrunden i WTO har gått i stå, og er nå på overtid på tiende året. Mens fiskerieringen går glipp av betydelige tollreduksjoner i eksportmarkedene (Melchior & Johnsen, 2011), er reformer på landbrukssiden satt på vent. I WTO er det igjen et spørsmål: Bidro Norge gjennom sin landbruksproteksjonisme til at forhandlingene gikk i stå?

Mens fiskeri- og landbruksnæringene er hovedaktører i Norges handelspolitikk i 2015, har de offensive og defensive interessene skiftet over tid – med unntak av at fiskerieringen og stort sett også skipsfart kontinuerlig har vært viktige offensive næringer.

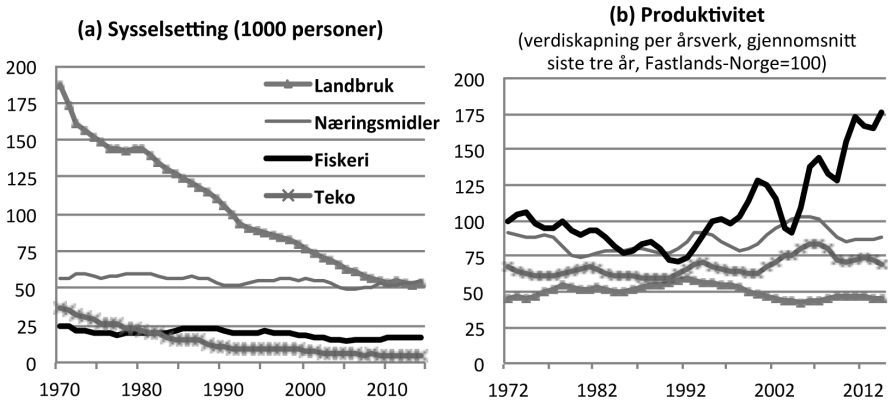
Offensive og defensive næringer

Defensive næringer er ofte i historisk nedgang som følge av endringer i produktivitet, handel og konkurranse. Eksempler er landbruket og teko-industrien, som begge analyseres i boken.⁵ I figur 1.1 sammenlignes disse to med fiskerieringen og næringsmiddelindustrien i perioden 1970–2010. Figuren viser (a) sysselsetting og (b) produktivitet, målt med verdiskapning per årsverk relativt til Fastlands-Norge. Vi bruker for produktivitet gjennomsnitt for de siste tre år for å jevne ut kortsiktige svingninger. Produktivitetsmålet kan sies å illustrere næringens evne til å betale en gjennomsnittlig lønn, med 100 som gjennomsnitt for Fastlands-Norge. Tallene for utvalgte år er gjengitt i tabellvedlegget, sammen med de samme næringenes andel av BNP (bruttonasjonalprodukt) for Fastlands-Norge.

De to defensive næringene hadde lav produktivitet og fallende sysselsetting i hele perioden, og dermed også kraftig fallende andeler av verdiskapningen (BNP). Teko-industrien fikk på 1980-tallet gjennomslag for streng beskyttelse mot import fra Asia, men dette hjalp lite og nedgangen fortsatte. Landbruket har i dag en andel av

5 Vi bruker her betegnelsen landbruk (= jordbruk og skogbruk) fordi næringsstatistikken dekker denne. Det samme gjelder teko-industrien (= tekstilvarer, klær, lær- og lærvarer og skotøy) selv om handelspolitikken (omtalt i kapittel 9) bare omfattet tekstilvarer og klær.

fastlands-BNP omtrent som teko-industrien i 1980. For landbruket har produktiviteten vært fallende etter 1990. Også for landbruket viser figuren at streng importbeskyttelse ikke hindret en kontinuerlig nedgang.



Figur 1.1: Sammenligning av ulike næringer, 1970–2014. Datakilde: SSB statistikkdatabanken.

Figur 1.1 tyder på at importbeskyttelse kan være en lite treffsikker politikk overfor næringer som står overfor langsiktige og strukturelle endringer. Kostnaden kan også være høy. I kapittel 9 (Melchior) vises at beskyttelsen reddet 600–700 arbeidsplasser i teko, men kostnaden var rundt 2,2–2,8 millioner kroner per arbeidsplass målt i dagens pengeverdi. I kapittel 2 viser Gaasland at kostnadene ved dagens jordbruks- og matpolitikk kan være rundt 40 milliarder kroner per år, eller rundt 800 000 kroner per gårdbruker. For teko var kostnaden per reddet arbeidsplass høy fordi importen fra Vest-Europa slapp fritt inn; norske konsumenter betalte dermed for å beskytte arbeidsplasser i EFTA og EU snarere enn i Norge.

Figur 1.1 viser at landbruket og næringsmiddelindustrien er ulike og har forskjellig utvikling over tid. For handelspolitikken er det et viktig spørsmål om de to er i et «skjebnefellesskap» eller om den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien også kan klare seg med importerte råvarer. Sammenhengen mellom de to sektorene er et av spørsmålene som analyseres av Gaasland i kapittel 2.

Fiskeri – tre næringer i én

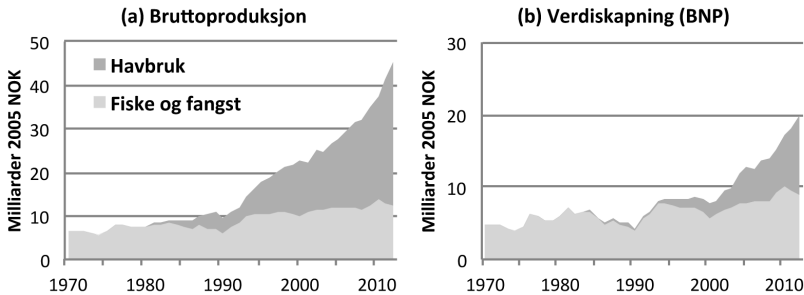
Figur 1.1 viser at fiskerinæringen er relativt liten målt i sysselsetting, men at det har vært en eksepsjonell økning i produktiviteten etter 1990, og derfor også vekst i fiskerinæringens andel av BNP (se tabellvedlegg). Verdiskapningen i fiskerisektoren er i dag større enn for landbruksnæringen, og produktiviteten er mange ganger høyere. Bak gjennomsnittet for fiskeri skjuler det seg tre ulike delnæringer med ulik utvikling og profil i handelspolitikken.

Bearbeiding av sjømat er den første av de tre – en synkende næring på linje med teko og med et lavt produksjonsnivå i dag. På 1970-tallet, etter at industrikrisen satte inn i 1974, mottok fiskehermetikkindustrien støtte på linje med teko-industrien. Historisk var innenlandsk bearbeiding av sjømat i Norge mye viktigere enn i dag, og i handelspolitikken var markedsadgang for fiskehermetikk et sentralt tema (se kapitlene 6 og 8). Andelen bearbeidede varer i Norges eksport av sjømat falt imidlertid fra 30 prosent i 1972 til bare 0,5 prosent i 2014.⁶ Nedgangen skyldtes først og fremst strukturproblemer (inkludert geografisk avstand til markedene) og et høyt lønnsnivå, men handelspolitikken har også spilt en rolle ved at tollen for ferdigvarer i noen markeder var høyere enn for råvarer. For eksempel er EUs toll for fersk laks 2 prosent, mens røkelaks har 13 prosent. Dette kunne først Danmark og senere Polen dra nytte av ved å importere norsk fersk laks som så ble bearbeidet for videresalg i EU (se også kapittel 3). Frihandel med fisk i EU, kombinert med nye maskiner som reduserer arbeidskraftkostnaden, kan bedre utgangspunktet for produksjon i Norge.

Den andre delnæringen i fiskerisektoren er fiske og fangst. Dette har over tid vært en stabil næring, med vekst over tid i produksjon og verdiskapning. Som vist i de historiske kapitlene 6 (Frøland) og 7 (Rye), har det til tider vært en hard konflikt mellom kamp for markedsadgang og vern av fangstressurser. Spesielt i de to forhandlingene om EU-medlemskap i 1972 og 1994 var «varig vern» av Norges kontroll med fiskeressursene et sentralt tema, og det gjorde det vanskelig å oppnå frihandel med fisk i EU. For fangstnæringen har prioriteringen historisk vært klar: Vern av ressursene var viktigst.

6 Basert på data fra WITS/COMTRADE. Vi bruker her SITC1 Klassifisering, med gruppe 032 som bearbeidet sjømat.

Den tredje delnæringen i fiskeri er havbruk – en stigende og offensiv næring som gradvis har vokst til å bli større enn fiske og fangst, og som har store ambisjoner for fremtiden. Figur 1.2 viser en viktig nyanse i historien om næringen: Mens fisk fra havet har hatt «gratis kost og losji», er det i havbruk betydelige førkostnader som må tas med i regnskapet. Forholdstallet mellom verdiskapning og bruttoproduksjon er derfor mye høyere i fiske og fangst, rundt 2/3. For havbruk var dette forholdstallet fram til midt på 1990-tallet så lavt som 1/10, men fra da av har det økt til 1/3 som følge av kraftig produktivitetsvekst.⁷ Denne utviklingen kan vi lese i figur 1.2, og i figur 1.1 for fiskerinnæringen som helhet. Fram til år 2000 var bidraget fra havbruk til verdiskapningen moderat. Det siste tiåret har verdiskapningen fra havbruk blitt firedoblet – fra 2,6 milliarder kroner i 2003 til 11 milliarder i 2012. Målt i bruttoproduksjon var havbruk i 2012 tre ganger større enn fiske og fangst, men målt i verdiskapning var de omtrent like store.



Figur 1.2: Fangst versus havbruk i fiskerinnæringen 1970–2012. Datakilde: SSB statistikkdatabanken.

Analysen viser dermed at målt i verdiskapning er fiske og fangst fortsatt en viktig del av fiskerinnæringen, men havbruk øker raskt i betydning. For havbruk er markedsadgang en hovedinteresse, og endringen i styrkeforhold betyr at dette veier gradvis mer på vektskålen.

Havbrukets vekst skaper også en ny skjæringsflate mellom fisk og

⁷ Beregninger basert på data fra SSB statistikkbanken (samme data som brukt i figur 1.2).

landbruk fordi 2/3 av innsatsvarene i fôret til produksjon av laks og ørret nå er vegetabiliske. I Norge har havbruks- og fôrproducentene så langt fått dispensasjon fra de skyhøye tollsatsene der det trengtes. Et spørsmål er om dette er tilfredsstillende, eller om handelspolitikken bør legges om mer permanent for å ivareta havbruksnæringens interesser (se for eksempel Melchior et al. 2012, kapittel 2). I diskusjonen om internasjonal handel de siste årene, har det vært stadig sterkere fokus på internasjonale verdikjeder: Varene er ofte sammensatt av deler fra ulike land (se for eksempel Timmer, Erumban, Los, Stehrer & de Vries, 2014). For havbruk er dette et viktig anliggende.

Fisk – et evig sentrum i norsk handelspolitikk

I 900 år har fisk vært en av Norges viktigste eksportnæringer. Så langt vi kjenner til, har markedsadgang for fisk vært et hovedtema eller motiv i nesten alle handelsforhandlinger og handelsavtaler helt siden de første avtaler ble inngått med England på 1200-tallet. Norges handel med England tok av fra midten av 1100-tallet, og bytte av tørrfisk mot korn var en hoveddel (Bjørge, 1995, s. 31). I avtaler med England i 1223 og 1266 var handel et hovedmotiv (Bjørge, 1995, s. 31 og 77ff.). Fra starten i vikingtiden var fiskeeksporten ren byttehandel – fisk, huder og skinn ble byttet mot klær, vin og korn (Konow, 1945, s. 10). Senere ble eksport og import mer uavhengige av hverandre, og forhandlingene gjaldt bytte av handelsvilkår for ulike varer eller bytte av handelsvilkår for fisk mot andre elementer i avtalene. Bytte av fisk mot klær, vin og korn har fortsatt opp gjennom historien, og i tillegg har norsk fisk blitt byttet mot blant annet palmeolje, biler, kull, koks, silke, konjakk, transportstøtte, sko, portvin, sukker og til og med våpen (sic!) (se tekstboks samt kapittel 8 av Frøland).⁸

8 I lys av dagens handelskonflikt med Russland kan nevnes at fiskeeksporten også tidligere har vært rammet av krig og konflikt. Under første verdenskrig ble det iverksatt boikott av Tyskland, og England gikk med på en omfattende kompensasjonsavtale med støttekjøp av norsk fisk. Etter Italias invasjon av Etiopia i 1936, ble det innført eksportboikott med statlig støtte til de eksportbedrifter som ble rammet (se kapittel 8, samt Konow, 1945, s. 80ff.).

Fisk – byttes mot ...

Eksempler på hva fisk ble byttet mot i noen handelsavtaler:

- 1881, Frankrike: Silke.
- 1883, Spania: Vin, støtte til dampskipsrute for transport av klippfisk Norge–Spania.
- 1921–23, Frankrike, Portugal og Spania: Brennevin og hetvin, blant annet «tvangskjøp» av 400 000 liter konjakk i året fra Frankrike.
- 1925–27, Polen: Rug, smøreolje, kull, salt.
- 1927, Tyskland: Sko.
- 1934, Portugal: 2,9 millioner liter hetvin.
- 1934, Spania: 10 000 tonn fisk mot 500 000 liter alkohol.
- 1950-tallet, Øst-Europa: Tekstilvarer.
- 1955, Russland: Moskwitch-biler.

For flere eksempler og nærmere omtale, se kapittel 8 av Frøland.

Norsk landbruksproteksjonisme: et moderne fenomen

I norsk handelspolitikk før andre verdenskrig var landbruks- og matvarer ofte med i en eller annen form for byttehandel, men det var sjelden konflikter om norsk importpolitikk. Fra midten av 1800-tallet til andre verdenskrig var Norge en frihandelsorientert nasjon, med fokus på å støtte eksportnæringene. Fra 1890 til unionsoppløsningen i 1905 gikk Sverige i proteksjonistisk retning, men Norge var mer interessert i frihandel (Ihlen, 1957, se også kapittel 8). Ræstad (1914, s. 51) sier om handelspolitikken midt på 1800-tallet at «Lande, som under ingen omstendigheter kunde brødføde sig, og deriblandt Norge, var avskaaret fra at gaa til nogen vidtdreven beskyttelse av jordbruket». Den norske landbruksproteksjonismen er derfor et moderne fenomen – født i kjølvannet av andre verdenskrig, men senere befestet som et veldefinert regime. Fra slutten av 1950-tallet ble landbrukspolitikken gitt en sterkere «ideologisk» begrunnelse, med vekt på distriktspolitikk og at høye kostnader var akseptable i lys av naturgitte forhold (Grue,

2014). Fra 1950-tallet ble også den såkalte kanaliseringspolitikken etablert: De mest fruktbare jordbruksområdene skulle produsere korn, slik at de ikke utkonkurrerte Utkant-Norge for kjøtt og melkeprodukter (Vatn, 1989). Byttehandelen med korn som hadde foregått i 800 år, ble dermed omgjort til planøkonomisk «suppleringsimport». Senere ble også ideer om selvberging og trygg norsk mat elementer i argumentasjonen for beskyttelse.

Norges strenge importregime for matvarer ble befestet som følge av Uruguay-runden, en forhandlingsrunde i GATT 1986–93. Denne runden ble noen ganger omtalt som en trussel mot landbruket fordi liberalisering ble satt på dagsordenen. Paradoksalt nok ble runden også en redning for det norske landbruksregimet. Liberaliseringen var nemlig begrenset, men runden førte samtidig til at Norge kunne skrive inn skyhøye tollsatser i WTOs protokoller og dermed etablere «varig vern» i juridisk forstand (se Hathaway & Ingco, 1996; Anderson & Martin, 2006).⁹ Utenriks- og landbruksdepartementet samarbeidet så godt i Uruguay-runden at landbruket ble overbeskyttet i den grad at det førte til protester fra andre departementer (Grue, 2014, bind 2, s. 142 og 161).

Som følge av denne tilstrammingen i handelspolitikken for matvarer, har Norge nå et av de strengeste handelsregimer i verden for landbruksvarer. For bundet toll – det vil si de øvre grenser for toll som er forhandlet i WTO – har Norge et gjennomsnitt for landbruksvarer på 135 prosent.¹⁰ Vi er her på femteplass av WTOs 161 medlemmer, etter Lesotho, Bangladesh, Nigeria og Zimbabwe. For anvendt toll – det vil si den som brukes i praksis og står i tolltariffen – er Norge på tredjeplass etter Egypt og Sør-Korea med et gjennomsnitt på 51 prosent.¹¹ Mens vi for industrivarer er blant de mest liberale, er vi

9 Norge hadde slurvet med den juridiske hjemmelen for handelsregimet for landbruksvarer etter krigen, og den strenge importbeskyttelsen var derfor juridisk i gråsonen i GATT. Norge fikk en påminnelse da USA i 1988 i GATT utfordret det norske importregimet for epler og pærer, og handelskonflikten endte i klagesak i GATT. Som Grue (2014, s. 132) sier, «tapte Norge panelsaken 5-0». Uruguay-runden ordnet opp i dette problem.

10 Man forhandler også om bindinger, det vil si om det skal være noen øvre grense i det hele tatt. For norsk landbruk er all toll bundet etter Uruguay-runden.

11 Tall fra WTO: International Trade and Market Access Data, www.wto.org. Anvendt toll er for 2013.

for landbruksvarer blant de mest proteksjonistiske.¹² Mens det ikke er uvanlig med offensive og defensive interesser, er spennvidden for Norge helt spesiell.

Sakskobling i forhandlinger

I boken er *sakskobling i forhandlinger* en gjennomgående problemstilling. Harstad viser i kapittel 4 at når landene har ulike interesser på to saksfelter, kan en sakskobling utvide mulighetsområdet og ofte gjøre det mulig å inngå en avtale. En sakskobling kan også gjøre avtalen mer stabil fordi et land som prøver å slippe unna en «upopulær» forpliktelse kan straffes på et annet saksfelt der landet har en sterkere egeninteresse. Noen ganger kan imidlertid kobling fungere som et pressmiddel og vanskeliggjøre enighet. EUs krav om tilgang til norske fiskeressurser i forhandlingene om EU-medlemskap og EØS-avtalen er et eksempel: Koblingen kompliserte forhandlingene fordi Norge ikke hadde noe å gi.

Med flere saksfelter må forhandlerne ta stilling til avveiningen mellom dem. I forhandlingsteorien antas ofte at forhandlerne er enhetlige aktører med klare og veldefinerte preferanser, der interessene på ulike områder er vurdert og veid opp mot hverandre. Dette kan noen ganger være en rimelig forutsetning, men i den virkelige handelspolitikken er det ofte mer komplisert:

- For det første er det en kamp om virkelighetsforståelsen, både i forhandlingene og i den nasjonale politiske beslutningsprosessen. I de internasjonale forhandlingene bruker aktørene en stor del av tiden til å argumentere for sin sak og legitimiteten i sitt standpunkt (kapitlene 3 og 5–9). I den nasjonale prosessen skjer det samme; de norske debattene om EU-medlemskap og EØS er gode eksempler (kapitlene 6, 7).
- For det andre har forhandlingslederen ikke ubegrensede fullmakter, og det foregår ofte et spill «på bakrommet» der ulike aktører deltar.

12 Beskyttelsen gjelder ikke alle landbruksvarer. For tropisk frukt og en del andre varer er tollen lav, men for viktige varer i norsk landbruk er den ofte skyhøy. Ifølge Melchior (2005) er anvendt toll over 100 prosent for 28 prosent av landbruksvarene. For bundet toll er andelen enda høyere.

EU er for eksempel 28 land og dessuten en kompleks institusjon med ulike komiteer og generaldirektorater som kan ha forskjellige syn (kapittel 3). Norge er bare én nasjon, så det er litt enklere, men også her kan departementene ha ulike syn og det kan være et spillerom for diskusjon selv etter at de politiske vedtak er fattet (kapitlene 5, 8, 9). Internasjonale forhandlinger kan være spill på flere nivåer (kapitlene 4, 5, 9) (se også Langhelle, 2014) og dermed endre handlingsrommet for nasjonal politikk: Politikerne kan si at «de internasjonale forhandlingene presset oss til å gjøre dette», men i utlandet kan landets forhandlere si at «får vi det ikke som vi vil, blir det avvist av politikerne hjemme». Slike tonivåspill er et hovedtema i kapittel 5 (Farsund og Langhelle), og handelspolitikken for tekstilvarer (kapittel 9) er et klassisk eksempel.

Hvem bestemmer Norges interesser hvis det er en konflikt? Med hensyn til virkelighetsforståelsen viser Gaasland i kapittel 2 at dersom samfunnsøkonomiske prinsipper lå til grunn, ville Norge utvilsomt hatt en mer liberal handelspolitikk for matvarer. Når Norge isteden har plassert seg i verdenstoppen for beskyttelse av landbruket, skyldes det derfor noe annet. En mulig mekanisme er at de næringer som trues av økt import, er velorganiserte og effektive med et klart mål, mens skadevirkningene av proteksjonismen er spredt tynt utover slik at konsumenter og andre næringer har svake insentiver til å kjempe aktivt for sine interesser. Farsund og Langhelle (kapittel 5) gir støtte til denne hypotesen, med grunnlag i sin analyse av handelspolitikken de siste 20 år. Flere av kapitlene analyserer også de politiske partienes profiler i handelspolitikken. Med Høyre og Fremskrittspartiet som de mest liberale i nyere tid og Senterpartiet og SV som de minst liberale, har den politiske balansen blitt bestemt av holdningen til Arbeiderpartiet og mellompartiene Venstre og Kristelig Folkeparti. Med de minst liberale i den rød-grønne regjeringen, tok daværende utenriksminister Støre i 2006 et skritt i retning av sterkere støtte til landbruksnæringen i WTO-forhandlingene (kapittel 5). Bokens analyse gir også eksempler på at handelspolitiske holdninger kan være situasjonsbestemte. For eksempel var det full politisk støtte til økt proteksjonisme for teko-sektoren i 1977–81, men også enstemmighet i Stortinget da politikken ble moderert i 1984 (kapittel 9).

Fisk og landbruk – var det en kobling?

Gjennom historien har norsk fisk blitt byttet mot korn og andre varer. Man ga og tok på de ulike områder; Norge oppnådde bedre markedsadgang for fisk mot å slippe inn andre varer. Dette var oftest en sakskobling uten konflikt – vi kunne kanskje kalle det en «synergistisk» kobling ut fra terminologien til Putnam (1988) (se kapittel 5) eller en positiv kobling fordi den bidrar til en forhandlingsløsning. I Norges bilaterale handelsavtaler før 1960 var det ofte slike positive koblinger. Etter 1960 er bildet endret som følge av en mer proteksjonistisk landbrukspolitikk. Norge har fra da ikke gitt ved dørene på landbrukssiden, og spørsmålet er dermed om dette hindret framgang på andre områder i forhandlingene.

Den voksende spennvidden i Norges posisjon er talende illustrert i mange av bokens kapitler. Hvordan kan man troverdig kreve frihandel for fisk mens man samtidig krever flere hundre prosent toll for landbruk? Daværende handelsminister Arne Skaug talte i 1957 til Stortinget om handelsintegrasjon i Norden og Europa:

Man kan litt forenklet si at det er en vanskelig oppgave for norske forhandlere å si at fiskeboller er en industrivare, mens kjøttboller er landbruksvare, at fiskeboller skal være med, mens kjøttboller ikke skal være med. Det har vært vårt standpunkt, men det er ikke et standpunkt som man kan holde gående i lang tid i internasjonale forhandlinger, for vi skjemmer oss ut på det. Vi har gitt instruksjoner til våre folk i Paris om at dette skal de si, men jeg vil ikke si det. Det er ikke noe man kan holde på i det lange løp.¹³

En modernisert versjon ble lansert av daværende utenriksminister Støre i den pågående forhandlingsrunden i WTO: Norge skulle framstå som «et konstruktivt land med ett viktig problem» (Grue, 2014, bind 2, s. 489, samt diskusjon i kapittel 5). Norges forhandlere har dermed gjort sitt beste for å skape legitimitet for den norske posisjonen, men dette har til tider vært en vanskelig balansegang (kapitlene 6, 8).

Ifølge flere av kapitlene er hovedbildet de siste 50 år at Norge har forsøkt å ri to hester på en gang, og begrenset liberalisering på landbruksområdet har ved en rekke anledninger vært til hinder for økt

13 Se kapittel 6 av Frøland for ytterligere informasjon og kildehenvisning.

markedsadgang for sjømat. Man kan diskutere hvor sterk eller direkte denne effekten var og hvor mye Norge betydde sammenlignet med andre land. I mange av forhandlingene var det også andre temaer og sakskoblinger, slik at fisk-landbruk ikke var den eneste. Men at det var en slik kobling mellom fisk og landbruk, etterlater boken liten tvil om.

- I forhandlingene i GATT fram til 1995 kjempet Norge for at fisk skulle behandles på linje med industrivarer og dermed bli gjenstand for økt liberalisering. Dette skjedde imidlertid i liten grad, og i kapittel 6 (Frøland) er konklusjonen at «interessen for å verne landbruket begrenset muligheten for tollreduksjoner på fiskeprodukter i hele GATTs levetid».
- I EFTA tok det 40 år før det ble frihandel med fisk (kapittel 6). Så lenge Danmark var med i EFTA, var frihandel med fisk umulig fordi Danmarks interesser på landbruksområdet ikke kunne imøtekommes.¹⁴

Forhandlingene i GATT og EFTA var eksempler på at sakskoblingen til landbruk hindret liberalisering for fisk. Det var imidlertid også forhandlinger der fiskerinæringen fikk større gjennomslag, selv om det var en kobling. For flere av disse forhandlingene ble resultatet imidlertid aldri iverksatt (kapittel 6).

- I forhandlingene om NORDØK (nordisk tollunion) i 1968–70 var Norge på gli, ved at delvis liberalisering på landbruksområdet ble godtatt for å få frihandel med fisk. Men avtalen ble ikke noe av fordi Finland trakk seg.
- I forhandlingene om EU-medlemskap i 1972 og 1994 oppnådde også Norge frihandel med fisk, også denne gang i bytte med liberalisering for landbruksvarer. Disse forhandlingene var imidlertid bredere, og det mest kontroversielle spørsmål var ressursadgang til fisk med «No fish Olsen» i 1994. Norge fikk i disse forhandlingene politiske, men ikke juridiske garantier for «varig vern» av kontrollen med fiskeressursene, og dette var en av grunnene til at det ble nei til EU i begge folkeavstemningene (kapittel 6).

¹⁴ I 1989, da frihandel for fisk endelig ble vedtatt i EFTA, var etableringsrett i fiskerinæringen med. Denne gjaldt imidlertid ikke fiskebåter og fabrikkskip, slik at tilgangen til fangstressursene forble intakt.

Den politiske støtten til landbruket i handelspolitikken har dermed vært sterk, men ikke total, og fiskerinæringen har noen ganger også fått gjennomslag. I forhandlingene om EU-medlemskap var det imidlertid fangstnæringens interesser som var den største hindringen for å oppnå full markedsadgang.

Forhandlingene om EØS var i en mellomstilling ved at verken landbruk eller ressursadgang for fisk blokkerte en avtale. Norge oppnådde delvis liberalisering for sjømat mot delvis (og begrenset) liberalisering på landbruksområdet, uten å gi fra seg ressurskontrollen. Igjen var ressursadgang den viktigste koblingen (kapittel 7 samt kapittel 5).

Et viktig eksempel på at landbrukets politiske gjennomslag ikke var universelt, er veterinæravtalen med EU fra 1999. EUs regelverk om mattrygghet og veterinære forhold ble etter ønske fra EFTA ikke tatt inn i EØS-avtalen da den ble etablert i 1994. Dette skapte etter hvert ulemper for norsk sjømateksport, som ble hindret av veterinær grensekontroll i EU. Trailere med fisk ble stående på grensen og kvaliteten ble forringet i påvente av kontroll. Av denne grunn tok Norge i 1995 initiativ til at veterinærregelverket skulle innlemmes i EØS-avtalen. Med dette regelverket måtte Norge også utvikle grensekontroll for import av dyr og dyreprodukter til Norge, men dette var landbruket imot. I den hete debatten som fulgte, måtte landbruksinteressene i Norge til slutt vike av hensyn til fiskeeksporten. Tre av partiene i Bondevik-regjeringen var opprinnelig imot avtalen og fire av seks statsråder fra Senterpartiet tok dissens, men avtalen ble på tross av motstanden vedtatt i Stortinget med stort flertall. Veterinæravtalen trådte dermed i kraft som planlagt og som en del av EØS-avtalen i 1999. Selv om avtalen var omstridt da den ble inngått, har mange av de negative spådommene ikke slått til, regelverket har bedret matsikkerheten og løftet kvaliteten, og avtalen har vært viktig for å sikre markedsadgangen for norsk sjømat i EU.

Sakskobling og forhandlingenes organisering

Den mest direkte formen for sakskobling i forhandlinger er når begge temaer er på forhandlingsbordet og forslag fremmes parallelt for begge. Dette har vært situasjonen i mange av Norges bilaterale forhandlinger og

noen av de multilaterale (for eksempel i EFTA). I noen forhandlinger er sakskoblingene mer indirekte ved at sakene forhandles parallelt i tid, men hver for seg, og det kan da være ulike grader av kobling mellom dem.

I den pågående forhandlingsrunden i WTO forhandles landbruk, markedsadgang for fisk og industrivarer og tjenestehandel hver for seg i ulike undergrupper. Som omtalt i kapittel 5 er Doha-runden i WTO likevel en «single undertaking» slik at det ikke blir en avtale før alt er på plass. Det er dermed en kobling mellom landbruk og andre temaer, inkludert tollbarrierene for fisk. Det er i forhandlingenes slutt-fase – eventuelt i en sen nattetime når forhandlingene er i krise – at det spiller en rolle hvor langt man vil gå. Norge er ikke alene og kan i noen grad gjemme seg i mengden, men vår ytterliggående posisjon på landbruk bidrar til at det blir vanskeligere å komme til enighet. Det bør likevel legges til at Norge var «konstruktiv» og ville ha en avtale.¹⁵

En lignende situasjon med «indirekte kobling» har vært til stede i Norges forhandlinger med EU i 2015: Markedsadgang for landbruk, markedsadgang for fisk og støtten til sosial og økonomisk utjevning i EU («EØS-midlene») ble forhandlet parallelt i tre ulike prosesser, men med formelt den samme forhandlingsledelsen på begge sider for alle tre undertemaer (kapittel 3). Her var det ingen klausul om «single undertaking» som i WTO, så det var uklart i hvilken grad de tre temaene ville bli koblet. Det var en etablert sakskobling mellom EØS-midler og markedsadgang for sjømat, men ikke mellom landbruk og de andre temaene.¹⁶ EU er her ingen pådriver; overfor Norge anser EU at det er en grunnleggende balanse mellom rettigheter og plikter, og de kan dermed i større grad la de ulike forhandlingene gå sin gang uten sterke koblinger (kapittel 3). I forholdet mellom EU og Sveits er situasjonen en annen: Her kobler EU eksplisitt alle delavtaler, med henvisning til en «giljotin-klausul» som sier at hvis en avtale ryker, kan de andre også ryke. Mens forholdet mellom EU og Sveits for tiden er mer anspent, skaper EØS-avtalen for Norges del større stabilitet og et element av rutine som kan svekke sakskoblingene.

15 Bruken av «taktisk veto» fra land som India i WTO er i det siste brukt som et argument mot framtidig bruk av sakskobling og «single undertaking» i WTO (Utenriksdepartementet, 2015, s. 66).

16 Forhandlingene om markedsadgang for sjømat i 2015 angikk rundt 50 tollfrie kvoter, og sju av disse ble opprinnelig avtalt i tilknytning til tidligere forhandlinger om EØS-midler. For disse kvotene var det en etablert kobling også i forhandlingene i 2015.

Ifølge forhandlingsteorien kan imidlertid organiseringen av forhandlingene i seg selv bety at saksfeltene er koblet, uten at noen trenger å si det (Harstad, kapittel 4). Når tre felter forhandles parallelt i tid og med samme ledelse, kan de i praksis være koblet. Men det kan hende at EU delegerer en del av ansvaret til de respektive generaldirektoratene for fisk og landbruk, og dette kan svekke graden av kobling fordi forhandlingsledelsen blir splittet opp. Fiskerispørsmål er fortsatt i noen grad et problemområde for EU, og dette preger holdningen til EUs generaldirektorat for fiskeri. EUs reformer, og den nye Lisboa-traktaten fra 2009 burde i prinsippet gjøre EU til en mer samordnet aktør i handelspolitikken, med det nye «utenriksdepartementet» EEAS (European External Action Service) i spissen. EEAS leder forhandlingene med Norge i 2015, men det gjenstår å se om EEAS virkelig vil bidra til en ny praksis med større grad av koordinering og sakskoblinger (kapittel 3).

Institusjoner versus spill om næringsinteresser

Et spørsmål er om forhandlinger best kan tolkes som et spill om økonomiske partsinteresser, eller om institusjonene har en egentyngde som påvirker utfallet. For eksempel vil noen hevde at EUs holdning i handelspolitiske forhandlinger primært er bestemt av tautrekking mellom medlemslandene, mens andre vil legge mer vekt på EU som en enhetlig aktør med etablerte felles regelverk og institusjoner. Ifølge Woolcock (2012) var det første standpunktet mer dekkende for EUs tidligere år, mens institusjonene etter hvert har fått større egentyngde og autonomi. Analysen i kapittel 3 illustrerer at EØS-avtalen har sine egne regler og rutiner som legger føringer på de pågående forhandlingene mellom Norge/EFTA og EU. Maktkampen mellom de økonomiske interessene er likevel fortsatt svært viktig, og med hensyn til EU bør Norge analysere dette spillet på flere nivåer når forhandlingsstrategien skal utformes.

Hvis EU oppfattes som en enhetlig aktør, kan for eksempel en kobling mellom EØS-midler og markedsadgang for fisk være en vellykket sakskobling. Men hvis vi går et trinn videre og ser på enkeltlandenes interesser, er det et spørsmål om hvorvidt det er de samme landene som motsetter seg frihandel med fisk og som mottar EØS-midler. Dette var

tilfelle fram til EU-utvidelsen i 2004 – Spania var den gang den største motstanderen på fiskeriområdet, men samtidig den største mottakeren av EØS-midler. I dag er dette ikke lenger tilfelle, fordi EØS-midlene stort sett havner i de nye medlemslandene. Det er slett ikke sikkert at Spania vil «gå seg» på fisk selv om for eksempel Bulgaria får mer EØS-midler. Sakskoblingen mellom EØS-midler og fisk er dermed blitt mindre effektiv. På den annen side er EU-landenes interesser på fiskeri- og landbruksområdet korrelerte, og en sakskobling mellom fisk og landbruk kan dermed bli mer effektiv (kapittel 3).

Teko-proteksjonismen på 1970- og 1980-tallet (kapittel 9) er et annet eksempel på «institusjonalisering» av handelspolitikken. Beskyttelsen mot lavprisimport kom i stand fordi de store importlandene med USA og dernest EU i spissen ønsket å begrense importen fra Asia. De oppnådde dette med «splitt-og-hersk»: De ga bedre behandling til mindre eksportland, men innførte strenge restriksjoner overfor dominerende eksportland. De dominerende eksportlandene hadde ikke noe bedre alternativ enn å godta systemet. Denne «forhandlingslikevekten» lå til grunn for de internasjonale tekstilavtalene i perioden før 1995. Over tid ble dette systemet institusjonalisert og levde sitt eget liv, med svake sakskoblinger til andre deler av handelspolitikken. Først i Uruguay-runden i GATT (1986–93) fikk utviklingslandene styrke til å ta et oppgjør med systemet, etter at nye eksportland meldte seg og ikke så lett lot seg kue. Tekstilkvotene ble til slutt faset ut i tiårsperioden etter at WTO ble etablert (1995–2005).

Handlingsrom i handelspolitikken: ostetollens mysterier

Handelspolitikken er i høy grad et forhandlingsbasert system der tolkningen av regelverket ikke alltid er skrevet på papir. De uskrevne reglene eller normene kan likevel være viktige. De er imidlertid ikke alltid helt presise, og det foregår en kontinuerlig dragkamp om tolkningen. Som nevnt har Norge i gjennomsnitt 135 prosent bundet toll for landbruksvarer, men den anvendte tollene er «bare» 51 prosent. Ut fra en snever juridisk tolkning kan Norge dermed fordoble tollene uten å bryte med regelverket.

Det var dette som skjedde med den såkalte ostetollen, der Norge med daværende landbruksminister Trygve Slagsvold Vedum i føringen satte opp tollene for enkelte oster og kjøttprodukter fra januar 2013 (kapittel 3). Sammen med økte komplikasjoner for importen av blomster, særlig hortensia fra Danmark, skapte dette en kraftig reaksjon fra EU-siden. Statsråd Helgesen gikk til sin jobb i 2013 med et klart mål om å tilbakeføre tolløkningene, men måtte oppgi dette da mellompartiene ikke var med. Ostetollen var handelsjuridisk innenfor handlingsrommet i WTO, men i strid med målsettingen om liberalisering i Artikkel 19 i EØS-avtalen. En formildende omstendighet er at Norges import av landbruksvarer fra EU har økt betydelig. Et spørsmål er dermed om EUs reaksjon på ostetollen er et taktiskifte i retning av en varig tøffere holdning til Norge på landbruksområdet, eller om dette er forbigående. EUs oppfatning av «balanse» i forholdet til Norge er her en uskrevet tolkning som kan ha betydning i praksis.

Ostetollen er et eksempel på at de juridiske bindingene ikke fullt ut avklarer hva man egentlig har lov til i handelspolitikken. En annen illustrasjon på dette uskrevne «handlingsrommet» er de nordiske landenes praksis under den internasjonale tekstilavtalen i GATT (MFA, multifiberavtalen) (kapittel 9). De nordiske landene klarte på 1970-tallet å få aksept for en egen klausul i avtalen som sa at små land med høy import og fallende produksjon hadde et spesielt behov for beskyttelse. Denne «nordiske klausul» ga de nordiske landene hjemmel for strengere proteksjonisme over en tiårsperiode. Men da klausulen ble brukt til å understøtte en overdreven og lite effektiv proteksjonisme, forsvant støtten fra andre land, og i 1986 måtte Norden gå i liberal retning. Dette illustrerer at internasjonale handelsforhandlinger kan definere et handlingsrom utover de skrevne reglene, og at de uformelle normene noen ganger kan være effektive og bindende.

Norges forhandlingsmakt på retur?

For de internasjonale forhandlingene viser analysen i flere kapitler at Norge ofte har tjent mye på å opptre sammen med andre. I GATT før 1994 var Norden en viktig gruppe, med felles opptreden i forhandlingene (kapitlene 6, 9). Alt tyder på at dette var en stor fordel

selv om det noen ganger skapte friksjoner (for eksempel da Sverige var mer liberal på landbruksområdet, se Grue, 2014). EFTA er i dag en kraftig redusert blokk (kapitlene 3, 7), Sveits er ikke med i EØS, og dette svekker utvilsomt forhandlingsstyrken. Likevel har EFTA en vesentlig verdi, blant annet ved å sikre en særstatus overfor EU. I andre frihandelsforhandlinger i EFTAs regi er Sveits med, og EFTA er da en noe sterkere forhandlingspartner.

Ifølge moderne økonomisk teori om handelsintegrasjon, er kostnadene ved å stå utenfor en handelsblokk større jo flere som deltar i blokken (Krugman, 1988). Gevinsten ved regional integrasjon når et maksimum ved et visst antall deltakere (Melchior, 1997, s. 120).¹⁷ Oversatt til Norge versus EU betyr dette at kostnaden ved å ikke delta i integrasjonen vil være høy for Norge, mens EU-landene vil tape relativt lite på at Norge ikke er med siden blokken allerede er så stor. Det er sannsynlig at den økende forskjellen i størrelse betyr at «reservasjonsprisene» i forhandlinger mellom Norge og EU blir mer og mer asymmetriske: Norge har mye å tape på at EØS-avtalen kommer i fare, men for EU er risikoen ikke så stor, så de kan være tøffere. Kanskje er det dette vi observerer i forhandlinger under EØS-avtalen, spesielt forhandlingene om EØS-midler (kapittel 3)? I de harde forhandlingene har Norge – som betaler det aller meste – blitt presset fra skanse til skanse. Ved EUs utvidelse i 2004 krevde EU en 20-dobling, og fikk aksept for en 11-dobling. Ved forrige forlengelse (fra 2009) var økningen på 37 prosent.

I Norges utenriksøkonomiske taler er det ofte sagt at Norge er et lite land med interesse for et sterkt multilateralt regelverk. Inntil nylig har dette vært et nærmest selvsagt gode. De multilaterale organisasjonene har sikret Norge en likeverdig plass ved forhandlingsbordet og en viktig rettssikkerhet. Utviklingen det siste tiåret, med stagnasjon i Doha-runden og rask utbredelse av nye handelsavtaler på tvers av kontinenter (Melchior, 2015), endrer den handelspolitiske situasjonen. EU og USA forhandler i 2015 om en transatlantisk handels- og investeringsavtale

17 Som et eksempel kan vi tenke oss at det er et gitt antall land og at det først inngås en handelsblokk mellom to land, men at denne så utvides til tre, fire, fem land og så videre inntil alle er med. Deltakerne i handelsblokken tjener på integrasjonen, mens utenforlandene taper (så lenge ikke alle er med). Gevinsten ved regional integrasjon (for de som deltar) når et maksimum ved et visst antall deltakere, men tapet for utenforlandene øker jo flere som er med i handelsblokken (se Melchior, 1997, kapittel 4 for en analyse).

(TTIP, Transatlantic Trade and Investment Partnership), men Norge og EFTA er foreløpig på ventelisten (se for eksempel NUPI & Norstella, 2014). I EU er det for øyeblikket en intens diskusjon om TTIP, den planlagte handelsavtalen mellom EU og USA. I det nye EU er det større kamp om den politiske oppmerksomheten, og rest-EFTA uten Sveits er ikke øverst på listen (kapittel 3). Norge blir fortsatt behandlet med respekt, men risikoen for å bli mer marginalisert er til stede. Utviklingen av TTIP og andre «megalaterals» kan gi de store landene større makt i handelspolitikken, fordi de kan definere agendaen og hvem som kan delta. Hvis denne typen avtaler blir mer dominerende, kan Norge oppleve større usikkerhet i handelspolitikken.

Noen av aktørene på norsk side i handelsforhandlinger med EU mente at ulikheten i forhandlingsmakt var større dersom temaene ble forhandlet adskilt (kapittel 7). Grunnen til dette er ikke helt klar – kanskje kan det være at mer kompliserte forhandlinger med mange temaer gir større rom for argumentasjon, og der har store og små land like store muligheter. Med en sak, derimot, er forhandlingsstyrke og reservasjonspris det som teller. Dette gir potensielt et ekstra argument for saks kobling i forhandlingene.

WTO startet med 23 medlemmer i 1947, men har nå over 160. Problemene i Doha-runden og utbredelsen av handelsavtaler på tvers av kontinenter er uttrykk for globaliseringen av handelspolitikken. Handelspolitikken etter krigen var et spill med et begrenset antall land, dominert av industrilandene. Med globalisering og Asias vekst er verden endret til et globalt spill som det er mer krevende for små land som Norge å håndtere. Handelspolitikken for teko-varer (kapittel 9) var også et eksempel på at et «bilateralisert» handelsregime er krevende for små land. I den globaliserte handelspolitikken spiller forhandlingskapasitet også en rolle; EU kan håndtere forhandlinger med godt over 100 land, men dette er vanskeligere for Norge. Norge er dessuten et lite marked som allerede har liberalisert det meste av handelen med industrivarer, og andre lands insentiv for å inngå avtaler begrenses av dette.¹⁸ Markedsstørrelsen settes i perspektiv i bedriften Lloyd's innspill til en britisk utredning om EU nylig: «[...] many major third countries would probably have limited appetite to engage in bilateral negotiations [...] with the UK on

18 Et paradoks som følge av dette, er at noen av de som driver med handelspolitikk gjerne vil beholde den siste rest av industritoll for at vi skal ha noe å gi i forhandlingene!

its own, a significantly smaller country» (HME Government, 2014a, s. 44). Dette argument (i den aktuelle sammenheng for å opprettholde britisk EU-medlemskap) er i høy grad også relevant for Norge.

Mens Norge tidligere nesten alltid var sikret en sentral plass ved forhandlingsbordet, må vi i fortsettelsen kjempe mer for å ivareta våre interesser i den globale handelspolitikken. I denne boken setter vi søkelyset på noen av de sentrale utfordringene.

Tabellvedlegg: En sammenligning av fire ulike næringer i Norge, 1970–2014

	Sysselsatte (inkl. selvstendig næringsdrivende), 1000					
	1970	1980	1990	2000	2010	2014
Landbruk	187,2	143,5	105,8	77,2	54,3	53,4
Fiskeri	24,8	20,4	21,8	18,4	16,1	16,9
Næringsmidler	56,7	60,3	52,8	56,0	52,2	54,4
Teko	37,1	21,9	10,3	8,0	4,8	4,4
Andel av BNP Fastlands-Norge (%)						
	1970	1980	1990	2000	2010	2014
Landbruk	4,82	3,93	3,23	1,62	1,02	0,90
Fiskeri	1,57	1,07	0,79	1,22	1,25	1,30
Næringsmidler	3,45	2,48	2,14	2,38	1,88	1,91
Teko	1,56	0,75	0,32	0,23	0,14	0,11
Relativ produktivitet						
(BNP per årsverk, Fastlands-Norge = 100)						
	1970	1980	1990	2000	2010	2014
Landbruk	43	52	61	47	49	47
Fiskeri	99	94	69	139	202	205
Næringsmidler	92	75	78	91	89	92
Teko	68	67	62	63	74	68

Merknad: Landbruk = jordbruk og skogbruk; Fiskeri = fiske, fangst og akvakultur; Næringsmidler = nærings-, drikkevare- og tobakksindustri; Teko = tekstil-, bekleidnings- og lærvareindustri.

Datakilde: Statistisk sentralbyrå, Statistikkdatabanken. Årlig nasjonalregnskapsstatistikk fra 1970, tabellene 12, 13, 19, 20. Andeler av BNP er beregnet ut fra BNP i basisverdi. Noen av tallene for 2014 er foreløpige.

KAPITTEL 2

Fisk og jordbruk – hvem definerer Norges interesser?

Ivar Gaasland

Et lite land som Norge har mye å tjene på fri handel, ikke minst for jordbruksvarer og fisk. Det økonomiske velferdstapet som beskyttelsen av den jordbruksbaserte verdikjeden påfører det norske samfunnet anslås i dette kapitlet til 40 milliarder kroner per år. Samtidig belastes sjømatnæringen med tollsatser i eksportmarkedene som i 2014 påførte næringen en kostnad på om lag 2,2 milliarder kroner, hvorav 0,9 milliarder kroner kan tilskrives EU-markedet.

Den jordbruksbaserte verdikjeden har mest å vinne på lobbyvirksomhet og flest arenaer å spille på. Derfor dominerer den «markedet» for politisk påvirkning og informasjon. I praksis betyr dette at norske myndigheter har en tendens til å legge større vekt på interessene til jordbruket enn til sjømatnæringen.

Siden EU – som er det største markedet for norsk fisk – ser det som viktig å beskytte sin sjømatnæring, men ønsker frihandel for jordbruksvarer, har det vist seg vanskelig å få til tollettelser mellom Norge og EU når disse områdene i dag forhandles separat. Forhandlinger om markedsadgang på disse to områdene bør derfor kobles sammen. Ved innrømmelser på jordbruksområdet kan norske bønder kompenseres ved hjelp av direkte tilskudd og betales for å forsyne fellesgoder og miljøtjenester.

Nærings- og handelspolitikk i skjæringspunktet mellom velferdsøkonomi og politisk økonomi

Når vi skal drøfte avveininger mellom fisk og jordbruk i nærings- og handelspolitikk, vil det være strukturerende – som et bakteppe – å ha klart for seg noen viktige prinsipper for slik politikk. Det overordnede målet for nærings- og handelspolitikken, som forskrives av samfunnsøkonomisk teori og som de fleste politikere kan stille seg bak, er å legge forholdene til rette for lønnsomme, produktive, miljøvennlige og omstillingsdyktige bedrifter som ved hjelp av de ressursene Norge har tilgjengelig, kan bidra til å sikre fortsatt høy levestandard i landet.¹⁹

Hovedprinsippene fra samfunnsøkonomien om hvordan man best kan støtte opp under dette målet, kan nok også de fleste økonomer og politikere være enige om – for eksempel at

- det er viktig med *grunnleggende investeringer* i utdanning, forskning og utvikling (FoU) og infrastruktur som generelt kan bidra til å fremme produktivitet i næringslivet;
- det er særskilt viktig med *handel* for et lite land som Norge, som på noen områder har mer naturressurser enn vi kan forbruke (for eksempel olje, fisk og vannkraft) og på andre områder har knapphet på ressurser (for eksempel jordbruksareal og arbeidskraft);²⁰
- *konkurranse* er et kraftig virkemiddel for å sikre innovasjon og effektivitet i produksjon av private goder, og at det således er viktig med en næringspolitikk som sikrer mest mulig velfungerende markeder for varer og tjenester (konkurransopolitikk);
- det *korrigeres for markedsvikt* ved at forurensende aktivitet avgiftsbelegges og tilbud av fellesgoder belønnes, slik at samfunnsmessige kostnader og inntekter best mulig reflekteres i tilpasningene i økonomien;

19 Se for eksempel den ferske rapporten til produktivitetskommisjonen (Finansdepartementet, 2015).

20 Gevinstene ved handel er spesielt store for små land siden de normalt har et lite variert ressursgrunnlag og en hjemlig markedsstørrelse som begrenser muligheten til å utnytte stordriftsfordeler (Krugman, Obstfeld & Melitz, 2010).

– *penge-, valuta- og skattepolitikken* på makronivå støtter opp under og «smører» ressursallokeringen i realøkonomien.

Selv om mange kan være enige i slike generelle hovedprinsipper, er det – som vi skal se nedenfor – lett å finne eksempler på argumentasjon og praktisk politikk som bryter med prinsippene. Det er slett ikke rart. For når man beveger seg fra overordnede prinsipper til praktisk politikk, kommer man inn i sfæren for politisk økonomi. Næringsaktører er naturligvis mer opptatt av egne rammebetingelser enn av nasjonens ve og vel. Og aktører med sammenfallende interesser kan effektivt påvirke sine rammebetingelser ved å organisere seg i lobbyorganisasjoner som målrettet og aktivt søker å påvirke politikere og opinion.²¹ For å sikre velgeroppslutning, har politikerne – på sin side – interesse av å målbære de synspunkter som er populære hos folk flest.

Siden forbrukerne og skattebetalerne, som til slutt betaler gildet, sjelden opptrer med en samlet stemme,²² har næringsinteressene et sterkt fotfeste i «markedet» for politisk påvirkning og informasjon. Hvilke synspunkter som er «populære» i opinionen og blant velgerne, vil slik være farget av informasjonspåvirkningen fra næringsinteressene. Politikere vil dermed ofte kunne sikre høyere velgeroppslutning ved å støtte ulike særinteressers saker enn ved å ha et mer helhetlig syn på den økonomiske politikken som kan tjene den jevne forbruker og skattebetaler.

Slike mekanismer drar i retning av en selektiv og næringsspesifikk virkemiddelbruk. Faren er at det er de næringer som best lykkes med å sikre politisk oppslutning om sine særinteresser som ekspanderer på

21 Eksempler fra de næringene vi behandler i denne boken, er Norges Bondelag, som representerer de fleste bøndene, NHO Mat og drikke, som representerer matvareindustrien, Sjømat Norge, som representerer fiskeri- og havbruksnæringen, og Norsk Nærings- og Nytelsesarbeiderforbund, som representerer ansatte i næringsmiddelindustrien.

22 En klassisk forklaring er fremsatt av økonomen Mancur Olson (Olson, 1965). Aktivitet for å påvirke politikere er et fellesgode for den gruppe aktører som trekker fordel av påvirkningen. Det vil si at hvert medlem i gruppen vil nyte godt av andre medlemmers påvirkning uten å gjøre en innsats selv. For å overkomme gratispassasjerproblemet («collective action»), er det en fordel at gruppen er relativt liten, at medlemmene har sterkt sammenfallende interesser og at det er mye å vinne på påvirkning. Dette gjelder stort sett for bøndene som er medlem i Norges Bondelag, men det gjelder ikke for norske forbrukere.

bekostning av mer produktive næringer. La oss, med noen eksempler fra jordbruk og sjømat, se på typiske argumenter som benyttes og hvordan disse kan bryte med interessene til andre næringer og samfunnet som helhet.

Jordbruket og næringsmiddelindustrien synes nok at handel generelt er bra, men at det for akkurat de varene som de selv produserer er i landets interesse å ha et sterkt importvern. Argumenter som man hører i den offentlige debatten er av typen:

- Jordbruket strever med vanskelige produksjonsforhold, og konkurranse med andre land vil være både uheldig og urimelig.
- Jordbruksproduksjonen gir verdifulle fellesgoder som sideeffekt, som vakkert kulturlandskap og bosetting i distriktene.
- Jordbruket med tilhørende verdikjede er, som den nest største fastlandsindustrien, viktig for verdiskaping og sysselsetting i Norge.
- Norsk mat er tryggere å spise enn utenlandsk mat.

Typisk ved slik argumentasjon er at nasjonale interesser i ulike fasetter trekkes frem for å sikre det som stort sett er særinteresser. Som man vil se i neste avsnitt, påfører importvernet og jordbruksstøtten det norske samfunnet et økonomisk velferdstap på om lag 40 milliarder kroner i året. Hvis ikke verdien av fellesgoder som kommer i form av sidevirkninger er svært høy, bidrar altså en slik selektiv næringspolitikk til å svekke – og ikke fremme – den nasjonale velferd.

La oss se nærmere på argumentene. Om målet skulle være nasjonal velferd, taler dårlige naturgitte fortrinn for en nedbygging og ikke en bevaring av importvernet. At fri handel gir positive velferdsvirkninger, skyldes nettopp at de enkelte land vil kunne spesialisere seg på områder hvor de har høy produktivitet relativt til andre land (komparative fortrinn).

Sideeffekter i form av fellesgoder er et typisk eksempel på et vikariende argument. Ved å rette oppmerksomheten mot sideeffekter som ikke har en direkte målbar verdi, søker man å skape oppslutning om det egentlige målet – som er å gi gode levekår for flest mulig matproduserende bønder i hele landet. Det er riktig at verdien av fellesgoder bør være med i regnestykket, men da må man definere innholdet i disse fellesgodene og heller betale direkte for å forsyne dem. Om målet er

å holde landskapet åpent og jordbrukseiendommer i god forfatning, er støtte til kapitalintensiv volumproduksjon av jordbruksvarer et lite treffsikkert virkemiddel.

At den jordbruksbaserte verdikjeden styrker velferden ved at den gir høy verdiskaping og sysselsetting, tjener som eksempel på et resonnement som ser bort fra helheten i økonomien. Den relativt høye aktiviteten i den jordbruksbaserte verdikjeden skyldes i hovedsak importvernet og støttesystemet, og ikke høy produktivitet og lønnsomhet. Siden et lands ressurser er knappe, bidrar beskyttelsen til å fortrenge næringer som kaster mer av seg og slik kan gi høyere samlet velferd.

Hensynet til trygg mat er viktig for folk, og derfor lett å spille på. Det er logisk at det bak lukkede grenser er lettere å holde kontroll med produksjonsmetoder og innhold i maten. Men sammenlignet med de høye kostnadene ved en slik proteksjonistisk politikk, vil trolig gevinsten i form av økt mattrygghet være lav. Økt matvarekontroll og internasjonalt samarbeid om produksjonsmetoder, merking og kontroll peker seg ut som mer hensiktsmessige strategier. Og hvis Norge i handelspolitisk sammenheng benytter mattrygghet som et generelt argument mot import av mat, risikerer vi at andre land svarer med samme mynt mot import av sjømat fra Norge.²³

På banehalvdelen til sjømatnæringen er det mindre spillerom for krav om særbehandling. Det er snakk om en lønnsom eksportnæring som ikke har behov for beskyttelse i hjemmemarkedet. Subsidiarier er heller ikke i næringens interesse, siden dette innebærer risiko for antidumpingtiltak i eksportmarkedene.²⁴ Likevel finnes det eksempler på områder hvor de nevnte hovedprinsippene for næringspolitikken ikke ivaretas overfor sjømatnæringen. På miljøsidan betaler næringen i liten grad for forurensning. Næringen betaler heller ikke for bruk av sjøarealer.

Sjømatnæringen må først og fremst sette sin lit til generell virkemiddelbruk, hvor det spesielt er viktig med 1) grunnleggende investeringer

23 Et eksempel her er Russland, som i en periode i 2006 innførte full stans i import av fersk fisk fra Norge. Russerne hevdet at norsk oppdrettslaks hadde altfor høye verdier av bly og kadmium. Mattilsynet i Norge avviste dette.

24 Norsk laks har tidligere vært utsatt for antidumpingtiltak fra både EU og USA basert på påstander om bruk av subsidier.

i utdanning, FoU og infrastruktur, for eksempel grunnforskning som kan redusere problemer knyttet til sykdom og lakselus, og infrastruktur som kan redusere transportkostnader, 2) en velfungerende økonomisk politikk i den betydning at rente, prisen på den norske kronen og skattetrykket ikke er høyere enn nødvendig, og 3) fri handel.

Åpenbart har fisk og jordbruk motstridende interesser på handelsområdet. Det er sannsynlig at sjømat vil kunne oppnå bedre markedsadgang i viktige markeder hvis Norge i bilaterale forhandlinger er villig til å innrømme andre land bedre tilgang for jordbruksvarer. Sjømatnæringens krav om bedre markedsadgang har større legitimitet enn jordbruksnæringens ønske om beskyttelse. Likevel har Norge i senere år aldri foreslått å koble markedsadgang for henholdsvis fisk og jordbruk i bilaterale handelsforhandlinger. Også i multilaterale forhandlinger (WTO) har norske myndigheter lagt spesiell vekt på interessene til jordbruket (se kapittel 5).²⁵ Forklaringen kan være at den jordbruksbaserte verdikjeden, som har mest å vinne på lobbyvirksomhet og flest arenaer å spille på, dominerer «markedet» for politisk påvirkning og informasjon. I praksis betyr dette at norske myndigheter gjennom politiske prosesser legger større vekt på interessene til jordbruket enn til sjømatnæringen.

Hva er de samfunnsøkonomiske kostnadene ved jordbrukspolitikken?

Spørsmålet som reises i overskriften, er ikke lett å besvare. For det første skyldes det at jordbrukspolitikken består av en rekke forskjellige støtteordninger, for eksempel importvern, subsidier og markeds- og produksjonsreguleringer, som påvirker tilpasning og velferd på forskjellige måter. Dernest har jordbrukspolitikken ettervirkninger på andre sektorer i økonomien. Mest direkte påvirker den tilpasning, konkurranse og ressursbruk i den jordbruksbaserte verdikjeden («fra jord til bord»), men

25 Dette kommer symbolsk til syne ved at Norge i Doha-runden har valgt å forhandle sammen med den såkalte G10-gruppen av rike land som sterkt motsetter seg friere handel med jordbruksvarer. De rike landenes motvilje på dette området har de siste 25 årene vært en bremse på forhandlingene i WTO. Sjømatnæringen, som ønsker fri handel, taper åpenbart på en stillstand i de multinasjonale handelsforhandlingene.

også – via ressursallokering og skattenivå – andre sektorer i økonomien. Enkelte kostnads- og inntektskomponenter kan det i tillegg være vanskelig å måle, for eksempel betydningen av konkurranse på produktivitet og innovasjon samt samfunnsverdien av jordbruksbaserte fellesgoder som kulturlandskap og jordvern. I dette avsnittet skal jeg likevel gi en tilnærming til problemstillingen ved å kombinere tilgjengelig empiri med teoretiske resonneringer fundert på kjennskap til næringen.

Primærjordbruket

En vanlig innfallsvinkel når man skal analysere økonomiske velferdsvirkninger av nasjonal jordbrukspolitikk, er å fokusere isolert på jordbrukssektoren. En slik tilnærming, som kalles en partiell likevektsanalyse, forutsetter som en forenkling at ressursbruk og tilpasning i den aktuelle sektoren i liten grad påvirker rammebetingelsene til andre sektorer i økonomien.²⁶ Dette er en grei forenkling hvis sektoren utgjør en så liten del av den totale økonomien at dens etterspørsel etter ressurser og innsatsfaktorer skjer til liten fortrengsel for andre sektorer. Hvorvidt resten av økonomien faktisk er upåvirket av norsk jordbrukspolitikk, skal jeg komme tilbake til senere i avsnittet. Men først skal jeg illustrere og anslå de økonomiske velferdskostnadene ved jordbrukspolitikken i et slikt partielt likevektsperspektiv.

Figur 2.1 gir en forenklet representasjon av norsk jordbrukspolitikk. Tilbudskurven illustrerer de langsiktige grensekostnadene i norsk jordbruksproduksjon. Som den stigende kurven reflekterer, varierer kostnadene regionalt: De er lavest på Jæren og Østlandets flatbygder og høyest i det vi kan kalle distriktene (Nord-Norge, Vestlandet og fjellbygdene). Verdensmarkedsprisen, som Norge i kraft av å være et lite land tar som gitt, er lavere enn norske produksjonskostnader. Men høye tollsatser gjør at import likevel ikke skjer.²⁷ Den hjemlige etterspørselen er relativt lite prisfølsom (kurven er bratt) siden det er begrenset hvor mye mat vi kan spise.

26 Denne forutsetningen ligger til grunn for Jordmod (Mittenzwei & Gaasland, 2008) som er en sektormodell for norsk jordbruk, men også i analyser for andre land (se McCarl & Spreen, 1980).

27 Varer som typisk produseres i norsk jordbruk er beskyttet med prohibitive tollsatser (nivået på tollsatsene som er bundet i WTO er stort sett på mellom 200 og 400 prosent). Noe import skjer i form av minimumskvoter i regi av WTO og som en del av EØS-avtalens artikkel 19 (Blandford, Gaasland, Garcia & Vårdal, 2010).

vil si at den totale jordbruksstøtten er summen av de rutete og prikkete arealene.³⁰

Det økonomiske velferdstapet kan deles inn i to komponenter: 1) allokeringstap i produksjonen, som er arealet mellom tilbudskurven og verdensmarkedsprisen for hele produksjonskvantumet (rutete og lyst prikkete areal) og viser samfunnets tap ved at kostnadene i norsk produksjon er høyere enn produktenes verdi målt til verdensmarkedspris, og 2) allokeringstap i konsumet som skyldes at det på grunn av importvernet ikke skjer konsum i det stripede området til tross for at forbrukernes marginale betalingsvillighet er høyere enn det produktene kunne være kjøpt for på verdensmarkedet.

De samfunnsøkonomiske kostnadene er normalt lavere enn støttenivået siden deler av støtten vil være en ren omfordeling mellom nasjonale aktører. I figuren representerer de mørkt prikkete arealene en slik omfordeling fra skattebetaler til bonde. Men på grunn av differensieringen av tilskuddssystemet er verdien av denne omfordelingen beskjeden.³¹ Og når verdensmarkedsprisen er referanse, skjer det heller ingen omfordeling fra skattebetaler til konsument. Om man ser isolert på primærjordbruket, betyr dette at det økonomiske velferdstapet ved norsk jordbrukspolitikk stort sett er lik støttebeløpet,³² som årlig er på mellom 20–25 milliarder kroner (se fotnotene 28–30).

Den jordbruksbaserte verdikjeden

Det er åpenbart at jordbrukspolitikken også påvirker effektivitet og tilpasning videre nedover i den jordbruksbaserte verdikjeden. Førstehåndsomsetning og videreforedling av melk, kjøtt og korn domineres av samvirkebedriftene (TINE, Nortura og Felleskjøpet). Denne industrien beskyttes med like høye tollsatser som bøndene. I tillegg er samvirkebedriftene gitt myndighet og midler til å regulere prisdannelsen

30 Total støtte er av OECD (2014) beregnet til 22 milliarder kroner som et gjennomsnitt for perioden 2010–13. Støttens andel av produksjonsverdien er beregnet til 53 prosent for 2013, som er i toppsjiktet blant medlemslandene i OECD.

31 En indikasjon på at omfordelingseffekten av statsstøtten er lav, er at avlønningen til arbeidskraft varierer lite mellom region, størrelse og driftsform, og er relativt lav i forhold til andre yrkesgrupper (se <http://www.nilf.no/statistikk/Referansebruk/Referansebruk>).

32 I figuren vil støttebeløpet være lik velferdstapet dersom det stripete arealet er like stort som det mørkt prikkete arealet.

og markedsbalansen i førstehåndsomsetningen av jordbruksvarer, noe som forutsetter markedsrett i de aktuelle markedene. Tollsatsene på mer bearbejdede næringsmidler (hvor Orkla er største aktør) er lavere, men også denne industrien lever i et gjensidig avhengighetsforhold til norsk jordbruk. Importvernet beskytter butikkjedene på den måten at utenlandske kjeder vanskelig kan ta med seg sine merkevarer og sitt nettverk av leverandører ved etablering i Norge. Slik beskyttes også merkevarene til Orkla.

Resultatet er, som det såkalte matvareutvalget (Landbruks- og matdepartementet, 2011) har påvist, høy konsentrasjon og svak konkurranse i store deler av den jordbruksbaserte verdikjeden. For de fleste produktgrupper har de tre største leverandørene til butikk en samlet markedsandel på over 80 prosent. I førstehåndsomsetningen og butikkledet er konsentrasjonen enda høyere. Matvareutvalget viste at konsentrasjonen i matvarekjeden er høy også sammenlignet med andre land.

Normalt bidrar svak konkurranse til å svekke produktutvikling og kostnadseffektivitet. I tillegg er Norge et lite marked som gjør at det innenfor lukkede grenser er vanskelig å utnytte stordriftsfordelene som eksisterer i næringsmiddelindustrien. Man står mellom valget om å produsere få varer i stor skala (som gir dårlig vareutvalg), eller mange varer i liten skala (som gir høye kostnader). Sammenlignet med andre land, for eksempel våre naboland i Norden og EU, er bedriftene på alle ledd i norsk næringsmiddelindustri små og vareutvalget dårlig (Landbruks- og matdepartementet, 2011).

Å tallfeste bieffektene som jordbrukspolitikken påfører samfunnet gjennom økte kostnader i næringsmiddelindustrien og detaljhandelen, er vanskelig. Men Pettersen og Kjus (2011) har gjort et hederlig forsøk. De finner at norske matvarepriser (2010) i butikkene var henholdsvis 21 og 36 prosent høyere enn i Danmark og Sverige.³³ Ut fra det anslår de at forbrukere må betale vel 30 milliarder kroner mer for maten i norske butikker enn om den hadde vært kjøpt til et gjennomsnittlig dansk/svensk prisnivå. Om lag 25 prosent av prisforskjellen tilskrives de skjermingsstøtten til jordbruket, de henfører 45 prosent til forskjeller i avgifter og «naturlige merkostnader» i distribusjon og omsetning (lite

33 Ifølge Statistisk sentralbyrå (2013) var prisforskjellen til Danmark og Sverige henholdsvis 32 og 48 prosent i 2012, altså enda høyere.

markert, spredt bosetting, store avstander og høyt lønnsnivå), mens en «uforklart rest» på 9 milliarder kroner tolkes som et uttrykk for effekten av skjerming av næringsmiddelindustri og dagligvarehandel.

Resten av økonomien

Hva så med resten av økonomien? Er ressursene som den jordbruksbaserte verdikjeden beslaglegger – representert ved et isolert økonomisk velferdstap på vel 30 milliarder kroner – så små at rammebetingelsene til andre sektorer i økonomien i liten grad påvirkes, slik at vi kan forsvare en isolert sektoranalyse? Tross alt utgjør jo jordbruket bare 0,3 prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP).

Men når man ser på ressursbruk, er ikke det økonomiske velferdstapet ubetydelig. Det utgjør 1 prosent av totalt BNP og 1,2 prosent av fastlandets BNP. Arbeidsforbruket i den jordbruksbaserte verdikjeden (utenom butikkene) utgjør 3,4 prosent av totalt utførte årsverk i norsk økonomi og vel 20 prosent av sysselsettingen i fastlandsindustrien totalt (Rålm, 2014).

Som et illustrativt eksempel på hvordan den selektive støttepolitikken kan påvirke ressursallokeringer, kan vi se på noen tall for industrisysselsetting i Norge. Næringsmiddelindustrien (NMI) er – målt som andel av BNP og sysselsetting – den nest største fastlandsindustrien i Norge. Den jordbruksbaserte delen av NMI står for 80 prosent av denne sysselsettingen, mens sjømat bare står for 20 prosent. Både antall sysselsatte og bedrifter i NMI var om lag på samme nivå i 2012 som i 1990 (Knutsen, 2013), mens sysselsettingen i annen industri har avtatt betydelig. Andelen av industrisysselsettingen er om lag dobbelt så høy som i Sverige. Den norske matindustriens relative størrelse reflekteres også ved at industriens bruttoprodukt per innbygger er 70 prosent høyere enn i Sverige og nesten 40 prosent høyere enn i Danmark (Pettersen, 2013). Matindustriens produktivitet utvikling har samtidig vært svak sammenlignet med annen industri etter 2005. Ifølge Rålm (2014) var arbeidsproduktiviteten i matindustrien 6 prosent lavere i 2013 enn i 2005. I samme periode økte arbeidsproduktiviteten i annen industri med 18 prosent.

I klartekst viser eksemplet at den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien jevnt over vokser i forhold til annen fastlandsindustri til tross for svak produktivitet utvikling og intensiv bruk av råvarer

som det er ulønnsomt å produsere i Norge. Mens konkurranseutsatt industri presses hardt av det høye norske lønnsnivået, kan den jordbruksbaserte matindustrien i større grad bake lønnen inn i prisene. En verdikjede som i liten grad er eksponert for konkurranse fra andre land, er nærmest dømt til å vokse i takt med kjøpekraft og etterspørsel i den innenlandske økonomien. Slik trekker den ulønnsomme jordbruksbaserte verdikjeden til seg knappe ressurser (arbeidskraft og kapital) på bekostning av mer lønnsom virksomhet.

For å kunne si noe mer presist om de totale virkningene av jordbrukspolitikken, må det tas i bruk modeller som inkluderer hele økonomien, såkalte generelle likevektsmodeller. Mens sektortilnærmingen som ble illustrert i figur 1 bare ser på allokeringstap knyttet til den aktuelle sektoren, fanger en slik totalmodell opp velferdstap ved at andre og potensielt mer lønnsomme næringer undertrykkes. De knappe produksjonsressursene i økonomien fordeles med andre ord på en «feil» måte i den forstand at den totale avkastning på produksjonsressursene blir lavere enn det den kunne vært. Dette gir seg utslag i tapt økonomisk velferd eller lavere kjøpekraft.

Støtten til jordbruk og NMI påvirker andre sektorer i økonomien gjennom ulike kanaler. Statsstøtten til jordbruket må naturligvis finansieres på en eller annen måte. Om den finansieres gjennom lavere offentlige utgifter, betyr det for eksempel mindre penger til offentlig tjenesteyting, samferdsel eller forskning og utvikling, altså grunnleggende tjenester som generelt fremmer produktiviteten i økonomien og som de fleste næringer nyter godt av. Om den heller finansieres av høyere arbeidsgiveravgift, betyr det økte kostnader spesielt for arbeidsintensive bedrifter. Og noe av den økte arbeidsgiveravgiften vil typisk bli overveltet til arbeidstaker i form av lavere lønn, noe som igjen kan bety lavere arbeidstilbud.

Importbeskyttelsen virker på den måten at prisen på jordbruksvarer, både til bonde, NMI og forbruker, øker relativt til prisen på andre varer som produseres i økonomien. Det bidrar igjen til at denne verdikjeden trekker til seg ressurser på bekostning av mer lønnsomme næringer, og da spesielt eksportnæringer. Isolert sett bidrar nemlig importbeskyttelsen til å styrke den norske kronen, noe som spesielt rammer eksportnæringene.

En generell likevektsmodell for norsk økonomi, med spesielt fokus

på analyser av matsektorene, benyttes for å illustrere slike virkninger.³⁴ Modellen er utviklet for å kunne analysere hvordan ulike typer nærings- og handelspolitikk påvirker økonomisk aktivitet, nærings sammensetning og økonomisk velferd innenfor en konsistent ramme hvor man tar hensyn til makroøkonomiske beskrankninger i økonomien (f.eks. tilgang på arbeidskraft, kapital og naturressurser), krav til offentlig budsjettbalanse (som fanger opp at økte næringsoverføringer må motsvares av høyere skatter eller lavere offentlig konsum) og handelsbalanse (som hindrer at økonomien kan vokse gjennom mindre sparing i utlandet).³⁵ Prismekanismer bidrar til å sikre balanse i de forskjellige markedene for varer og tjenester, primære innsatsfaktorer, naturressurser (fiskekvoter, havbrukskonsesjoner, jordbruksland) og utenlandsk valuta.

Et anslag på de økonomiske kostnadene ved norsk jordbrukspolitikk får vi ved å foreta en beregning hvor vi fjerner all jordbruksstøtte (statsstøtte og importvern). Det stilles krav om at tilpasningen må skje innenfor rammen av tilgjengelige ressurser og oppfylle makroøkonomiske krav til offentlig budsjettbalanse og uendret handelsoverskudd. En kombinasjon av lavere arbeidsgiveravgift³⁶ og rundsum-overføringer til husholdningene brukes for å balansere det offentlige budsjettet. Offentlige konsumutgifter holdes på samme nivå som i basisåret. Det antas at norske og utenlandske jordbruksvarer er perfekte substitutt (homogene varer).³⁷ Hovedresultater (prisindekser og velferdsvirkninger) er vist i tabell 2.1.

34 Modellen er dokumentert i Gaasland (2008). Eksempler på bruk av modellen finnes i Gaasland (2009, 2013).

35 Modellen er basert på nasjonalregnskapstall (som viser konsistente sektorregnskap) og kryssløpstabeller (som viser flyten av varer og tjenester mellom produksjonssektorer). Mikrodata benyttes for fiske (18 fartøygrupper), havbruk (5 havbrukssektorer fordelt på region), jordbruk (alle viktige driftsformer) og næringsmiddelindustri (fiskeforedling, meieri, slakteri og annen næringsmiddelindustri).

36 Lavere arbeidsgiveravgift bidrar til å heve selgerpriser på arbeidskraft og senke kjøperprisen, og gir isolert sett en positiv velferdsvirkning. Arbeidstilbudselastisiteten med hensyn til netto lønn er positiv lik 0,2. Ved 1 prosent økning i lønn øker med andre ord arbeidstilbudet med 0,2 prosent.

37 I modellen er det også mulig å forutsette at norske og utenlandske varer er heterogene, for eksempel at norske forbrukere har preferanser for norske varer. Ved en slik forutsetning får liberaliseringen noe mindre konsekvenser for norsk jordbruk.

Tabell 2.1: Beregning uten jordbruksstøtte – prisindekser og økonomiske velferd (basisløsning = 1).

Arbeid	1,031
Kapital	1,007
Valuta	1,006
Konsumprisindeks (numéraire)	1,000
Mat og drikke	0,859
Mat	0,810
Kjøtt	0,588
Fisk	0,976
Hus og varme	1,002
Transport	1,003
Klær og sko	1,002
Andre varer og tjenester	1,002
Økonomisk velferd (millioner kroner)	39 663

Siden produksjonskostnadene i norsk jordbruk og tilhørende næringsmiddelindustri er betydelig høyere enn verdensmarkedsprisene, avvikles disse sektorene stort sett i beregningen, og frigjorte ressurser omfordeles til mer lønnsomme sektorer. Tabell 1 viser at dette gir en økonomisk velferdsgevinst på knappe 40 milliarder kroner per år, som er om lag det dobbelte av jordbruksstøtten. Per bonde (knapt 50 000 bønder) utgjør dette om lag 800 000 kroner per år.

Spart budsjettstøtte til jordbruket tilbakeføres til økonomien gjennom en 27,5 prosents senkning i arbeidsgiveravgiften samt ved rundsum overføringer til makrohusholdet. Selgerprisen på arbeidskraften øker med vel 3 prosent, noe som gir husholdningene økt kjøpekraft. Men lavere arbeidsgiveravgift gjør samtidig at kjøperprisen på arbeidskraft avtar, og det er en kilde til økt lønnsomhet og høyere aktivitet spesielt i arbeidsintensive sektorer.

Også avviklingen i importvernet gir økt kjøpekraft til husholdningene. Vi ser at prisen som makrohusholdningen betaler for mat har

avtatt med nær 20 prosent. For kjøtt er prisnedgangen vel 40 prosent. Siden jordbruksbaserte matvarer blir billigere, avtar den innenlandske etterspørselen etter fiskevarer slik at prisen på fiskevarer avtar med vel 2 prosent. Anslagene på prisreduksjon er målt ut fra butikk – det vil si at det tas hensyn til kostnadsnivået i alle ledd i kjeden.

Økt kjøpekraft bidrar generelt til å stimulere andre sektorer i økonomien, og den økte etterspørselen bidrar til en svak økning i prisindeksen til de fleste andre varegrupper. En siste mekanisme som bidrar til omfordeling av produksjonsressurser fra jordbruksbasert til annen virksomhet, og som kan observeres i tabell 2.1, er en svak svekking av den norske kronen, noe som typisk tjener eksportsektorer.

Resultatene fra modellberegningen er rimelig konsistent med de forutgående og mer isolerte vurderingene. Det økonomiske velferdstapet knyttet til primærjordbruk og den jordbruksbaserte verdikjeden ble der anslått til om lag 30 milliarder kroner. Når man i tillegg tar hensyn til negative virkninger på resten av økonomien, slik det gjøres i den generelle likevektsmodellen, kommer man opp i et samlet økonomisk velferdstap på 40 milliarder kroner.

Hva taper sjømatnæringen på jordbrukspolitikken?

Sammen med resten av økonomien bidrar sjømatnæringen til å finansiere kostnadene ved jordbrukspolitikken gjennom høyere skatter, lavere etterspørsel (reduert kjøpekraft) eller mindre midler til investeringer i infrastruktur eller FoU. Eksportnæringer, som sjømat, rammes i tillegg av importrestriksjoner som bidrar til en sterkere krone. Gjennom slike mekanismer påføres resten av næringslivet bivirkninger som ikke er ubetydelige. At andre næringer ikke mobiliserer en samlet motstand mot denne byrden, skyldes at kostnadene er spredt på økonomien som helhet og er lite synlig for den enkelte bedrift.

En annen arena for konflikt mellom jordbruk og sjømat, som er hovedtemaet i denne boken, gjelder handelspolitikk. Bakteppet er at Norge, ved hjelp av skyhøye tollsatser, avviser land som vil selge oss jordbruksvarer. Norge har på det området såkalte defensive interesser i handelspolitiske spørsmål, som betegner situasjonen når et land ønsker

å beskytte en sektor som ikke er konkurransedyktig i internasjonale markeder. For sjømat har derimot Norge offensive interesser. Norge er her konkurransedyktig og ønsker fri adgang til internasjonale markeder, men får smake samme, men dog svakere medisin fra andre land som møter norsk fisk med handelshindringer.

Når to land har offensive og defensive interesser på motsatte områder, blir det i kapittel 4 vist at en kobling av forhandlingene kan være nødvendig for at landene skal kunne bli enige om gjensidige lettelser i tollsatser til beste for begge landene. Et nærliggende eksempel er forhandlingene mellom Norge og EU om gjensidig markedsadgang for sjømat- og jordbruksvarer. I motsetning til Norge har EU defensive interesser for sjømat og offensive på jordbruksområder.³⁸ Siden disse områdene forhandles separat, har det vist seg svært vanskelig å få til bevegelse i retning av en friere handel.³⁹ Både forhandlingene under EØS-avtalens artikkel 19 (markedsadgang for jordbruksvarer) og protokoll 9 (markedsadgang for sjømat) er langdryge og uten særlige fremskritt.

Følgelig har Norge et restriktivt tollvern for jordbruksvarer (tollsatser på mellom 200–400 prosent) også overfor EU, og importkvotene under EØS-avtalens artikkel 19 er lave.⁴⁰ Sjømatnæringen møter på sin side tollsatser, uforutsigbare og administrativt krevende tollfrie kvoter, og har også blitt møtt med antidumpingtiltak i EU, som tar imot vel 60 prosent av norsk sjømateksport. Sjømatnæringens handelsbetingelser i EU har stort sett stått på stedet hvil helt siden det

38 EU er en stor nettoimportør av sjømat. De relativt små fiskeri- og havbrukssektorene motsetter seg ytterligere import. Samtidig har EU en foredlingssektor som ønsker tilgang til råfisk, men tollsatser på bearbejdede fiskevarer. EU har relativt effektive produsenter av jordbruksvarer som gjerne vil ha tilgang til et norsk marked med høy kjøpekraft.

39 Sjømat og jordbruksvarer er holdt utenfor EUs indre marked, og reguleres av egne handelsavtaler som tidvis og separat reforhandles med tanke på gjensidig liberalisering av handelen. Handel med jordbruksvarer er regulert i EØS-avtalens artikkel 19, som sier at Norge og EU regelmessig skal gjennomgå vilkårene for handelen med ost, kjøtt, grønnsaker og andre basis jordbruksvarer med sikte på en gradvis liberalisering. I tillegg regulerer EØS-avtalens protokoll 3 handelen med bearbejdede jordbruksvarer som pizza, yoghurt, knekkebrød og barnemat. Handelen med fiskevarer reguleres av EØS-avtalens protokoll 9 samt Fiskebrevet fra 1973. Se kapittel 3 for mer detaljer.

40 Det finnes mindre importkvoter for ost (tilsvarende 5 prosent av norsk melkeproduksjon), kjøtt (under 1 prosent av norsk kjøttproduksjon) og litt grønnsaker.

såkalte Fiskebrevet fra 1973 og EØS-avtalenes protokoll 9 fra 2004 ble undertegnet (se kapittel 3). Handelshindringene som sjømatnæringen møter i EU er likevel langt fra på det nivå som EU møter i det norske markedet for jordbruksvarer.

I fravær av fremskritt i forhandlingene om en multilateral handelsavtale i regi av WTO, er det ikke bare overfor EU at koblede bilaterale forhandlinger kan være i Norges interesse. Generelt møter sjømatnæringen enda høyere tollsatser utenfor EU, spesielt i Japan og de voksende markedene i Asia, Russland og Brasil. Som stortingsmeldingen om globalisering og handel (Utenriksdepartementet, 2015) fremhever, står Norge uten frihandelsavtale med seks av verdens ti største økonomier.

Men hva står egentlig på spill? Hva er verdien av tollbarrierene som sjømatnæringen møter i internasjonale markeder? Tabell 2.2 og 2.3 viser tollbelastningen til henholdsvis EU og verdensmarkedet for årene 2004 og 2014. De veide tollsatsene for hvert fiskeslag (første kolonne i tabellene) er basert på anvendte tollsatser (2004) på detaljert nivå for ulike fiskevarer til ulike markeder (Gaasland, 2008). Som vekt benyttes andel av eksportverdi for ulike varer (f.eks. torsk: filet, hel, tørrfisk, saltfisk og klippfisk) til ulike markeder (landene i verden er aggregert til 20 markeder).⁴¹ Det antas at norske eksportører belastes med hele tollene. Tollfrie perioder og kvoter til EU-markedet er ikke inkludert i beregningene, men vil bli anslått nedenfor.

Tabellene viser først at eksportverdien i 2014 var på 67 milliarder kroner, noe som utgjør 17 prosent av fastlandseksporten og gjør sjømat til den nest største eksportnæringen i Norge. Vel 60 prosent av eksporten havner i nærmarkedet EU, som også er verdens største sjømatmarked. Tallene viser at sjømatnæringen er i sterk vekst. Fra 2004 til 2014 har eksportverdien økt med 260 prosent, både i EU-markedet og totalt. Oppdrettslaks står for 2/3 av eksportverdien, mens torsk (10 prosent) og makrell (6 prosent) følger deretter.

41 Det benyttes samme vekt for 2014 som for 2004.

Tabell 2.2: Tollbelastning i EU-markedet (2004 og 2014). Enhet: millioner kroner.

	EU				
	Veid toll	Eksport-verdi	Tollbelastning	Eksport-verdi	Tollbelastning
	2004	2004	2004	2014	2014
Torsk	1,4 %	4 114	58	5 314	74
Sei	0,6 %	382	2	223	1
Hyse	0,0 %	253	0	789	0
Annen torskfisk	2,1 %	252	5	122	3
Makrell	20,0 %	206	41	795	159
Sild	8,2 %	858	70	1 755	144
Reke	8,2 %	715	59	0	0
Laks	2,1 %	8 096	170	30 579	642
Ørret	2,7 %	138	4	358	10
Fiskemat	5,5 %	253	14	0	0
Annen fisk	2,2 %	672	15	1 732	38
Totalt	2,8 %	15 939	438	41 667	1 071

Kilde: Egne beregninger

For verdensmarkedet totalt er den veide tollsatsen beregnet til 3,9 prosent i 2004.⁴² Tollsatsen er høyest for makrell, sild, reke og ørret (6,2–8,6 prosent) og lavest for torskfisk (1,2–2,4 prosent). Laks, som har høyest volum, har en veid tollsats på 3 prosent. På ti år er total tollbelastning økt fra 1 milliard til 2,3 milliarder kroner, hovedsakelig på grunn av volum- og verdiveksten.

⁴² Fra tabell 2.3 kan man finne at den veide tollsatsen var 3,4 prosent i 2014. Årsaken til nedgangen er at eksport av laks, som møter relativt lav tollsats, står for en stor del av eksportøkningen.

Tabell 2.3: Tollbelastning i verdensmarkedet (2004 og 2014). Enhet: millioner kroner.

	Verden totalt				
	Veid toll	Eksport-verdi	Tollbelastning	Eksport-verdi	Tollbelastning
	2004	2004	2004	2014	2014
Torsk	1,3 %	4 776	62	7 246	94
Sei	1,8 %	572	10	1 863	34
Hyse	2,4 %	403	10	1 488	36
Annen torskefisk	1,2 %	447	5	395	5
Makrell	8,6 %	2 227	192	4 130	355
Sild	7,2 %	2 614	188	2 728	196
Reke	8,0 %	744	60	0	0
Laks	3,0 %	11 148	334	43 744	1312
Ørret	6,2 %	1 173	73	2 349	146
Fiskemat	5,1 %	289	15	0	0
Annen fisk	3,7 %	1 172	43	3 175	117
Totalt	3,9 %	25 565	992	67 118	2 295

Kilde: Egne beregninger

Tollbelastningen er litt lavere i EU-markedet. Den veide tollsatsen var på 2,8 prosent i 2004.⁴³ I EU er tollsatsen spesielt høy for makrell (20 prosent), noe som medvirker til at det eksporteres lite makrell til EU. Tollsatsene på sild og reke er også høye i EU (7–8 prosent), mens de jevnt over er lavere for oppdrettsfisk og hvitfisk. Den totale tollbelastningen i EU-markedet var på vel 1 milliard kroner i 2014.

Til fratrekk for den beregnede tollbelastningen, kommer verdien av tollfrie perioder og kvoter i EU-markedet. Melchior (2007) har, basert på tall fra 2005, estimert at dette fratrukket utgjør om lag 30 prosent. Tall fra Norges sjømatråd viser om lag den samme prosent-satsen for 2014. Det eksisterer få beregninger som viser hvor mye

43 I 2014 var den veide tollsatsen i EU-markedet 2,6 prosent.

ressurser som går med til å tilpasse seg systemet med tollfrie perioder og kvoter, for eksempel knyttet til administrasjon, uforutsigbarhet og endret fangstmønster. Men Norum Ur (2015) anslår at disse transaksjonskostnadene er relativt lave.

Gevinsten ved å slippe tollbelastningen som er angitt i tabellene, bygger på en statisk betraktning – det vil si at det tas utgangspunkt i dagens produksjons- og eksportmønster. Tollsatsene vil imidlertid virke inn på hvordan råfisken anvendes og i hvilke markeder produktene selges. Hvis et produkt (f.eks. makrell) møter en svært høy tollsats i et marked (f.eks. 86 prosent i Taiwan), vil eksporten være lav til det markedet, og tollsatsens størrelse vil dermed ikke reflekteres i de veide tollsatsene som er oppgitt i tabellene.

Den faktiske gevinsten vil med andre ord være høyere hvis vi tar hensyn til at sjømatnæringen ved bortfall av toll kan tilpasse seg til nye markedsbetingelser. Hovedsakelig to effekter påvirker tilpasningen. Som en direkte effekt vil lønnsomheten forskyves mellom ulike produkter og markeder som i utgangspunktet har forskjellige tollsatter. Økt lønnsomhet vil dernest bidra til at prisen på råfisk øker, noe som favoriserer anvendelser som er lite intensive i bruk av råfisk (høyere foredlingsnivå). Når det åpnes for slike tilpasninger, viser modellberegningene (2004) at gevinsten ved bortfall av toll totalt øker fra 3,9 til 4,4 prosent av eksportverdien slik at gevinsten regnet i kroner øker med 13 prosent sammenlignet med den statistiske beregningen.⁴⁴

En sammenstilling av disse opplysningene gir et anslag på sjømatnæringens gevinst ved å slippe tollsatter, som vist i tabell 2.4. Tallene tar utgangspunkt i råfiskmengder og eksporttall for 2014.

44 Størrelsen på gevinsten ved tilpasning til nye relative eksportpriser er usikker. Det er modellert koblinger mellom markedene til hvert enkelt fiskeprodukt slik at det ved endringer i relative priser ikke vil oppstå «hjørneløsninger» i den forstand at all produksjon kanaliseres til kun ett marked. En slik forutsetning har til hensikt å fange opp reelle tregheter ved omfordeling mellom markeder, som for eksempel at varens kvalitet varierer mellom markedene (som i virkeligheten reflekteres ved at «samme produkt» selges til forskjellig pris i ulike markeder). Koblingene mellom markedene er representert ved en såkalt Armington-elasticitet, som skjønsmessig er satt lik 4. Størrelsen på elasticiteten indikerer at omfordelingen kan skje relativt lett, noe som betyr at markedene etterspør en forholdsvis homogen vare.

Tabell 2.4: *Gevinst for sjømatnæringen ved bortfall av tollsatser i eksportmarkedene basert på råfiskmengder og eksporttall for 2014.*

	Statisk gevinst. Uten justering for tollfrie perioder og kvoter (jf. tabell 2.2 og tabell 2.3)	Gevinst fratrukket verdien av tollfrie perioder og kvoter i EU (30 prosent)	Gevinst tillagt effekter av tilpasning (13 prosent)
EU	1 071 mill. kr	750 mill. kr	848 mill. kr
Totalt	2 295 mill. kr	1 974 mill. kr	2 230 mill. kr

En handelsvennlig jordbrukspolitikk – hva med bøndene?

Handel er et effektivt virkemiddel for å sikre en god ressursutnytting. At hvert enkelt land gis muligheter til å spesialisere seg på områder hvor de har fortrinn og høy produktivitet sammenlignet med andre land, bidrar til å øke den samlede verdiskapningen. Det er åpenbart nyttig for et land å kunne separere mellom produksjon og konsum. Dette er tydelig for Norge, hvor tilgangen på for eksempel fisk og olje klart overstiger behovet, mens det er knapphet eller dårlige naturgitte forhold for produkter som korn, kjøtt, frukt og vin.

WTO arbeider på et multinasjonalt nivå for å bygge ned handelshindringer slik at gevinster ved handel kan realiseres. De viktigste eksemplene på handelshindringer som det forhandles om, er importvern, eksportsubsidier og produksjonssubsidier. Som redegjort for tidligere, er slike virkemidler selve fundamentet for norsk jordbrukspolitikk. Jordbruket beskyttes av høye tollsatser til en årlig verdi på nær 10 milliarder kroner for bøndene (og om lag tilsvarende for NMI). Eksportsubsidier benyttes for å bli kvitt overproduksjon i utlandet, både på regelmessig⁴⁵ og sporadisk basis.⁴⁶ Og prisen på norsk produksjon

45 Åtte prosent av melkeproduksjonen eksporteres hvert år i form av ost til priser som utgjør under det halve av produksjonskostnadene.

46 Ved sporadisk overproduksjon benyttes eksport for å sikre at avtaleprisene oppnås.

skrives ned med produksjonssubsidier til en verdi av 14 milliarder kroner.⁴⁷

For å bevege seg i retning av en handelsvennlig jordbrukspolitikk, må man nødvendigvis bygge ned slike virkemidler. Flere argumenter for å gjøre det er allerede trukket frem. Først og fremst vil det gi store økonomiske velferdsgevinster ved at produksjonsressursene i den norske økonomien vil kunne kaste mer av seg. Handelspolitisk er det i tillegg viktig, spesielt for de lønnsomme eksportnæringene, at Norge i ord og handling opptrer med en konsistent stemme for fri handel.

Hva så med bøndene? Selv om avtaler om gjensidig nedbygging av handelshindringer generelt vil styrke økonomien til involverte land, vil næringer som ikke er konkurransedyktige i internasjonale markeder, som norsk jordbruk, typisk bli skadelidende. Normalt vil man kunne ivareta hensynet til slike næringer ved hjelp av ulike omstillings- og kompensasjonsordninger. Det vil si ordninger som letter omstillingen ved at berørte aktører kompenseres for tap, og ved at produksjonsfaktorer som arbeidskraft hjelpes over i annen virksomhet. For jordbruk og næringsmiddelindustri kan det for eksempel være snakk om å kompensere for irreversible investeringer (for eksempel driftsbygninger, spesialisert utstyr og opparbeiding av arealer) som er foretatt under andre politiske signaler, kombinert med overgangsordninger og arbeidsmarkedstiltak.

Men en komplementær strategi vil være å betale bønder og landeiere direkte for å forsyne og vedlikeholde fellesgoder og miljøtenester, som åpent landskap, kulturminner, biodiversitet og jordvern. Mens matvarer er private goder som egner seg for omsetning i markeder, evner ikke markedene å forsyne slike fellesgoder. I stedet for å beskytte og støtte volumproduksjon av mat, kan landeiere betales direkte for å holde areal og eiendom i hevd etter bestemte kriterier, som å hindre gjengroing, verne dyrkbar jord, holde et minimum av dyr på beite samt vedlikeholde steingjerder, nostalgiske attributter og tradisjonell byggeskikk.

47 Til tross for at den norske jordbruksstøtten både er høy og handelsvridende, er den i overensstemmelse med WTO-regelverket. Jordbruk ble først et forhandlingstema i WTO i Uruguay-runden (1986–1994), der det ble lagt vekt på å bli enige om spilleregler for fremtidige forhandlinger, mens forpliktelsene om reduksjon i støtte var små. Forhandlingene er ført videre i Doha-runden, som for tiden står i stampe. Regelverket på jordbruksområdet bærer preg av kompromisser og særordninger som svekker handelseffekten (se Gaasland, Garcia & Vårdal, 2011).

Slike tjenester har også den fordel at de bidrar til å underbygge tilleggsnæringer som turisme, opplevelsesbaserte tjenester og nisjeprodukter, som i takt med høyere inntektsnivå møter stigende etterspørsel. Mens store deler av Distrikts-Norge har natur og tradisjon som ligger til rette for slike tjenester, passer naturen dårlig for produksjon av standardiserte jordbruksvarer som den rådende jordbrukspolitikken legger opp til.

Siden direkte betaling for fellesgoder og miljøtjenester ikke vil være rettet mot produksjon, vil produksjons- og handelsmønstre i liten grad påvirkes. Et slikt virkemiddelsystem vil dermed være robust med hensyn til krav som stilles i fremtidige handelsavtaler.

Konklusjon

Et lite land som Norge har mye å tjene på fri handel, ikke minst for jordbruksvarer og fisk. Det økonomiske velferdstapet som beskyttelsen av den jordbruksbaserte verdikjeden påfører det norske samfunnet anslås i dette kapitlet til 40 milliarder kroner per år. Samtidig belastes sjømatnæringen med tollsatser i eksportmarkedene som i 2014 påførte næringen en kostnad på om lag 2,2 milliarder kroner, hvorav 0,9 milliard kroner kan tilskrives EU-markedet.

Om nasjonal velferd lå til grunn for handelspolitikken, ville det ikke være nødvendig med forhandlinger, for eksempel mellom Norge og EU, om gjensidig markedsadgang for fisk og jordbruksvarer. Fri handel ville være regelen. At det likevel eksisterer handelshindringer skyldes at gevinstene ved fri handel er ulikt fordelt internt i et land og at det alltid vil være næringer som taper. Vi er da inne i sfæren for politisk økonomi, hvor næringer som blir mest berørt av endringer i handelsregimer typisk dominerer markedet for politisk påvirkning og informasjon. I vårt eksempel er dette, som tallene viser, den jordbruksbaserte verdikjeden. Og siden politikere ikke er upåvirkelige med hensyn til folkemening og politisk press, kan det føre til at de legger større vekt på interessene til jordbruket enn til sjømatnæringen.

Siden EU – som er det største markedet for norsk fisk – ser på det som viktig å beskytte sin sjømatnæring, men samtidig ønsker frihandel for jordbruksvarer, er det vanskelig å få til tollettelser mellom Norge

og EU når disse områdene i dag forhandles separat. Forhandlinger om markedsadgang på disse to områdene bør derfor kobles sammen. Ved innrømmelser på jordbruksområdet kan de norske bøndene kompenseres ved hjelp av direkte tilskudd og gjennom betaling for å forsyne fellesgoder og miljøtjenester.

EU som handelspolitisk aktør

Arne Melchior og Ulf Sverdrup

Innledning

Norge gjennomfører i 2015 forhandlinger med EU om tre viktige handelspolitiske temaer:

- Markedsadgang for landbruksvarer, særlig for EUs eksport til Norge.
- Markedsadgang for norsk sjømat til EU.
- Fornyelse av avtalen om bidrag fra Norge/EFTA til sosial og økonomisk utjevning i EU, de såkalte EØS-midlene.

Ut fra tidligere erfaring kan disse forhandlingene bli langvarige og vanskelige, og når dette skrives (mai 2015), vet vi ikke utfallet. Målet med dette kapitlet er å belyse EU som aktør i handelspolitiske forhandlinger, med fokus på aspekter som er særlig relevante for Norges forhandlinger med EU.

EU har i løpet av det siste tiåret gjennomgått en radikal endring som i høy grad påvirker handelspolitikken:

- Utvidelsen av EU fra 15 til 28 medlemsland fra 2004 til i dag har ført til en betydelig endring av EUs sammensetning og praksis.
- Lisboa-traktaten fra 2009 har endret forholdet mellom EUs institusjoner, og innebærer endringer som direkte påvirker handelspolitikken.
- Den økonomiske krisen fra 2009 har ført til nye utfordringer for EU som også kan gjenspeiles i handelspolitikken.

Når Norge i 2015 setter seg til forhandlingsbordet med EU, er det derfor avgjørende å spørre: Er EU den samme aktør som vi kjenner fra før, eller har det skjedd endringer i posisjoner, makt og interesser? Er

det fortsatt verdifullt å trekke på erfaringer fra tidligere forhandlinger med EU, slik det er belyst i flere av de andre mer historiske kapitlene, for eksempel Frøland (kapittel 6) og Rye (kapittel 7)? Eller er EU nå en annerledes aktør?

Dette kapitlet bidrar til å belyse spørsmålet. Vi bygger på studier av endringer i EUs handelspolitikk samt intervjuer foretatt i Norge og Brussel i 2015. Kapitlet er organisert slik: Først gis en oversikt over noen av de sentrale endringene som har skjedd i EU som vi mener har en særlig stor virkning på EUs handelspolitikk og EU som internasjonal forhandler. Deretter retter vi søkelyset direkte mot noen av de sentrale elementene i Norges forhandlinger med EU.

Fra 15 til 28 medlemsland: virkninger for landbruks- og regionalpolitikk

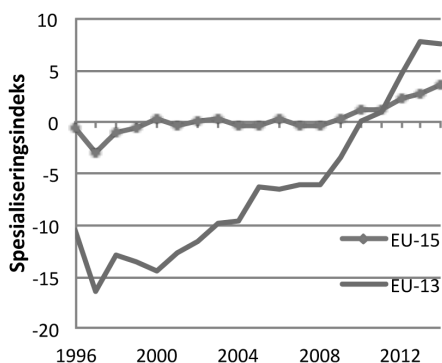
EUs utvidelse fra 15 til 28 medlemsland innebar i seg selv en sterk forandring av EU. Det endret det geografiske tyngdepunktet, og medførte at EU inkluderte land som var langt mer forskjellige fra de tidligere medlemslandene både når det gjaldt økonomi, historie, kultur og institusjoner. EU ble dermed gjennom utvidelsen mer heterogent. Dessuten har utvidelsen ført til at EU har endret sin politikk og sine institusjoner – for eksempel har landbruks- og regionalpolitikken blitt revidert. Disse reformene skyldtes ikke bare EU-utvidelsen, men den var en viktig motiverende faktor. EUs traktater har også blitt oppdatert og revidert, og den økonomiske byrdefordelingen i EU er også endret. Det er for eksempel i dag flere stater som er nettobidragstere til EUs budsjetter enn før.

EUs landbrukspolitikk var i utgangspunktet den mest kostbare av EUs felles politikkområder – for eksempel gikk mer enn 70 prosent av EUs fellesbudsjett i 1985 til landbrukspolitikken. En langsom reformprosess over de siste 20 år har ført til at denne andelen er blitt redusert til under 50 prosent i 2004 og under 40 prosent i 2013.⁴⁸

EUs utvidelse truet med å føre til en eksplosjon i EUs landbruksut-

48 Kilde: EU-kommisjonen, se http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph1_en.pdf.

gifter, og dette framskyndet en videre reformprosess. Etter skandaler knyttet til «smørberg» og «vininnsjøer» var denne politikken allerede under press, og utvidelsen skapte et ytterligere press for reformer. Samtidig har økte verdensmarkedspriser gjort EU mer konkurransedyktig og gjort at omleggingen kunne skje smidigere. Resultatet er en sterkere eksportorientering.



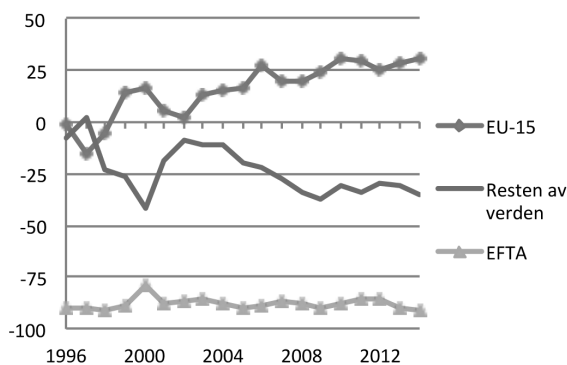
Figur 3.1: Landbruksvarer – spesialisering for gamle og nye EU-medlemmer 1996–2014. Datakilde: WITS/COMTRADE.

Mens EU på 1990-tallet var nettoimportør av landbruksvarer, er eksporten nå større enn importen. Figur 3.1 viser spesialiseringsindekser for handelen med landbruksvarer for det opprinnelige EU-15 og de 13 nye medlemslandene (EU-13) i perioden 1996–2014. Denne indeksen er lik $100 \cdot (x-m)/(x+m)$, der x er eksport og m import. Indeksen varierer dermed mellom minus 100 (bare import) og pluss 100 (bare eksport), og er null hvis handelen er balansert. Både de gamle og nye EU-landene startet i minus i 1996, men er nå på pluss-siden med et eksportoverskudd. Særlig for de nye medlemslandene har denne endringen vært rask, og dette bidrar til å endre EUs handelspolitiske tyngdepunkt.

Landbruket er likevel fortsatt en «sensitiv» sektor, og for deler av landbruket har EU defensive interesser i handelspolitikken. Men de offensive komponentene har økt i betydning over tid, blant annet med utgangspunkt i EUs «merkevarer» som vin, ost, skinker mv. I diskusjonen om en handelsavtale mellom EU og USA (TTIP) har deler av europeisk næringsmiddelindustri nå en svært offensiv holdning og

ønsker en avtale for å oppnå bedre markedsadgang for eksporten til USA, mens andre deler av matsektoren har en mer defensiv holdning. En studie utført for Europaparlamentet (European Parliament, 2014) viser at TTIP kan føre til sterkere økning i EUs import fra USA enn i eksporten fra EU til USA, og dette illustrerer at de defensive interessene fortsatt vil være til stede.

For Norge kan omleggingen av EUs landbrukspolitikk ha direkte betydning. Denne betyr at EU vil bli gradvis mer offensivt orientert på landbruksområdet, og de vil søke å vinne adgang til nye markeder og øke sine markedsandeler.



Figur 3.2: 13 nye medlemsland, spesialiseringsindeks for sjømat overfor ulike partnere 1996–2014. Datakilde: WITS/COMTRADE.

Også på fiskeriområdet er interessene betydelig endret gjennom EU-utvidelsen samt videreutviklingen av EUs felles fiskeripolitikk. Figur 3.2 viser handelsbalansen for sjømat for de 13 nye EU-medlemmene overfor EU-15, EFTA og resten av verden («andre») i 1996–2014, med samme type indeks som ovenfor. Under assosieringsavtalene på 1990-tallet, og enda sterkere etter EU-medlemskapet, har de nye medlemmene, med Polen som viktigst, opparbeidet et betydelig handelsoverskudd overfor det gamle EU-15, med eksport på 15 milliarder kroner i 2014. Dette er i høy grad basert på råvareimport fra EFTA (særlig Norge). Spesialiseringindeksen overfor EFTA er derfor rundt minus 90 i hele perioden. I tillegg øker importen av sjømat fra andre leverandører utenfor EU og EFTA. Polen har derfor dels tatt over

Danmarks tidligere rolle som «mellomledd» i Norges sjømateksport til EU, på den måten at de importerer råvarer fra Norge til foredling og videre salg i EU. Hvis vi for eksempel ser på importen av røkt laks til EU-15, falt Danmarks andel fra 52 prosent i 1996 til 6 prosent i 2014, mens Polens andel økte fra 1 til 50 prosent.⁴⁹ Denne foredlingsvirksomheten sørger for arbeidsplasser og har betydelig lokal sysselsettingseffekt.

Slike endringer kan endre de handelspolitiske interessene, for eksempel slik at Polens primære interesse i større grad vil være fri import av innsatsvarer, men ikke sjømat generelt. Selv om Polen neppe har mye å frykte når det gjelder bearbejdede varer fra Norge på kort sikt, kan liberalisering bety at andre og mer konkurransedyktige leverandører for bearbejdet sjømat slipper til senere.

Et annet politikkområde som ble totalt forvandlet gjennom EUs utvidelse mot øst, var regionalpolitikken og ordningene som skal sikre støtte til regional utvikling og utjevning. I det «gamle EU» var det særlig Spania, Portugal, Hellas og Irland som var de viktigste mottakerne av midler fra EUs struktur- og regionalfond, men gjennom utvidelsen kom det inn mange nye land med betydelig lavere inntektsnivåer og stort behov for tilskudd. Behovet for reallokering av midler og utforming av nye ordninger var stort. I etterkant har regionalstøtten til land som for eksempel Irland og Spania blitt betydelig redusert (se European Commission, 2014, kapittel 6 for en oversikt).

Utvidelsen av EU hadde også stor direkte betydning for Norge, Liechtenstein og Island gjennom størrelsen på og fordelingen av de såkalte EØS-midlene. Fra norsk side anses ikke finansieringsordningen formelt å være en del av avtalen eller en form for kontingent, men som et solidarisk bidrag til økonomisk og sosial utjevning. I de første årene med EØS gikk en betydelig del av EØS-midlene til Spania. I perioden 1994–98 mottok Spania omkring 50 prosent av EØS-midlene, og i perioden 1999–2003 var andelen økt til hele 59 prosent (Utenriksdepartementet, 2012, kapittel 24). Etter EU-utvidelsen i 2004 har finansieringsordningene innenfor EØS blitt mangedoblet i størrelse. De fleste av midlene har gått til de nye medlemslandene. Samtidig har Spanias andel av både EUs regionalstøtte og EØS-midlene falt

49 Beregnet på grunnlag av handelsdata fra WITS/COMTRADE.

kraftig: I 2009–14 var Spanias andel av EØS-midlene sunket til bare 6,5 prosent.⁵⁰ Denne omleggingen kan også påvirke interesser og preferanser i handelspolitikken. Tidligere var for eksempel Spania en «hovedmotstander» når det gjaldt Norges markedsadgang for fisk, men samtidig den største mottakeren av EØS-midler. I en slik situasjon kunne en kobling mellom de to saksområdene gjort det lettere å oppnå enighet om frihandel med fisk. I dagens situasjon vil en slik kobling være mindre effektiv.

EUs traktatrevisjoner og Lisboa-traktaten

EUs utvidelse mot øst var også en viktig motivasjon for revisjonen av EUs ulike traktater. Frykten var at et utvidet EU kunne bli handlingslammet og ute av stand til å ta beslutninger dersom man fortsatte det gamle systemet for maktfordeling. Etter en lengre prosess undertegnet EU i 2007 Lisboa-traktaten, og den trådte i kraft i desember 2009. I tillegg ble Roma-traktaten fra 1957 modernisert, og lever nå videre i Traktaten om den Europeiske Unions funksjonsmåte (vi bruker forkortelsen TFEU, Treaty on the Functioning of the European Union). Lisboa-traktaten medførte en rekke endringer; blant annet innførte den nye regler for avstemning i EU-rådet, med krav om «dobbel flertall» eller 55 prosent av stemmene i EU-rådet, og at landene bak dette flertallet skal representere minst 65 prosent av EUs befolkning. Befolkningskriteriet øker de store landenes innflytelse.

Lisboa-traktaten inneholder også en rekke andre reformer som er viktige for handelspolitikken:

- Den felles EU-politikken ble utvidet til å gjelde nye områder. Dette betyr også utvidet bruk av flertallsavgjørelser, til forskjell fra enstemmighet.
- Europaparlamentet fikk en utvidet rolle, også i handelspolitikken.
- EU styrket også sin utenrikspolitiske koordinering gjennom å

50 EØS-midlene er delt i to: Et EFTA-bidrag der Island og Liechtenstein også er med, samt et rent norsk bidrag. Spania, Portugal og Hellas mottar ikke noe av det norske bidraget, og dette bidrar til at deres andel reduseres. For en oversikt, se Utenriksdepartementet, 2012, kapittel 24.

etablere en egen «utenriksminister»-stilling og et eget «utenriksdepartement», the European External Action Service (EEAS). Målet var å bidra til en sterkere koordinering av EUs politikk overfor tredjeland.

- Videre har Europakommisjonen fått utvidet myndighet for tiltak på området «trade defence» (handelsforsvar), for eksempel når det gjelder antidumpingtiltak.

Tollunionen fra 1957 førte til at handelspolitikken for varer overfor tredjeland, i alle fall når det gjaldt toll, var felles EU-politikk, med full overnasjonalitet fra første dag. Europakommisjonen var derfor ansvarlig utad, mens medlemslandene ventet på bakrommet. Over tid har imidlertid handelspolitikken utviklet seg betydelig, og den dekker nå et mye bredere sett av områder, som for eksempel tjenestehandel, patentrettigheter og investeringer. En del av disse politikkområdene var før Lisboa-traktaten helt klart utenfor EUs felles politikkområde. Grensen mellom hva som var nasjonal politikk og EU-politikk endret seg noe over tid, og det kunne ofte være vanskelig å avklare hvor denne grensen gikk. Hvis handelspolitikken er innenfor EUs felles politikkområde, har EUs institusjoner «eksklusiv kompetanse» og kan inngå avtaler med andre land. Dersom avtalene også dekker områder som ikke er del av den felles politikken, omtales de som «blandede avtaler» (mixed agreements). Disse må behandles i henhold til andre prosedyrer og i regelen godkjennes eller ratifiseres av alle medlemsland, og medlemsstatene spiller også en mer sentral rolle i utarbeidelse av mandater. Et eksempel var forhandlingsrunden som førte til opprettelsen av WTO (Verdens handelsorganisasjon) (Uruguay-runden, 1986–1993). Mens handel med varer var en del av EUs kompetanseområde, fastslo EU-domstolen i 1994 at dette bare delvis var tilfelle for handel med tjenester og intellektuelle eiendomsrettigheter. WTO-avtalen var dermed en blandet avtale som måtte godkjennes av alle medlemsland.⁵¹

Etter 1994 er grensene for hva som er å anse som EUs felles politikk og kompetanse blitt gradvis utvidet, dels gjennom avgjørelser i

51 For en omtale, se HM Government, 2014a, s. 20. EU-domstolen tok stilling til dette i Opinion 1/94. For tjenester var bare direkte tjenestehandel over grensene en del av EUs politikkområde. For intellektuelle eiendomsrettigheter var bare varemerkeforfalskning (counterfeiting) å betrakte som EU-politikk.

EU-domstolen og enda sterkere gjennom Nice-traktaten fra 2001. Lisboa-traktaten bidrar til ytterligere utvidelse og klargjøring. Artikkel 207 i TFEU definerer området for den felles politikken. Med noen mindre unntak er tjenestehandel og intellektuelle eiendomsrettigheter nå blitt del av den felles politikken.⁵² Viktig er det også at utenlandske direkteinvesteringer (FDI) nå er dekket. Før Lisboa-traktaten kunne EU forhandle om markedsadgang for investeringer, men regler om investorenes rettigheter var for eksempel ikke felles EU-politikk. EU-landene har derfor hver for seg forhandlet et stort antall BITs (bilaterale investeringsavtaler). Etter Lisboa-traktaten kan EU inngå felles investeringsavtaler med andre land – og dette skjer nå, ofte i tilknytning til ulike handelsavtaler. Porteføljeinvesteringer er imidlertid fortsatt ikke felles EU-politikk. På områder som utdanning, helse og innvandring er også EUs myndighet innskrenket. EU kan dermed ikke inngå avtaler med andre land som binder medlemslandene til å endre sin politikk på disse områdene (HM Government, 2014a, s. 27).

På tross av Lisboa-traktatens myndighetsutvidelse og klargjøring av EUs politikkområde er det fortsatt gråsoner, og moderne og omfattende handelsavtaler kommer fort i kategorien «blandede avtaler». For eksempel var EUs handelsavtale med Sør-Korea fra 2010 en slik blandet avtale, og en eventuell TTIP blir det sannsynligvis også. De rettslige og politiske spørsmålene om myndighets- og kompetansefordeling er noe vi kjenner fra en rekke føderasjoner, som USA, Sveits og Tyskland. I EU er dette også et av de mest sentrale og brennbare politiske temaene. For eksempel laget den britiske regjeringen i 2014 en serie på hele 32 rapporter om ansvarsfordelingen mellom EU og Storbritannia på ulike politikkområder.⁵³ Vi kan også legge til at for Norges og EFTAs del er det også av betydning at regionalpolitikken i EU er et område med slik blandet kompetanse (HM Government, 2014b). Norge forhandler med EUs representanter, men avtaler om dette må godkjennes av medlemslandene.

52 Transporttjenester er unntatt, så her gjelder fortsatt blandet kompetanse. Handel med kulturelle og audiovisuelle tjenester, helse- og sosiale tjenester samt utdanningstjenester er med, men her kreves enstemmighet for å fatte vedtak (HM Government, 2014a).

53 Rapportene er tilgjengelige på <https://www.gov.uk/review-of-the-balance-of-competences>.

Utvidet bruk av flertallsavgjørelser i EU betyr også at det blir vanskeligere for enkeltland i EU å blokkere avtaler med tredjeland, for eksempel med Norge. I intervjuer med norske aktører våren 2015 var en vurdering at økt bruk av flertallsvedtak reduserer muligheten for enkelte land til å blokkere nye avtaler, og at dette er en vesentlig endring for Norge etter Lisboa-traktaten. I tidligere forhandlinger om EØS har det flere ganger skjedd at enkelte EU-land har satt seg kraftig på bakbeina. Dette gjelder særlig forhandlingene om EØS-midler. I 1998 reiste for eksempel Spania krav om at EØS-midlene måtte bli permanente og juridisk bindende, og de truet med oppsigelse av hele EØS-avtalen og blokkerte deler av EØS-samarbeidet i en periode.⁵⁴ Da EØS-midlene ble kraftig øket for 2004–2009, krevde Polen endret fordelingsnøkkel og blokkerte forhandlingene i ni måneder, inntil EU-kommisjonen ga seg.⁵⁵ Her kom med andre ord uenighet på EU-siden rett inn på forhandlingsbordet mellom Norge og EU.

Lisboa-traktaten styrket Europaparlamentets innflytelse i handelspolitikken ved at det må godkjenne avtalene, og at det deltar i vedtak av lover på det handelspolitiske området.⁵⁶ Dette betyr at både EU-rådet og Europaparlamentet er involvert i vedtakene. Når det gjelder iverksettingen av handelspolitikken og forberedelse og gjennomføring av handelspolitiske forhandlinger, har Europaparlamentet ikke en tilsvarende myndighet: Fortsatt er det EU-rådet som etter anbefaling fra EU-kommisjonen vedtar EUs forhandlingsmandat; Europaparlamentet skal involveres, men ikke bestemme (Artikkel 218 i TFEU). Tidligere var Europaparlamentet en høringsinstans uten betydelig innflytelse, men vetoretten endrer dette. Vetoretten betyr at Europaparlamentet blir en aktør som ikke kan neglisjeres – det kan straffe seg når avtalen til slutt skal godkjennes. Dette ble tydelig demonstrert da parlamentet i 2012 avviste ACTA-avtalen om varemerkeforfalskning (Anti-Counterfeiting Trade Agreement). EU-kommisjonen hadde forhandlet en slik avtale med ti andre land, men kunne til syvende og sist ikke signere avtalen.⁵⁷ Et nytt eksempel på Europaparlamentets

54 Se f.eks. Dagbladet 18.12.1998: Norge får kniven på strupen av Spania.

55 Ifølge opplysninger fra aktører på norsk side.

56 Dette gjelder vedtak i henhold til den «vanlige lovgivningsprosedyre» i EU.

57 22 av EUs medlemsland har imidlertid ratifisert avtalen individuelt (se https://en.wikipedia.org/wiki/Anti-Counterfeiting_Trade_Agreement).

innflytelse kom i juni 2015, da behandlingen av en uttalelse om den transatlantiske frihandelsavtalen (TTIP) ble utsatt. Europaparlamentet har her ingen formell myndighet over saken, men det er lovpålagte regelmessige konsultasjoner mellom kommisjonen og parlamentet. Mens det etter Lisboa-traktaten var usikkert hvor viktig parlamentet ville bli i handelspolitikken (Woolcock, 2012), har ACTA og TTIP vist at det er en høyst reell faktor. Parlamentets rolle avhenger dels av hvilken politisk oppmerksomhet de ulike avtalene har. TTIP har for eksempel fått betydelig politisk oppmerksomhet, og det er betydelig motstand mot en eventuell avtale innenfor ulike grupper, og det gjør også at parlamentarikere engasjerer seg mer og ønsker innflytelse. Det er også hevdet at parlamentets økte betydning endrer innholdet i politikken, for eksempel ved at EU-kommisjonen legger mer vekt på menneskerettigheter eller andre aspekter som i større grad fanger den politiske oppmerksomheten (HM Government, 2014a, 31). Noen har også fryktet at mer parlamentarisk involvering vil gjøre EU mindre forutsigbar som handelspartner, og at saker som kan ha stor symbolsk betydning vil få unødig stor oppmerksomhet.

Et viktig aspekt ved parlamentets rolle i handelspolitikken er etableringen av INTA, Europaparlamentets handelspolitiske komité.⁵⁸ INTA har bygget opp et eget sekretariat med en viss, om enn begrenset utredningskapasitet, og dette kan ha styrket parlamentets rolle noe. Fortsatt er likevel EU-kommisjonen den viktigste premissgiver gjennom sin fagkompetanse,⁵⁹ men også EEAS spiller en viss rolle. Når EU forhandler med andre land, blir INTA regelmessig orientert om utviklingen og parlamentet kan uttale seg, som i eksemplet TTIP ovenfor.

For mindre viktige og mer tekniske handelsforhandlinger, for eksempel forholdet til Norge, er det foreløpig mer «business as usual», der EU-kommisjonen og EEAS kan forhandle avtaler og i sterkere grad være i førerretet uten at Europaparlamentet blander seg sterkt inn. Men Norge har blant annet fått oppmerksomhet i INTA og i Europaparlamentet som følge av den såkalte ostetollen, det vil si de betydelige tolløkningene for ost og kjøtt innført av Norge i 2013, samt

58 Se <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/inta/home.html>.

59 Dette utsagnet er dels basert på intervjuer i Brussel i april 2015.

tolløkninger for blomster (hortensia) i 2012.⁶⁰ Parlamentet vedtok for eksempel i juli 2013 en sterk fordømmelse av tolløkningene, og oppfordret EU-kommisjonen til å forhandle med Norge om reverse-ring av tiltakene og eventuelt vurdere mottiltak.⁶¹ Både Norges EU-ambassadør Atle Leikvoll (i 2009–2015) og tidligere utenriksminister Espen Barth Eide (i 2013) har møtt i høringer i regi av INTA for å utveksle synspunkter om blant annet disse spørsmålene. Sverige og Danmark har betydelig landbruksekspert til Norge, og det er ofte de nordiske representantene i Europaparlamentet som har hatt en særlig høy profil i kritikken av de norske tolløkningene. Ostetollen har helt klart bidratt til å øke EUs oppmerksomhet om den norske landbruksproteksjonismen – det blir generelt oppfattet som et uheldig og lite konstruktivt tiltak, og det vil helt sikkert påvirke EUs holdning i videre forhandlinger med Norge.

Sammenlignet med INTA, er EUs Trade Policy Committee en enda viktigere instans.⁶² Dette er en komité under EU-rådet der EU-landenes diplomater deltar. EU-rådet har et stort antall – rundt 170 – forberedende komiteer (for en oversikt, se Council of the European Union, 2015). Når EU forhandler handelsavtaler med andre land, blir utviklingen i forhandlingene regelmessig drøftet med de aktuelle komiteene under rådet. Trade Policy Committee er en av de viktigste komiteene, og er i større grad enn INTA en ekspertkomité der landekspertene med fartstid og institusjonell hukommelse deltar. Komiteen spiller en sentral rolle i forberedelsen av saker for EU-rådet. En annen viktig komité er komiteen for det indre marked. Det er også en egen EFTA-rådsgruppe som behandler alle saker relatert til EFTA og EØS, inkludert forhandlinger.⁶³ Denne rådsgruppen har i

60 «Ostetollen» innebar at tollene for «diverse halvaste oster» fra januar 2013 ble økt fra cirka 40 til 277 prosent, og for fryst biff og indrefilet av storfe gikk den opp fra cirka 120 til 344 prosent. Teknisk var det en omlegging fra toll i kroner per kilo til prosenttoll. Prosenttallet for tidligere toll er her beregnet ut fra importprisen frem til 2013, og vi skriver cirka fordi tallet varierer fra år til år. Dette var et budsjettkrav fra Senterpartiet høsten 2012 (Bondebladet, 2015).

61 Uttalelsen er tilgjengelig på <http://www.europarl.europa.eu>.

62 Tidligere ble den tilsvarende komiteen omtalt som Artikkel 113-komiteen og senere Artikkel 133-komiteen, ut fra hvilke artikler i traktatene som dekket handelspolitikken.

63 Dette er formelt en arbeidsgruppe eller «working party», se Council of the European Union (2015).

gjennomsnitt lavere seniorfaktor enn de tidligere nevnte, men den er svært viktig for Norge og EØS.

Lisboa-traktaten opprettet også EEAS (EU External Action Service) og stillingen som HRFSP (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy), en ny utenriksministerpost for EU. Catherine Ashton, og nå den tidligere italienske politikeren Federica Mogherini, har til nå (2015) hatt stillingen. HRFSP, sammen med embetsverket, skal bidra til sterkere samordning av EUs utenrikspolitikk, inkludert handelspolitikken. Hva dette betyr i praksis, er ikke så lett å si, og avhenger nok mer av praksis enn ordlyden i traktatene (Woolcock, 2012). EEAS omfatter tjenestemenn både fra EU-rådets stab og EU-kommisjonen, og skal samarbeide med deltakerlandenes diplomater. Mens HRFSP har en mer veldefinert rolle i utenriks- og sikkerhetspolitikken, er det foreløpig ikke så klart hvordan EEAS vil påvirke EUs handelspolitikk. EEAS spiller en sentral rolle i forhandlingene med Norge og EFTA, men det er ennå ikke klart om EEAS bidrar til en sterkere samordning av EUs politikk. Dette kommer vi tilbake til.

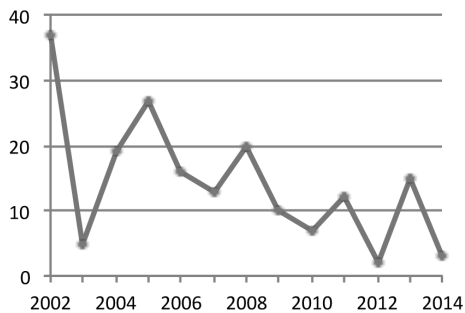
Den økonomiske krisen i EU

Mens Norge generøst har økt lønningene, med oljepriser over hundre dollar per fat inntil nylig, har EU siden 2009 kjempet mot krise og arbeidsløshet. For EU-28 sank BNP i 2009 med 4,4 prosent, og det var først i 2014 at nivået igjen var høyere enn i 2008, og ledigheten er stor.⁶⁴ Enkelte EU-land, med Hellas i spissen, er rammet spesielt hardt. For handelspolitikk betyr økonomisk krise at store reformer kan bli mer kontroversielle fordi omstillingskostnadene svir mer. I oppgangstider er det lettere å finne nye jobber for de som blir rammet av omstilling og økt konkurranse fra import.

Har den økonomiske krisen ført til en mer proteksjonistisk handelspolitikk fra EU? Et signal i en mer restriktiv retning var omleggingen av EUs handelspreferanser for utviklingsland: Dette gjelder det såkalte GSP-systemet (Generalized System of Preferences), som gir reduserte tollsatser for import av varer fra utviklingsland. Denne

⁶⁴ Basert på data fra ec.europa.eu/eurostat.

forskjellsbehandlingen er tillatt under WTOs regelverk, og mange land inkludert Norge gir slike toll-lettelser. I utgangspunktet skulle GSP gis til utviklingsland, og dette har grovt sagt vært lavinntektsland og mellominntektsland ut fra Verdensbankens klassifisering. EUs GSP-system omfattet inntil 2013 rundt 170 land, men fra 2014 ble dette redusert til 90 land ved at høyinntektsland og høyere mellominntektsland ble fjernet fra listen. At høyinntektsland ble fjernet, var naturlig og lite kontroversielt; dette ble også foretatt av Norge i 2008 (Melchior, Perry & Rich, 2012). Utelukkelsen av høyere mellominntektsland er imidlertid et mer radikalt skritt, der en politikk etablert over 40 år ble fjernet med et pennestrøk og med få protester. Kanskje er dette et signal om en litt mer «gjerrig» handelspolitikk fra EU, spesielt overfor fremvoksende økonomier som i stor grad er høyere mellominntektsland.



Figur 3.3: Antall anti-dumpingsaker i EU med vedtatt toll eller prisavtale, 2002–2014. Datakilder: Steinbach (2014), European Commission (2015a, b).

En annen type politikk som kan være konjunkturfølsom, er bruken av antidumpingtiltak (Bown & Crowley, 2013). Norge fikk tidlig erfare dette i form av antidumpingtiltak eller minsteprisavtaler for laks til EU over en lang periode helt frem til 2008 (se Foss, 2011, for en omtale). EU er en hyppig bruker av antidumpingtiltak, også i de senere år. Gjennom Lisboa-traktaten fikk EU-kommisjonen utvidede fullmakter på området, blant annet utvidet adgang til å initiere antidumpingsaker på egen hånd og ikke bare etter klage fra bedriftene i EU. Det foreligger så

vidt vi vet ingen helt oppdatert analyse fra forskningshold som viser en trend eller økning, men informasjon fra EU selv viser at mange tiltak er initiert de senere år, spesielt mot framvoksende økonomier som Kina. Basert på Steinbach (2014) og statistikk fra EU-kommisjonen ser det likevel ikke ut til at det har vært en økning i antall antidumpingtiltak etter år 2000 – det ser heller ut til at det motsatte er tilfelle (se figur 3.3).⁶⁵ Det er derfor så langt ikke grunnlag for å si at EU-kommisjonen har brukt sine utvidede fullmakter til en opptrapping av antidumpingtiltakene. Bown og Crowley (2013) viser med data for EU, USA, Australia, Canada og Sør-Korea at antidumping og lignende tiltak i perioden før 2008 var korrelert med de økonomiske konjunktorene. Ut fra dette skulle man forvente et kraftig oppsving av slike tiltak i 2008–2010, men dette har i liten grad skjedd. Forfatterne hevder at fallende valutakurser er en viktig forklaring, men også at landene politisk tok til følge kampanjen fra G20, WTO og Verdensbanken om å unngå proteksjonisme som tiltak mot krisen.

EU – én aktør eller mange?

EUs handelspolitikk utvikles i et samspill mellom medlemslandene og EUs institusjoner. Et første spørsmål er dermed om politikken primært er som en sum av medlemslandenes særinteresser, slik at EU-institusjonene har begrenset autonomi eller evne til å påvirke politikken. Ifølge Woolcock (2012) var dette en treffende beskrivelse av handelspolitikken i EUs tidlige år, men utviklingen av politikken og et felles EU-grunnlag på stadig flere områder betyr at EUs institusjoner nå har en større egyptyngde. I intervjuer med norske aktører våren 2015 framkom ulike holdninger fra personer med betydelig erfaring:

- En holdning var at EU-politikken primært fortsatt er et spill om nasjonale økonomiske interesser.

65 Se European Commission (2015a, 2015b) for statistikk for 2013–14 og Steinbach (2014) for årene 2002–12. Tallene for 2013–14 omfatter også antisubsidietiltak (normalt få eller ingen). Prisavtale eller «price undertaking» er en løsning der eksportlandet garanterer å opprettholde en minstepris for varen. Lakseavtalen mellom Norge og EU i 1997 var et eksempel på dette.

- En annen holdning var at både nasjonale interesser og institusjoner har betydning, og balansen er slik at nasjonale interesser er omtrent like viktig som før.

Selv om det er vanskelig å generalisere ut fra et fåtall intervjuer, tyder disse utsagnene på at det i handelspolitiske forhandlinger fortsatt uansett er viktig å være oppmerksom på interessespillet i EU. Vi har likevel tro på at EU-institusjonene også har en egentygde som påvirker utfallet.

Forhandlingene mellom medlemslandene foregår særlig i rådet og dets underliggende komiteer, der EFTA-komiteen er særlig viktig for Norge. Det finnes få detaljerte analyser som virkelig åpner arkivene og belyser forløpet og spillet i komiteene, fra Artikkel 113-komiteen under Roma-traktaten, til Artikkel 133-komiteen under Nice-traktaten og til dagens komiteer. En karakterisering av det handelspolitiske spillet i EU, spesielt EU-15, har til tider vært at de nordlige EU-landene (særlig Tyskland, Storbritannia, Danmark og Sverige) er mer liberale i handelspolitikken, mens landene lenger sør er mindre liberale. Ifølge Dür & Zimmermann (2007) er dette et forenklet bilde fordi koalisjonene har skiftet fra sak til sak uten et veldig stabilt mønster. I fiskerisektoren har for eksempel Norge opplevd at Storbritannia slett ikke er liberal i handelspolitikken når egne næringsinteresser har stått på spill.

Vi har hittil omtalt EU-kommisjonen i entall, men i praksis er det mange kommissærer og generaldirektorater, og et spørsmål er hvorvidt disse har ulik profil i handelspolitikken. Er det slik at kommisjonen, eller de ulike DG-ene, har sin egen agenda og selvstendig mulighet til å påvirke politikken? Dür & Zimmermann (2007) oppsummerer en del forskningsbidrag på feltet og konkluderer at kommisjonen har en viss makt og autonomi, men dette varierer mellom felter, og de overordnede hovedlinjene er mer politisk bestemt. Vi kan si at kommisjonen ofte har større makt over detaljene enn hovedlinjene i politikken. En side som ikke skal undervurderes, er kommisjonens makt som premiss- og kunnskapsleverandør. I våre intervjuer ble det for eksempel framhevet at medlemmene i rådets EFTA-komite ofte er avhengige av kommisjonen og de ulike DG-ene som premissleverandører. Dette gjelder også INTA, selv om komiteen har begynt å bygge ut egen saksbehandlerkapasitet.

Både litteraturen og våre intervjuer tyder på at de ulike generaldirek-

toratene kan ha ulike profiler og holdninger. Frennhoff Larsén (2007) undersøker dette i sin analyse av EUs forhandlinger om en frihandelsavtale med Sør-Afrika/SACU (den sørafrikanske tollunionen). Hun konkluderer at på EU-siden var motsetningene mellom ulike DG-er vel så viktig som motsetningene mellom ulike nasjonale interesser. Også i forholdet til Norge er dette en kjent problemstilling. For Norges del er mange ulike DG-er involvert: på fiskeri (MARE), landbruk (AGRI), regionalstøtte (REGIO), handel (TRADE), det indre marked (GROW), med flere. Ulike DG-er vil ofte ha ulike faglige og politiske perspektiver, og de vil kunne se ulike problemer og løsninger. Ulike DG-er står også i kontakt med ulike sektorer og interessegrupper. Her sitter det ifølge våre intervjuer en del historie «i veggene» som påvirker de ulike DG-enes holdninger. Dersom EU skal snakke med én stemme, er derfor behovet for koordinering stort, og det kan være krevende. En uttalt frustrasjon fra enkelte på norsk side var også at EUs forhandlingsledelse ikke alltid tok jobben med å avklare de interne prioriteringene i EU på forhånd, men kom til forhandlingene med en samling av de ulike ønsker. Også på norsk side kan det være ulike interesser mellom ulike fagdepartement, og Utenriksdepartementet har i Norges forhandlinger med EU i 2015 oppgaven med å koordinere posisjonene.

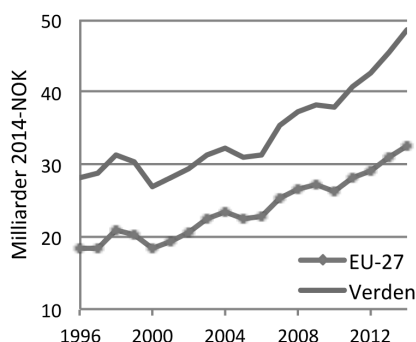
Norges forhandlinger med EU i 2015

Norge har i 2015 handelspolitiske forhandlinger med EU på tre ulike områder: fisk, landbruk og EØS-midler. Norge har også konsultasjoner med EU på en rekke andre områder, men vi fokuserer her på disse tre, som er mest relevant for handelspolitikken. Vi skal i det følgende omtale de tre områdene, og dernest diskutere kort hvordan de henger sammen.

For landbruksvarer sier EØS-avtalens artikkel 19 at utviklingen i handelen skal gjennomgås annethvert år, med sikte på gradvis liberalisering. På dette grunnlag er det tidligere inngått to avtaler mellom Norge og EU – i 2002 og 2010. I den siste avtalen fra 2010 oppnådde EU nye tollfrie kvoter for eksport til Norge, blant annet for ost. Norge har også oppnådd tollfrie kvoter i EU, men norsk landbruk har i mindre grad vært i stand til å utnytte disse. I praksis dreier forhandlingene seg derfor mest om EUs markedsadgang i Norge. De tidligere

forhandlingene mellom Norge og EU på landbruksområdet er blant annet omtalt i Utenriksdepartementet, 2012, kapittel 21.

I avtalen mellom EU og Norge fra 2010 heter det i paragraf 10 også at «Partene skal treffe tiltak for å sikre at fordelene de gir hverandre, ikke settes i fare av andre restriktive tiltak på import». Dette har EU brukt for hva det er verd i sine klager på Norges tolløkninger for ost, kjøtt og blomster (hortensia) i 2012–13. Som nevnt har tolløkningene skapt betydelig negativ oppmerksomhet i EU, og det er en fare for at disse tiltakene har vekket en «sovende bjørn» på den måte at det kan utløse krav om raskere norsk liberalisering på landbruksområdet.



Figur 3.4: Norges import av landbruksvarer 1996–2014, totalt og fra EU-27. Datakilder: WITS/COMTRADE, SSB og Norges Bank. Tall i faste 2014-kroner (milliarder).

En formildende omstendighet er her at Norges import av landbruksvarer fra EU har økt betydelig de senere år (figur 3.4). På ti år har Norges import av landbruksvarer totalt økt med over 50 prosent i verdi, mens importen fra EU har økt med 40 prosent. EUs andel av importen har falt svakt, men er fortsatt rundt 2/3. For de sensitive landbruksvarene er EUs andel rundt 95 prosent for meierivarer, rundt 80 prosent for grønnsaker og rundt 50 prosent for kjøtt. For kjøtt og meierivarer har det vært en betydelig importøkning fra EU.⁶⁶ Norske

66 Økningen i importverdi fra EU fra 2004 til 2014 var 90 prosent for kjøttvarer (HS kapittel 02), 80 prosent for meierivarer (HS 05), 24 prosent for grønnsaker etc. (HS 07) og 40 prosent for landbruksvarer totalt (WTOs definisjon). Verdiene er omregnet til 2014-kroner ved bruk av Norges BNP-deflator.

forhandlere legger helt sikkert vekt på dette i sin argumentasjon. I handelspolitiske forhandlinger er det viktig å bruke alle tilgjengelige argumenter for å skape troverdighet og legitimitet for sin holdning, og slike fakta spiller da en sentral rolle.

Vi unnlater å gå nærmere inn på detaljer, men kommer tilbake til landbruket som en del av helheten senere.

Forhandlingene om EØS-midler eller finansieringsordningene i EØS var opprinnelig en femårig avtale for 1994–98, der EFTA-landene skulle bidra med 109 millioner euro til sosial og økonomisk utjevning i EØS-området. Ordningen har senere blitt forlenget tre ganger, med en radikal økning i beløpet til 1,8 milliarder euro. Målt i kroner økte bidraget fra rundt 200 millioner kroner i 1994 til 28 milliarder i 2014, hvorav Norge betaler det aller meste (Utenriksdepartementet, 2012, s. 764). Forhandlingene om en ny forlengelse startet i 2014, og når dette skrives, er utfallet ukjent. Men det går i pressen rykter om at EU på nytt har krevd en betydelig økning.⁶⁷

Tidligere forhandlinger om EØS-midlene har vært vanskelige (se Utenriksdepartementet, 2012, kapittel 24 for en omtale). Som nevnt i Ryes kapittel 7, var det ved etableringen av EØS i 1994 viktig for EU at EØS-finansieringsordningene ikke skulle inngå i EUs indre dragkamp om utforming og fordeling av regionalstøtte. Slik har det også blitt: EØS-midlene er et eget system med egne retningslinjer. Forhandlingene angår størrelse, fordeling, formål, kriterier og forvaltningsmessige aspekter (Utenriksdepartementet, 2012, s. 763). EU har hevdet at finansieringsordningene skulle bli permanente og juridisk bindende, men dette er så langt avvist fra EFTA/Norge. Likevel har EU i praksis fått gjennomslag ved at ordning er forlenget over 20 år. Norge har strukket seg langt og gitt midler som i den siste femårsperioden var dobbelt så mye som Sveits måtte ut med i sin tilsvarende ordning. Island har vært mer tilbakeholdende enn Norge, og ordningen ble derfor delt slik at det er én EFTA-del og én norsk del. Forhandlingsmessig er det et viktig spørsmål om Norge kan påvirke fordelingen

67 Ifølge Nationen 19.5.2015, basert på NTB, krevet EU en økning på 80 prosent. Like før boken går i trykken, kan vi her føye til at Norge og EU i juli 2015 ble enige om både EØS-midler og fiskekvoter. I perioden 2014–2021 skal Norge gi 3,3 milliarder kroner per år til EØS-finansieringsordningene, sammenlignet med 2,8 milliarder i perioden 2009–2014 (Nærings- og fiskeridepartementet, 2015). Norge ga dermed denne gangen ikke så mye etter i forhandlingene om EØS-midler.

av EØS-midler mellom ulike EU-land. Ifølge NOU 2012: 2 (s. 764) bestemmes fordelingen i hovedsak av EU selv uten forhandlinger med Norge og på grunnlag av blant annet EUs fordelingsnøkler for strukturfondene. Muligheten for å påvirke fordelingen kan kanskje være større for de midler som gis av Norge alene; disse ble i sin tid skilt ut blant annet for å avgrense kretsen av mottakerland.

For det tredje forhandler Norge og EU om markedsadgang for norsk sjømat i EU. Det er her et flettverk av nærmere 50 tollfrie kvoter som betyr at eksporten fra Norge oppnår tollfrihet innenfor visse kvanta (Norum Ur, 2015). Mange av disse kvotene er etablert over tid som kompensasjon i forbindelse med ulike utvidelser av EU, fra Portugal i 1986 til de ti nye medlemslandene i 2004, Bulgaria og Romania i 2007 og Kroatia i 2014. For mange av de nye EU-medlemmene hadde Norge frihandel med fisk før de gikk inn i EU, som følge av tidligere frihandelsavtaler. Da de måtte gjeninnføre toll som EU-medlemmer, fikk Norge kompensasjon i form av tollfrie kvoter. I tillegg er sju tollfrie kvoter etablert som en direkte motytelse i tidligere forhandlinger om EØS-midler. Forhandlingene angår disse kvotene, men er i praksis om markedsadgang for sjømat generelt. I tidligere forhandlinger har EU lettere gått med på nye tollkvoter enn reduksjoner i tollsatsene.

EU har nylig også inngått frihandelsavtaler med Sør-Korea og Canada som innfører full tollfrihet for fisk. Ut fra dette – samt at EU har bygd ned sin kapasitet og anerkjenner historiske rettigheter – kunne man tenke at det nå er Norges tur, og at fiskerisektoren i EU ikke er så sensitiv som før med hensyn til frihandel med fisk. Et signal fra intervjuer i Oslo og Brussel i 2015 er at dette slett ikke er så åpenbart: Fiskerisektoren er fortsatt en sensitiv sektor i EU, og det sitter historie i DG MAREs vegger om tidligere konflikt, reduserte fiskekvoter og overkapasitet. Et standardargument fra EU i forhandlinger med Norge har derfor vært at det bare blir frihandel med fisk for de som er med i den felles fiskeripolitikken. Overfor Sør-Korea og Canada har EU likevel vist at de i alle fall er villige til å gjøre unntak. Hvorvidt Norge får gjennomslag for dette, gjengstår å se.

De tre forhandlingene om landbruk, EØS-midler og sjømat i 2015 foregår formelt sett adskilt, i ulike rom og ofte på ulike tidspunkter. På EU-siden ledes forhandlingene av EEAS, men med sterk involvering av de fagansvarlige – spesielt generaldirektoratene for marine spørsmål

og landbruk på de respektive områder. På norsk side ledes forhandlingene av Norges EU-ambassadør i Brussel, med en representant fra Utenriksdepartementet som nestleder samt personell med ekspertise på de aktuelle fagområder både fra Norge og EU-delegasjonen som deltakere.⁶⁸ Det ble i noen av intervjuene fremhevet at de institusjonelle ordningene og EØS-avtalen i stor grad strukturerer og «rutiniserer» samarbeidet. Det at de tre forhandlingene foregår separat, er i seg selv en illustrasjon på dette. Denne «rutiniseringen» kan også bidra til at ulike saker blir behandlet i ulike og separate deler. Et spørsmål er dermed: Bidrar dette til å redusere graden av sakskobling mellom de ulike feltene?

Sakskobling i Norges forhandlinger med EU

Forhandlingene om EØS-midler og markedsadgang for sjømat er i realiteten koblet selv om de formelt skjer adskilt. Hvorvidt landbruk og fisk er, blir eller bør bli koblet, er det som nevnt i innledningskapitlet strid om: Landbruksnæringen i Norge vil ønske å unngå en kobling, mens fiskerinæringen vil ønske en kobling fordi de tror det vil gjøre det lettere å oppnå frihandel med fisk. Norge kan gi friere handel på landbruk mot å få frihandel på fisk. Til og med regjeringen har uttalt seg i denne debatten: I Solberg-regjeringens stortingsmelding om globalisering og handel i mai 2015 sies det om kobling mellom fisk og landbruk: «For regjeringen er en slik kobling ikke naturlig i de pågående forhandlingene.»⁶⁹ Derimot signaliseres at en sakskobling mellom fisk og EØS-midler er nødvendig: «Fullverdig markedsadgang» for norsk sjømat i EU er et høyt prioritert mål (kapittel 7), men siden EØS-avtalen ikke inneholder noe mål om gradvis liberalisering, som for landbrukssektoren, konkluderer meldingen at «forhandlingene om EØS-bidrag og de parallelle femårige gjennomgangene av de tidsbegrensede femårige 'kompensasjonskvotene' som er fremforhandlet etter utvidelsen av EU/EØS etter 2004, i praksis er det eneste virkemiddelet for å sikre næringen bedre markedsadgang i EU» (ibid., s. 94).

68 Våren 2015 var Atle Leikvoll Norges ambassadør i Brussel, og nestleder i delegasjonen var underdirektør Anders Erdal.

69 Utenriksdepartementet, 2015, s. 94.

De historiske kapitlene 6 og 7 i boken etterlater liten tvil om at markedsadgang for fisk og landbruk har vært koblet i forhandlingene om EU-medlemskap og om EØS. Men det er først og fremst EU som har krevd en slik kobling, som et motkrav til norske krav om markedsadgang for fisk. Spørsmålet er dermed om de vil gjøre det også denne gang. I tidligere forhandlinger etter at EØS-avtalen ble etablert, har det ikke vært noen slik kobling. Noen av de som har deltatt i disse forhandlingene, uttrykte at dette noen ganger var overraskende. Denne gang er muligheten for koblinger åpenbart til stede, ved at det er tre forhandlinger samtidig med samme ledelse på begge sider. Det skal dermed godt gjøres at forhandlingene ikke ses i sammenheng på noen måte. Men om sakskoblingen blir gjort eksplisitt, slik at forhandlingslederne i siste runder åpenlyst bytter redusert fiskeritoll mot kjøtt- og ostekvoter, er mer åpent.

EUs forhandlinger med Sveits er en interessant parallell til de norske forhandlingene. Mens EØS-avtalen bidrar til å strukturere, regulere og isolere ulike saksområder fra hverandre, har Sveits en løsning der alle deler av samarbeidet er koblet med alle. Dersom en av avtalene ryker, vil i realiteten alle avtalene falle. Dette er den såkalte giljotinklausulen. Mellom EU og Sveits er det nå i realiteten en krise i forholdet. Dette skyldes dels at EU ikke lenger mener det er mulig å utvikle videre en «sveitsisk løsning» med et sett av bilaterale avtaler uten noen form for uavhengig overvåknings- eller tvisteløsningsorgan. EU ønsker derfor at Sveits skal bevege seg mer i retning av EØS, men Sveits stritter imot. Den andre betente saken gjelder migrasjon, der Sveits etter en folkeavstemning fattet vedtak som bryter med prinsippet om fri flyt av arbeidskraft i det indre marked. Dersom dette ikke blir løst innen februar 2017, truer EU med å si opp avtalene med Sveits (Schwok, 2014). I forhandlingene med Sveits har EU den holdning at forholdet er i ubalanse og at alle temaer er koblet sammen. Overfor Norge, derimot, er EUs holdning (på tross av ostetollen) at det er en fundamental balanse mellom rettigheter og plikter.⁷⁰ På grunn av de institusjonelle rammene rundt EØS-avtalen, kan dermed forholdet og forhandlinger i større grad skjøttes som «business as usual», styrt av rutiner og fagekspertene på de ulike sakfeltene og uten vekt på sakskoblinger.

70 Basert på intervjuer i april 2015.

Det kan også være andre grunner til at EU ikke har koblet fisk og landbruk i senere EØS-forhandlinger:

- EU har med sin nåværende strategi oppnådd økt markedsadgang i Norge, og eksporten av landbruksvarer har økt betydelig. De kan dermed tenke pragmatisk at den nåværende og partielle tilnærmingen virker.
- EU vet at landbruket er en politisk kontroversiell sak i Norge og at for radikale reformer kan utløse en politisk konflikt, eventuelt slik at Norge nekter å godta avtalen. De vet fra to avstemninger om medlemskap at det er en reell risiko.
- En tredje mulighet er en form for «politisk tretthet»: EU har i kjølvannet av den økonomiske krisen mange vanskelige saker, og leter ikke etter store reformer med mindre det er et erklært problem. Uttalelsene om «balanse» kan tolkes i denne retning.
- I Ryes analyse av EØS-forhandlingene i 1991 (kapittel 7) kommer det også fram at EUs forhandlingsmakt kunne vært større hvis sakene ble forhandlet separat, ifølge norske deltakere i forhandlingene. Slike betraktninger kan også være av betydning for EUs forhandlingsstrategi.

Det er også mulig at Norge har vært forsiktig i forhandlingene og ikke stilt radikale krav om frihandel med fisk. I noen intervjuer ble det gitt uttrykk for at Norge ofte var konservativt og for forsiktig i forhandlingene. Dette kan tolkes som et utsagn om forhandlerne, men alternativt også om de politiske rammene for forhandlingene. Norske myndigheter vet kanskje fra historien at det kan komme motkrav på landbruk dersom de reiser radikale krav om fisk. I 2015 kan regjeringen ikke uten videre regne med støtte fra mellompartiene for landbruksliberalisering: Europa-minister Helgesen ville i 2013 fjerne «ostetollen», men Venstre og Kristelig Folkeparti sa nei, og dermed var det ikke flertall i Stortinget. Analysen i noen av de historiske kapitlene tyder på at Norge i bilaterale forhandlinger inntil for 50 år siden i større grad kunne bytte fisk mot landbruk enn tilfellet er i dag, og at slike koblinger var lite kontroversielle. Tvert om var det hjemlig politisk støtte for et økt gjensidig varebytte. Landbrukets politiske innflytelse i Norge betyr derfor en selvpålagt barriere i Norges handelspolitiske

forhandlinger. Men som kapittel 9 om teko-proteksjonismen viser, kan støtten til en proteksjonistisk politikk fort forsvinne – spesielt hvis den framstår som ineffektiv eller urimelig.

Når er sakskoblinger effektive?

EU består av mange land, og en sakskobling kan bli mindre effektiv dersom gevinster og tap går til ulike land. For eksempel: Spania godtar neppe frihandel for fisk fordi Bulgaria får mer penger. På 1990-tallet var Spania den største mottakeren av EØS-midler, og på samme tid en skarp motstander av frihandel med fisk. EØS-midler kunne da i prinsippet virke som en kompensasjon for at Spania ga etter for markedsadgang for fisk. Etter 2004 har Spanias andel av EØS-midlene blitt drastisk redusert, slik at denne koblingen ikke lenger er så effektiv.

Mer generelt kan vi spørre om EU-landenes interesser på ulike områder er korrelerte. Hvis dette er tilfelle, kan sakskoblinger bli mer effektive. Enkeltland kan da endre holdning fordi de får noe igjen på et annet felt. Som en grov test på dette har vi i tabellen i vedlegget rangert de 28 EU-landene ut fra (i) deres andeler av EUs landbruks-eksport, (ii) andeler av EUs fiskeeksport og -produksjon, (iii) deres uttelling for EØS-midler i 2009–14 og (iv) andelen arbeidsløse under 25 år. Den siste indikatoren tas med fordi EU i forhandlingene med Norge i 2014 lanserte tiltak mot ungdomsarbeidsløshet som ett mulig tiltak fra norsk side. Hvis vi regner ut korrelasjonen mellom de fire indikatorene, får vi resultatet i tabell 3.1.

Tabell 3.1: Korrelasjon mellom EU-landenes interesser på ulike saksområder.

	Fisk	EØS-midler	Arb.løshet
Landbruk	0,57***	-0,14	0,12
Fisk		0,13	-0,16
EØS-midler			-0,29

Merknad: Pearson-korrelasjoner basert på data i tabellvedlegg. *** betyr at korrelasjonen er statistisk signifikant på nivå 1 prosent eller bedre.

Stjerner (***) betyr her at det er en statistisk signifikant korrelasjon. EØS-midler og ungdomsarbeidsløshet er med andre ord ikke korrelert med verken landbruk eller fisk. Mellom fisk og landbruk er det derimot en positiv korrelasjon.⁷¹ Betydningen av dette er at det i gjennomsnitt er de samme landene som kan ha nytte av bedre markedsadgang for landbruk som kan være motstandere av at Norge slipper lettere til i EU-markedet for fisk. Dette tyder på at en sakskobling mellom fisk og landbruk kan være en effektiv strategi fra norsk side, og dermed gi gevinster av den typen som er drøftet i kapittel 4 av Harstad. En forutsetning er imidlertid at Norge vil og kan gi noe på landbruksområdet. Hvis strategien blir «ikke en ost å gi», er en kobling ikke nødvendigvis til fordel for fiskerinæringen.⁷²

En kobling mellom markedsadgang for sjømat og EØS-midler kan i dag også være en mindre effektiv strategi enn på 1990-tallet, ettersom de som får pengene i liten grad er de som kjemper for landbruk eller mot markedsadgang for fisk. Dette er den gjennomsnittlige effekten, og det kan være nyanser. For eksempel er Polen en viktig aktør som har noe å frykte – først og fremst i bearbeiding, dersom Norge får bedre markedsadgang for fisk – men som samtidig har stor interesse av EØS-midlene. Norge kan også forsøke å påvirke fordelingen av EØS-midler slik at den kan blidgjøre fiskemotstanderne i EU.⁷³

Konklusjonen er dermed at det kanskje kan ha noe for seg å koble fisk og landbruk i EØS-forhandlingene, mens koblingen mellom fisk og EØS-midler er mindre effektiv enn tidligere.⁷⁴ Analysen tyder også

71 Dette resultatet er likt uansett om vi beregner korrelasjonen ut fra rangering eller ut fra eksportandeler og verdier.

72 Det kan også være forskjell mellom ulike produkter, og for Norge kan det da lønne seg å gi mer for de landbruksprodukter som er viktige for EUs fiskerinasjoner.

73 EU har også en lang tradisjon med sakskoblinger internt i forhandlingene mellom medlemsland: Jeg støtter deg på sak A hvis du støtter meg på sak B. Dette innfører et nytt nivå, og gjør at landene kan opptre på en annen måte enn man skulle forvente ut fra næringsinteresser.

74 Man kan spekulere i om Norge på 1990-tallet burde ha utnyttet koblingen mellom EØS-midler og markedsadgang for fisk bedre, og reist mer radikale krav om frihandel med fisk. Et argument mot dette var at EØS-midlene var en midlertidig ordning, og Norge/EFTA var mer tilbakeholden med å bruke dette som forhandlingskort. På denne tiden hadde Norge også laksekonflikten med EU. Vi er ikke kjent med at det var noen direkte kobling mellom EØS-forhandlingenes utfall og utfasingen av EUs tiltak mot laks. Mer informasjon trengs for å gi klare svar om dette.

på at EEAS og Lisboa-traktaten så langt ikke har ført til en veldig mye sterkere koordinering på EU-siden, i alle fall overfor Norge. Inntrykket fra Brussel per april 2015 er at EU i lys av konflikter og krise er et overbelastet system, og at dette svekker handlekraften og evnen til utenriks- og handelspolitisk koordinering. Parlamentets økte betydning er reell, men gjelder bare saker som fanger nok politisk oppmerksomhet. For de saker som ikke er store eller konfliktfylte nok, er det mer «business as usual», der kommisjonen er den ledende aktøren. Det er da kommisjonen som informerer medlemmene i EFTA-komiteen og dermed er en sterk premissleverandør. Mens betydelige deler av EUs apparat er engasjert i TTIP, er EØS et mindre tema som ikke skaper den store dramatikken.

Norge må derfor forholde seg til et motsetningsfylt vesen på andre siden av forhandlingsbordet. Når den norske forhandlingsstrategien skal utformes, er det derfor viktig å ta hensyn til at det bak EU- eller EEAS-fasaden er motsetninger både mellom land og mellom de ulike generaldirektoratene.

Tabellvedlegg: Rangering av EU-28 ut fra (i) landbrukseksport, (ii) eksport og produksjon av fisk, (iii) midler og (iv) ungdomsarbeidsløshet.

	Landbruk					
	<i>Kjøttprod.</i>	<i>Melkeprod.</i>	<i>Grønnsaker</i>	<i>Korn</i>	<i>Matindustri</i>	<i>Landbruk og mat</i>
Andel i prosent av EU-28						
Belgia	8,21	7,71	10,42	2,93	8,89	8,46
Bulgaria	0,33	0,40	0,29	5,65	0,61	0,93
Danmark	8,46	4,69	0,56	1,77	2,86	3,56
Estland	0,14	0,48	0,06	0,44	0,35	0,28
Finland	0,29	1,22	0,04	0,62	0,29	0,58
Frankrike	7,65	14,34	8,76	32,06	14,08	12,91
Hellas	0,11	0,95	0,83	0,55	0,98	1,11
Irland	5,69	4,33	0,56	0,12	2,22	2,33
Italia	4,25	5,60	6,64	2,89	8,92	7,44
Kroatia	0,07	0,10	0,04	0,53	0,33	0,25
Kypros	0,01	0,18	0,30	0,01	0,02	0,06
Latvia	0,17	0,60	0,12	1,44	0,46	0,41
Litauen	0,53	1,38	2,19	2,69	0,79	1,02
Luxembourg	0,05	0,85	0,05	0,06	0,22	0,23
Malta	0,00	0,00	0,01	0,06	0,06	0,03
Nederland	17,56	17,78	29,29	2,66	14,64	17,74
Polen	7,83	4,34	4,50	3,99	4,45	4,46
Portugal	0,41	0,75	1,08	0,13	1,47	1,11
Romania	0,53	0,35	0,39	9,49	0,65	1,19
Slovakia	0,35	0,74	0,15	1,23	0,58	0,75
Slovenia	0,16	0,33	0,07	0,16	0,23	0,21
Spania	9,17	2,41	23,59	2,07	5,90	7,96
Storbritannia	4,03	3,51	1,98	1,75	7,44	5,22
Sverige	0,28	0,96	0,43	0,93	1,50	1,13
Tsjekkia	0,58	1,69	0,51	2,39	1,47	1,43
Tyskland	18,31	20,78	5,40	15,32	16,34	15,25
Ungarn	2,26	0,90	1,08	6,22	1,57	1,78
Østerrike	2,56	2,64	0,67	1,83	2,68	2,18

Merknad: Tallene er for 2013 (eksport av landbruksvarer og fisk); 2009–2014 (EØS-midler); 2012 (produksjon av fisk) og 2014 (ungdomsarbeidsløshet).

Eksport 2013	Fisk			EØS-midler	Ungdomsarbeidsløshet (under 25 år)
	Produksjon 2012		Gj.snitt fisk		
	Fangst	Oppdrett			
Andel i prosent av EU-28				Mill. EUR	% av arbeidsstyrken
3,86	0,53	0,00	1,46	0	23,2
0,14	0,21	0,47	0,27	168	23,8
10,97	10,83	2,66	8,15	0	12,6
1,00	1,45	0,03	0,83	81	15,0
0,24	3,59	1,00	1,61	0	20,5
6,11	9,17	16,20	10,49	0	24,1
3,20	1,29	10,88	5,13	141	52,4
2,52	5,94	2,85	3,77	13	23,9
2,05	4,32	12,86	6,41	0	42,7
0,62	1,38	0,84	0,95		45,5
0,14	0,03	0,34	0,17	13	35,9
0,74	2,03	0,05	0,94	127	19,6
1,47	1,44	0,28	1,06	151	19,3
0,06				0	21,2
0,60	0,05	0,32	0,32	8	11,8
12,40	7,48	3,65	7,84	0	12,7
5,61	4,27	2,55	4,15	1137	23,9
3,40	4,26	0,82	2,83	134	34,7
0,09	0,08	0,79	0,32	404	24,0
0,07	0,04	0,10	0,07	151	29,7
0,02	0,01	0,09	0,04	45	20,2
12,65	20,03	20,89	17,86	216	53,2
9,13	13,60	16,06	12,93	3	16,9
14,93	3,26	1,09	6,43	0	22,9
0,52	0,09	1,64	0,75	243	15,9
7,22	4,47	2,08	4,59	0	7,7
0,11	0,14	1,20	0,49	288	20,4
0,12	0,01	0,23	0,12	0	10,3

Datakilder: Eksport – fra WITS/COMTRADE; produksjon av fisk – fra FAO Fisheries and aquaculture statistics yearbook 2012, Fish, crustaceans, molluscs etc.; EØS-midler – fra NOU 2012: 2, side 765; ungdomsarbeidsløshet – fra Eurostat (andel av arbeidsstyrken under 25 år).

KAPITTEL 4

Koblinger og forhandlinger – bakgrunnsteori

Bård Harstad

Dette kapitlet presenterer både elementær teori og nyere forskning på forhandlingsteori og effekter av koblinger. Med enkle figurer og illustrasjoner vil vi kunne se hvordan koblinger kan tjene alle parter i visse tilfeller, mens en kobling i andre tilfeller kan være ugunstig for noen land, og disse landene vil kunne oppfatte koblingen som et pressmiddel. Koblinger kan også påvirke hvor effektive forhandlingene vil være i forkant og om avtalen vil bli ratifisert og håndhevd i etterkant.

Introduksjon

Dette kapitlet tar utgangspunkt i forhandlingsteori, og gir en oversikt over effekten av å lenke avtaler på ulike områder. Som de øvrige kapitlene illustrerer, er dette viktig i mange tilfeller. Ett eksempel er hvorvidt man skal koble forhandlingene om markedsadgang for fiskeriprodukter med liberalisering av landbruksprodukter. Et annet eksempel er hvorvidt klima- og miljøavtaler burde kobles til forhandlinger om frihandelsavtaler. I begge tilfeller vil det være sterke krefter både for og imot en slik kobling, selv om effekten av en kobling ikke alltid er så klar. Vi må spørre oss om hvordan utfallet av sak A (enten dette er fisk eller klima) vil påvirkes av en eventuell kobling mot sak B (som kan være landbruk eller frihandel, mer generelt). Vil alle parter tjene på en link? Hvis ikke: Hvem vil tjene og hvem vil tape? Hva er effekten av en kobling på håndhevelsen i etterkant eller på selve forhandlingene i forkant, og hva skjer om vi kan forhandle om selve forhandlingsagendaen?

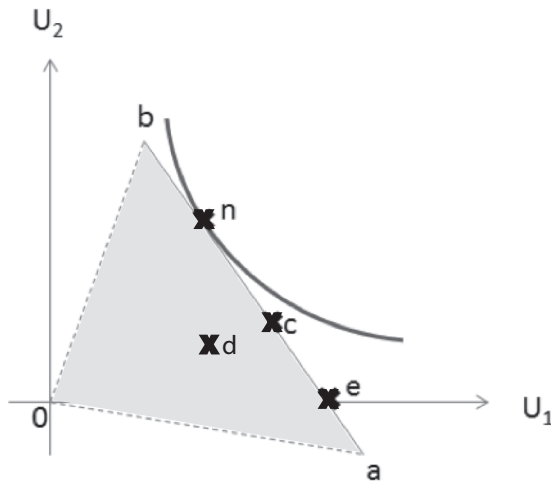
Spørsmålene er avgjørende og viktige, uansett om det er Norges interesser eller samfunnsøkonomisk effektivitet som bekymrer. For å kunne diskutere spørsmålene prinsipielt, vil det neste avsnittet forklare noen viktige begreper, nemlig hva som menes med en forhandling, et forhandlingsrom og et forhandlingsutfall. I påfølgende avsnitt vises det at en kobling ofte er nødvendig for å komme noe sted som helst. Selv når en kobling ikke er strengt tatt nødvendig, vil det ofte lønne seg for begge parter (fjerde avsnitt). I andre tilfeller kan én part tjene på koblingen, mens en annen part kanskje taper (femte avsnitt). I så fall vil den andre parten kanskje oppfatte koblingen som et pressmiddel, selv om dette neppe er et fungerende motargument. De påfølgende avsnittene diskuterer saker som er komplementære eller substitutter, det belyses hvordan en kobling påvirker håndhevelsen og forhandlingsstrategien, og jeg diskuterer nasjonale interessekonflikter og såkalte tonivåspill. Til slutt diskuteres hvordan man kan forhandle om selve agendaen. Med dette får vi belyst alle spørsmålene som ble stilt ovenfor.

Forhandlingsrom og forhandlingsutfall

I praksis er det vanskelig å kvantifisere og tallfeste hvor mye et land vil tjene eller tape på en gitt internasjonal avtale. Ethvert land har mange næringer og interessegrupper, og mens noen vil tjene på avtalen, vil andre tape. I prinsippet vil man kunne lage nytte-kostnadsanalyser der man summerer tap og gevinster for de ulike gruppene – for hver gruppe kan man regne ut estimat basert på næringsstruktur og handelsmønstre. Det er summen av disse estimatene som bestemmer en politikers eller et lands nasjonale interesser. Disse vanskelighetene hoppes bukk over i dette kapitlet (men de er diskutert nedenfor, til en viss grad, senere i kapitlet). Isteden vil jeg la U_1 representere nyttenivået i land 1, mens U_2 er nyttenivået i land 2. Nytteneivåene kan representere bruttonasjonalprodukt, eller velferd mer generelt. Disse nivåene måles relativt til utgangspunktet, eller situasjonen uten avtale. Dermed vil $U_1 > 0$ bety at land 1 vil tjene på avtalen, mens $U_2 < 0$ betyr at land 2 taper på avtalen. En slik avtale er illustrert som punkt a i figur 4.1. Figuren måler land 1 sin nytte på den horisontale akse,

mens land 2 sin nytte er målt på den vertikale akse. Ethvert punkt i figuren (som, for eksempel, punkt a) gir dermed to tall: ett for U_1 og ett for U_2 .

En annen type avtale er illustrert som punkt b i samme figur. Siden punkt b ligger til venstre for punkt a , er U_1 mindre for avtale type a enn for avtale type b . Land 1 vil dermed tjene på avtale a , selv om også avtale b er bedre enn ingen avtale (punktet ligger til høyre for origo). For land 2 er det motsatt: Punkt b ligger over punkt a , noe som betyr at U_2 er høyere for b enn for a . Land 2 foretrekker dermed avtale b over avtale a .



Figur 4.1: Forhandlingsrommet er arealet i triangelet.

En forhandling mellom to land betyr at begge landene har en finger eller to med i beslutningen. Dersom land 1 bestemte alene, ville vi ikke kalt beslutningsprosessen for en «forhandling». Nå kan forhandlingsmakten selvsagt være ulikt fordelt mellom de to landene, men om avtalen er frivillig, vil begge landene kreve at de skal tjene på avtalen, og i alle fall ikke tape. Om land 1 og 2 forhandler om hvorvidt de skal signere avtale a eller ikke, så vil land 2 avslå siden $U_2 < 0$ betyr at avtalen gir land 2 en nytte som er mindre enn utgangspunktet. En avtale av type b gir derimot begge landene en positiv gevinst. Dersom de to landene forhandler om hvorvidt de skal signere avtale b , eller

ingen avtale, vil begge se seg tjent med å signere avtale b heller enn å forbli i utgangspunktet (som er origo).

Forhandlingsrommet er definert som alt det er mulig å forhandle seg frem til. Dersom punkt b ikke eksisterer, er forhandlingsrommet kun punkt a i tillegg til utgangspunktet, som er origo (0). Dersom både avtaletype a og avtaletype b er mulige avtaler (men maksimalt en av dem kan bli signert), er forhandlingsrommet a , b og 0.

Vanligvis vil det selvsagt være mer enn ett eller to punkt som er mulige avtaler. Det er ingen ende på hvor fantasifulle politikere kan være når det gjelder å endre på en liten detalj her og en annen detalj der. Slike justeringer vil endre nyttenivåene U_1 og U_2 og utgjøre flere punkter i figuren og i forhandlingsrommet. Dersom justeringene kan være så små man bare ønsker, vil forhandlingsrommet bli et areal, og ikke bare et sett av punkter. Et slikt areal kan være det skraverete arealet i figuren. Arealet kan dannes ved å tenke seg at om a er mulig, og også b er mulig, så burde også enhver blanding av dem være mulig, inkludert avtaletypene som er svakere eller nærmere utgangspunktet (origo). I så fall vil a , b og 0 spenne ut et areal som inkluderer alt som er mulig, altså forhandlingsrommet. Alternativt kan man starte med det skraverete forhandlingsrommet, og så bemerke at dette rommet kjennetegnes av de ekstreme punktene a , b og 0.

Forhandlingsløsningen er punktet i figuren som de to landene til slutt blir enige om. Forhandlingsløsningen må selvsagt være mulig, og dermed må det være et punkt i det skraverete arealet. Det kan kanskje virke nokså håpløst å gjette seg til hvilket forhandlingsutfall man vil få, hvis vi på forhånd kun kjenner forhandlingsrommet. Men elementær logikk kan føre oss et godt stykke på vei. For det første vet vi at om avtalen er frivillig, slik at vi snakker om reelle forhandlinger og ikke bare ett lands maktbruk overfor et annet, må begge landene tjene på avtalen. Punktet kan altså ikke ligge under den horisontale akse (som punkt a) eller til venstre for den vertikale (det siste trenger vi ikke å bekymre oss for, for ingen punkter til venstre for den vertikale akse ligger i forhandlingsrommet). I tillegg kan vi håpe at avtalen ikke vil domineres av en annen type avtale. Punkt d , for eksempel, gir begge land lavere nytte enn de vil kunne få i punkt c .

En Pareto-optimal løsning er definert som et utfall, eller punkt, som er slik at ingen andre mulige løsninger kan gi begge land høyere

nytte. Avtale d er ikke Pareto-optimal, men avtale a , b og c er alle Pareto-optimale. For alle disse løsningene vil det være slik at man ikke kan finne en annen mulig avtale som er bedre for begge land. Ja, faktisk er alle punkter på linjen mellom a og b Pareto-optimale løsninger. Punktene under eller til venstre for linjen er ikke Pareto-optimale. For alle avtaler som kjennetegnes ved et punkt innenfor (for eksempel punkt d) vil det finnes en annen avtale som er bedre for begge (for eksempel punkt c). Det må være lov å håpe på at de to landenes representanter forhandler seg frem til en Pareto-optimal avtale (motargumenter er diskutert i senere avsnitt). I så fall vil forhandlingsløsningen være et punkt på linjen mellom a og b . Siden begge land må tjene på avtalen, kan vi videre si at løsningen må ligge mellom b og e i figuren.

Nashs forhandlingsløsning er en måte å spesifisere ytterligere hvilken avtale man vil forvente er rimelig. John Nash presenterte fem aksiom og viser at om disse holder, vil forhandlingsløsningen bli det punkt som maksimerer det såkalte Nash-produktet (Nash, 1950). Nash-produktet er U_1 multiplisert med U_2 , altså $U_1 U_2$. Når vi vurderer en mulig avtale, som punkt n i figuren, vil vi etter å ha målt de to nyttenivåene lett kunne regne ut Nash-produktet. Deretter vil vi kunne regne ut alle andre punkter i diagrammet som kan gi det samme Nash-produktet. Mengden av alle disse alternative punktene utgjør den kurvede linjen i figur 4.1. Slik det er tegnet, er det altså ingen andre punkter i forhandlingsrommet som gir det samme (eller høyere) Nash-produktet enn punkt n . Punkt n er derfor Nashs forhandlingsløsning.

Andre økonomer og matematikere har foreslått andre forhandlingsløsninger. Det vanligste er kanskje å sette opp forhandlingene som et strategisk «spill» slik at man kan bruke matematisk «spillteori» til å analysere forhandlingen. Et standard forhandlingsspill lar land 1 og land 2 bytte på å foreslå en type avtale (Rubinstein, 1982). Hvis forslagene kan utveksles hyppig (og sidebetalinger kan tillates), kan også slike forhandlinger føre oss mot punkt n i figuren.⁷⁵ Dette kapitlet vil ikke legge avgjørende vekt på nøyaktig hva forhandlingsløsningen vil være, annet enn at det gjerne vil være et Pareto-optimalt punkt som

75 Det er faktisk mange ikke-kooperative spill som gir forhandlingsløsningen til Nash (1950) som en likevekt, se f.eks. Nash (1953), Binmore, Rubinstein og Wolinsky (1986), Binmore (1987) eller Rubinstein, Safra og Thomson (1992).

gir begge landene positiv nytte i forhold til utgangspunktet. (Senere avsnitt vil diskutere når punkt som ikke er Pareto-optimale likevel kan være mer rimelige).

Koblinger kan være nødvendige

Forhandlingsrommet skissert i forrige figur er knyttet til en bestemt sak, med mange mulige løsninger for denne spesifikke saken. La dette være sak A .

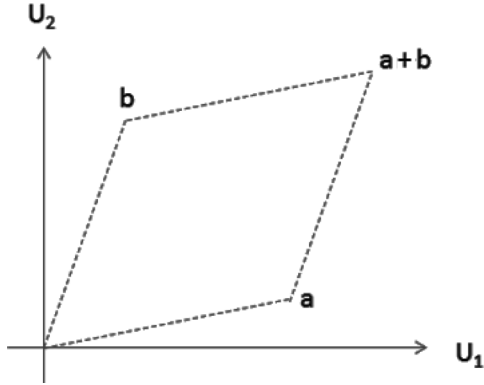
I tillegg til sak A kan det finnes en annen sak, referert til som sak B . Også sak B vil et forhandlingsrom, og dette forhandlingsrommet kan være helt annerledes enn for sak A . Som et eksempel kan A være liberalisering av handel med fisk, mens sak B kan være handelsliberalisering av landbruksprodukter.

Dersom løsningen i sak A gir nyttenivå U^A_1 til land 1 og U^A_2 til land 2, kan løsningen i sak B gi U^B_1 til land 1 og U^B_2 til land 2. Totalt nyttenivå er da $U_1 = U^A_1 + U^B_1$ og $U_2 = U^A_2 + U^B_2$ for henholdsvis land 1 og 2.

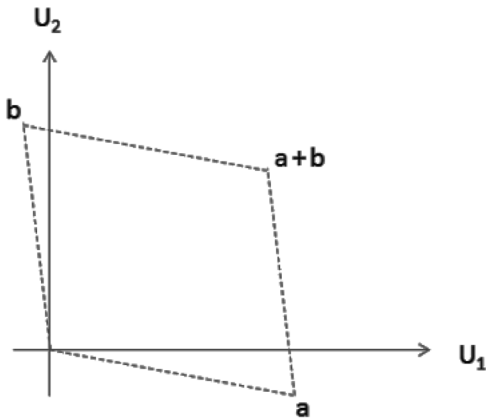
Figur 4.2 illustrerer hvordan de to gevinstene kan summeres. For å forenkle har vi her antatt at forhandlingsrommet for sak A kun består av punkt a mens forhandlingsrommet for sak B består av punkt b (i tillegg til origo). Når begge avtaler gir begge land en positiv gevinst, vil det ikke være noe å tjene eller tape på en kobling. De totale nyttenivåene for begge land blir det samme, uansett om de to sakene er koblet eller ikke.

Det blir annerledes hvis de to avtalepunktene ikke er Pareto-optimale i forhold til utgangspunktet, slik som i figur 4.3. Dersom partene forhandler om de to sakene hver for seg, vil de ikke bli enige om noe som helst: Land 2 vil nekte å signere avtalen om sak A , mens land 1 vil nekte å signere avtalen om sak B . Hvis de to sakene derimot er koblet, vil det være mulig å bli enige om pakken som består av begge de to sakene. Ja, av alle de fire mulige løsningene i forhandlingsrommet, som nå er $\{0, a, b, a+b\}$, er det kun det siste alternativet ($a+b$) som er Pareto-optimalt og akseptabelt for begge. I slike tilfeller – der én part vil tjene på en sak, mens den andre vil tape – er en kobling nødvendig for å kunne få gjennomført saken. Det er opplagt at slike tilfeller er

mulig selv om forhandlingsrommet for hver sak ikke bare er et punkt (i tillegg til origo), men et helt areal i diagrammet (dersom arealet ligger under eller til høyre for aksene).



Figur 4.2: Sakene kan her kobles uten at det har noen effekt.



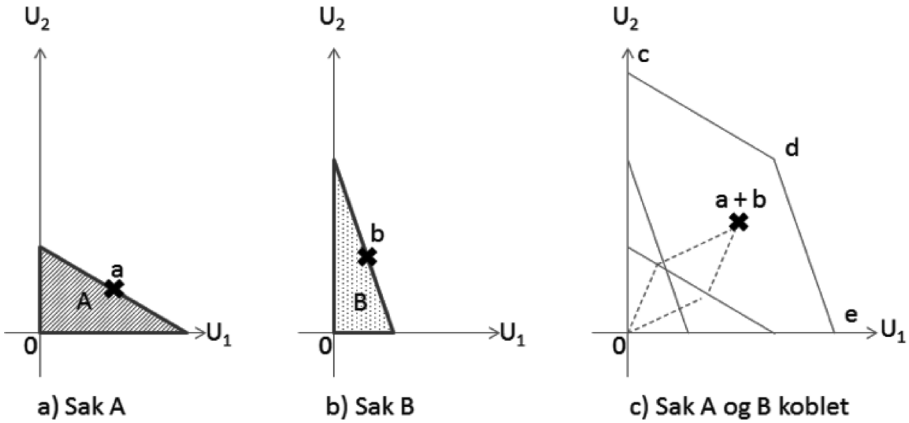
Figur 4.3: I andre tilfeller, som her, er koblinger helt nødvendige.

Det er selvsagt en rekke eksempler på nødvendige koblinger. Kanskje vil landbruksliberalisering være negativt for noen norske beslutningstakere, mens liberalisering av fiskeriprodukter vil være positivt. Motsatt kan det være på De britiske øyer, som allerede har et konkurranse-dyktig landbruk samtidig som deres fiskeoppdrett gjerne vil skjerme seg fra konkurransen med norsk oppdrett. En kobling mellom de to «sakene» er da nødvendig for at begge land skal signere.

Noen koblinger vil tjene alle

Det ble bemerket ovenfor at hvis de to sakene er som illustrert i figur 4.2, vil hver avtale kunne bli signert hver for seg uten at kobling er nødvendig. Men dette blir annerledes dersom forhandlingsrommet for hver sak er mer enn ett punkt, slik at flere alternative (nærliggende) avtaler er mulige. I figur 4.4(a) er for eksempel forhandlingsrommet for sak A det skraverte arealet, mens for sak B er forhandlingsrommet det prikkete arealet. Om sak A blir forhandlet frem isolert sett, blir forhandlingsløsningen kanskje et punkt som a , og tilvarende kan punkt b bli forhandlingsløsningen når sak B forhandles isolert. Hver for seg er disse to forhandlingsløsningene Pareto-optimale, men kombinasjonen $a + b$ er ikke Pareto-optimal. Dersom man for sak A blir enige om et punkt lenger mot høyre, mens man for sak B blir enige om en sak lenger til venstre, vil den nye kombinasjonen kunne gi begge landene høyere nytte. En slik Pareto-forbedring vil vi kunne få til om vi kobler de to sakene ved forhandlingsbordet.

Hva er så det nye forhandlingsrommet når sak A og B er koblet? For å finne dette rommet kan man ta utgangspunkt i et hvilket som helst punkt i A og et annet hvilket som helst punkt i B . Når disse to summeres, vil vi få et nytt punkt som ligger over og til høyre for begge punktene. Dette nye punktet må ligge i det nye forhandlingsrommet når sakene er koblet. Slik kan man gå frem, punkt for punkt, før man forstår at det nye forhandlingsrommet blir arealet utspent av 0 , c , d og e , som illustrert i figur 4.4(c).



Figur 4.4: Begge land tjener på å koble avtalene, fordi $a + b$ ikke er Pareto-optimalt.

Siden $a + b$ ikke er Pareto-optimalt, vil ikke summen av disse punktene ligge på fronten av det nye forhandlingsrommet. De Pareto-optimale avtalene er på linjen $c-d-e$. Hva kjennetegner disse punktene?

Det som kjennetegner de Pareto-optimale avtalene er at vi for minst én sak, enten det er sak A eller B , velger en hjørneløsning (et ekstrempunkt). Så lenge vi ikke gjør dette, kan vi gå mot høyre i sak A og mot venstre i sak B , på en måte slik at begge land får høyere nytte. Slik kan vi fortsette helt til vi kommer til hjørnet av forhandlingsrommet av en sak. Med andre ord kan begge landene tjene på kobling av saker der man kan bytte tjenester eller ytelser helt til det er umulig (eller vanskelig/kostbart) å gjøre dette ytterligere.⁷⁶

Koblinger som tap og pressmiddel

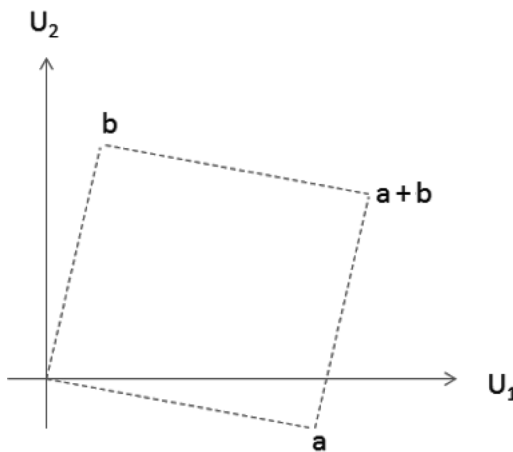
Det vil aldri være slik at *begge* land taper på en kobling. I så fall ville ikke avtalen være Pareto-optimal, siden det finnes en annen løsning

⁷⁶ Tollison og Willett (1979) og Sebenius (1983) diskuterte slike koblinger mer uformelt. En mer detaljert matematisk analyse, som gir grundigere belegg for argumentasjonene over, er tilgjengelig i Harstad (2001). En samtidig analyse ble skrevet uavhengig av Horstmann, Markusen og Robles (2000).

(eller et annet par av løsninger) som øker nytten til begge land. Imidlertid kan det godt være slik at koblingen fører til en løsning som er bedre for land 1, mens land 2 vil tape. I så fall er det land 1 som vil presse på for å koble de to sakene, selv om land 2 vil stritte imot.

Et slikt tilfelle er illustrert dersom sak A er representert ved punkt a , mens sak B er representert ved punkt b i figur 4.5. Om sakene forhandles isolert, er det kun avtale b som blir signert. Dette er ideelt for land 2. Land 1 kan få gjennomført avtale a kun om de to sakene kobles og ses under ett. Land 1 må dermed nekte å signere avtale b – en avtale som i og for seg er gunstig – kun for å få mulighet til å få gjennom avtale a i tillegg.

På dette tidspunktet (år 2015) kan EUs handelssanksjoner av Russland tjene som et eksempel. Sanksjonene er kostbare for begge land, så både EU og Russland ville foretrukket liberalisering (sak B). Men EU (land 1) vil i tillegg at Russland (land 2) skal trekke sine styrker ut av Ukraina (sak A). Dette er kostbart, og kanskje noe Russland ikke vil godta uten videre. EU håper at ved å koble de to sakene, blir pressmiddelet tilstrekkelig stort.



Figur 4.5: Land 1 tjener på å koble sakene, mens land 2 taper.

Komplementære saker

Så langt har vi antatt at verdien, og forhandlingsrommet, av sak A forblir uendret og konstant uansett om det også blir en avtale om sak B . I mange tilfeller vil dette være en urealistisk antagelse. For eksempel vil verdien av en avtale om patentrettigheter påvirkes av om man også har en avtale om å redusere handelsbarrierer for høyteknologiske produkter. Et annet eksempel er at en klimaavtale kan være mer verdifull om landene også har blitt enige om å dele utgiftene til utvikling av ny og grønn teknologi.

Hvis verdien av avtale A øker når avtale B er signert (og omvendt), sier vi at de to avtalene er komplementære. Hvis verdien av avtale A synker når avtale B er signert (og omvendt), er de to avtalene substitutter. Om avtalene er substitutter, vil det av og til være optimalt å signere kun én av avtalene. Om avtalene er komplementære, kan det derimot være slik at avtalene hver for seg ikke vil ha tilstrekkelig mye for seg, men sammen er de verdifulle. Det kan da være nødvendig å koble de to sakene slik at partene ser at verdien er tilstrekkelig stor til at de er verdt å bruke politiske krefter på.

Håndhevelse av avtaler

Dette avsnittet diskuterer hvordan en kobling kan påvirke hvorvidt avtalen blir håndhevet og etterfulgt. Vi vet fra tidligere avtaler, som Kyoto-avtalen, at det kan være lettere å bli enige på papiret enn i praksis. Både Australia og Canada signerte forpliktelsene i Kyoto-avtalen, men ingen dem har gjennomført lovnadene. En årsak til dette er at det er fristende å være gratispassasjer og la de andre bidra mens en selv forurenser som før. Fristelsen er spesielt stor om det ikke foreligger noen sanksjoner hvis et land gjør noe annet enn lovet. I internasjonal politikk har man ikke mange sanksjonsmuligheter. Rett nok blir Russland, som nevnt, i nåværende øyeblikk utsatt for handelssanksjoner, men slike sanksjoner har ikke vært aktuelle når det kommer til for eksempel klimaavtaler.

Lurer man seg unna forpliktelsene, vil i verste fall hele avtalen falle sammen slik at heller ingen av de andre landene vil bidra. Det

er mye litteratur i spillteori som analyserer hvorvidt dette kan være en tilstrekkelig motivasjon til å handle som lovet. Svaret er «ja», men kun dersom det er tilstrekkelig kostbart at avtalen bryter sammen.

Det er her en kobling kan hjelpe. Dersom to avtaler er koblet, kan i prinsippet et brudd på en avtale føre til at begge avtalene avsluttes eller bryter sammen (og ikke bare en av dem). I så fall blir konsekvensen av å gjøre noe annet enn lovet mye større, og motivasjonen til å etterfølge avtalen likeså. Det har ofte vært hevdet at selv om man skulle være så heldig å få mange land til å signere en klimaavtale, vil ikke landene kunne håndheve avtalen om man ikke samtidig kobler klimaavtalen med handelssanksjoner for de landene som bryter eller sluntrer unna sine forpliktelser.

Denne mekanismen kan selvsagt også være risikabel, nettopp fordi mer står på spill. Om motivasjonen til å gjøre som lovet er tilstrekkelig stor, er alt kanskje vel og bra. Men sett at det likevel skulle bli for vanskelig – for ikke å si umulig – for et land å gjennomføre sine lovnader. Dette kan for eksempel skje i nedgangstider. I så fall vil et uunngåelig brudd på en avtale kunne dra begge med seg. Risikoen er derfor større ved en slik kobling, så lenge vi ikke kan være helt sikre på at håndhevelsen vil fungere. Hvorvidt en kobling er ønskelig, vil da komme an på om denne risikoen er stor og hvorvidt de større sanksjonsmulighetene er nødvendige for å kunne motivere håndhevelse.⁷⁷

Effekten på selve forhandlingene og delegasjonen

Mens forrige avsnitt diskuterte hvordan en kobling kan motivere håndhevelsen i etterkant, vil jeg her diskutere hvorvidt en kobling gjør det lettere eller vanskeligere å komme frem til en avtale.

Vanskelighetene med å komme frem til en avtale består av flere ting. Ikke bare må flere land komme sammen og kaste forslag frem og tilbake, men ethvert land vil gjerne at motpartene binder seg til større forpliktelser mens en selv samtidig gjerne vil slippe lettere unna.

⁷⁷ Spagnolo (1999) og Limão (2005) analyserer i detalj hvordan koblingene kan påvirke håndhevelsen av avtalene.

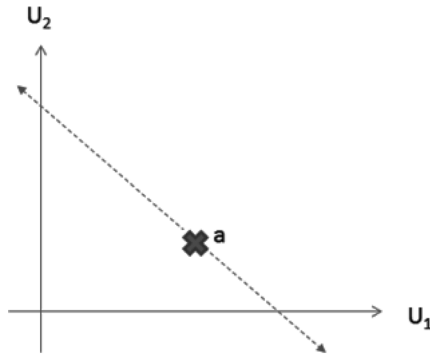
Noen land vil klare dette på en naturlig måte. Noen mener at land i nord, som Russland, vil ha lite å tjene på en klimaavtale, og for å få Russland til å signere må avtalen være gunstig for slike land. Hvis andre land forsøker å få en gunstig avtale, kan de forsøke å kopiere Russlands strategi og late som om også de er lunkne til en avtale. Dersom et lands egentlige verdi av en avtale er kjent kun av dette landet, mens den er mindre kjent av motpartene, kan signalisering av denne informasjonen kunne påvirke avtalen.

Hvordan signaliserer man lunkenhet til avtalen? Det er flere vanlige og mulige strategier. Én måte er å foreslå en lite ambisiøs avtale. Dersom forslaget godtas, kan avtalen bli mindre ambisiøs enn noen av partene ønsker – noe som i så fall ikke vil være Pareto-optimalt – men ingen av partene vil våge å foreslå noe mer ambisiøst i frykt av at dette vil avsløre en stor betalingsvillighet for avtalen. En stor betalingsvillighet kan føre til krav om å yte mer, siden de andre landene forstår at selv da vil landet med stor betalingsvillighet signere avtalen. Som et eksempel husker mange kanskje hvordan Polen forsøkte å få andre land i EU (som Danmark) til å ta en større del av byrden når Kyoto-forpliktelsene skulle gjennomføres på kontinentet.

En annen strategi er å avstå fra forhandlingene eller å avstå fra å komme med seriøse forslag. Dette kan ses på som en uthalingsstrategi, men det kan like godt være en strategi for å signalisere at landet har råd til å vente og til å leve uten avtalen, siden dette kan få motpartene til å forstå at de selv må bære en større del av byrden. Slike strategier burde nok få en stor del av «æren» for at internasjonale forhandlinger ofte tar svært lang tid.

Hvordan påvirker så en kobling slike strategier og mulighetene til å komme raskt frem til en god avtale? En kobling kan ha to effekter som er viktige i denne sammenhengen. For det første vil mer stå på spill, siden det ligger flere viktige saker på forhandlingsbordet. Dette kan gjøre det viktigere for land å bli sett på som tøffe eller lunkne for å vise forhandlingsmakt, og de kan ha sterkere motivasjon til å signalisere ved hjelp av utsettelse eller mindre ambisiøse forslag. For å illustrere dette på en enkel måte, kan man se på avtale a i figur 4.6. Om kun denne avtalen skal forhandles om, er det (i dette tilfellet) svært enkelt: Kun punkt a er Pareto-optimalt, så begge landene vil ønske å signere en slik avtale så raskt som mulig. Dersom forhand-

lingene er koblet med en annen avtale, vil mer kunne stå på spill. I figuren illustrerer den stiplede linjen forhandlingsrommet hvis sak a er linket til en så enkel sak som sidebetalinger fra land 1 til land 2. Med så mange alternative muligheter, kan det lønne seg å spille tøff eller lunken, med den konsekvens at avtale a vil kunne bli utsatt lenge før partene blir enige. Slik kan en kobling forsinke eller forhindre effektive forhandlinger.



Figur 4.6: En kobling (selv til sidebetalinger) forlenger konfliktområdet.

På den annen side kan en kobling gi gevinster for begge parter, som diskutert tidligere. I forhandlingene kan et forslag til løsning innebære at den ene parten vil yte mer for sak A hvis den får mer igjen i sak B , eller omvendt. Et lands forslag om å yte mer på sak A eller B (mot gjenytelser på den andre saken) vil kunne fungere som et signal på landets private informasjon. Siden et land kan signalisere på denne måten, blir det mindre nødvendig å bruke utsettelse eller forslag om mindre ambisiøse avtaler som signaliseringsstrategi. Spesielt når gevinstene ved å bytte ytelser er store, vil en kobling (i tillegg) kunne øke effektiviteten ved selve forhandlingene.⁷⁸

Signalisering ved ikke-ambisiøse eller forsinkede forslag er bare én måte å øke sin forhandlingsmakt på. En annen måte er å velge sin forhandlingsrepresentant strategisk. Om man velger en representant

⁷⁸ Forfatteren har selv forsket mye på slik signalisering, og argumentene i teksten er hentet fra Harstad (2007).

som er lunken til avtalen av politiske grunner, vil representanten kreve mer for å kunne bli interessert i å forhandle eller signere. Mange husker kanskje at EU i forhandlinger om handelsliberalisering for noen år siden stilte med en fransk representant som var tidligere landbruksminister. Akkurat som en kobling kan gi et land økt motivasjon til å signalisere forhandlingsmakt, kan koblingen gi et land ytterligere motivasjon til å velge en lunken representant.⁷⁹

Nasjonale interessekonflikter og flernivåspill

Så langt har analysen blitt forenklet ved å anta at ethvert land maksimerer nasjonale interesser eller gevinster. I virkeligheten er dette svært komplisert, siden en nasjon består av flere grupper som gjerne har ulike interesser. For å få gjennomslag må en politikk eller en internasjonal avtale ha tilstrekkelig stor støtte av tilstrekkelig mange eller viktige politiske grupper. Dette betyr at den som forhandler på vegne av et land, spiller et strategisk spill på to ulike nivåer: et internasjonalt nivå og et nasjonalt nivå.

En måte å illustrere flernivåspill på, er å kreve at internasjonale avtaler ikke bare må signeres ved forhandlingsbordet, men at de også må ratifiseres av lovgivende forsamlinger i hvert enkelt land i etterkant av forhandlingene (Putnam, 1988). For å bli ratifisert, må en avtale være gunstig for majoriteten av velgerne (eller for majoriteten av velgerne i den lovgivende forsamlingen). Ratifiseringen kan bli krevende dersom den lovgivende forsamlingen er splittet i sine interesser eller om de krever mer enn et enkelt flertall for å ratifisere avtaler (visse organ krever for eksempel et flertall på 2/3). Om ratifiseringen blir krevende, vil andre land måtte strekke seg mer for å kunne gi landet en avtale som er så god at ratifisering likevel blir sannsynlig. Av denne grunn kan krevende ratifisering på hjemmebane gi landet en sterk forhandlingsmakt internasjonalt.

I flernivåspill vil en kobling mellom ulike saker ha flere konsekvenser. I tillegg til effektene diskutert ovenfor, kan en kobling være

⁷⁹ Disse effektene er analysert i Harstad (2008, 2010), som viser når koblinger til sidebetalinger fører til en strategisk delegering som er så ugunstig at det ville vært mer effektivt å forhandle uten sidebetalinger.

nødvendig for å overbevise skeptiske grupper om at avtalen vil være gunstig. Selv om visse grupper i for eksempel Norge gjerne vil liberalisere landbruket uten å kreve noe i gjengjeld, vil gårdbrukernes interesseorganisasjoner kjempe imot om ikke saken kobles til noe som gjør den totale pakken tilstrekkelig attraktiv. Dersom også forhandlingspartneren har to grupper i landet som begge må gå god for pakken, kan man få i alt fire politiske grupper som alle må tjene på pakken av avtaler. Gitt innsikten vi har fått av figurene ovenfor, er det ikke vanskelig å gjette seg til at når enda flere grupperinger må tjene på avtalene, blir koblinger enda viktigere enn de var ovenfor da nasjonale interessekonflikter ble ignorert.

Politikk handler blant annet om å velge sine støttespillere med omhu. I det norske eksemplet er det ikke nødvendig med politisk støtte fra gårdbrukernes interesseorganisasjoner hvis man isteden har støtte fra andre mektige grupper. Den nasjonale delen av flernivåspillet kan derfor være nokså komplisert, og helt klart mer komplisert enn vi kan yte rettferdighet i dette kapitlet. I virkeligheten er heller ikke de to nivåene helt adskilte. Om en politikk har sterk støtte internasjonalt, kan det kanskje bli gjennomført med noe mindre støtte nasjonalt. Dersom visse typer politikk har relativt liten støtte nasjonalt (som økonomisk innstramning eller liberalisering av handel), kan dette likevel gjennomføres dersom de ledende politikerne signerer en internasjonal avtale som krever dette, slik at politikerne kan skyldes på det internasjonale presset og dermed likevel ha en mulighet til å bli gjenvalgt. På samme måte kan en kobling mellom saker gjøre at sittende politikere kan få gjennomført saker som er upopulære nasjonalt dersom den totale pakken av saker er tilstrekkelig gunstig for tilstrekkelig mange politiske grupperinger.

Som diskutert ovenfor og av Putnam (1988) kan flernivåspillet være slik at de internasjonale forhandlingene kommer først, før det nasjonale politiske spillet starter. Men det kan like gjerne være motsatt. Thomas Schelling (1960) har forklart hvordan velgere og innbyggere gjerne vil velge sine politikere eller forhandlingsrepresentanter strategisk, og på en slik måte at man vil stille sterkt i de internasjonale forhandlingene. Dersom sakene er koblet ved forhandlingsbordet, vil man kanskje foretrekke å velge andre representanter, gjerne noen som er mer kravstore, siden det ved koblinger blir større potensielle

gevinster å hente ved forhandlingsbordet. Dette er også diskutert på slutten av det foregående avsnittet (og i forskningsartiklene Harstad, 2009 og 2010).

Forhandlinger om koblinger og sekvensielle forhandlinger

Når visse land tjener på en kobling, mens andre land taper, vil de være uenige om hvorvidt sakene skal kobles eller ikke. De som taper på koblingen vil kanskje forsøke å nekte, og kreve at man ser de to sakene isolert. Det er imidlertid å forvente at koblingen likevel vil finne sted. For å forstå hvorfor, kan man først anta at partene er rasjonelle nok til å forstå hva som blir løsningen om sakene forhandles hver for seg og hva løsningen blir om sakene ses under ett. Når begge de alternative løsningene kan predikeres og sammenlignes, vil en forhandling om agendaen i prinsippet være identisk med en forhandling om de to aktuelle løsningene (løsningen ved en kobling og løsningen totalt sett uten en kobling). Det er rimelig at utfallet av disse forhandlingene blir løsningen ved en kobling. Årsaken er at dette vil være løsningen ved en kobling, selv om løsningen uten en kobling likevel er en del av forhandlingsrommet. Så snart man forhandler om agendaen, har man i prinsippet åpnet opp for det koblede forhandlingsrommet, og da er det knapt noen vei utenom at utfallet blir koblingen.

Men selv om sakene er koblet, kan partene bli enige om å forhandle om dem sekvensielt – at de først prater om én sak, før de diskuterer den neste. Hvilken rekkefølge er da best?

Svaret kommer an på om den første saken blir gjennomført straks den er signert eller om de begge vil holdes igjen til hele pakken er avtalt. Om den første avtalen man kommer til enighet om blir gjennomført og implementert umiddelbart, vil det lønne seg å forhandle først om den saken som man anser som viktigst. (En enkel intuisjon for dette er at man da slipper å vente på noe som er viktig og dermed haster.)⁸⁰ Hvis man derimot må vente til man har kommet til

80 Fershtman (1990) har skrevet mer detaljert om dette.

enighet om begge sakene, blir det omvendt:⁸¹ Da kan det lønne seg å forhandle først om det som er viktig for motparten. En intuisjon for dette resultatet er at straks den første saken er signert, vil motparten bli svært utålmodig for å komme i land med den neste saken siden den første saken er så viktig. Utålmodigheten vil føre til større motytelser, og samlet sett en bedre avtale for det landet som lot motparten få forhandle om sin favorittsak først.

Dersom forhandlingene er effektive og forslag (og motforslag) kan utveksles hyppig, vil det ikke være en stor forskjell mellom de to rekkefølgene. Da vil det totale utfallet, så vel som utfallet for hver sak, være upåvirket av rekkefølgen. Løsningen blir da som beskrevet i figurene over.

Konklusjoner

Det er viktig å forstå effektene av å koble ulike saker i forhandlinger, enten det er snakk om handelspolitikk, miljøavtaler eller nedrustning. Etter å ha introdusert noen teoretiske konsepter, har dette kapitlet med enkle figurer vist situasjoner der alle land vil tjene på en kobling og andre tilfeller der et land vil tape på en slik kobling. Selv om utdypende kommentarer finnes ovenfor (mens detaljene finnes i artiklene i referanselisten), vil jeg her oppsummere noen av lærdommene:

1. En sak som er gunstig for land 1, men ugunstig for land 2, vil måtte kobles til en annen sak for at den skal kunne bli en mulig forhandlingsløsning.
2. Siden begge sakene da kan bli gjennomført, kan koblingen være en ulempe for land 2 dersom den andre saken uansett ville ha blitt gjennomført.
3. I mange tilfeller vil koblinger være gunstig for alle land, siden ytelser på én sak vil bli møtt av motytelser på en annen sak.

81 Se Busch og Horstmann (1997) og Herrero (1989). Også Acharya og Ortner (2012) diskuterer sekvensielle avtaler, og beskriver når partene vil forhandle om sak *A* straks heller enn å vente til også sak *B* kommer på bordet. In og Serrano (2002) analyserer et spill der en part kan foreslå en løsning for sak *A* eller for sak *B*, men ikke begge deler samtidig.

4. En kobling kan også gjøre de ulike avtalene mer stabile, siden man da kan straffe et land hardt om det går bort fra noen av forpliktelsene.
5. På den andre siden kan en kobling gjøre det vanskeligere å komme frem til forhandlingsløsningen, siden hvert land vil tjene mer på å signalisere forhandlingsstyrke eller lunkenhet når mer står på spill.
6. Ved innenlandske interessekonflikter kan koblinger være nødvendige for at avtalen skal kunne bli ratifisert, eller de kan brukes for å tvinge frem innenlandsk politikk som det ellers ville blitt politisk vanskelig å få gjennomslag for.
7. Så snart man åpner for forhandlinger om hvorvidt sakene skal kobles, er de i prinsippet allerede koblet. Det kan da bli umulig å forhandle om hver sak isolert.

Det må sies at diskusjonen ovenfor har sett bort fra mange viktige forhold som vil kunne påvirke argumentene. Representanten som forhandler på vegne av sitt land, er selvsagt ingen perfekt agent. Ofte vil ikke engang representanten kunne ha myndighet til å forhandle om annet enn sitt eget saksfelt. Når finansministrene i EU forhandler om skattepolitikk, kan de ikke plutselig gi løfter om handelsliberalisering eller forsvarspolitik. Begrensninger i myndighetsområde vil selvsagt redusere muligheten til å gjøre koblinger mellom ulike saker. Men dette er politisk bestemt, og ved de viktigste forhandlingene er det statslederne selv (eller de folkevalgtes forsamling) som er siste instans i beslutningsprosessen. Dermed kan et land kanskje unngå en kobling ved å sende en representant med begrenset saksområde. Når man på forhånd diskuterer nivået og myndigheten til forhandlingsrepresentantene, er det i virkeligheten mulige koblinger det blir forhandlet om.

Nasjonal politikk og internasjonale forhandlinger

Norsk handelspolitikk etter 1995

Arild Aurvåg Farsund og Oluf Langhelle

Innledning

I internasjonale handelsforhandlinger er det vanlig at land har både defensive og offensive interesser. I norsk handelspolitikk utgjør interessene til fiskeri- og jordbruksnæringene en slik motsetning. Det spesielle med Norge er at de defensive interessene kan plasseres i den ene ytterkanten i handel med jordbruksvarer og at de offensive interessene kan plasseres i den andre ytterkanten når det gjelder handel med fisk. Det kan derfor oppstå problemer når disse interessene møtes eller kobles i internasjonale handelsforhandlinger som omfatter begge. Dette gjelder EØS-, WTO- og EFTA-avtalene, samt i de bilaterale frihandelsavtalene som Norge har fremforhandlet i samarbeid med de andre EFTA-landene.

I dette kapitlet skal vi drøfte hvordan disse interessene har blitt avveid og prioritert i norsk handelspolitikk, med hovedvekt på perioden etter 1995. Et viktig poeng som ofte fremheves er at interessemotsetning har utgangspunkt i at jordbruket opererer under naturforhold som gjør næringen lite konkurransedyktig på pris både hjemme og ute, og den beskyttes derfor mot for sterk importkonkurranse. Fiskeri- og havbruksnæringen har derimot svært gunstige naturbetingelser og stort utviklingspotensial, og har derfor mest behov for åpne internasjonale markeder for fisk og fiskeprodukter. I norsk innenrikspolitik er det bred støtte til både den defensive og offensive interessen. Den norske utgangsposisjonen i internasjonale handelsforhandlinger har derfor vært et forsvar for høye tollmurer for landbruksvarer og et krav om lavest mulig toll for norsk fiskeeksport.

Det oppstår imidlertid dilemmaer i møte med andre lands offensive og defensive interesser, og i dette kapitlet er målet å forklare hvordan norske myndigheter håndterer dette i handelspolitikken. I den sammenheng vil vi vektlegge både innenrikspolitiske og utenrikspolitiske forklaringer. De sentrale spørsmålene som stilles, er: Hva er de viktigste prioriteringene i norsk handelspolitikk? Har den sterkt politiserte landbruksnæringen større innflytelse på prioriteringene i handelspolitikken enn den mer markedsorienterte fiskeri- og havbruksnæringen? Vektlegger Norge ulike næringsinteresser forskjellig ut fra om forhandlingene er multilaterale eller bilaterale? Og, eksisterer det en reell motsetning mellom de offensive fiskeri- og havbruksinteressene på den ene siden og de defensive landbruksinteressene på den andre?

Teoretiske perspektiver

Det finnes en rekke teoretiske perspektiver som er relevante når man skal diskutere relasjonene mellom ulike nasjonale interesser og forhandlingsposisjoner i internasjonal handelspolitikk. Et av de mest kjente er Robert D. Putnams «two-level game» (Putnam, 1988, se også Harstads kapittel i denne boken). Tonivåspill er en teori om internasjonale forhandlinger hvor det sentrale poenget er at regjeringen («statsmannen») må ta hensyn til både innenriks- og utenrikspolitiske begrensninger og muligheter. Således er Putnam svært kritisk til perspektiver som ser staten som en enhetlig aktør. I internasjonale forhandlinger må regjeringen balansere nasjonalt og internasjonalt press på to nivåer. På det ene nivået er internasjonale forhandlinger et spill mellom stater, men på det andre nivået er slike forhandlinger også et spill mellom ulike innenrikspolitiske aktører – et spill som i første omgang handler om forhandlingsposisjoner og strategier, og i neste omgang om å få ratifisert en avtale i Stortinget eller ikke (Putnam, 1988; Zartman, 2002; Sebenius, 2002).

I tonivåspill antas det at «the statesman» eller «chief of Government» (som for Norges del vil være regjeringen) er den sentrale strategiske aktøren i internasjonale forhandlinger. Regjeringen kan forsøke å påvirke både den nasjonale og den internasjonale arenaen samtidig. Ved å forfølge en todelt strategi, kan regjeringen forsøke å få gjennomslag

for en politikk som ellers ikke ville vært mulig nasjonalt. Tonivåspill åpner for dette, gjennom det Putnam kaller «synergistic linkage» på internasjonalt nivå. Slike synergiskapende koblinger kan føre til at det åpnes opp for politiske løsninger som ikke ville vært mulig å få gjennomslag for (Putnam, 1988, s. 447). Et nærliggende eksempel på en synergiskapende kobling i vår sammenheng er en situasjon der noen av partiene på Stortinget aksepterer en ny WTO-avtale, der Norge må gi konsesjoner på landbruk i bytte mot bedre markedsadgang på områder som fisk og fiskeprodukter, og hvor partiene uten et slikt bytte ikke ville gitt slike konsesjoner. Det er den internasjonale dimensjonen som eventuelt kan skape grunnlag for nye nasjonale allianser og sikre ratifisering av en avtale som medfører endringer i landbrukspolitikken som det ellers ikke ville vært mulig å gjennomføre.

Om det eksisterer en synergiskapende kobling eller ikke, er strengt tatt ikke mulig å avgjøre før i ettertid. En sakskobling i seg selv er ikke tilstrekkelig for å skape en synergiskapende kobling. Men vissheten om at synergiskapende koblinger er en reell mulighet i internasjonale forhandlinger, gjør det mulig å legge opp strategier som tar sikte på å *skape* slike koblinger (synergiskapende strategier). Avhengig av aktørenes interesser, er mange aktører både nasjonalt og internasjonalt interessert i å skape bestemte sakskoblinger og å unngå andre. Sakskoblinger er av den grunn ofte kontroversielle. Som vi skal komme tilbake til, inngår slike sakskoblinger som en sentral del av det politiske spillet i WTO-forhandlingene både på nasjonalt og internasjonalt nivå, og også mellom nivåene.

Det at både Uruguay- og Doha-rundene har vært såkalte single undertaking («ingenting er avgjort før alt er avgjort») hvor både landbruks- og fiskeriinteressene inngår som forhandlingsområder, illustrerer ideen om at forhandlingene er et spill der partene kan bytte gjennomslag på ett område mot innrømmelser på et annet. Perspektivet fremstår i noen grad som dekkende for hvordan stormaktene utformer og forhandler om gjennomslag for sine interesser, og det er et mer åpent spørsmål om vi faktisk kan se småstater som Norge som «spillere» i internasjonal handelspolitikk.

Samtidig finnes det perspektiver som vektlegger innenrikspolitikens betydning for forhandlingsposisjoner internasjonalt. Klassikeren her er E.E. Schattschneider, som i en studie fra 1934 påpekte at pro-

teksjonistiske interesser hadde større gjennomslag i handelspolitikken enn de som tjente på frihandel. Dette fordi interesser som blir truet av import tenderer å være mer konsentrerte og i stand til å fremme sitt ståsted på den politiske arena enn den mer diffuse gruppen som tjener på mer handel. Det er også en ubalanse mellom næringer som gjør det godt og de som har problemer. Den første gruppen vil konsentrere oppmerksomheten om markedsmuligheter, mens den andre vil søke å påvirke politikerne slik at de får et beskyttet hjemmemarked. I norsk sammenheng gir dette perspektivet utgangspunkt for å analysere om det er forskjeller mellom hvordan interessene til fiskeri- og landbruksnæringene håndteres.

Landbrukets innflytelse på norsk handelspolitikk er dokumentert i en rekke studier (Espeli, 1992; Langhelle, 2001, 2005; Veggeland, 2004; Farsund, 2014a, 2014b). Den tette koblingen mellom Landbruks- og matdepartementet og næringens organisasjoner fremheves som viktig i den sammenheng. Utgangspunktet er ofte Knut Dahl Jacobsen sin klassiske studie av fiskeri- og landbruksforvaltningen, der han knytter landbrukets politiske påvirkningskraft til at landbruksforvaltningen tidlig utviklet en profesjonsbasert klientorientering «hvor det grunnleggende hensyn gjaldt klientens velferd» og at fiskerisektoren «mangler ikke bare en velutbygd offentlig etat, men etaten er også gjennomgående mindre klientorientert i forhold til fiskerne» (Jacobsen, 1965, s. 157–158).

I dette kapitlet tar vi utgangspunkt i perspektivene over. Det vil si at vi fokuserer på samspillet mellom det internasjonale nivået og det som skjer i nasjonal politikk, og videre betydningen av institusjoner, aktører og deres interesser og ideer i nasjonal politikk, hvor institusjoner ses både som arenaer for aktører som representerer og fremmer ulike interesser og ideer samt som normer og rutiner som regulerer politiske prosesser (Langhelle, Rommetvedt & Farsund, 2014, s. 9).

Ut fra disse perspektivene er hovedhypotesen at det er en klar kobling mellom politiske prosesser på det nasjonale og det internasjonale nivået, hvor regjeringen må forholde seg til andre lands interesser og samtidig sikre støtte for nasjonale forhandlingsposisjoner. Her spiller sektorpolitikken organisering en betydelig rolle for innholdet i norske forhandlingsposisjoner og strategier. I hvilken grad sektordepartementene Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeri-

departementet⁸² klarer å få gjennomslag for «sine næringsinteresser» i norske handelspolitiske forhandlingsstrategier, er det underliggende spørsmålet her. I den sammenheng vil vi si noe om hvem aktørene er, hvilke interesser som forsøkes ivaretatt og hvordan dette er idémessig forankret i det politiske systemet.

Sektorpolitikkenes betydning for norske posisjoner i handelspolitikken

Handelspolitikk er som vi har understreket både innenriks- og utenrikspolitikk. I det følgende beskrives de sentrale særtrekkene ved sektorpolitikken på fiskeri- og landbruksområdet, samt handelspolitikk som utenrikspolitikk.

Jordbrukspolitikken

Norsk jordbrukspolitik er forankret i et sett av robuste og fleksible institusjoner (Farsund, 2014b). Den viktigste er Hovedavtalen for jordbruket som ligger til grunn for de årlige jordbruksforhandlingene mellom staten på den ene siden og Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag på den andre. Forhandlingene skal i utgangspunktet dekke temaene inntektsutvikling og markedsreguleringer, men i praksis forhandles det også om næringens politiske rammebetingelser. Det korporative forhandlingssystemet ble etablert i 1950, og til tross for at denne type løsninger har blitt nedbygd i andre sektorer, har de blitt videreført innenfor landbruksområdet (Farsund, 2004; Haga, 2009).

Jordbruksavtalen sikrer bondeorganisasjonene betydelig innflytelse på utformingen av den nasjonale jordbrukspolitikken, men forhandlingssystemet har også implikasjoner for norske posisjoner i internasjonale handelsforhandlinger. Dette poenget kan illustreres med et sitat fra Per Harald Grue, som i forbindelse med at forhandlingene i Doha-runden ville påvirke jordbrukets rammevilkår og inntekter, fremhevet følgende: «Det var derfor erkjent og akseptert av både ulike regjeringer og Stortingets organer at jordbrukets organisasjoner skulle

82 Dette departementet ble etablert som følge av regjeringsskiftet høsten 2013. Vi vil primært konsentrere oss om departementsstrukturen før regjeringsskiftet.

ha og måtte ha en innflytelse på disse spørsmål» (Grue, 2014, s. 457). Sitatet kan også ses som en bekreftelse av gyldigheten til Knut Dahl Jacobsens (1964) observasjon om at Landbruksdepartementet har utviklet en klientorientert politikk som søker å ivareta landbrukets interesser.

I forbindelse med jordbruksorganisasjonenes innflytelse på politikken, er det viktig å få frem at de i utgangspunktet er skeptiske til at næringen skal omfattes av reglene innenfor WTO og svært kritiske til landbruksavtalene i EØS. Det er åpenbare materielle interesser bak denne posisjonen, siden norsk landbruk som nevnt har en lav konkurransevne når det gjelder pris. Samtidig er holdningene til handel med matvarer forankret i ideer om at jordbruksproduksjon er kvalitativt forskjellig fra andre typer produksjon, og at det derfor ikke bør satses på for mye konkurranse mellom matproduserende land. Ideen om at alle land har en rett til egen matproduksjon, ofte referert til som matvaresuverenitet, har også sterkt gjennomslag i de norske organisasjonene (Farsund, 2014a).

Fiskeri- og havbrukspolitikken

Fiskeripolitikken hadde tidligere mange av de samme institusjonene som landbrukspolitikken. Det ble inngått en hovedavtale mellom Norges Fiskerilag og staten i 1964, og det ble ført årlige fiskeriforhandlinger der temaet hovedsakelig var offentlige subsidier til næringen (Holm, 1995). Fiskeridepartementet ble imidlertid ikke tillagt den samme klientorienteringen som Landbruksdepartementet hadde. Knut Dahl Jacobsen påpekte allerede på 1960-tallet at «i fiskeriene er stordrifts- eller industrialiseringshensyn i ferd med å slå gjennom for fullt med sterke virkninger for hele bosettings- og eiendomsstrukturen i fiskeriene» (Jacobsen, 1965, s. 55). Subsidiene til fiskerinæringen ble gradvis redusert fra 1980-tallet av, og de fleste støtteordninger ble avskaffet i 1994. Systemet hadde mistet støtte både i næringen og i departementet (Hernes, 1999). Da Fiskeriavtalen ble avviklet av fiskeriminister Svein Ludvigsen i 2004, var den mest av alt et symbol på en forgangen tid (Finstad, 2014, s. 228). Enkelte ordninger, slik som garanti for minstelott og føringstilskudd, ble videreført som andre poster i statsbudsjettet (Finstad, 2014, s. 229). I dag er næringens koblinger til myndighetene i stor grad knyttet til reguleringer av res-

sursuttaket og forhandlinger om fiskekvoter internasjonalt (Farsund, 2009, s. 66).

Havbruksnæringen har en kortere historie, og dette har hatt betydning for de politiske rammebetingelsene. I utgangspunktet søkte myndighetene å legge til rette for at dette skulle være en småskalanæring. Oppdretsloven fra 1981 knesatte kystnæringsmodellen med lokalt eierskap som bærende prinsipp i reguleringsregimet (Hovland, 2014, s. 17). Siden 1970-tallet har utviklingen i næringen vært preget av stor vekst, avbrutt av omsetningskriser, kapitalutfordringer og behov for offentlige støttetiltak. Den store krisen kom i 1991, noe som bl.a. resulterte i en omlegging av oppdretsloven samme år. Kravet om lokal tilhørighet for majoritetseier i en oppdrettskonsesjon bortfalt, og samtidig kunne flere konsesjoner ha samme majoritetseier. Dette markerte det avgjørende bruddet med en småskala distriktsnæring (Hovland, 2014, s. 18). Avkastningene på investeringer i havbruksnæringen har de siste årene vært god, og det har ført til at den har fått god tilgang på kapital fra eksterne kilder. Næringen har derfor i økende grad blitt preget av store aktører som Marin Harvest, Lerøy og SalMar.

Fiskeri- og havbruksnæringen har i dag mange av de samme politiske rammene, men med klare forskjeller forankret i historiske tradisjoner og naturforhold. I handelspolitikken har de imidlertid stort sett fellesinteresser i å få senket tollsatsene på fisk og fiskeprodukter i andre land. Unntaket har vært i relasjonen med EU, som gjentatte ganger har krevd adgang til norske fiskeressurser som en kompensasjon for økt markedsadgang, men som også har tilbudt markedsadgang for å få til avtaler om kvotefordeling. Dette har norske fiskere avvist, men oppdretterne har vurdert det mer positivt (Hersoug, 2014b, s. 296). I dagens marked er det stor etterspørsel etter de fleste typer fisk, slik at næringen ikke sliter med overproduksjonsproblemer som har virket negativt tidligere. Ved toll-lette kan prisene til kundene bli lavere, samtidig som eksportørene kan ta ut mer fortjeneste. Den norske foredlingsindustrien vil særlig kunne tjene på tollkutt. Forutsigbarheten for næringen vil også øke hvis tollsatsene får mindre betydning.

På dette området representerer etableringen av Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) fra 1. januar 2014 en institusjonell nyvinning. Endringen hadde utgangspunkt i regjeringsskiftet høsten 2013, og medførte at NFD ble basert på Nærings- og handelsdepartementet,

fiskeridelen av Fiskeri- og kystdepartementet og Konkurransopolitisk avdeling fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Stillingen som fiskeriminister ble beholdt. I hvilken grad dette får betydning for fiskeriinteressenes gjennomslag i handelspolitikken, er fortsatt et åpent spørsmål.

Handelspolitikk som utenrikspolitikk

Norsk utenrikspolitikk har blitt karakterisert som nasjonal internasjonalisme, der det eksisterer «en spenning mellom de mange prinsipielle hyllesterklæringer til internasjonalt samarbeid og den merkbare skepsis til konkrete forslag om samarbeid» (Lundestad, 1985, sitert i Nyhamar, 2011, s. 159). Norsk handelspolitikk passer inn i denne beskrivelsen av utenrikspolitikken. Norske myndigheter har på et overordnet nivå støttet arbeidet med internasjonal frihandel gjennom GATT og WTO, men har også krevd særbehandling av «svake» norske næringer som landbruk og tekstilproduksjon. Blant annet trakk Norge seg på 1980-tallet ut av Multifiberavtalen i GATT fordi denne ble ansett å true norske interesser (se Melchior's kapittel i denne boken).

I Norge er det Utenriksdepartementet (UD) som har hovedansvar for å håndtere de fleste handelspolitiske spørsmål. Unntaket er frihandelsavtalene, hvor Nærings- og fiskeridepartementet har hovedansvaret for forhandlingene, mens det er UD som fremmer de aktuelle proposisjoner om nye avtaler for Stortinget. Denne praksisen ble etablert i 1996 da mye av handels- og skipsfartspolitikken ble overført fra UD til det daværende Næringsdepartementet, slik at det nye Nærings- og handelsdepartementet fikk hovedansvar for all politikk som hadde med økonomisk utvikling å gjøre. Utenriksdepartementet satt dermed igjen med WTO-sakene og det overordnede ansvaret for EØS, og fungerer som rådgiver i de internasjonale forhandlingene om frihandelsavtaler (Farsund, 2014a, s. 155).

Utenriksdepartementet har ikke samme nære relasjoner til berørte interesser som sektordepartementene, men i forbindelse med Doha-runden har UD etablert et eget konsultasjonsorgan kalt WTO-utvalget. Organet fungerer primært som en arena for dialog med ulike interesseorganisasjoner fra næringsliv og frivillig sektor. I Norge er det mange organisasjoner som arbeider for det de definerer som «tredje verden-interesser», og disse organisasjonene er kritiske til

den liberale frihandelsagendaen som de mener WTO står for. Disse organisasjonene er svært aktive i påvirkningsarbeidet mot Utenriksdepartementet.

I det følgende skal vi gå nærmere inn på relasjonene mellom de ulike interessene, og drøfte i hvilken grad ulike regjeringer har fulgt en synergistisk forhandlingsstrategi hvor markedsadgang for fisk kan byttes mot markedsadgang i Norge på jordbruksområdet. Med andre ord skal vi drøfte gyldigheten til påstanden om at «jordbruket ikke skal betale for økonomiske interesser på andre områder» (Jacobsen, 1965; Veggeland, 1999; Farsund, 2014a).

Fiskeri- og jordbruksinteressene i handelspolitikken

I utgangspunktet ser det ut til at det eksisterer en åpenbar motsetning mellom de offensive fiskeri- og havbruksinteressene på den ene siden og de defensive jordbruksinteressene på den andre. Det er likevel ulike utfordringer knyttet til håndteringen av disse interessene i EØS-, WTO- og frihandelsavtalene.

EØS – påvirker, men integrerer ikke fiskeri- og jordbrukshensyn

Fiskeri- og jordbrukspolitikken ligger i utgangspunktet utenfor EØS-samarbeidet,⁸³ men det finnes flere artikler og protokoller som regulerer handelsrelasjonene på disse områdene. På landbruksområdet er det EØS-avtalens Artikkel 19 og Protokoll 3 som dekker handel med hhv. landbruksvarer og bearbejdede matvarer. Av disse avtalene er Artikkel 19 mest ambisiøs, noe som bl.a. kommer til uttrykk gjennom at den slår fast at målet er å sikre «en gradvis liberalisering av handelen med landbruksvarer» gjennom at man med «to års mellomrom skal gjennomgå vilkårene for handelen med landbruksvarer» (Utenriksdepartementet, 1992, s. 12). Virkemiddelet er tollfrie kvoter på områder partene prioriterer, der bl.a. EU har fått betydelige kvoter for eksport

83 Unntaket er reguleringene av matfeltet, der de fleste av EUs regler er innført i EØS-avtalen (Lie & Veggeland, 2010, s. 87).

av ost. Artikkel 19 er en potensiell utfordring for norske myndigheter, siden avtalen primært har gitt landbruket i EU bedre markedsadgang i Norge. Siden artikkelen slår fast at resultatet skal være «balansert», har norske myndigheter brukt den skjeve utviklingen i handel som argument for hvorfor vilkårene ikke skal gjennomgås hvert andre år. Denne posisjonen har bidratt til at det til nå kun er inngått to avtaler (Farsund, 2014a, s. 165).

På fiskeriområdet er det EØS-avtalens Protokoll 9 samt bilaterale avtaler som dekker handelen med fisk. Protokoll 9 ga tollnedtrapping for mange norske eksportvarer, med unntak for seks fiske­slag som EU definerer som sensitive: sild, makrell, laks, reker, kamskjell og sjøkreps (se for øvrig Ryes kapittel i denne boken). Dette betyr at norsk eksport til EU fortsatt blir ilagt en toll på 2 prosent for fersk og frossen laks, mens foredlede produkter som røykelaks har fått en tollbelastning på 13 prosent. For norske eksportører som hovedsakelig solgte ufored­lede produkter var toll­en til å leve med, men Protokoll 9 fastslår indirekte at EU fortsatt kan benytte WTOs beskyttelsestiltak som antidumping- og antisubsidietiltak mot norsk fisk, slik det har skjedd med laks ved flere anledninger. I tillegg er spørsmålet om fiskekvoter et viktig forhandlingstema mellom Norge og EU.

EU-utvidelsene, særlig utvidelsen i 2004, har skapt ny dynamikk i relasjonene. Norge hadde frihandelsavtaler med tollfrihet for fisk i mange av de landene som da ble medlem (Melchior, 2002). I henhold til WTO-prinsippet om ikke-diskriminering ved inngåelse av nye av­taler, ble det fremforhandlet kvote til EU-25 basert på norsk eksport til de 10 nye medlemslandene de siste tre år. De nye tollfrie kvotene fra mai 2004 var imidlertid tidsavgrenset. EUs begrunnelse for dette var at kvotene måtte ha samme varighet som finansieringsordningen. Da EU krevde videreføring av ordningen med EØS-midler i 2009, tok Norge initiativ til å koble disse to forhandlingene (for tidligere kobling, se Rye i denne boken). Resultatet var at partene ble enige om en videreføring av begge ordningene, slik at man for andre gang fikk en kobling av tollfrie kvoter for fisk og økonomiske overføringer til fattige regioner i EU (Farsund, 2014a, s. 166). En tilsvarende kobling er gjort i de pågående forhandlingene om å forlenge avtalene.

Handel med jordbruksvarer og fisk er dermed viktige tema i Nor­ges relasjoner med EU, og begge parter søker gjennomslag for sine

offensive interesser. Det er i den sammenheng også sentralt at norske myndigheter har arbeidet aktivt for at fisk- og jordbruksspørsmålene ikke skal settes opp mot hverandre i disse forhandlingene. Dette kom bl.a. til uttrykk i EØS-forhandlingene da EU ønsket å koble landbruk og fisk: «EU gjorde det klart at full markedsadgang for fiskevarer måtte møtes med full markedsadgang for EUs landbruk i det norske markedet. Dette ble avvist fra norsk side» (Grue, 2014, s. 155). Til nå har derfor norske myndigheter greid å unngå koblingen mellom jordbruk og fisk.

Frihandelsavtalene gjennom EFTA – fisk og landbruk, men adskilt

EFTA ble etablert som et eget frihandelsområde i 1960, og til tross for at antall medlemsland har blitt redusert som følge av overgang til EU, fungerer samarbeidet både internt og ikke minst som en felles paraply for medlemmenes frihandelsavtaler. Antall avtaler har økt betydelig siden iverksettingen av WTO-avtalen i 1995, og Norge har høsten 2014 i alt 25 avtaler. I tillegg pågår det forhandlinger om avtaler med flere andre land. Det er imidlertid store forskjeller på hvilke typer avtaler som fremforhandles internasjonalt. Ifølge en studie utført av Verdensbanken har EFTA-landenes frihandelsavtaler plassert seg i det «proteksjonistiske» hjørnet på jordbruksområdet, noe som bidrar til at de omtales som smale (Chauffour & Maur, 2011, s. 151). Spørsmålet som dette reiser, er hvorfor?

EFTA-landene er hver for seg i utgangspunktet relativt små aktører i internasjonal handelspolitikk, men samlet sett er de store nok til å være interessante handelspartnere for mange land eller grupper av land. Samarbeid om handelsavtaler er også oppfattet som gunstig for de fire EFTA-landene, bl.a. fordi de har felles utfordringer og kan nyttiggjøre seg hverandres styrker. Et viktig fellestrekk er at de er lite internasjonalt konkurransedyktige på landbruksområdet, og de har dermed fellesinteresser i å beskytte landbruket i avtalene. Samtidig er landene svært konkurransedyktige innen viktige industrisektorer og på tjenesteområder som finans (Sveits) og shipping (Norge). Landene kan også dra nytte av hverandres tollregimer – blant annet har Island og Norge fått tollreduksjoner på fiskeeksport i bytte mot at Sveits har gitt tollreduksjoner på import av industrivarer der de fortsatt har toll.

For EFTA-landene representerer frihandelsavtalene en større mulighet for slike bytter enn WTO, der de har mindre å tilby de virkelig store aktørene.

I Norge var det frem til 2014 Nærings- og handelsdepartementet (NHD) som forhandlet frihandelsavtaler, i tett samarbeid med berørte sektordepartementer som har medansvar for det tekniske underlaget for forhandlingene. Det betyr at både Fiskeri- og kystdepartementet og Landbruks- og matdepartementet har hatt betydelig kontroll over posisjonene innen sine respektive fagfelt. Begge departementer har konsultert berørte interesser i sektoren i forbindelse med utforming av de norske primærposisjonene. Fra 2014 er det NFD ved næringsministeren som samordner forhandlingene på norsk side og har ansvar for å følge opp samarbeidet med de andre EFTA-landene og EFTA-sekretariatet. Fiskeriministeren i NFD har konstitusjonelt ansvar for fiskeripolitikken, og har i prinsippet samme rolle i Solberg-regjeringens handelspolitikk som fiskeri- og kystministeren hadde før 2014.

Organiseringen av frihandelsforhandlingene til EFTA gir norske myndigheter muligheten til å fremme offensive interesser på fiskeriområdet samtidig som man forsvarer defensive interesser på landbruksområdet. Dette skjer ved at det bes om lavest mulig toll på fisk og sjømat, og siden dette i liten grad bryter med primærinteressene til forhandlingspartnerne, oppnås det betydelige resultater her. Motytelsen er lavere toll på andre varer og tjenester, og da ofte på mat- og landbruksprodukter som EFTA-landene ikke produserer selv. I norsk sammenheng illustreres særbehandlingen av landbruksspørsmål ved at når avtalene legges frem for Stortinget til godkjenning, skjer det ved én proposisjon for handelsavtalen og én for landbruksdelen av avtalen (Farsund, 2014a, s. 167–168). I hovedsak greier man dermed å holde fisk og landbruk adskilt.

Doha-runden i WTO – en kobling man ikke kan unngå
GATT-avtalen fra 1947 omfattet i utgangspunktet også landbruk. Men fordi både USA og EU ønsket det, ble den behandlet som en eksepsjonell næring unntatt fra sentrale bestemmelser om importrestriksjoner og eksportsubsidier (Daugbjerg & Swinbank, 2009, s. 48–49). Det norske midlertidige importvernet, innført i 1934 og bekreftet gjennom jordbruksavtalen av 1958, brøt imidlertid med disse

unntakene. Frem til 1988 hadde dette vært «ein lite kjend offentlig røyndom» (Almås, 2002, s. 360), men da USA reiste tvistesak om det norske importvernet for epler og pærer, ble det klart at landet også manglet et legalt importvern for viktige produkter som korn og kjøtt (se Frøland i denne boken for de lange linjene). Den da pågående forhandlingsrunden i GATT kom imidlertid til å «redde» det norske importvernet.

Uruguay-runden i GATT (1986–1993) resulterte i etableringen av WTO. For første gang kom det også på plass et system som fullt ut integrerte landbruksområdet i det internasjonale handelsregelverket. Det er to hovedelementer i det nye systemet. For det første ble det etablert et tollbasert handelssystem, og for det andre ble det etablert et (komplisert) system for regulering av overføringer til næringen.⁸⁴ Det tollbaserte systemet ble sett som en klar forbedring av det eksisterende norske systemet, samtidig som tollsatsene var høye nok til at «de ble et importvern for alle viktige norskproduserte jordbruksvarer» (Grue, 2014, s. 142). Handlingsrommet innen de ulike boksene for støtte ble også oppfattet som romslige, og det var derfor ikke behov for reduksjoner i overføringene (ibid.).

Artikkel 20 i WTO-avtalen satte klare rammer for den neste forhandlingsrunden, som etter planen skulle startet senest fem år etter iverksettelsen av avtalen, dvs. i år 2000. På WTOs toppmøte i Seattle i 1999 kom det frem omfattende politiske motsetninger om et mulig forhandlingsmandat, og mandatet kom derfor først på plass i Doha i 2001. Norske myndigheter startet forberedelsesarbeidet allerede i 1996 (Grue, 2014, s. 457). Hovedtyngden av arbeidet ble likevel gjennomført av Bondevik I-regjeringen, som overtok i 1997. Det ble nedsatt et eget statssekretærutvalg som hadde til oppgave å utrede de norske interessene i forhandlingene. I den sammenheng ble det i 1999 etablert i alt 10 interdepartementale arbeidsgrupper på embetsmannsnivå (Langhelle, 2001, s. 22).

Arbeidet munnet ut i en rapport med omfattende vurderinger av Norges interesser i forhandlingene, og hovedkonklusjonen var at de

84 Det ble etablert tre såkalte bokser for støtte etter hvor handelsvridende støtten regnes for å være: Gul boks var produksjonsdrivende støtte, og her var det reduksjonsforpliktelse, blå boks var produksjonsdrivende støtte uten reduksjonsforpliktelse og grønn boks var støtte som ikke ble regnet å være produksjonsdrivende.

fleste norske interesser var offensive. Kun på landbruksområdet ble det fremhevet at norske interesser var defensive. Dette var ikke nytt, og Landbruksdepartementet var allerede i gang med arbeidet for å sikre disse interessene i forhandlingene. Nasjonalt ble det startet arbeid med en stortingsmelding som skulle legge rammene for en «ny» landbrukspolitikk. Internasjonalt søkte Landbruks- og matdepartementet gjennom den såkalte Ullensvang-prosessen å bygge en bred koalisjon av land som gikk inn for at den nye WTO-avtalen fortsatt skulle gi rom for støtte til det «multifunksjonelle» landbruket. Ambisjonen var å få aksept for overføringer til landbruket fordi det bidrar til offentlige goder som bosetting i distriktene, vedlikehold av kulturlandskapet og nasjonal matvaresikkerhet.

I oppstarten av de internasjonale forhandlingene valgte Norge å ikke tallfeste sine posisjoner på landbruksområdet, men presenterte i stedet en del prinsipper for sluttavtalen der Norge fortsatt skulle ha mulighet til å støtte nasjonal produksjon. Ifølge Per Harald Grue var det klare interne innvendinger mot den linjen som ble valgt i forkant av forhandlingene:

Det var Fiskeridepartementet som reiste innvendingene mot det utkast til norsk innspill som var utarbeidet av Landbruksdepartementet og avklart med Utenriksdepartementet på embetsmannsplan. I et notat i slutten av november kom fiskeriminister Otto Gregussen med innvendinger mot notatet og framholdt at det ikke lenger var mulig å si at landbruk og fisk var helt atskilte prosesser i de kommende WTO-forhandlingene (Grue, 2014, s. 473).

Underliggende denne konflikten var på den ene siden Landbruksdepartementets frykt for en sakskobling mellom landbruk og fisk, og på den andre Fiskeridepartementets oppfatning om at en slik sakskobling før eller siden ville materialisere seg og at fisk og landbruk ville bli del av en og samme prosess i WTO-forhandlingene. I det hele tatt var det blant aktørene i landbruket en viss frykt for at regjeringen ville åpne nettopp for en synergistisk forhandlingsstrategi hvor markedsadgang for fisk kunne byttes mot markedsadgang på landbruksområdet i Norge (Langhelle, 2001, 2005).

De norske innspillene til forhandlingsoppstarten inneholdt imid-

lertid både de offensive og defensive interessene, og i den grad diskusjonene ble dominert av landbruksspørsmål, var det «like mye utenrikspolitisk som innenrikspolitisk betinget» (Langhelle, 2001, s. 95). Utviklingen i de internasjonale forhandlingene påvirket i stor grad norske forhandlingsposisjoner og tilpasninger. Det som skjedde internasjonalt fant først og fremst sted innen landbruksforhandlingene. Et første steg var at Norge presiserte posisjonene i forkant av ministerkonferansen i Cancún i 2003. For første gang ble reduksjonsforpliktelsene tallfestet, men disse innebar kun (moderate) reduksjoner innen gul boks (Grue, 2014, s. 478). Dette ministermøtet var ett av flere som endte med konflikt om veien videre i forhandlingene. Denne gangen var det motsetninger mellom USA og EU på den ene siden og India, Brasil og en rekke andre utviklingsland på den andre. Flere nye allianser ble etablert, bl.a. G-20, en gruppe utviklingsland som primært arbeidet for markedsadgang på landbruksområdet i rike land, og G-33 som primært arbeidet for å ivareta de defensive landbruksinteressene til fattige land. Også Norge forsterket samarbeidet med likesinnede land i G-10 (Langhelle, 2005).

Enda viktigere i vår sammenheng er imidlertid at landbruks- og NAMA-forhandlingene (Non-Agricultural Market Access, hvor fisk inngår) tidlig ble koblet i Doha-forhandlingene. Allerede i opptakten til ministerkonferansen i Cancún ble markedsadgangsforhandlingene i økende grad knyttet direkte til utfallet av landbruksforhandlingene. I møtet i *Negotiating Group on Market Access* 26.–28. mai 2003 ble disse eksplisitt koblet av fem land: Thailand, Egypt, Argentina, Uruguay og Filippinene (WTO, 2003). Argentina uttrykte i klartekst at de la spesiell vekt på landbruk, og argumenterte for «positive koblinger» om jo sterkere markedsadgang på landbruk, desto sterkere markedsadgang på andre områder innenfor rammen av en «single undertaking» (WTO, 2003, s. 30). Disse posisjonene i markedsadgangsforhandlingene bekrefter at landbruksforhandlingene, som i Uruguay-runden, var (og er) en nøkkel for fremdrift på andre områder. Samtidig innebar dette at landbruks- og markedsadgangsforhandlingene ble tett koblet sammen i WTO-forhandlingene, enten Norge ville det eller ikke.

I forbindelse med gjenopptakelsen av forhandlingene i 2004, hadde partene blitt enige om et rammeverk for det videre arbeidet på landbruksområdet. Ambisjonene for reduksjoner ble konkretisert,

men viktigst for Norge var at rammeverket åpnet for noen unntaksordninger i de støtteformene som lå i blå boks (Grue, 2014, s. 484). Disse retningslinjene ble videreutviklet i forhandlingene og nedfelt i slutterklæringen fra ministerkonferansen i Hongkong i november 2005. Der forpliktet EU og Norge seg bl.a. til å fjerne alle eksportsubsidier innen utgangen av 2013.

Til tross for at Ministererklæringen skisserte en ramme for hva som skulle inngå i sluttavtalen, var det lite fremdrift i forhandlingene i årene etter. Fra sommeren 2006 til tidlig i 2007 var det en offisiell pause i forhandlingene, men flere initiativer førte til at de ble tatt opp igjen. I juli 2008 ble det holdt et «mini-ministermøte»⁸⁵ i Genève, og til mange observatørs overraskelse ble det nesten enighet om en avtale. På landbruksområdet kom partene ganske langt når det gjaldt å etablere et nytt rammeverk. For Norge ville avtalen medføre at muligheten for eksportsubsidier ble fjernet, tollsatsene på import betydelig redusert og tollfrie kvoter ville økt. Handlingsrommet når det gjelder å gi nasjonal støtte ville også bli innskrenket. Regjeringens egne estimater opererer med maksimal støtte i gul og blå boks på 9,5 milliarder kroner, mot 11,5 milliarder kroner i gul boks i dagens avtale (Landbruks- og matdepartementet, 2012, s. 80). Til tross for disse klare innskrenkningene i handlingsrommet, beklager Per Harald Grue at dette ikke ble en avtale:

Ved forhandlingene i 2008 så vi konturene av en forhandlingsløsning. Den ville bli krevende for Norge, men til å leve med på grunn av de nasjonale tilpasningene vi kunne gjøre i etterkant. Det er min vurdering at det hadde vært en fordel for Norge og norsk jordbruk om vi hadde fått en WTO-avtale i 2008 (Grue, 2014, s. 498).

Juli-pakken inneholdt også viktige signaler om hva som kunne bli resultatene innen NAMA-forhandlingene. For norsk fiskerinæring vil en avtale langs disse linjene bety lavere tollsatter i rike land som Japan og EU, samt i mange utviklingsland. Dette er mindre enn ambisjonene tidlig i forhandlingene, men resultatet har vært beskrevet som «tilfredsstillende» (Farsund, 2014a, s. 162).

Oppsummert kan vi slå fast at de internasjonale forhandlingene har

85 WTO avholder ministermøter annethvert år. Dette var ikke et slikt møte, og det var derfor mange land som ikke var representert med ministre hjemmefra.

vært preget av landbruksspørsmålene, noe som også har preget den norske agendaen. Koblingen mellom ambisjonsnivåene i landbruks- og NAMA-forhandlingene gjorde det nødvendig for Norge å justere og balansere interessene på tvers av landbruk og fisk. Norske myndigheter vektla og prioriterte i denne sammenheng å få gjennomslag for støtteordninger som kan sikre det multifunksjonelle landbruket. Det var her Norge (sammen med G-10) var og er under sterkest press i forhandlingene. NAMA-forhandlingene ble – slik forhandlingene etter hvert utviklet seg – et gissel i landbruksforhandlingene, mye grunnet endrede maktforhold i WTO med nye og innflytelsesrike allianser som G-20 og G-33.

Laksesaken mot EU i WTO

Laksesaken som Norge førte mot EU i perioden 2006–07, er imidlertid et eksempel på at Norge også følger opp fiskeri- og havbruksinteressene i WTO. Utgangspunktet for å ta opp saken var todelt. For det første innebar etableringen av WTO opprettelse av en tvisteløsningsmekanisme⁸⁶ med betydelig myndighet til å avgi dommer i handelskonflikter mellom medlemslandene. Bruken av tvisteløsningsmekanismen har vært omfattende, men sammenlignet med andre land har ikke Norge vært særlig aktiv (Langhelle, Farsund & Rommetvedt, 2014, s. 176).

For det andre har eksport av oppdrettslaks vært en kilde til konflikt mellom Norge og EU siden 1991. Som nevnt tidligere er det i utgangspunktet toll på både fersk og foredlet fisk, men til tross for dette har den norske eksporten vært svært konkurransedyktig på pris sammenlignet med EU-landenes egen oppdrettsnæring. Lakseprodusenter i EU (hovedsakelig i Skottland og Irland) hevder at den norske næringen mottar subsidier, og de har derfor krevd straffetiltak mot norsk oppdrettslaks. Norske myndigheter har i perioder vært lydhøre for kritikken, og med hjemmel i oppdrettsloven av 1991 ble det bl.a. innført restriksjoner på førtilgang som virkemiddel for å begrense produksjonen. Dette var for ikke å provosere EU, og tiltakene var i bruk helt til 2005. Til tross for dette måtte norske produsenter forholde seg til inngåtte minsteprisavtaler og tidvis til rent midlertidige ordninger med EU i årene 1997–2003 og 2006 (Hovland, 2014, s. 19).

86 Formell betegnelse er «Dispute Settlement Mechanism» (DSM).

Det hele toppet seg i 2006 da EU innførte en permanent antidumpingavgift på norsk oppdrettslaks. Norske myndigheter hadde tidligere søkt å imøtekomme kravene fra EU, men denne gangen bestemte regjeringen seg for å kreve konsultasjoner og etter hvert opprettelse av panel i henhold til regelverket i tvisteløsningsmekanismen i WTO. Panelet som behandlet saken ga både Norge og EU medhold i enkelt-elementer, men det viktigste var at EU avskaffet antidumpingavgiften sommeren 2008 (Farsund, 2014a, s. 166). Fra norsk side blir saken imidlertid ikke sett som endelig løst, og det eksisterer en frykt for at den kan komme på dagsordenen igjen (Utenriksdepartementet, 2012, s. 676). Laksesaken og den påfølgende «selsaken»⁸⁷ indikerer imidlertid at norske myndigheter etter en del nøling er villige til å ta i bruk dette virkemiddelet for å ivareta norske eksportinteresser.

Fisk mot landbruk, eller?

Norsk utenrikspolitikk og også handelspolitikk er i stor grad konsensusorientert. Innenfor EØS- og EFTA-forhandlingene er det også få konfliktlinjer knyttet til norske forhandlingsposisjoner og -strategier. Dette er i stor grad fordi man her makter å unngå sakskoblinger mellom landbruk og fisk. I handelsforhandlinger hvor man enten ikke greier å unngå sakskoblinger eller hvor det er et større potensiale for koblinger, også synergistiske koblinger, er både forhandlingsposisjoner og -strategier langt mer konfliktfylte. Langt mer utfordrende er det derfor i WTO-forhandlingene. Hvordan handelspolitikken samordnes i regjeringen, forvaltningen og til slutt i Stortinget er her av stor betydning, og i stor grad bestemmes dette – i tråd med Putnam – av regjerings- og stortingsflertallet.

Politisk og administrativ samordning i regjeringen

Utenrikspolitikk er regjeringens ansvarsområde, men forhandlingsmandater og eventuelle justeringer i disse må ha flertall i Stortinget (Langhelle & Rommetvedt, 2004). På den ene siden er det som allerede understreket stor grad av politisk konsensus rundt norsk handels-

87 EU-parlamentet vedtok i 2009 å innføre restriksjoner på importen av selprodukter, og i 2011 reiste Canada og Norge sak mot EU i WTO for å få opphevet restriksjonene.

politikk. Når det ikke er det, har interne forhold i regjeringen stor betydning for avveiningen av ulike interesser ut fra partisammensetningen i den enkelte regjering. På den andre siden er det også mulig å peke på klassiske skiller mellom departementene når det gjelder deres holdninger til økt frihandel. Utenriksdepartementet har tradisjonelt hatt støtte fra både Nærings- og handelsdepartementet, Finansdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet når det gjelder liberalisering i internasjonal handel, mens Landbruks- og matdepartementet har holdt igjen når det gjelder liberalisering på landbruksområdet.

Hva karakteriserer så koordineringen mellom sektordepartementene? Tre stikkord er viktige i den sammenheng. Det første er *autonomi*, som viser til at fagdepartementene kan konsultere berørte interesser innen «sin» sektor i forkant av og under forhandlinger. Dette betyr at fagdepartementene får stor betydning for det tekniske innholdet i avtalene. Og siden dette utarbeides i nær kontakt med berørte interesser, gir det også disse gruppene både påvirkningsmuligheter og innflytelse på de norske posisjonene i forhandlingene. Et eksempel på hvor omfattende denne innflytelsen har vært, kom i forbindelse med Uruguay-runden i GATT:

I sluttfasen var Bondelaget og Venger spesielt opptatt av hvordan Norge skulle gå fram ved oppretting av den blå boksen. Bondelagets idé var her først å plassere den norske støtten på fire mrd. kr (støtte per dyr og driftstilskott til mjølkeprodusenter) i gul boks, for deretter å flytte den til blå boks. På denne måten kunne Norge gjennomføre en reduksjon av støtten i gul boks uten konsekvenser. Her var Bondelagets folk godt skodd til å gå inn i de tolltekniske forhold [...] Generalsekretær Amund Venger arbeidet her opp mot den politiske ledelsen som en god lobbyist. Han fikk gjennomslag helt i sluttfasen (Grue, 2014, s. 142).

Det andre stikkordet er *konflikt*, som viser til at interessemotsetninger kan påvirke forholdet mellom fagdepartementene. Per Harald Grue fremhever at det var et særlig dårlig klima mellom departementene fra høsten 1997 til høsten 2005: «I denne perioden var det store spenninger og til dels sterke motsetninger mellom Landbruksdepartementet og Utenriksdepartementet både på embetsmannsplan og politisk plan» (Grue, 2014, s. 458). Motsetningene var til stede både i Bondevik

I- og II-regjeringene, samt Stoltenberg I-regjeringen. Det hele ser ut til å ha toppet seg i forbindelse med ministerkonferansen i Cancún i 2003. Fellesforslaget fra EU og USA ville fått store konsekvenser for Norge og de andre landene i G-10-gruppen, men:

Norges delegasjon i Genève under ledelse av ambassadør Kåre Bryn ønsket ikke at Norge var med på et felles G-10-forslag. Delegasjonen mente vi med dette kom i et «dårlig selskap». Fra Landbruksdepartementets side, under ledelse av Sverre Kvakkestad, måtte en derfor gjennom underhåndskontakter med Japan og Sveits få Sveits til å fremme forslag om felles G-10-forslag. Dette kunne ikke Norge unnlate å være med på (Grue, 2014, s. 482–483).

Til tross for at samarbeidet mellom departementene bedret seg vesentlig etter regjeringsskiftet i 2005 (se under), kom motsetningene mellom fisk og landbruk til overflaten igjen i forbindelse med ministerkonferansen i Hongkong:

Utenriksminister Jonas Gahr Støres forslag om å gi landbrukssektoren høyeste prioritet ble, ikke uventet, møtt med motstand fra flere statsråder i regjeringen. Finansdepartementet og finansminister Kristin Halvorsen (SV) gav ikke utenriksministeren sin støtte. Videre gikk fiskeri- og kystminister Helga Pedersen (AP) og nærings- og handelsminister Odd Eriksen (AP) mot Gahr Støres vurderinger. Disse framholdt at det var viktig å gi offensive og defensive interesser likeverdig prioritet (Grue, 2014, s. 489–490).

Det tredje stikkordet er *samarbeid*, som viser til at departementene samordner de ulike norske interessene på ulike stadier i forhandlingene. I Uruguay-runden skriver Grue at «samarbeidet med Utenriksdepartementet var i hele perioden godt». Dette knyttes dels til de politiske prioriteringene, hvor ønsket var å finne «tilfredsstillende løsninger for norsk landbruk», og dels til at det var det gamle Handelsdepartementet som hadde forhandlingsansvaret: «Dette innebar at den mer landbruks skeptiske holdningen en ofte fant i det tradisjonelle Utenriksdepartementet ikke påvirket samarbeidet mellom de to departementene» (Grue, 2014, s. 161).

I Doha-runden bedret det interne samarbeidsklimaet seg etter regjeringsskiftet i 2005. Per Harald Grue gir daværende utenriksminister Jonas Gahr Støre «æren» for de grepene som la grunnlaget for forbedringen:

Hovedgrepet som utenriksministeren gikk inn for, var at Norge skulle fremstå som et land med betydelige interesser i å videreføre det regelbaserte handelssystemet. Han foreslo at Norge skulle framstå som et konstruktivt land med ett viktig problem, nemlig landbruk. I denne forhandlings situasjonen måtte vi være villig til å oppgi mindre viktige posisjoner. For å bli tatt på alvor i en slutfase av forhandlingene, mente Støre at Norge måtte balansere mellom å være vanskelige og konstruktive (Grue, 2014, s. 489).

Grues forklaring er imidlertid noe misvisende. Samtlige utenriksministre i forberedelsene til og under WTO-forhandlingene før Støre (Knut Vollebæk, Thorbjørn Jagland og Jan Petersen) uttrykte akkurat den samme overordnede interessen i norsk handelspolitikk, nemlig å styrke det multilaterale handelssystemet. Like viktig er det derfor at Støre la *større vekt* på å beskytte norsk landbruk i forhandlingene – en posisjon som ikke hadde full støtte i andre departementer. Med andre ord representerer Støre et «skifte» i prioriteringen av landbruk i forhandlingene. Dette skyldes dels utviklingen i de internasjonale forhandlingene (slaget sto i landbruksforhandlingene), og det er sannsynlig at Senterpartiet som regjeringspartner i den rød-grønne regjeringen spilte en viktig rolle i denne sammenheng. Denne strategien (viktigst av alt er å opprettholde et handlingsrom for norsk landbrukspolitikk) lå fast ut den rød-grønne regjeringsperioden.

Politisk samordning i Stortinget

Stortinget blir konsultert i forbindelse med internasjonale handelsforhandlinger, og alle avtaler som Norge inngår skal til slutt vedtas i Stortinget. Det har vært stor grad av politisk enighet når Stortinget har behandlet og vedtatt handelsavtaler. Avtalen i Uruguay-runden i GATT ble for eksempel vedtatt i 1993 mot kun tre stemmer, noe som bl.a. tilskrives at Norges Bondelag støttet avtalen fordi regjeringen hadde fulgt organisasjonens forslag til innretning på støtteformer

(Grue, 2014, s. 142). I forbindelse med Doha-runden har det også vært stor grad av enighet om hovedlinjene i den norske posisjonen. Det har kommet kritikk fra representanter fra venstresiden, som ser økt frihandel som en trussel mot utviklingen i fattige land. I forbindelse med behandlingen av den siste landbruksmeldingen, ga Høyre og FrP uttrykk for at de ville ha noe mer handelsliberalisering ut fra det de omtalte som forbrukerinteresser (Farsund, 2014a, s. 153). De fleste frihandelsavtaler som Norge inngår gjennom EFTA er også i liten grad politisk omstridt, og de vedtas ofte enstemmig i Stortinget.

Konfliktene rundt EØS-avtalen er i noen grad et unntak når det gjelder den brede konsensusen rundt handelsavtaler. Partier som SV og Sp er i utgangspunktet kritiske til den tette koblingen mellom Norge og EU som følger av avtalen, og dette får konsekvenser for holdningene til hvordan Norge skal håndtere forhandlinger innen rammene av Artikkel 19 og Protokoll 9. Det er særlig forholdet til økt import av matvarer som skaper skillelinjene mellom partiene.

Det vi vet minst om, er hva som skjer når Stortinget konsulteres i forbindelse med utforming av mandater og gjennomføring av forhandlingene i f.eks. Doha-runden. Det er normalt den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé som blir konsultert i slike sammenhenger. Møtene her er hemmelige og det offentliggjøres ikke referater i ettertid. Så mens vi vet hva partiene mener generelt om handelspolitikk, vet vi mindre om hvilke råd den sittende regjering får fra stortingsflertallet i slike sammenhenger.

Spørsmålet er da om vi kan lære av andre studier av arbeidet i Stortinget? En mulighet er den undersøkelsen som Jon Erik Fossum og Cathrine Holst (2014) har gjort av arbeidet i Stortingets Europautvalg. Hvis deres observasjoner har relevans for behandlingen av handelspolitiske spørsmål i den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé, kan vi trekke følgende lærdommer: For det første fremstilles saksbehandlingen som segmentert, dvs. at enkeltsakene innenfor f.eks. landbruk, fiskeri og transport behandles hver for seg. For det andre, og i forlengelse av førstnevnte punkt, defineres sakene som nasjonale interesser der det er bred enighet om å forsvare nasjonale posisjoner (Fossum & Holst, 2014, s. 204–208). Selv om vi ikke har direkte indikatorer på at det er slik WTO-posisjonene har vært behandlet i den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé, er det nærliggende å anta at dette ofte har vært tilfelle.

Hvem har mest innflytelse av fisk og landbruk?

I dette kapitlet har vi sett at norsk handelspolitikk har både innenriks- og utenrikspolitiske dimensjoner og i stor grad kan forstås og analyseres ut fra Putnams tonivåspill. Norske myndigheter må utforme og avveie ulike interesser forut for og underveis i internasjonale handelsforhandlinger. Disse prosessene går mellom fagdepartement og sektorinteresser, mellom departementene, innad i regjeringen og mellom regjering og Storting. Hva er så de viktigste prioriteringene i norsk handelspolitikk? Har den sterkt politiserte landbruksnæringen større innflytelse på prioriteringene i handelspolitikken enn den mer markedsorienterte fiskerinæringen? Vektlegger Norge ulike næringsinteresser forskjellig ut fra om forhandlingene er multilaterale eller bilaterale? Og, eksisterer det en reell motsetning mellom de offensive fiskeri- og havbruksinteressene på den ene siden og de defensive landbruksinteressene på den andre?

Svaret på disse spørsmålene er noe tvetydige, og avhenger av hvilke forhandlinger det er snakk om. Der landbruk og fisk kan holdes adskilt i handelsforhandlinger, så gjøres dette. Der det ikke lar seg gjøre, er det vanskeligere. Her eksisterer det en åpenbar motsetning mellom de offensive fiskeri- og havbruksinteressene på den ene siden og de defensive landbruksinteressene på den andre. Her blir svaret på spørsmålet om hvorvidt landbrukets interesser prioriteres høyere enn fiskeriinteressene, et betinget ja. I Doha-runden er det klart at det overordnede målet for Norge har vært å videreføre og styrke det regelbaserte multilaterale handelssystemet. Likevel har de defensive landbruksinteressene vært mer vektlagt enn de offensive interessene til fiskeri- og havbruksnæringen. Dette har både innenriks- og utenrikspolitiske forklaringer. De internasjonale rammebetingelsene i forhandlingene har uten tvil påvirket norske forhandlingsposisjoner, men det har også skifte av regjering(er). Norske myndigheter søkte å fremme både de defensive og offensive interessene, men siden forhandlingene primært har dreid seg om landbruk, har det vært her Norge har måttet gjøre sine prioriteringer. Og siden ambisjonsnivået på landbruk ble koblet til ambisjonsnivået i NAMA-forhandlingene, sto Norge i realiteten overfor en lite ønskelig og vanskelig sakskobling på tvers av disse

forhandlingsområdene. På grunn av denne koblingen har fremgangen også vært liten i NAMA-forhandlingene, fordi andre større aktører som EU har hatt lignende problemer på landbrukssiden og Norge har hatt mindre å tilby for å få gjennomslag for egne interesser. Alternativet ville være å åpne for å la landbruket «betale» for økonomiske interesser på andre områder. Fra fiskerisiden ses dette forholdet likevel til tider med motsatt fortegn: Norske fiskeriinteresser er de som lider under manglende fleksibilitet i norsk landbrukspolitik.

Svaret på spørsmålet om det er forskjeller mellom multilaterale og bilaterale forhandlinger, er mer åpent. Som nevnt er det mye som peker i retning av en prioritering av landbruket i de multilaterale WTO-forhandlingene. Tilsvarende har vi sett at landbrukets defensive interesser også ivaretas i relasjonene med EU og i de bilaterale avtalene som forhandles gjennom EFTA. På disse områdene er det imidlertid større muligheter for å prioritere eksportinteressene sterkere, nettopp fordi man i større grad har maktet å holde landbruk og fiskeri adskilt. Vi har sett at norske myndigheter har ivaretatt fiskeriinteressene i forhandlingene om EØS-midler (kompensert med tollfrie kvoter) gjennom bruken av tvisteløsningsmekanismen i WTO og i de bilaterale handelsavtalene der Norge krever lavere toll for norsk fiskeeksport.

På en måte fremstår landbruksspørsmålene som vanskeligere enn fiskeriproblematikken (i alle fall i en norsk kontekst). Tar man utgangspunkt i Schattschneider (1934), kan man argumentere for at proteksjonistiske interesser har større gjennomslag i handelspolitikken enn de som tjener mer på frihandel. Dette fordi interesser som blir truet av import tenderer å være mer konsentrerte og bedre i stand til å fremme sitt ståsted på den politiske arena enn den mer diffuse gruppen som tjener på mer handel. Støtte til landbruket er mer enn bare støtte til produsenter. Det dreier som om å opprettholde en næringsvei som har betydning for bosetning, miljø og levekår. Selv om man kan bruke lignende argumenter om fiskerinæringen, er det likevel et språk som ikke nødvendigvis tjener økt markedsadgang, nettopp fordi land med høy toll på fisk og fiskeprodukter bruker tilsvarende argumenter for å beskytte egen fiskerinæring. Det er derfor vanskelig for fiskerinæringen å «adoptere» argumentasjonen til landbruket.

Det finnes ikke belegg for at noen norsk utenriksminister (eller regjering) i den perioden vi studerer har hatt en synergistisk forhand-

lingsstrategi hvor markedsadgang for fisk skal byttes mot markedsadgang på landbruksområdet. Slikt sett ligger prinsippet om at «landbruket ikke skal betale for økonomiske interesser på andre områder» (Dahl Jacobsen, 1965; Veggeland, 1999; Langhelle, 2005; Farsund, 2014a) fast. Likevel er det tilfeller, som i Doha-forhandlingene, hvor man ikke kan unngå sakskoblinger mellom disse områdene. Med handelspolitiske prosesser i stadig endring, er det likevel muligheter for at Norge i større grad vil måtte gjøre avveininger og samordne interesser på tvers av sektorer for å få gjennomslag.

Takk til

En tidligere utgave av kapitlet ble presentert på den nasjonale fagkonferansen i statsvitenskap i Oslo (5.–7. januar 2015). Takk til Åse Gornitzka, Frode Veggeland, Jarle Trondal, Rune Dahl Fitjar og Morten Egeberg for nyttige kommentarer. Vi vil også takke redaktørene, medforfatterne og medlemmene i referansegruppen for nyttige innspill.

KAPITTEL 6

Fisk versus landbruk i Norges handelsforhandlinger, 1947–1994

Hans Otto Frøland

Bare ved de to anledningene Norge forhandlet tiltrødelsestraktat med EF/EU, har Norges regjeringer latt interessen for fiskeeksport veie tyngre enn interessen for å verne landbruks- og fiskerisektoren. I alle andre internasjonale forhandlinger mellom 1947 og 1994 har verneinteressen veid tyngst. De to gangene regjeringene motvillig brøt avveiningsmønsteret, ble interesseveilingen avvist i folkeavstemninger. Kapitlet viser hvordan Norge har avveid interessemotsetningen i ulike internasjonale handelsforhandlinger.

Introduksjon

I internasjonale handelsforhandlinger har det for Norge vært umulig å oppnå full frihandel for fiskeeksporten uten selv å liberalisere importen av landbruksvarer. To nasjonale interesser – frihandel med fisk og vern av primærnæringene – har således vært uforenlige. Formålet er å vise hvordan Norge har balansert interessemotsetningen i internasjonale forhandlinger. Hvordan er interessemotsetningen blitt avveid? Hvor har balansepunktet ligget?

Vi konsentrerer oss om to typer forhandlinger. Den ene er multilaterale forhandlinger om reduksjon av importtoll og importkvoter i henholdsvis *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) og *Organization for European Economic Cooperation* (OEEC). Den andre er forhandlinger knyttet til deltakelse i mer omfattende handelspolitiske preferanseområder som frihandelsforbundet *European Free Trade Association* (EFTA), nordisk tollunion (NORDØK) og tollunionen EEC/EF/EU.

Først behandles forhandlingene i GATT fra starten i 1947 til *World*

Trade Organization (WTO) overtok GATTs funksjoner i 1995. GATT var et internasjonalt avtaleverk som resulterte i åtte forhandlingsrunder om multilaterale tollreduksjoner. Dernest behandles Norges deltakelse i OEEC i 1950-årene. GATT forbød i utgangspunktet bruk av importkvoter for beskyttelsesformål. Samtidig fikk OEEC oppgaven å frigjøre internasjonal handel fra importkvoter. De første 10 årene av GATTs virke må derfor ses i sammenheng med handelsliberaliseringen i OEEC. Norge måtte hele tiden avveie interessen for tollreduksjoner og importkvoteliberalisering for fiskeeksporten mot egen nedsettelse av landbrukstollen. Både i GATT og OEEC trumfet verneinteressen fiskeeksportinteressen.

Behandlingen av forhandlingene i EFTA dekker perioden fra traktatforhandlingene i 1959 til EFTA ga fisk og sjømat frihandelsstatus i 1989. EFTA-traktaten ekskluderte i utgangspunktet landbruk og fisk, men balansert handelsliberalisering for disse vareslagene var på agendaen gjennom hele perioden. I EFTAs levetid søkte Norge kontinuerlig å få mest mulig frihandel for fiskeeksporten uten å måtte liberalisere landbruksimporten. Dette mislyktes, men en særavtale med Storbritannia under forhandlingene om EFTA-traktaten gjorde at Norge fikk en bedre balanse for fiskeeksporten enn det OEEC og GATT ga.

Da EFTA innførte frihandel for fisk (markedsordning), var denne bare i begrenset grad koblet til endringer i medlemslandenes fiskeripolitikk (strukturordning). Frihandelsordningen som Norge hele tiden hadde etterspurt, etablerte dermed ikke noen negativ kobling mellom fiskeeksportinteressen og interessen for fiskeressursvern. Dette var en kobling som særlig gjorde seg gjeldende i forhandlingene om tollunionsdeltakelse. Både i NORDØK og EEC / EF / EU ville den felles tolltariffen omkranse et fellesmarked hvor markedsordning og strukturordning innenfor fiskeri- og landbrukssektoren måtte betraktes i sammenheng. Begrunnelsen var at nasjonale strukturordninger påvirket konkurransebetingelsene. Mens NORDØK-traktaten langt på vei tillot medlemslandene å beholde nasjonale strukturordninger, innførte EF/EU felles overnasjonal politikk for landbruks- og fiskerisektoren som omfattet både markedsordning og strukturordning. I NORDØK-forhandlingene ble spørsmålet om markedsadgang for norsk fisk bare i begrenset grad koblet til andre lands adgang til norske fiskeressurser. Under forhandlingene om tiltredelsestraktat med EF/

EU skapte koblingen særlige utfordringer siden fiskeeksportinteressen om full frihandel vanskelig kunne realiseres uten selv å innrømme motparten gunstig adgang til landets fiskeressurser. Denne negative koblingen kom i tillegg til den negative koblingen mellom fiskeeksporten og landbruksvernet.

Etter å ha gjennomgått forhandlingene i GATT og OEEC, behandles NORDØK-forhandlingene før EFTA-forhandlingene. Til slutt omtales forhandlingene om medlemskap i og handelsavtaler med EF/EU.

Utgangspunktet for analysen er den underliggende verneinteressen for primærnæringene. Bak nasjonale «beskyttelsesmurer» forvaltet Norge omfattende strukturordninger både for landbruks- og fiskerisektoren, som vanskelig kunne overleve uten. Hjemlet i en midlertidig fullmaktslov fra 1934 om importforbud, baserte norsk landbruksproteksjonisme seg før opprettelsen av WTO i hovedsak på statlig bestemte importkvoter. Mellom 1947 og 1958 henviste riktignok myndighetene til valutareguleringsloven av 1946 siden importen ble gjort mulig ved tildeling av fremmed valuta. Internasjonalt rettferdiggjorde Norge i denne perioden importvernet ved å henvise til betalingsbalanseproblemer. Fra 1958 fikk imidlertid vernet en permanent distriktpolitisk begrunnelse. Fra da av rettferdiggjorde Norge importvernet med henvisning til klima, topografi og bosetting (Espeli, 1992, 2014; Grue, 2014). Vernet skulle muliggjøre forhandlinger med landbruksorganisasjonene for å sikre deres inntekter gjennom omsetningsmonopoler, prisregulering og statlige subsidier. I praksis hindret regjeringene import så lenge tilbudet av norskproduserte landbruksvarer var stort nok. Først når tilbudet sank og prisene steg til et visst nivå, tillot regjeringene suppleringsimport. Fiskerinæringen var i motsetning til landbruket en eksportnæring. Men den var siden 1930-årene regulert gjennom lovbeskyttede omsetningsmonopoler både for førstehåndsomsetning og videresalg. Adgangen til å eie fiskefartøy og fiske ble også i økende grad regulert. Den samlede lovgivning etablerte en preferanseordning for norske fiskere. Prisnivået for førstehåndsomsetningen ble lenge subsidiert gjennom eksportavgifter, men fra 1958 ble førstehåndsomsetningen også subsidiert over statsbudsjettet. Statssubsidiene ga økte inntekter for fiskerne, og de var begrunnet distriktpolitisk (Kolle, 2014; Fin-

stad, 2014). Norge viste kontinuerlig vilje til å forsvare suvereniteten over fiskeressursene parallelt med at fiskerigrensen ble utvidet. Dette nasjonale verneregimet eksisterte til 1992.

GATT-forhandlingene

Målet med forhandlingsrundene i GATT fra 1947 var å flytte de nasjonale beskyttelsestiltakene over fra importkvoter til toll samtidig som avtalepartene forhandlet bilaterale tollreduksjonsavtaler med bestevilkårsklausul. Dermed ble tollbetingelsene multilateralisert. I utgangspunktet var derfor GATT fordelaktig for norsk fiskeeksport, men en trussel mot landbrukets importvern.

Hvordan så Norge på dilemmaet i utgangspunktet? At Norge valgte å begrunne importkvotevernet med midlertidige betalingsbalanseproblemer når GATT-avtalen ga mulighet for mer permanente begrunnelser, kan tas som uttrykk for at Norge på sikt ville prioritere eksportinteressene. USA valgte for eksempel å begrunne sitt importkvotevern med den såkalte bestefarsklausulen, som sa at importkvoter kunne beholdes når lovhjemmelen var vedtatt før GATT ble opprettet og den innenlandske produksjonen som skulle beskyttes var underlagt produksjonsbegrensning. Under den første tollforhandlingsrunden i 1947 var Norge også villig til å binde tollene for mange landbruksposisjoner (Utenriksdepartementet, 1948). Hensynet til fiskeeksporten var et motiv, og fiskeeksportinteressene var godt representert i delegasjonen. Norge bandt f.eks. tollene på et lavere nivå for epler og pærer i bytte mot at USA gjorde tilsvarende for brisling. Norge hadde vært innstilt på å sette ned tollene også på ull i forhandlingene med Australia for å få tollreduksjon på brisling (Espeli, 1992, s. 53–60). Vi skal likevel ikke legge for stor vekt på tollinnrømmelsene siden landbruksvernet kom via importkvoter. Men samtidig var tollbindingene permanente i en situasjon der Norge valgte å gi importkvotevernet en ren midlertidig begrunnelse. Når importkvotene falt bort, ville det tollbaserte importvernet gi lavere beskyttelse.

Verken landbruksvarer eller fisk var imidlertid forhandlingstema i de neste GATT-rundene. Nasjonal matforsyning hadde prioritet, og de fleste land anså landbruksvarer og fisk som sensitive varer. Det var

derfor en strategisk målsetting for Norge at GATT klassifiserte mest mulig av fisk og sjømat som industrielt bearbejdede produkter for på den måten å frigjøre koblingen mellom fisk og landbruk. Handelsminister Arne Skaug presenterte strategien på denne måten i Stortinget i 1957: «Vi har snakket om industriprodukter med råvarebasis i fisk, og 'industriprodukter' har vi da definert nokså langt, idet vi også har regnet med frosne fileter, foruten hermetikk, sildemel, olje, fettsyre, herdet fett osv.»⁸⁸ Strategien var et slag i luften. Den ga ingen virkning verken i Annecy-runden i 1949, Torquay-runden i 1951 eller i Genève-runden i 1955–59.

Det var først med Dillon-runden i 1960–62 at Norge maktet å etablere fisk som forhandlingstema (Utenriksdepartementet, 1962–63b). Men runden dreide seg i hovedsak om kompensasjonsforhandlinger fordi EEC innførte felles ytre toll. Mange medlemsland hadde nemlig tollbindingsavtaler med enkeltland i EEC som nå kom i konflikt med EECs felles tolltariff. Norge lyktes å sikre seg mot tollforhøyelser på bl.a. fiskeprodukter, men dette var et rent defensivt tiltak.

Det første begrensede gjennombruddet for fiskeeksportinteressene fikk Norge under Kennedy-runden i 1964–67, da Norge i mai 1967 fikk tollreduksjoner uten å bringe landbruksvernet i fare (Pedersen, 2012; Coppolaro, 2013). Tollen på frossen fiskefilet ble redusert fra 18 til 15 prosent og på fiskehermetikk fra 23 til 20 prosent, mens den for fiskemel ble halvert. Regjeringens konklusjon var likevel at fiskeprodukter fikk den minst gunstige behandling av de norske varene som hadde vært prioritert overfor EEC/EF (Utenriksdepartementet, 1967–68).

I tidligere GATT-runder hadde partene forhandlet vare for vare. Nå skulle de forhandle lineære tollreduksjoner. Utgangspunktet var målsettingen om 50 prosent reduksjon for alle varer. Partene skulle derfor bare levere lister over varer hvor de krevde unntaksbehandling. Norge var innstilt på lineær 50 prosent reduksjon. Håpet var at bearbejdet fisk og sjømat ville bli anerkjent som industrivare og at andre medlemsstater ikke satte fiskeprodukter på unntaksliste. De nordiske landene valgte å forhandle som koalisjon. Alle ønsket primært lettere tilgang til EEC-markedet. Da Norden la frem sitt første tilbud,

88 Stortingsarkivet (Oslo), referat fra Stortingets utvidede utenriks- og konstitusjonskomité, 14.10.1957.

inneholdt det derfor ikke unntakslister. Men da EEC presenterte sin unntaksliste, inneholdt den mange nordiske eksportvarer, bl.a. bearbeidet fisk. Norden svarte med å levere en tilbaketrekningsliste som omfattet 32 prosent av Nordens importverdi fra EEC. Listen var utformet for å ramme vesttysk industri, i håp om at tyskerne ville presse franskmennene til å imøtekomme nordiske krav. I EEC var det nemlig særlig Frankrike som hevdet den proteksjonistiske linjen overfor skandinaviske varer. Tyskland lyktes først å få EECs Ministerråd til å gi Kommisjonen romsligere fullmakter i forhandlinger med Norden, og senere lyktes Kommisjonens leder Jean Rey å overtale Ministerrådet til å gi Danmark og Norge tollkonsesjoner på henholdsvis kjøtt og fisk. Kommisjonens løsningsforslag la grunnlaget for avtalen.

Under Tokyo-runden i 1973–79 ba Norge igjen om at fiskeprodukter ble behandlet på linje med industrivarer og underlagt den samme formelen for lineære tollreduksjoner. Det var et gjennombrudd for Norge at de store landbrukseksportørene erkjente sektorens særlige beskyttelsesbehov, og derfor aksepterte at landbruk skulle gis særlig behandling. Selv om dette svekket den negative koblingen mellom landbruk og fisk, kom imidlertid ikke Norge noen vei. Resultatet ble nemlig at fisk ble forhandlet vare for vare. EF avviste enhver lettelse, mens USA aksepterte å sette ned tollene for brisling (Utenriksdepartementet, 1979–80). Tokyo-runden var ingen suksess for fiskeeksportinteressene.

Heller ikke under Uruguay-runden i 1986–93 lyktes Norge å få behandlet fisk på linje med industrivarer. Målet om en generell tredjedels tollnedsettelse for bearbeidet fisk ble avvist av de fleste medlemsstater. Men siden Uruguay-runden dreide seg om omlegging og liberalisering av importvernet for landbruksvarer, var det nok lettere også å få reduksjon av beskyttelsestoll og statsstøtte for fiskeprodukter. I alle fall ble industrilandenes tollnivå for fisk redusert med 26 prosent (OECD, 1973, s. 80–81). I forhandlinger med USA, Japan og ASEAN-landene, som var prioritert fra norsk side, oppnådde Norge tollreduksjoner for fisk på mellom 30 og 50 prosent (Utenriksdepartementet, 1993–94a).

Selv om Norge fikk et moderat gjennomslag for fiskeeksportinteressene under Kennedy- og Uruguay-rundene, kan vi konkludere med at interessen for å verne landbruket begrenset muligheten for tollreduksjoner på fiskeprodukter gjennom hele GATTs levetid. En

viss tilbøyelighet til å prioritere fiskeeksport fremfor landbruksvern synes å ha gjort seg gjeldende ved starten i 1947, men denne forsvant raskt. Landbruksvernets sterke stilling illustreres av diskusjonene før Uruguay-runden, som hadde som uttalt mål å angripe landbruksproteksjonismen på multilateral basis. Norge var på ingen måte avvisende, men det het i en stortingsmelding: «Norge må opprettholde et importvern med nåværende virkning om produksjonsmålet skal kunne opprettholdes. Det tas sikte på at en bedre multilateral disiplin på importsiden ikke vil få virkning for vårt produksjonsmål» (Departementet for handel og skipsfart, 1986–87, s.17). Den fastlåste koblingen mellom fiskeeksportinteressene og landbruksvernet svekket seg først under WTO-regimet.

OEEC-forhandlingene

OEECs målsetting var å frigjøre vesteuropeisk handel fra importkvoter ved å sette varer på friliste, som innebar at privatpersoner automatisk fikk innvilget valutalisens til å kjøpe dem. Dermed var det varenes importtoll som ville gi beskyttelsen. Prosessen startet i 1949. Gjennom *Code of Liberalisation* etablerte OEECs Ministerråd tre varekategorier: råvarer, bearbejdede varer og matvarer. På grunnlag av medlemslandenes import i basisåret 1948, skulle de forhandle seg frem til konkrete liberaliseringsmål for hver av kategoriene. På avtalte tidspunkt skulle medlemslandene rapportere til OEEC om hvilke matvarer de hadde frigjort fra kvoteimport og hvilken liberaliseringsindeks det ga som resultat. Tiltakene skulle så evalueres i fellesskap i ettertid (Utenriksdepartementet, 1950, 1951). Norge ytret ingen innvendinger mot at matvarer var inkludert som egen kategori da Ministerrådet ble enig om denne multilaterale liberaliseringsmetoden. Hensynet til fiskeeksporten medvirket naturligvis til aksepten. Norge ønsket andre lands fiskeimportkvoter bort.

Betenkelighetene kom imidlertid raskt til overflaten. Da OEEC i 1951 foreslo å sette «gårdsnære» landbruksvarer som hermetisert kjøtt, ost, egg, frukt og grønnsaker på friliste, satte det i gang forsvarsprosesser i Norge. Det rådgivende Frilisteutvalget foreslo å sette mange landbruksvarer som ikke hadde tollbinding, på friliste. Stortinget

avviste store deler av forslaget, og satte samtidig i gang en prosess som doblet tollene på de fleste landbruksvarer som ikke hadde bundet toll (Espeli, 1992, s. 89–101; Frøland, 2004, s. 52). Helt til 1954 unngikk Norge å friliste landbruksvarer. Samtidig frilistet ikke andre land fisk og sjømat til tross for Norges tilbakevendende anmodninger. Et utsagn i 1954 fra Norges landbruksattaché i Paris, som var delaktig i OEEC-forhandlingene, illustrerer Norges dilemma:

Min oppgave har sant å si artet seg besynderlig: Jeg har måttet støtte alle fornuftige forslag som går ut på å frigjøre handelen med fisk, mens jeg på den annen side i neste øyeblikk har måttet inn ta det stikk motsatte standpunkt til alle forslag om frigjøring av handelen med jordbruksprodukter [...] (Espeli, 1992, s. 103).

Det ser ut til at Norge likevel inntok en mer offensiv holdning til frilisting etter at landbrukstollen hadde blitt hevet. Da OEEC i 1954 ble enig om at medlemslandene skulle oversende «negative frilister» bestående av varer de ikke kunne friliste, var det ikke mange landbruksvarer på Norges liste. Målet var bl.a. å unngå fisk på de andres liste. Da det viste seg at dette ikke var tilfelle, truet Norge med å stoppe ytterligere liberalisering av industrivarer hvis ikke frilistene også inneholdt fisk og fiskeprodukter (Frøland, 2004, s. 26).

Som i GATT var ikke Norge alene om å verne sin matvareproduksjon. I det store og hele var OEECs bestrebelser for å frigjøre handelen med landbruksvarer fånyttede. Medlemslandene både unndro seg kvoteliberalisering og gjeninnførte importkvoter med henvisning til betalingsbalanseproblemer. De fleste land beholdt importkontroll ved å la statlige agenturer overta importen av landbruksvarer når de i OEEC var blitt presset til sette matvarer på friliste (Asbeek Brusse, 1995, s. 104). Statlig import var nemlig ikke omfattet av liberaliseringsbestrebelsene (Milward, 1996, s. 58–62). OEECs liberaliseringsindeks var derfor misvisende. Den ble satt i prosent av privat import i 1948. Da Norge i 1958 nådde en tilsynelatende imponerende liberaliseringsindeks på 83 for matvarer, er grunnen at det var lite privat import av matvarer i 1948 (Frøland, 2004, s. 26).

Norges strategi for å skille landbruk og fisk ble ført videre da OEEC-medlemmene i 1957–58 forhandlet om å etablere et større frihan-

delsområde. Norge hadde straks bifalt forslaget siden det ekskluderte landbrukssektoren. Handelsminister Arne Skaug innrømmet at det ville vanskeliggjøre norsk tilslutning hvis landbruksvarer ble inkludert i frihandelsbestemmelsene. Da det så ble klart at landbruk ville bli inkludert, var målet å hindre at fisk og fiskeprodukter ble klassifisert som landbruksvarer. Men Skaug innrømmet overfor Stortinget hvor fånyttet strategien var:

Man kan litt forenklet si at det er en vanskelig oppgave for norske forhandlere å si at fiskeboller er en industrivare, mens kjøttboller er landbruksvare, at fiskeboller skal være med, mens kjøttboller ikke skal være med. Det har vært vårt standpunkt, men det er ikke et standpunkt som man kan holde gående i lang tid i internasjonale forhandlinger, for vi skjemmer oss ut på det. Vi har gitt instruksjoner til våre folk i Paris om at dette skal de si, men jeg vil ikke si det. Det er ikke noe man kan holde på i det lange løp.⁸⁹

Fra 1958 hadde OEEC utspilt sin rolle, og organisasjonen ble i 1961 erstattet av OECD. Ganske identisk med situasjonen i GATT, kan vi konkludere med at interessen for å bevare landbruksvernet begrenset muligheten for kvotefri eksport av fiskeprodukter til andre OEEC-land. Strategien for å frikoble den negative bindingen mellom landbruks- og fiskeprodukter var fånyttet.

Nordisk tollunion

Regjeringene i Danmark, Island, Norge og Sverige oppnevnte i 1948 et ekspertutvalg som i 1950 og 1954 rapporterte om hvordan en nordisk tollunion kunne etableres for industrivarer (Det felles nordiske utvalg for økonomisk samarbeid, 1950, 1954). Landbruks- og fiskeprodukter var holdt utenfor siden interessemotsetningene i disse sektorene var for store.⁹⁰ Som i GATT og OEEC var Norge for frihandel med

89 Stortingsarkivet (Oslo), referat fra Stortingets utvidede utenriks- og konstitusjonskomité, 14.10.1957.

90 Frem til 1950 var det også en del motsetninger om adgang til fiske i Oslofjorden og Skagerrak, men da undertegnet Norge, Sverige og Danmark en avtale om gjensidige fiskerettigheter.

fisk, men forsvarte samtidig nasjonalt vern av landbruksmarkedet. Danmark ønsket derimot frihandel for landbruksvarer, og var uvillig til å importere norsk fisk tollfritt så lenge Norge begrenset importen av danske landbruksvarer. Men i 1954-rapporten inkluderte likevel utvalget fiskehermetikkindustrien i analysen. Ikke uventet var Norge interessert i et felles marked for fiskehermetikk, mens danskene og svenskene var imot. Svenskene fryktet at Norge ville konkurrere ut deres fiskeindustri. Dermed var ikke hermetikkindustrien med i mandatet da de nordiske regjeringene opprettet et mer politisk sammensatt utvalg som fra 1954 fortsatte drøftingene av tollunionsplanene.⁹¹ Utvalget leverte en innstilling i 1957 som foreslo å opprette en tollunion for industrivarer omfattende 80 prosent av nordisk samhandel i 1955. All handel med landbruksvarer og fiskeprodukter var holdt utenfor, men innstillingen tok til orde for at det burde utredes hvordan fisk og sjømat kunne inkluderes i tollunionen for industrivarer (Nordisk økonomisk samarbeidsutvalg, 1957). Utvalget leverte ytterligere innstillinger i 1958 og 1959. I 1958 omfattet innstillingen nesten 100 prosent av nordisk samhandel i 1955. Utvalget hadde i prinsippet nådd enighet om å inkludere fiskeprodukter i tollunionen (Nordisk økonomisk samarbeidsutvalg, 1958). Intern toll, kvantitative restriksjoner og en særskilt svensk importavgift på fiskefilet skulle fjernes over en femårsperiode. Innad i tollunionen ville fersk, frossen, saltet og røkt fisk ikke ha toll, mens fiskekonserver, skalldyr og bløtdyr ville ha 10 prosent toll. Siden Norge unngikk den negative koblingen mellom markeds- og ressursadgang for fisk, som skulle bli så vanskelig senere, representerte NORDØK-forslaget i 1958 en fordelaktig balanse for Norge.

Det avgjørende premiss for utvalgets anbefaling om å inkludere handel med fisk, var at tollunionen også inkluderte landbruksvarer. Dette hadde vært utenkelig først i 1950-årene, men de ovennevnte OEEC-forhandlingene om et europeisk frihandelsområde hadde satt den posisjonen i bevegelse. Norge arbeidet fra mars 1958 ut fra tanken om at det importkvotebaserte landbruksvernet kunne erstattes av et system med nasjonale minstepriser og prisbetingede importreguleringer, slik Roma-traktaten foreskrev for EEC (Espeli,

91 Island erstattet Finland i denne prosessen.

1992, s. 135–138). Norges bevegelse i landbruksspørsmålet åpnet for at det nordiske utvalget enstemmig kunne foreslå å inkludere fisk i NORDØK. I kjølvannet av holdningsendringen stilte 1958-innstillingen i utsikt en utredning om landbrukshandelen i NORDØK i den kommende 1959-rapporten. Blant annet vurderte utvalget å innføre et minsteprissystem med nasjonale prisutjevningsmekanismer, hvor intern handel i noen grad også kunne reguleres via bilaterale kvoter.⁹² Norges motiv for å omfavne frihandelsforhandlingene var frykt for at Frankrike kunne lykkes å gjøre EEC til en proteksjonistisk tollunion som rammet norsk eksport (Utenriksdepartementet, 1957). Men da utvalget leverte 1959-innstillingen, hadde Frankrike i november 1958 torpedert de europeiske frihandelsforhandlingene. Innstillingen i 1959 var derfor langt mer avmålt enn den forrige (Nordisk økonomisk samarbeidsutvalg, 1959). Den nordiske tollunionsplanen var allerede lagt på is til fordel for forhandlinger om EFTA.

Det var nok frykten for EEC mer enn ønsket om en nordisk tollunion som i 1958 gjorde Norge tilbøyelig til å endre verneregimet for landbruket. Spørsmålet er derfor om Norge ville ha akseptert å redusere importvernet for landbruket for å beholde handelen med fisk og sjømat innenfor en nordisk tollunion om ikke EFTA-initiativet hadde satt ny agenda. NORDØK-forhandlingene på slutten av 1960-tallet antyder hvor langt Norge ville strukket seg. Forhandlingene fulgte et dansk initiativ i januar 1968, og avstedkom et utkast til tollunionstraktat i 1970 (Sonne, 2007; Frøland, 2009). Traktatutkastet ble imidlertid aldri ratifisert etter at Finland trakk seg av utenrikspolitiske grunner.

Norges strategi under NORDØK-forhandlingene minner om strategien under tollunionsforhandlingene fra 1954. Traktatutkastet i 1970 imøtekom da også Norges interesser ved at tollunionen ville inkludere fisk og fiskeprodukter etter samme overgangsbestemmelser (Utenriksdepartementet, 1969–70b). I frykt for å miste kontroll over prisutviklingen var – som i 1950-årene – Sverige mest betenkt over å inkludere fisk og sjømat i fellesmarkedet. Men siden gevinsten var stor for svensk industri, ga svenskene etter også denne gangen. De var tilfreds med at et nordisk stabiliseringsfond både kunne utjevne og differensiere de nasjonale prisene på førstehåndsomsetningen og

92 Stortingsarkivet (Oslo), referat fra Stortingets utvidede utenriks- og konstitusjonskomité, 5.11.1958.

konsumprisene. I bytte tillot Norge at fiskebåter fra de andre nordiske landene kunne levere fisk til sitt hjemland via norske havner. Men Norge tillot ikke mye mer. Når det gjaldt strukturspørsmålene i fiskerisektoren, var den borgerlige Borten-regjeringen mer restriktiv enn arbeiderpartiregjeringen hadde vært i 1950-årene. Etter norsk motstand ble derfor flere stridsspørsmål knyttet til selve fiskeriene overlatt fremtidig avgjørelse i Nordisk Ministerråd. Dette kan tilsynelatende se ut til å være en annen strategi enn den Norge senere hevdet i fiskeriforhandlingene om EF/EU-medlemskap, nemlig krav om garanti for varige unntak. Men det var det ikke. Nordisk Ministerråd ville være et mellomstatlig organ hvor Norge kunne bruke vetorett. Det var derfor ingen risiko for å påføres radikale endringer i strukturordningen for fiskeriene. Både markedsordningen og strukturordningen i traktatutkastet ga, som tollunionsforslaget i 1958, fordelaktig balanse for Norge.

Men som i 1958 var hovedproblemet for Norge landbruksimporten. Norge hadde ikke vansker med å inkludere enkelte bearbejdede matvarer i den nordiske tolltariffen, men ville skjerme «gårdsnære» varer som kjøtt, egg og meieriprodukter for dansk konkurranse. Allerede før forhandlingene startet, forutså Norge at Danmark ville støtte Sveriges tollunionskrav for industrivarer i bytte mot svensk støtte til sine landbrukskrav. Danskene foreslo da også å fase inn landbruket gjennom gradvis økende preferanseimport innad i tollunionen. Når overgangsperioden så var over, skulle landbruksvarer omsettes fritt til «rimelige priser». I praksis ville det bety den type minsteprissystem som det nordiske tollunionsutvalget hadde vært tilbøyelig til å akseptere i 1958. For å få inkludert fisk i tollunionen, aksepterte Norge til slutt den danske overgangsplanen – under den avgjørende forutsetning at prisstabiliseringsfondet var nordisk, men at preferanseimporten kunne stoppes ensidig hvis det nasjonale prisnivået var truet. Norge aksepterte den danske planen, men krevde å beholde importvern og subsidier på en del «sensitive» landbruksvarer. Utkastet til traktat inneholdt derfor et vedlegg med liste over slike varer (Utenriksdepartementet, 1969–70b).

Konklusjonene er dermed at Norge i 1970 aksepterte den markedsordning for landbruket som hadde blitt diskutert i 1958. Dette antyder at Norge i 1959 kunne ha akseptert en tilsvarende landbruksordning

for den nordiske tollunionen såfremt tilsvarende varer hadde blitt ekskludert som «sensitive».

Men innrømmelsene satt langt inne, og selv en frihandelstilhenger som handelsminister Kåre Willoch klaget over overdrevne danske landbrukskrav (Frøland, 2009, s. 73). Men når Nordisk Ministerråd først innen 1973 skulle ta endelig stilling til hvordan en permanent landbruksordning skulle se ut, kan det være grunn til å hevde at Norge også kom godt ut av landbruksforhandlingene. Uhindret markedsadgang for fisk ble oppnådd, og regjeringen kunne i 1973 bruke varetetten til ytterligere landbruksintegrasjon.

Frihandelsforbundet EFTA

EFTA-traktaten (Stockholm-konvensjonen) ble forhandlet i 1959 og frihandelsforbundet trådte i kraft i 1960. Medlemmer i starten var de tre skandinaviske landene, Storbritannia, Østerrike, Sveits og Portugal. Finland kom tidlig med på særlige vilkår, mens Island sluttet seg til i 1970. EFTA fulgte i 1960-årene EECs tollreduksjonsprogram. De fleste industrivarer var således fri for importkvoter og toll i 1967. Heller ikke EFTA omfattet landbruks- og fiskerisektoren, men en del varer fra disse sektorene fikk færre markedsrestriksjoner. Interessemotsetningene var imidlertid for store til at de kunne få full frihandelsstatus. Men etter krav fra henholdsvis Danmark og Norge, sa traktaten at frihandel var et mål også for landbruks- og fiskeprodukter. Inntil Storbritannia og Danmark forlot EFTA i 1973, dreide mye av forbundets politiske liv seg om å finne en balanse mellom handel med fisk og handel med landbruksvarer (Curzon, 1974, s. 174–196).

For Norge var det avgjørende at landbrukets importvern kunne bevares. Men nettopp derfor var målsettingen både i traktatforhandlingene og etterpå å få en friest mulig handel med fisk og sjømat. Dette var ikke vanskelig under selve traktatforhandlingene (Laursen & Malmborg, 1995; Griffiths, 1994). Siden Storbritannia var det store konsummarkedet for fisk og Norge den store eksportøren, forhandlet de to fiskebestemmelsene i 1959. Norge krevde frihandelsstatus for all bearbeidet fisk og sjømat. Kravet omfattet frossen fisk og sjømat, hermetisert fisk, ulike former for preservert og rensert fisk, fiskemel og

fiskeoljer. Storbritannia aksepterte at ca. 70 prosent av bearbeidede fiskeprodukter fra Norge kunne fases over til frihandelsstatus. Dette var Norges første seier i handelspolitiske forhandlinger for argumentet om at bearbeidet fisk var en «industriell» vare. Sammen med skalldyr og hvalkjøtt falt imidlertid frossen og fersk fisk utenfor, enten den var saltet, tørket eller røkt. Varene som ikke fikk frihandelsstatus ble listet opp i traktatens vedlegg E.

For Norge var hovedproblemet at Storbritannia ekskluderte frossen fiskefilet, som hadde toll på 10 prosent. Da Norge opprettholdt kravet om frihandelsstatus for fiskefileter fordi nedfrysingen økte prisen mer enn 50 prosent, var det nok mer politiske vurderinger enn substansen i argumentet som beveget britene. De svarte først med å foreslå tollene gradvis redusert innen 1970. Da imidlertid Norge opprettholdt kravet om umiddelbar tollfrihet, innrømmet Storbritannia frihandelsstatus for et årlig kvantum på 24 000 tonn.⁹³ I 1959 importerte britene bare 4100 tonn frossen fiskefilet, så avtalen ga gode ekspansjonsmuligheter da den ble tatt med som tilleggsprotokoll i EFTA-traktaten. Importkvoten gjaldt prinsipielt for hele EFTA, men det var Norge som ville fylle den. Derfor bygde avtalen også på en forståelse mellom den norske og britiske regjeringen om at hvis kvoten ble fylt, skulle Norge iverksette hjemlige tiltak som begrenset eksporten. Men traktaten presiserte formelt at hvis partene ikke kom til en forståelse, kunne Storbritannia ensidig iverksette importbegrensende tiltak (Utenriksdepartementet, 1959–60).

Storbritannia forhandlet tilsvarende tilleggsprotokoll for landbruksvarer med Danmark. Flere bearbeidede landbruksvarer fikk frihandelsstatus. Men de fleste havnet i det såkalte vedlegg D, som tillot nasjonalt importvern. Norge kunne vanskelig motsette seg danske krav om at både frukt- og grønnsakshermetikk fikk frihandelsstatus når fiskehermetikken fikk det. Motsetningene var likevel for store til at handelen med landbruksvarer kunne håndteres slik Norge fikk sin fiskeavtale. Løsningen for landbruk ble derfor at hvert enkelt medlemsland forhandlet bilateralt med Danmark. Norge var villig til å strekke seg for å støtte fiskeeksportinteressene, og tilbød 10 prosent nedsettelse av de fleste tollposisjoner i tillegg til å gi Danmark preferanse ved

93 The National Archives (London), CAB 129/99, European Free Trade Association: Quick-Frozen Fish. Memorandum by the Chancellor of the Exchequer, 28.10.1959.

suppleringsimport. Men Danmark krevde 25 prosent tollnedsettelse, noe som var for drøyt for Norge. Norge aksepterte derfor ull, tørrmelk, kondensert melk o.l., men det ble avvist (Eriksen & Pharo, 1997, s. 325). Slik sett ga EFTA-avtalen Norge en fordelaktig balanse mellom fiskeeksport og landbruksimport.

Danskene fikk ikke så mye mer hos andre medlemsland. Det var derfor Storbritannias avtale med Danmark om å øke den tollfrie landbruksimporten som reddet dansk tilslutning. Med henvisning til at avtalen var ubalansert, fikk samtidig Danmark inn en traktatklausul som påla medlemslandene årlige drøftinger om hvordan EFTA kunne gi flere landbruksvarer frihandelsstatus. Løsningen for Norge var utvilsomt mer balansert, men med samme begrunnelse som danskene lyktes Norge også å få en klausul som påla årlige undersøkelser av handelen med fiskeprodukter. Fiskeklausulen var imidlertid svake-re enn landbruksklausulen, som påla en årlig politisk behandling i EFTAs Ministerråd. Undersøkelsene pålagt gjennom fiskeklausulen ville bli gjennomført av EFTA-sekretariatet, men ikke nødvendigvis lede til politisk behandling i Ministerrådet. Uansett var det bare ved enstemmighet at EFTAs Ministerråd kunne flytte varer fra nasjonal-regulert status til frihandelsstatus, enten det nå gjaldt landbruks- eller fiskeprodukter.

Første gang EFTA-medlemmene forhandlet om ytterligere liberalisering under landbruks- og fiskeklausulene, var i mai 1963. Ministerrådet vedtok da å forsere den interne tollreduksjonsprosessen for frihandelsvarene. Handelsminister O.C. Gundersen påpekte overfor sine kolleger at dette ytterligere forrykket ubalansen mellom fordeler og ulemper for Norge, og krevde som kompensasjon at flere fiskeprodukter måtte få frihandelsstatus. Ministerrådet avviste kravet for alle varer bortsett fra hvalkjøtt. Det tillot imidlertid at Norge beholdt den opprinnelige tollreduksjonsplanen for en del importvarer samtidig som den forserte tollreduksjonen omfattet alle fiskeprodukter som hadde frihandelsstatus. Ifølge Gundersen var det også fordelaktig for Norge at Sverige reduserte sin prisutjevningssavgift på importert fisk fra 5 til 3 prosent – en avgift de i 1958 hadde krevd å beholde innenfor en nordisk tollunion.⁹⁴

94 Stortingstidende 31.05.1962, i *Stortingsforhandlinger* 7c, 1962–63, 3514–1536.

Ytterligere seire lot vente på seg. Allerede i januar 1961 hadde Ministerrådet nedsatt et utvalg for å drøfte hvordan handelen med fiskeprodukter kunne liberaliseres ytterligere. Men først i 1966 lyktes det Norge å få politiske diskusjoner om saken. Konklusjonen ble at ytterligere liberalisering av handelen med fiskevarer var uaktuelt (Utenriksdepartementet, 1969–70b, s. 12). For Storbritannia var ikke lenger EFTA politisk viktig, og handelspolitiske konsesjoner satt mye lenger inne enn de hadde gjort i 1959 (Frøland & Øksendal, 2013).

Norge måtte snarere konsentrere seg om å forsvare det eksisterende handelsregimet. Høsten 1965 nærmet britisk import av frossen fiskefilet seg det avtalte taket på 24 000 årstonn. Fiskere og filetindustrien i Storbritannia presset på for importbegrensende tiltak. Regjeringen i London svarte med å annullere frihandelsstatusen for en del av frossenfisken. Norge klaget Storbritannia inn til EFTA, og fikk tilbake full frihandelsstatus i 1967 (Utenriksdepartementet, 1966–67, s. 14). Men seiersrusen i Oslo kan ikke ha vart lenge. Siden de traktatpålagte konsultasjoner om norsk eksportbegrensning feilet, gjeninnførte Storbritannia 10 prosent toll på frossen fiskefilet i 1968. Partene fant en løsning i 1969. Denne innebar at britene gjenopprettet tollfriheten samtidig som Norge innførte en minsteprisordning for frossenfilet-eksporten som britisk filetindustri kunne leve med. Importkvoten ble samtidig hevet til 33 000 tonn fordi Island ble EFTA-medlem (Utenriksdepartementet, 1969–70a). Ordningen forsvant naturlig nok da Storbritannia ble medlem av EF.

Etter å ha fått en gunstig avtale for fiskeeksporten da EFTA ble etablert, kan vi konkludere med at EFTA bare ga marginalt bedre markedsadgang gjennom 1960-årene. På den annen side ble ikke landbruksvernet svekket. Danskene og portugiserne ville hele tiden flytte varer fra vedlegg D til frihandelsstatus, men effekten var begrenset (Utenriksdepartementet, 1969–70b, s. 11). Liberaliseringen av handel med landbruksvarer bygde på bilaterale avtaler. Norge aksepterte en ufarlig avtale i 1963 om å hente varene fra Danmark når det i Norge oppsto særlige importbehov (Utenriksdepartementet, 1962–63, 1963–64). En tilsvarende avtale i 1966 truet heller ikke det norske landbruksvernet (Utenriksdepartementet, 1966–67). Den relativt gunstige balansen mellom fiskeeksport og landbrukseksport som var etablert i 1959, gjorde seg gjeldende også i 1973.

EFTA ble et langt mindre marked etter at Storbritannia og Danmark forlot samarbeidet. Norge fortsatte likevel å bruke de traktatpålagte drøftingene om landbruk – som tidvis ledet til bilaterale avtaler mellom medlemsland – til å lette markedsadgangen også for fisk. I 1974 undertegnet Norge en avtale med Finland. Den minnet om avtalene som var inngått med Danmark i 1960-årene. Avtalen sa at fremtidige suppleringsbehov for landbruks- og fiskeprodukter i de to landene skulle dekkes ved økt bilateral handel, men samtidig «under hensyntagen til partenes jordbruks- og fiskeripolitikk». I bytte mot at Finland avskaffet toll på norsk fisk, skulle Norge importere mer korn fra Finland (Utenriksdepartementet, 1973–74). Norge og Sverige undertegnet også en bilateral avtale i 1980. En arbeidsgruppe hadde i 1978 anbefalt forhandlinger selv om utsiktene til å øke handelen med landbruks- og fiskeprodukter ikke var gode. Det viste seg at Sverige ikke ville gi ytterligere innrømmelser for norsk fisk, mens Norge ikke ville gi innrømmelser for mer enn suppleringsimport av svensk korn (Utenriksdepartementet, 1980–81a). Avtalen ble derfor lite mer enn en intensjonsavtale.

Norge ga likevel aldri opp målet om å gi fisk full frihandelsstatus. Etter at Ministerrådet i 1988 hadde nedsatt en arbeidsgruppe som foreslo en løsning på hvordan et frihandelsmarked for fisk og sjømat ikke skulle bli truet av handelsvridende fiskeripolitikk i medlemslandene, fattet Ministerrådet sitt vedtak i 1989. Dette betød at også fersk, kjølt og frossen fisk samt skalldyr ble frihandelsvarer. For Norge var kostnadene i form av strukturpolitiske endringer ikke større enn de som ville ha kommet innenfor NORDØK. Den felles etableringsretten som nå ble gjeldende i EFTA, omfattet ikke fiskebåter og fabrikkskip. Forvaltningen av ressursene forble dermed under nasjonal suverenitet (Utenriksdepartementet, 1989–90).

Vi kan konkludere med at den negative balansen mellom fiskeeksportinteressene og verneinteressene for landbruket var tydelig også i EFTA. For Norge representerte EFTA likevel en klart bedre balanse enn det OEEC og GATT hadde gjort. Storbritannia var den største importøren av norsk fisk og sjømat, og særlig britenes «kjøp» av norsk EFTA-tilslutning bidro til den forbedrede balansen. Britene sørget ikke bare for den store tollfrie kvoten for frossen fiskefilet, men at EFTA også ga mye fisk og sjømat «industriell» frihandelsstatus.

Norge ekspanderte på det britiske markedet samtidig som landbruksvernet aldri var truet. De norske landbrukskonsesjonene til Danmark i 1960-årene var marginale, og kravet om landbruksliberalisering forsvant med dansk EF-medlemskap. Samtidig var ikke adgang til fiskeressursene tema før ved utgangen av 1980-årene, da Norge i bytte mot full frihandelsstatus for fisk og sjømat måtte akseptere strukturendringer på linje med de som sannsynligvis ville sett dagens lys i NORDØK. Det er imidlertid vanskelig å se denne for Norge fordelaktige balansen hvis Storbritannia fortsatt hadde vært medlem i EFTA. Britene hadde nok ikke rørt landbruksvernet, men krevd adgang til den norske fiskebestanden.

Forhandlinger om tiltredelsestraktater og handelsavtale med EF/EU

Helt siden EEC trådte i kraft i 1958, har Norge erkjent at EEC/EF/EU har vært «underforsynt» med fisk og sjømat og at Norge hadde de beste forutsetninger for å forsyne dette kjøpekraftige markedet om ikke den felles ytre tollene la hindringer i veien. Selv motstandere av norsk medlemskap i 1972 aksepterte at muligheten for økt fiskeeksport talte for. Siden erfaringene med bilateral handelsavtale fra 1973 tydelig hadde vist at Norge kunne ha utviklet en større innenlandsk fiskeforedlingsindustri som nå lå innenfor EUs tollmurer, veide nok fri markedsadgang for fisk og sjømat enda tyngre i 1994. Samtidig var havbruksnæringen langt viktigere i 1994. Norsk oppdrettslaks hadde erobret 60 prosent av EF-markedet da Kommisjonen i 1989 mottok anklager om norsk dumping fra skotske og irske lakseoppdrettere. Anklagene viste tydelig hvordan politisk risiko ved å stå utenfor EF/EU truet kommersielle nasjonale interesser.

Problemet var konsekvensene som fullt medlemskap ville kunne få for de vernede primærnæringene. Den overnasjonalt styrte felles landbruks- og fiskeripolitikken i EEC/EF/EU – førstnevnte etablert mellom 1962 og 1967 og sistnevnte mellom 1970 og 1983 – var uforenlig med landbruks- og fiskerivernet. I forhandlingene om norsk EF/EU-medlemskap i 1971–72 og 1993–94 var derfor koblingen mellom fri markedsadgang for fiskeprodukter og nedbygging av ver-

net latent negativ. Norge kunne vanskelig oppnå det første uten å akseptere det siste.

Da spørsmålet om norsk medlemskap i EEC/EF/EU kom på dagsordenen i 1961, leverte Frihandelsutvalget – et korporativt sammensatt organ som hadde gitt regjeringen råd i handelspolitiske spørsmål siste halvdel av 1950-årene – en pregnant analyse til handelsministeren. Hovedkonklusjonen var at Norge trengte markedsadgang til det utvidede EEC, som ville motta 50 prosent av norsk fiskeeksport. Såfremt EEC fikk en liberal markedsordning for fisk, ville det «kunne få de alvorligste følger om Norge skulle bli stående utenfor en europeisk markedsordning for fisk som omfatter våre viktigste europeiske markeder. [...] Det er neppe tvilsomt at de problemer Norge allerede har med fiskeeksporten da ville bli vesentlig forsterket» (Frihandelsutvalget, 1961, s. 15). Storbritannia og Danmark ville lett fortrenge norsk eksport. Dette talte for fullt medlemskap. Problemet var at medlemskap ville true landbruks- og fiskerivernet på uakseptabelt vis. Utvalget foreslo derfor at Norge søkte om fullt medlemskap for derved lettere å kunne forhandle frem «nødvendige særordninger» for primærnæringene (Frihandelsutvalget, 1961, s. 38). I ettertid kan vi trygt si at det var dette utvalget som først formulerte forhandlingsstrategien bak medlemskapssøknadene i 1962–63, 1967, 1970–72 og 1992–94. Denne besto i å forhandle frem varige unntak for primærnæringene begrunnet i landets særlige «klimatiske, topografiske og befolkningsmessige» betingelser. Ingen av de stortingsmeldingene som ble lagt frem om saken de neste tiårene avvek fra Frihandelsutvalgets argumentasjonsrekke.

Strategien ble ikke satt på prøve før Bratteli-regjeringen overtok forhandlingsansvaret i 1971–72 (Almlid, 2008). I sitt første landbruksmemorandum argumenterte Bratteli-regjeringen som Borten-regjeringen hadde gjort, men var tydeligere på at særordningen skulle bestå av nasjonale subsidier knyttet til produksjon («kompensasjonslinjen»). Etter enighet i desember 1971, ga landbruksforhandlingene Norge gjennomslag for «kompensasjonslinjen», men med subsidieformer som ikke var knyttet til produksjon, muligens bortsett fra for melk. Norge fikk også EFs anerkjennelse for at landbruksutfordringene i landet var varige, men ingen garanti om at den nasjonale subsidieordningen kunne være varig. Det samme gjaldt for fiskeriene. Bratteli-regjerin-

gens fiskerimemorandum om «strukturpolitikken» argumenterte for varig beskyttelse av 12-mils fiskerigrense for norske fiskere, men aksepterte at en slik unntaksordning kunne baseres på krav om at fiskerne og båtene hadde fast tilhørighet i Norge («etableringslinjen»). EF avviste «etableringslinjen», men aksepterte en preferanseordning innenfor 12-milssonen for deler av norskekysten. EF hadde sett for seg at ordningen skulle gjelde nord for Trondheim, men aksepterte til slutt at grensen gikk ved Egersund. EF garanterte imidlertid ikke særordningens varighet, men innrømmet å ville ta hensyn til de særlige norske forhold når ordningen skulle revurderes i 1982.

At Norge godtok en tiltredelsestraktat i januar 1972 uten juridiske varighetsgarantier for særordningene i primærnæringene, viser at regjeringen satte eksport hensynet foran det tradisjonelle beskyttelsehensynet. I den offentlige presentasjonen av traktaten la regjeringen vekt på fordelene markedsordningen ville gi for fisk og sjømat.

Spørsmålet er likevel om resten av Bratteli-regjeringen mente å ha oppnådd varige særordninger i tråd med Frihandelsutvalgets analyse i 1961. I så fall kan vi si at tiltredelsestraktaten ikke representerte noe brudd med den tradisjonelle praksis hvor verneinteressene trumfet eksportinteressene. Sluttforhandlingene dreide seg utelukkende om varigheten for fiskerordningen. Mens de andre søkerlandene hadde avstått fra varighetskrav og blitt enige med EF i desember 1971, opprettholdt Norge kravet om permanent særordning. Målet var å få en klausul i fiskeriprotokollen som ga Norge reell vetorett ved revisjonen i 1982, slik Norge hadde både i NORDØK-traktaten og EFTA-traktaten. Under statsminister Brattelis rundreise til EF-medlemmene og Storbritannia i januar 1972 fikk han utsagn om at Norge ville bli behandlet fordelaktig, men samtidig beskjed om at juridisk garanti for varig særordning var umulig. Trolig var det avgjørende for at regjeringsflertallet aksepterte fiskeriprotokollen uten juridisk bindende varighetsgaranti at EF aksepterte å vedlegge protokollen en eksplisitt norsk tolkning av «den politiske garantien» som EF hadde gitt. Det het i tolkningen at Norge var sikker på at EF ikke ville vedta endringer i strid med norske fiskeriinteresser. Mens fiskeriministeren, som trakk seg fra regjeringen, åpenbart ikke hadde tillit til «den politiske garantien», kan vi ikke utelukke at resten av regjeringen hadde slik tillit, kanskje også tro på reell vetorett. Det het da også i stortingsmeldingen som presenterte

forhandlingene og tiltredelsestraktaten at EF hadde gitt Norge en «reell garanti» (Utenriksdepartementet, 1971–72, s. 9). I så måte kan vi hevde at regjeringen holdt fast ved strategien til Frihandelsutvalget helt til det siste. Men samtidig hadde EF i den siste forhandlingen om fiskeriprotokollen i januar 1972 avvist å bruke formuleringen «vitale interesser» for Norges fiskerier, sannsynligvis for å hindre at Norge i 1982 kunne påberope seg Luxemburg-kompromisset fra 1966, som jo nettopp tillot vetorett i Ministerrådet når vitale nasjonale interesser var i spill. Dette indikerer at Norge ikke ville få en reell vetorett når særordningen for fiskeriene skulle vurderes i 1982. Konklusjonen må dermed bli at regjeringens tiltredelsestraktat i 1972 representerte et første brudd med den tradisjonelle praksis hvor verneinteressene trumfet eksportinteressene.

Med utfallet av folkeavstemningen i 1972, møtte Norge fortsatt toll på bearbeidet fisk i EF. Utsiktene til å videreutvikle norsk fiskeforedlingsindustri var i beste fall uendret. Med dansk og britisk EF-medlemskap, sto også et stort marked i fare. Norge søkte løsninger på disse utfordringene under forhandlingene om en bilateral handelsavtale med EF i 1973. Dette var i utgangspunktet vanskelig fordi EF ville behandle alle EFTA-land likt, men regjeringen fattet håp i den særlig gunstige avtalen som Island hadde fått fordi fiskeriene hadde stor nasjonal betydning.⁹⁵ I det store og hele mislyktes dette. Ikke uventet ekskluderte handelsavtalen med EF fra 1973 både fisk og landbruk (Utenriksdepartementet, 1972–73, s. 33–37, 265). Norges særlig gunstige EFTA-betingelser i Storbritannia forsvant. EF kom imidlertid Norges interesse i møte gjennom «Fiskebrevet», en avtale om fiskehandelen. EF aksepterte å sette ned tollen fra 15 til 2–3 prosent på både fersk og frossen fisk, men straks fisken hadde bearbeidelse utover frysing, beholdt EF toll på mellom 15 og 25 prosent. Fiskehermetikk fikk som vanlig høyest toll. Det var selvfølgelig i EFs egen interesse å sette tollene lavt på ubearbeidet fisk. Særlig dansk foredlingsindustri vokste de neste tiårene på grunnlag av fiskeimport fra Norge.

De begrensede tollpreferansene i «Fiskebrevet» kom ikke gratis. Gjennom «Landbruksbrevet» godtok Norge å utvide landbruksimporten (Utenriksdepartementet, 1972–73, s. 30–32). Men den be-

95 Stortingsarkivet (Oslo), referat fra Stortingets utvidede utenriks- og konstitusjonskomité, 16.1.1973.

grensede importliberaliseringen representerte ikke noen trussel mot landbruksvernet. Byttehandelen mellom fiske- og landbruksvarer var således begrenset og balansert. Handelsavtalen etablerte imidlertid også en kobling til fiskeriressursene. Norge forpliktet seg nemlig til ikke ensidig å utvide fiskerisone til 50 mil, slik Island hadde gjort i 1972. Norge hadde fulgt Island da grensen ble utvidet til 12 mil i 1961, og i 1960-årene annonsert at utvidelse til 50 mil kunne komme. Da Norge i 1977 utvidet sonen til 200 mil, skjedde det innenfor en multilateral havrettskontekst uten å påkalle EFs misnøye (Tamnes, 1997, s. 279–283). Deretter inngikk Norge og EF avtale om bytte av fiskekvoter i hverandres fiskerisoner uten at markedsspørsmålet skulle tilkobles som forhandlingstema (Utenriksdepartementet, 1980–81b).

Utvidelsen av EF med tre middelhavsland i 1980-årene ledet til kompensasjonsforhandlinger med Norge som gjeninnførte koblingen mellom markedsadgang og adgang til fiskeressurser. Vi kan overse avtalen som Norge inngikk med EF da Hellas ble medlem i 1981, som ikke endret markedsbetingelsene. Derimot tilla Norge avtalen med EF stor vekt da Spania og Portugal ble EF-medlemmer i 1986. Norge fryktet nemlig innskrenkede markedsmuligheter i de to landene i tillegg til spanske krav om fiskekvoter i norsk fiskerisone. EF hadde nemlig i 1985 opphevet tollsuspensjoner på viktige norske fiskevarer. Siden EF hadde en stor tollfri importkvote som var bundet i GATT, hadde innføringen av tollsatser på opptil 20 prosent riktignok ikke hatt umiddelbart fordyrende virkning for norsk fiskeeksport. Men med spansk og portugisisk EF-medlemskap fra 1986 var det sannsynlig at den GATT-bundne tollkvoten bare ville dekke 25 prosent av EFs fiskeimport. Vurderingen var derfor at potensiell markedsekspanjon for norsk fisk ville gå tapt. Resultatet ble at Norge, i bytte mot fremtidige fiskekvoter til EF – i realiteten Spania – forhandlet seg frem til egen tollkvote med EF utover den GATT-bundne globalkvoten. Avtalen etablerte nulltollkvoter for lavt bearbeidet torsk (klippfisk, tørrfisk, salt fisk, filet), halvering av tollene for marint fett innenfor en begrenset tollkvote, samt en kvote med 10 prosent toll på fiskekroetter (Utenriksdepartementet, 1986–87). I bytte måtte Norge innrømme importkonsesjoner for landbruksvarer. Som i «Landbruksbrevet» i 1973, var de på ingen måte dyptgripende. Det dreide seg bl.a. om tomatpuré, oliven og sukker. De gunstige tollkonsesjonene for fisk ble «kjøpt»

gjennom løfte om fremtidig adgang til fiskekvoter. Fiskeriminister Eivind Reiten sendte nemlig brev til EF og lovte fremtidige fiskekvoter når bestanden tillot det. Kostnaden for den norske tollkvoten ble derfor tøffe spanske krav om fiskekvoter i norsk fiskerisone under de kommende EØS- og EU-forhandlingene.

Etter å ha akseptert EØS-avtalen i 1992, forhandlet Norge om EU-medlemskap i 1993–94 (Utenriksdepartementet, 1993–94). Dilemmaene hadde på ingen måte endret seg siden 1972. Markedsadgang var et hovedmål og fiskeeksport en tung interesse, men motytelsen var tilpasning til EUs landbruks- og fiskeripolitikk. I prinsippet fulgte Brundtland-regjeringen også analysen til Frihandelsutvalget fra 1961. Men EU hadde endret seg siden 1972, og erfaringene fra EØS-forhandlingene hadde gitt utsikter for en «fornorskingsstrategi» (Tamnes, 1997, s. 241–245). Målet var å få EU til å akseptere nasjonale særordninger som del av sin fellesskapspolitikk, noe som ville gjøre det mulig for medlemslandet å opprettholde nasjonale støtteordninger (jf. «mellomlagslinjen» fra 1972). Strategien var langt på vei vellykket. EU aksepterte et nytt parameter for å utløse regionalstøtte som delvis skulle finansieres av EU, delvis av medlemsstaten. Dette ble designet for å komme regioner i Norge til gode. EU aksepterte også å innføre «nordlig landbruk» som parameter i den felles landbrukspolitikken, noe som ville gi Norge permanent adgang til selv å finansiere landbruksstøtte nord for Dovre og i deler av Sør-Norge. Selv om det nasjonale importvernet for landbruket ville forsvinne, skal vi ikke utelukke at Norge isolert hadde akseptert landbruksløsningen i folkeavstemning. Som i 1972 var imidlertid fiskeriene hovedproblemet. Etter spansk press krevde EU umiddelbart større fiskekvoter i norsk sone, men det lyktes Norge å få en tilfredsstillende løsning som moderat utvidet den EØS-avtalte fiskekvoten for EU. Det var et større problem at EU ikke kunne gi juridiske garantier verken for at Norge fikk beholde nasjonalt fiske innenfor 12-milssonen etter 2003 eller for at EU ville overta de norske forvaltningsprinsippene når EU skulle overta ressursforvaltningen i 1998. Som i 1972 ga EU bare «politiske garantier». Varige særordninger som ikke var hjemlet som fellesskapslovgivning, var utenkelig. Sett i ettertid var det kanskje i 1994 større grunn til å ha tillit til EUs «politiske garantier» enn i 1972, men heller ikke i 1994 overlevde EUs «politiske garantier» folkeavstemningen.

Konkluderende kan vi slå fast at Norges forhandlinger med EEC/EF/EU har vært kontinuerlig formet av spenningen mellom fiskeeksportinteressene og interessene for å verne primærnæringene. Frihandelsutvalget presenterte i 1961 en strategi for å balansere interessemotsetningene, som siktet mot varige særordninger. I ulike forkledninger ble strategien fulgt i medlemskapsforhandlingene. Selv om det ikke kan utelukkes at regjeringene var overbevist om at «politiske garantier» ville gi garantier for reelt vern, var det umulig å få juridiske garantier for vernet. Regjeringene valgte derfor å gi etter av hensyn til eksportinteressene. Balansen mellom eksportinteressene og verneinteressene var imidlertid skiptet, og ble stoppet av folkeviljen.

Sluttvurderinger: kontinuitet og brudd i interesseavveiningen

Vi har sett at konflikten mellom fiskeeksportinteressen på den ene siden og verneinteressen overfor primærnæringene på den andre har fulgt Norges handelspolitikk fra de første GATT-forhandlingene i 1947 til forhandlingene om tiltredelsestraktat med EU i 1994. Den negative koblingen strukturerte alltid Norges forhandlingsatferd i internasjonale handelsforhandlinger.

Under forhandlingene om tollreduksjoner i GATT og om bortfall av importkvoter i OEEC, veide alltid verneinteressen tyngst. Hensynet til å bevare landbrukets importvern trumfet interessen for å lette markedsadgangen for fisk. Den samme prioriteringsbalansen regulerte forhandlingene om tollunionen NORDØK og frihandelsforbundet EFTA. Men i disse to kontekstene lyktes Norge å forhandle bedre gjennomslag for fiskeeksportinteressene enn i OEEC og GATT. I NORDØK fikk Norge frihandel for fisk i fellesmarkedet uten å måtte akseptere en prisordning som ville restrukturere landbruket og fiskeriene i større grad. EFTA ekskluderte landbruk og fisk, men Norge fikk en gunstig særløsning for fiskeeksporten siden Storbritannia hadde utenrikspolitisk interesse av raskt å opprette frihandelsforbundet. Kostnaden i form av importliberalisering av landbruksvarer var liten. Ytterligere forbedringer for fiskeeksporten var imidlertid umulig så lenge det ikke var vilje til å inkludere landbruk i frihandelsområdet.

Det var ikke Norge villig til. Da Norge i 1989 fikk frihandel for fisk i EFTA uten truende strukturpolitiske endringer av landbruks- eller fiskerisektoren, var EFTA et mindre marked og frihandelen mindre verdt. Det var EEC/EF/EU-markedet Norge anså som mest attraktivt. Gjennom to tiltredelsestraktater var regjeringene villige til å akseptere svekkelse av primærnæringsvernet til fordel for fiskeeksportinteressen, men ved begge anledninger ble denne interesseavveiningen avvist i folkeavstemninger.

Oppsummeringen viser en tydelig kontinuitet i Norges avveining av interessemotsetningene. Verneinteressene har trumfet eksportinteressen. Bare de to gangene Norge forhandlet om medlemskap i EF/EU, var verneinteressen virkelig i spill. Vi kan ikke avvise at regjeringene selv mente å ha oppnådd varige garantier for å kunne beholde et tilfredsstillende verneregime, men det er like dekkende å hevde at de i absolutt siste minutt lot fiskeeksportinteressen trumfe verneinteressen. I så måte representerer tiltredelsestraktatene med EF/EU et kortvarig brudd med den kontinuerlige interesseavveiningen som raskt ble gjenopprettet av folkeviljen.

I en for Norge ideell verden hadde det vært mulig å forene eksport- og verneinteressene, men i virkelighetens verden har bedre markedsadgang for fisk måttet vike for at verneregimet for landbruk og fiskerier kunne bestå. Forklaringen på denne interessebalanseringen er dypest sett politisk. Et flertall av folket har verdsatt vern av og suverenitet over primærnæringsene, og dette har avledet en politisk økonomi med et balansepunkt innrettet mot «periferien» (Frøland, 2001; Frøland & Rye, 2004). Det var nemlig sosioøkonomiske og sosiopolitiske interesser som dypest sett var i spill.

KAPITTEL 7

Sakskoblinger i EØS-forhandlingene (1990–91)

Lise Rye

Norge gikk inn i EØS-forhandlingene med krav om at fisk skulle behandles som andre varer og tilstå full og fri adgang til det viktige EF-markedet. Foran siste forhandlingsrunde, søndag 20. oktober 1991, sto fiskerispørsmålet igjen som ett av tre områder hvor partene ikke hadde greid å bli enige. I protest mot det antatte forhandlingsresultatet, arrangerte Norges Fiskarlag denne dagen etterkrigstidens mest omfattende havneblokade.⁹⁶ Om lag 750 fartøy deltok i aksjonen, som omfattet 10 havner og et ferjeleie fra Kristiansand i sør til Honningsvåg i nord. Fiskerne fryktet at regjeringen ville være villig til å avstå fangstkvoter til EF-flåten i bytte mot tollreduksjoner for norsk fisk og fiskeprodukter på EF-markedet. Det hadde de grunn til. NTB meldte samme dag at alt tydet på at norsk politikks førstedamer for lengst hadde bestemt seg for å ta belastningen med å godta en fiskeriløsning i EØS som var dårligere enn de selv i utgangspunktet hadde håpet på. Særinteressene ville «brennsikkert bli valset ned til fordel for helheten og nasjonale interesser».⁹⁷ Natt til tirsdag 22. oktober var EØS-avtalen i havn. Handelsminister Eldrid Nordbø slo fast at EFTA ikke hadde fått gjennomslag for Norges krav på fiskeriområdet, men at partene hadde kommet frem til en løsning «som sikret tollfrihet og store tollreduksjoner for en rekke viktige produkter».⁹⁸ Fiskarlaget konstaterte på sin side at resultatet vanskelig kunne tolkes på annen måte enn at EØS-avtalen var betalt med norsk fisk.⁹⁹ I dette kapitlet analyseres forhandlingene om fisk under EØS-forhandlingene.

96 «Hundrevis av fiskebåter blokkerer havnene», *NTB*, 20.10.1991.

97 «Gro og Kaci tar belastningen med dårlig fiskeriløsning», *NTB*, 20.10.1991.

98 «Nordbo: Alt på papiret denne gang», *NTB*, 22.10.1991.

99 «Norges Fiskarlag: Avtalen blir betalt med norsk fisk», *NTB*, 22.10.1991.

Hvorfor ga ikke EØS-avtalen full markedsadgang for norsk fisk? Og, hvordan kan utfallet av EØS-forhandlingene forklares?

Innledning

EØS-forhandlingene er et paradeeksempel på hvordan norske krav om markedsadgang for fisk og sjømat har blitt koblet til andre tema i handelspolitiske forhandlinger. Disse forhandlingene pågikk i perioden juni 1990 til oktober 1991. De ble ført mellom EF på den ene siden og EFTA-landene på den andre. Målet var en avtale som skulle gjøre EFTA-landene til del av EFs indre marked for varer, tjenester, personer og kapital – et marked som skulle trå i kraft ved inngangen til 1993. Med kravet om fri markedsadgang for fisk og andre marine produkter, etablerte EFTA-landene, med Norge og Island i spissen, en kobling mellom fiskeriforhandlingene og EØS-forhandlingene som helhet. EF koblet på sin side kravet om markedsadgang til ressursadgang: Hvis EFTA-landene skulle få forbedret adgang for fisk til EF-markedet, måtte EF-fiskere få forbedret adgang til EFTA-landenes fiskeressurser. Dette var posisjoner som isolert sett ikke lot seg forene. Partene ble til slutt enige om en tredje og mer omfattende kobling mellom tollreduksjoner og kvoteøkninger i fiskeriene, innrømmelser på landbruksområdet og opprettelse av et EFTA-finansiert fond for regional utvikling.

Resultatene av medlemskapsforhandlinger mellom EF/EU og tredjeland har blitt forklart med asymmetrien i den gjensidige avhengigheten partene imellom (Moravcsik & Vachudova, 2003). Kjernen i argumentet er at kandidaten til medlemskap er den som har mest å vinne og dermed den som har mest å gi. Verken fiskeriløsningen eller EØS-avtalen som helhet synes umiddelbart å bekrefte dette. Riktignok nådde ikke Norge frem med sitt opprinnelige krav om full og fri markedsadgang for fisk til EF-markedet, men denne adgangen ble likevel kraftig forbedret. Og totalt sett oppnådde EFTA-landene det de ba om, nemlig fortsatt og likeverdig adgang til EF-markedet. Utsiktene til økonomisk gevinst som følge av opprettelsen av EØS-området var større for EFTA-landene enn hva den var for EF.¹⁰⁰ EFs vilje til

100 For en oversikt over EFTAs handel med EF og omvendt i 1989, se *Statistisk årbok 1991*, s. 451, <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/statistisk-aarbok-1991>.

å komme EFTA-landene i møte er derfor et interessant aspekt ved EØS-forhandlingene.

Noe av forklaringen ligger i at EØS-avtalen ble til i en helt spesiell historisk kontekst. Avtalen ble foreslått i den kalde krigens æra og på et tidspunkt hvor EF var halvveis i arbeidet med å realisere det indre marked. Motiveringen var sammensatt. Dels ønsket nok daværende president for Europakommisjonen, Jacques Delors, slik han selv hevdet i ettertid, å forenkle EFTA-landenes vei til fullt EF-medlemskap. En utbredt oppfatning i samtiden var at han også ønsket å holde interesserte land på avstand frem til det indre marked var fullført. Da forhandlingene åpnet, hadde mye endret seg. Gjenforeningen av Tyskland sto for døren, i Øst-Europa ble gamle styringsformer forkastet og Sovjetunionen var i ferd med å gå i oppløsning. Utsikten til tysk samling hadde satt ny fart i EFs eget integrasjonsprosjekt.¹⁰¹ De geopolitiske omveltningene fikk også store konsekvenser for EFTA-siden, ettersom EF-medlemskap nå ble et reelt alternativ for både Østerrike, Sverige og Finland. Østerrike søkte om fullt EF-medlemskap i juli 1989. Sverige fulgte etter i juli 1991, Finland i mars 1992.

Målet med dette kapitlet er å diskutere utfallet av fiskerispørsmålet under EØS-forhandlingene. Hvorfor ga ikke EØS-avtalen full markedsadgang for norsk fisk? Og, hvordan kan resultatet av EØS-forhandlingene forklares? Metoden er historisk analyse. I denne sammenhengen innebærer det at EFTAs og EFs forhandlingsposisjoner identifiseres og drøftes på grunnlag av primærkilder som ble produsert av partene underveis i forhandlingene. Det innebærer samtidig at analysen kontekstualiseres i tid og rom, med mål om å spore utvikling over tid og hvordan utvikling kan forklares. Et av kapitlets sentrale argumenter er at EØS-forhandlingene ble formet av prinsipper som EF formulerte og EFTA aksepterte i god tid før forslaget om EØS-avtalen ble lansert.

Primærkildene som ligger til grunn for analysen er hentet fra EFTAs arkiv i Genève og EUs arkiver i Brussel. EFTA-kildene inkluderer referatene fra møtene i EFTAs Ministerråd i perioden, interne arbeidsnotater og rapportene fra møtene i sjefsforhandlergruppene som forberedte og gjennomførte EØS-forhandlingene. EU-kildene består

101 I juni 1990 vedtok Det europeiske råd å holde to konferanser i desember samme år – én om økonomisk og monetær union, en annen om politisk union.

av arbeidsnotater fra Kommisjonen og rapporter fra Kommisjonen til Rådet. Det var Kommisjonen som gjennomførte forhandlingene med EFTA-landene. I tillegg kommer trykte norske kilder i form av stortingsforhandlinger og presseklipp.

Kapitlet består av fire delkapitler. Det første setter EØS-forhandlingene inn i en større historisk sammenheng. Det andre identifiserer de ulike koblingene mellom markedsadgang for fisk og andre områder som ble gjort forut for og underveis i forhandlingene. De to siste analyserer utviklingen i forhandlingene om fisk under EØS-forhandlingene.

Den økonomiske integrasjonsprosessen mellom EFTA og EF

Inngåelsen av EØS-avtalen representerte kontinuitet og brudd på samme tid. Avtalen var et uttrykk for kontinuitet fordi den videreførte en økonomisk integrasjonsprosess mellom EF og EFTA-landene som strakte seg tilbake til begynnelsen av 1970-tallet (Rye, 2015). Avtalen utgjorde samtidig et brudd ved at den la til rette for et utvidet, institusjonalisert og, ikke minst, dynamisk forhold mellom EFTA og EF som var vesensforskjellig fra det som hadde gått forut. Bruddet føres gjerne tilbake til en tale som Europakommisjonens president Jacques Delors holdt for Europaparlamentet i januar 1989. Det var i denne talen at Delors lanserte muligheten for et institusjonalisert forhold mellom EF og EFTA. Talen ble startskuddet for den såkalte EØS-prosessen, som ledet til signeringen av EØS-avtalen i mai 1992.¹⁰²

Ønsket om å legge til rette for et handelssamarbeid med det som den gang het EEC hadde vært et sentralt motiv bak opprettelsen av EFTA i 1960. Men det var først da det ble klart at EF ville bli utvidet med EFTA-land som allerede tilhørte et vesteuropeisk frihandelsområde, at den første reguleringen av forholdet mellom EF og EFTA-landene fant sted. For EF var det et mål å unngå handelspolitisk splittelse i Vest-Europa. For de av EFTA-landene som ikke kunne eller ville bli medlemmer av EF, var det et mål å sikre adgang til et stadig viktigere

¹⁰² Om prosessen som ledet fram til EØS-avtalen, se Utenriksdepartementet, 2012, kapittel 4 (Europautredningen).

marked. I 1972/73 inngikk EF bilaterale avtaler om frihandel med industrivarer med hvert av de gjenværende EFTA-landene.

Flere av EFTA-landene hadde ønsket seg mer omfattende avtaler med EU som ikke bare omfattet nedbygging av tollbarrierer, men også harmonisering av lovgivning og politikk.

EFTA-siden startet derfor arbeidet for å utvide samarbeidet med EF umiddelbart, med Sverige og Østerrike i spissen. Mot slutten av 1970-tallet viste EF tegn til å komme EFTA-landene i møte.¹⁰³ Kommisjonen begrunnet sin interesse for et utvidet samarbeid med EFTA-landene med realiseringen av de bilaterale frihandelsavtalene. Den slo fast at nedbyggingen av kvantitative handelshindringer hadde gjort EFTA-landene og EF til ett integrert økonomisk område. Samtidig hadde den første oljekrisen utløst en rekke krisehåndteringstiltak som i utgangspunktet var nasjonale, men som på grunn av de facto integrasjon også rammet samarbeidspartnere. Begge parter delte på mer generelt grunnlag oppfatningen av de nasjonale krisehåndterings-tiltakene som en trussel mot den pågående handelsliberaliseringen.

Med Luxemburg-erklæringen fra 1984 formaliserte EFTA-landene og EF viljen til å utvide samarbeidet seg imellom. Erklæringen var et resultat av det første felles ministermøtet mellom de to organisasjonene, som hadde blitt holdt for å markere at nedbyggingen av kvantitative hindringer for handel med industrivarer var fullført. Nå slo de fast at de ønsket å utvikle samarbeidet sitt utover rammene for de bilaterale frihandelsavtalene med «et europeisk økonomisk rom» som mål (Hurni, 1986, s. 497). I arbeidet med oppfølgingen av erklæringen praktiserte partene en sak-til-sak-tilnærming som ga noen viktige resultater i form av multilaterale avtaler som forenklet handelen med varer. De første konkrete resultatene kom med SAD-konvensjonen om formelle vilkår i varehandelen og Konvensjonen om en felles transitteringsprosedyre fra 1987. Året etter undertegnet EFTA-landene og EF Lugano-konvensjonen om domsmyndighet og fullbyrding av dommer i sivile og kommersielle saker. Denne sak-til-sak-tilnærmingen var en svært tidkrevende metode som ikke kunne holde tritt med den langt mer dynamiske utviklingen av EFs indre marked. Luxemburg-pro-

103 «Poursuite et développement des relations entre la Communauté et les pays de l'AELE», BAC 48/1984, No. 102, Historical Archives of the European Commission (HAEC).

sessen, som strakte seg frem til januar 1989, var likevel en avgjørende fase for den påfølgende EØS-prosessen, både fordi den skapte en erkjennelse av behovet for mer effektive løsninger og fordi det var i denne fasen at prinsippene som skulle prege EØS-forhandlingene ble lansert og akseptert.

På EFTA-landenes ministermøte i Interlaken i mai 1987 presenterte handelskommissær Willy de Clercq tre prinsipper for forholdet mellom EF og EFTA-landene (Gstöhl, 1996, s. 51). Det første av disse slo fast at det indre marked måtte fullføres i henhold til timeplanen. Etableringen av et felles indre marked hadde vært en av Roma-traktatens opprinnelige målsettinger. EF-landene hadde siden 1968 utgjort en tollunion. Lavkonjunkturen i kjølvannet av den første oljekrisen i 1973 ga imidlertid dårlig grobunn for ytterligere økonomisk integrasjon, og det var først på 1980-tallet at en bred koalisjon av medlemsstater, fellesskapsinstitusjoner og næringsliv samlet seg om tiltak som kunne styrke EFs konkurransedyktighet. I 1985 la Kommissjonen frem en hvitbok med oversikt over hvilke tiltak realiseringen av et indre marked ville kreve og en timeplan for gjennomføring. Året etter signerte medlemsstatene en ny traktat, «Enhetsakten», som gjorde EF i stand til å gjennomføre denne timeplanen ved å introdusere bruk av kvalifisert flertall i alle saker som angikk det indre marked. Det første av de tre Interlaken-prinsippene var en påminnelse om at EF-landene ga prioritet til egen utvikling fremfor utviklingen av samarbeidet med EFTA-landene.

Det andre prinsippet besto i at EØS-samarbeidet ikke måtte begrense Fellesskapets beslutningsautonomi. Hegningen om selvråderetten hadde vært et uttalt og praktisert mål for Fellesskapet fra starten av. Det hadde ikke minst EFTA-land fått merke i forhandlingene om de bilaterale frihandelsavtalene på begynnelsen av 1970-tallet, hvor alle ønsker som kunne gi EFTA-land innflytelse på Fellesskapets politikk hadde blitt kontant avvist.¹⁰⁴ At prinsippet om beslutningsautonomi igjen ble løftet frem kan derfor neppe ha kommet som en overraskelse.

Det tredje og siste prinsippet gikk ut på at samarbeidet med EFTA-landene måtte gi en rimelig balanse mellom fordeler og ulemper.

¹⁰⁴ «Opinion on the Applications for Membership received from the United Kingdom, Ireland, Denmark and Norway», 29 September 1967. Hentet fra <http://www.aei.pitt.edu>.

Heller ikke dette var nytt stoff for EFTA – snarere et nytt møte med et gammelt prinsipp, sist praktisert under kompensasjonsforhandlingene i forbindelse med utvidelsen av EF til Spania og Portugal i 1986.

Prinsippet om balanse ble raskt sentralt. Da Rådet i januar 1988 ba Kommisjonen om å gjøre en vurdering av muligheten for å styrke samarbeidet med EFTA-landene på områdene nevnt i Luxemburg-erklæringen, herunder landbruk og fisk, understreket det at vurderingen skulle bygge på prinsippet om økonomisk og sosial utjevning. Kommisjonens tolkning var at bestillingen speilet bekymringen i enkelte medlemsstater for den kombinerte effekten av realiseringen av det indre marked og intensiveringen av samarbeidet mellom EF og EFTA.¹⁰⁵

EFTA-landene sluttet opp om prinsippet om balanse. Under et felles ministermøte den 2. februar 1988 slo de to organisasjonene fast at utjevning av økonomiske og sosiale forskjeller mellom ulike regioner også skulle være et mål for samarbeidet mellom EFTA og EF. I arbeidet med å utvikle dette samarbeidet skulle de sikte mot en balanse mellom fordeler og forpliktelser for alle berørte parter.

EØS-forhandlingene

Leder for den svenske forhandlingsdelegasjonen, Ulf Dinkelspiel, skriver i sine memoarer at han verken før eller siden opplevde mer arbeidskrevende forhandlinger enn EØS-forhandlingene (Dinkelspiel, 2009, s. 132). Dinkelspiel hadde nær 40 års fartstid fra den svenske utenriktjenesten. Forhandlingene var krevende fordi de var omfattende, fordi partene hadde lite tid til rådighet og fordi EFTA skulle forhandle med én stemme.

EFTA-landene hadde lenge vært bekymret over at Luxemburg-prosessen ikke holdt tritt med utviklingen i EF. Forslaget om et mer effektivt samarbeid, lansert av Delors i hans tale i januar 1989, ble derfor godt mottatt. Etter nær et år med kartlegging, konkluderte partene med at det var grunnlag for å åpne formelle forhandlinger. I en

105 «Commission report to the Council concerning the intensification of EC-EFTA cooperation», Brussels, 15 November 1988, Council 082676, The Council's archives (CA).

felleserklæring fra desember 1989 slo de fast at målet var å realisere fri bevegelse for varer, tjenester, kapital og personer på grunnlag av Fellesskapets lovgivning. Døren ble holdt åpen for unntak, når hensynet til grunnleggende interesser krevde det, og for overgangsordninger. Målet var likevel å etablere like konkurransebetingelser. Partene skulle også styrke og utvikle samarbeidet på såkalte flankerende områder: utdanning, arbeidsliv og velferd, forbrukerhensyn, programmer for små og mellomstore bedrifter samt turisme. Sist, men ikke minst skulle de redusere økonomiske og sosiale forskjeller mellom regionene.¹⁰⁶

EFTA-landene og EF skulle også bli enige om en institusjonell struktur. Det nye rammeverket måtte respektere partenes beslutningsautonomi, men også legge til rette for medvirkning. Det skulle sørge for at felleslovgivningen fikk direkte virkning, det skulle sørge for overvåking av lovgivningens gjennomføring og for rettslig kontroll.¹⁰⁷

En stram timeplan gjorde ikke oppgaven enklere. EØS-prosessen ble utløst av EFs beslutning om å realisere det indre marked og EFTAs ønske om å bli en del av dette markedet. Målet var at EØS-avtalen skulle trå i kraft samtidig med åpningen av det indre marked 1. januar 1993. Dermed ville EFTA-landene unngå å møte ny diskriminering på det stadig viktigere EF-markedet. Før dette måtte avtalen også ratifiseres. For å gi EFTA-landene tilstrekkelig tid til dette, ble EF og EFTA enige om at forhandlingene måtte konkluderes innen sommeren 1991.

Beslutningen om at EFTA skulle «tale med én stemme» kompliserte situasjonen ytterligere. Dinkelspiel beskriver hvordan det foran hvert av de mange møtene med EF foregikk «ofta mycket tidskrävande interna övningar i EFTA-kretsen för att lägga fast en gemensam position och möjliggöra ett enhetligt uppträdande» (Dinkelspiel, 2009, s. 131). EFTA var ved utgangen av 1980-tallet mange ting, men «enhetlig» var ikke en av disse. Landene så ulikt på hva samarbeidet med EF skulle omfatte og hvordan det måtte organiseres. De mange, sterke og delvis motstridende interessene skulle føre til at deler av forhandlingene ble ført bilateralt. Det skjedde med forhandlingene om handel med landbruksprodukter og det ble også tilfelle for forhandlingene om fisk, som til slutt ble ført mellom EF og Norge og EF og Island.

106 «Joint Declaration following the EFTA-EC ministerial meeting, Brussels, 19 December 1989». Hentet fra <http://www.cvce.lu>.

107 Ibid.

Det norske kravet om full markedsadgang for fisk

Norges frihandelsavtale med EF fra 1973 omfattet ikke fisk. En egen avtale inngått samme år – det såkalte Fiskebrevet – hadde gitt redusert toll på utvalgte fiskeprodukter i bytte mot redusert norsk toll på enkelte landbruksvarer fra EF. Men fiskerieringen understrekte ved inngangen til EØS-forhandlingene at Norges handelspolitiske ordning med EF for fiskevarer ikke var tilfredsstillende (NHO, 1990). I 1989 eksporterte Norge fiskevarer for 10,5 milliarder kroner. Om lag 60 prosent av denne eksporten gikk til EF-markedet. Der møtte norske eksportører tollsatser på ferskfisk på opptil 18 prosent. For videreforlede frossenvarer av fisk og skalldyr lå tollsatsene på 15–20 prosent, for hermetikkvarer på rundt 25 prosent (ibid.).

Regjeringen Syse fikk bred støtte for målet om fri adgang for fiskeprodukter da dette sammen med de øvrige norske forhandlingsmålene ble lagt frem for Stortinget våren 1990. Syse minnet om at tiden var knapp. Den politiske dagsordenen i Europa lignet ikke mye på den som hadde rådet da EØS-prosessen ble satt i gang. Utviklingen i Øst-Europa hadde akselerert utviklingen av EF-samarbeidet. Nå gjaldt det å unngå at opprettelsen av EØS ble skjøvet nedover på Fellesskapets dagsorden.¹⁰⁸

Forhandlingene om EØS-avtalen startet i juni 1990. I slutten av oktober samme år søkte regjeringen Syse avskjed. Treparti-regjeringen hadde arbeidet hardt for å holde EFTA-fronten samlet i arbeidet med å forme et felles forhandlingsmandat. Til slutt ble uenigheten om EØS-prosessen innad i regjeringen for stor. Det ble derfor Gro Harlem Brundtlands tredje regjering som fikk ansvaret for å gjennomføre fiskeriforhandlingene.

Handelsminister Eldrid Nordbø kom våren 1991 flere ganger til Stortinget for å orientere om utviklingen i EØS-forhandlingene (Nordbø, 1991a, 1991b). På fiskeriområdet var det lite å melde. EF hadde ennå ikke lagt frem sine formelle posisjoner, og dermed heller ikke noe forhandlingsforslag. Nordbø minnet om at både EF og EFTA praktiserte frihandel for fisk og fiskevarer. Det fantes derfor

108 Statsminister Jan P. Syse. Stortingets debatt om handelsministerens redegjørelse om EFTA/EF-prosessen. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/taler-og-artikler-av-tidligere-statsministre/jan-p.-syse/1990/stortingets_debatt_om_efta_ef_prosessen.pdf.

«ingen naturlig grunn for at det samme prinsipp ikke skulle gjelde i hele EØS» (Nordbø, 1991a). Hun fremhevet vekten regjeringen la på en løsning som kunne sikre frihandel for fisk, og slo fast at utfallet av forhandlingene på dette området ville ha stor betydning for om EØS-avtalen skulle bli akseptabel for Norge (Nordbø, 1991a, 1991b).

EF hadde møtt EFTA-landenes krav om markedsadgang med et krav om adgang til EFTA-landenes fiskeressurser. EFTA-landene avviste denne koblingen. Den norske regjeringens syn var at ressursproblemer ikke hørte hjemme i en EØS-avtale. Nordbø forklarte EFs kobling av marked og ressurser med flere forhold. Ett av disse var at EF-siden anså frihandel for fisk i EØS som en konsesjon som burde balanseres med en motytelse fra EFTA. Et annet var at EF hadde overkapasitet i sin fiskeflåte, noe som hadde gjort det nærliggende å ty til kvotekrav overfor EFTA.

EFs krav om kvoter må ses i lys av utviklingen i havretten på 1970-tallet. Pål Christensen skriver i «Norges fiskeri- og kysthistorie» om hvordan den vesteuropeiske trålerflåten på begynnelsen av dette tiåret beveget seg nordover, etter å ha blitt utestengt fra gamle fjernfiskeområder utenfor Latin-Amerika og Vest-Afrika. Spanias torskefiske i nord kan tjene som eksempel. Fra 1973 til 1974 økte dette fra vel 2000 tonn til mellom 40 000 og 45 000 tonn (Christensen, 2014, s. 55–56). Christensen fremhever betydningen av utvidelsene av den islandske fiskerigrænsen, som medførte betydelig press mot norske områder. 1. januar 1977 fulgte norske myndigheter etter og etablerte en økonomisk sone for forvaltning av naturressurser ut til 200 nautiske mil. Etableringen av 200-milssonen utenfor norskekysten var verken en begynnelse eller en slutt. Den kom i kjølvannet av innføring av trålfrie soner i nord, og ble selv etterfulgt av en rekke avtaler om delelinjer. Etableringen av denne sonen har likevel blitt løftet frem som et tidsskille i fiskerihistorien (Christensen, 2014, s. 55). Den er samtidig et viktig bakteppe for EFs krav om kvoter i norske farvann.

Regjeringen Brundtland var våren 1991 kjent med at enkelte medlemsland ønsket å bruke EØS-forhandlingene til å oppnå endringer i EFs egen kvotefordeling både i fjerne farvann og i EF-farvann, men betraktet dette som et internt EF-problem og stilte seg avvisende til at det ble søkt løst gjennom krav i EØS-forhandlingene. Bak koblingskravet lå det ifølge handelsministeren også proteksjonistiske

interesser i EFs egen fiskeindustri. Denne industrien nøt godt av tilgang på norske råvarer, samtidig som den møtte begrenset konkurranse fra en tollbelagt norsk fiskeindustri. Regjeringens holdning var at ressurs spørsmålet måtte ta utgangspunkt i prinsippene nedfelt i fiskeriavtalen med EF fra 1980. Innenfor disse rammene var Norge rede til å vurdere løsninger som kunne være av felles interesse. Ressurssituasjonen hadde ført til dramatiske kvotereduksjoner for fiskere både i Norge og i EF. Ved en bedret ressurs situasjon ville kvotene øke for begge parter (Nordbø, 1991a).

Koblingen innad på fiskeriområdet gikk hånd i hånd med koblingen mellom fiskeri, landbruk og økonomisk og sosial utjevning. Sett fra EF var EFTA-landene, på grunn av sitt høye økonomiske utviklingsnivå, i posisjon til å dra større fordeler av en omfattende EØS-avtale enn de sørlige EF-landene. For å kompensere for dette, hadde disse landene konsentrert sine krav om tilgang på fiskeressurser og bedret markedsadgang for landbruksvarer. I tillegg hadde enkelte medlemsland tatt til orde for et eget fond, hvor EFTA-landene skulle bidra med direkte finansielle overføringer. Så langt hadde ikke et slikt forslag blitt lagt på bordet, men EFTA-landene forventet at det ville komme. På landbruksområdet hadde partene blitt enige om å forhandle bilateralt og at resultatene skulle inngå som en del av EØS-avtalen. Norge hadde i sine innledende samtaler med EF «vist en viss forståelse når det gjelder tollkonsesjoner for produkter av spesiell interesse for de sydlige EF-land» (Nordbø, 1991a).

Innføringen av fiskerisoner hadde rammet mange EF-land, deriblant Vest-Tyskland og Frankrike. Til tross for dette levner kildematerialet ingen tvil om at EF-siden i denne saken primært var opptatt av å ivareta interessene til de søreuropeiske medlemslandene. Først og fremst gjaldt dette Spania, som vi skal se, men også Portugal. Påtrykket som ikke minst Spania øvde i saken, er ingen fullgod forklaring på EF-sidens posisjon. Interne dokumenter produsert av Kommisjonen tyder på at denne var genuint opptatt av å kompensere for en utvikling som hadde begunstiget eksportører av varer fremfor landbrukseksportører. Kommisjonens egentlige mål synes å ha vært balanse – ikke først og fremst mellom adgang til markeder og adgang til ressurser, noe som snarere må ses som et middel, men mellom fordeler og ulemper ved europeisk integrasjon for Fellesskapets egne medlemsstater. Dette

kapitlets fokus på de sørlige EF-landene er altså i pakt med fokuset i kildematerialet.

I Stortinget slo Nordbø fast at EFs krav gjorde at også EFTA-landene måtte se forhandlingsituasjonen på de tre områdene fisk, landbruk og fond til økonomisk og sosial utjevning i sammenheng. Det var en krevende oppgave. EFTA-landenes interesser på disse områdene var til dels svært forskjellige, noe som alt hadde ført til at deler av forhandlingene ble ført bilateralt. Norge måtte derfor vurdere sine forhandlingsposisjoner i lys av det helhetsresultat som kunne oppnås.

EFs kobling mellom markedsadgang og ressursadgang

For EF besto utfordringen i at forhandlingene med EFTA-landene ikke måtte bryte med prinsippene fra Interlaken. I praksis betød det at forhandlingsresultatet måtte sikre balanse mellom fordeler og ulemper uten å komme i konflikt med prinsippet om beslutningsautonomi. Kommisjonen hadde allerede i januar 1988 slått fast at overfor EFTA-landene skulle begrepet «fisheries» dekke både adgang til ressurser og adgang til markedet. Konsekvensen av denne beslutningen var at Fellesskapet ikke var rede til å tilby kyststatene i EFTA ytterligere fordeler på fellesmarkedet uten kompensasjon. Skulle et EFTA-land i forbindelse med utvidelse av samarbeidet mellom EFTA og EF kreve forbedret adgang til Fellesskapets marked, ville Fellesskapet kreve ekstra adgang til fisk i havene til dette landet (European Commission, 1988).

EF-kommisjonens grunnleggende holdning var at fond til økonomisk og sosial utjevning var et internt anliggende og derfor Fellesskapets eget ansvar. I en rapport fra november 1988 om forholdet til EFTA-landene, argumenterte Kommisjonen derfor mot at utjevning skulle være et tema for samarbeidet med EFTA-landene. Samtidig hadde prinsippet om balanse mellom fordeler og ulemper – som Kommisjonen selv hadde fremmet i Interlaken i mai 1987, og som hadde blitt bekreftet av både EFs medlemsstater og EFTA-landene i februar året etter – gjort det nødvendig å vurdere interessene til Fellesskapets mindre utviklede regioner i denne sammenheng (ibid.).

Kommisjonen undersøkte først hvordan de søreuropeiske medlemsstatene kunne kompenseres innen landbruk og fiskeri. Det økonomiske samarbeidet med EFTA-landene hadde slått gunstig ut for Fellesska-

pet som helhet. Samtidig hadde det oppstått ubalanser mellom noen sektorer, og fremfor alt mellom visse regioner. Grunnen til dette var at frihandelsavtalene i hovedsak omfattet handel med industrivarer. Realiseringen av Luxemburg-erklæringen hadde også så langt angått handel med industrivarer eller forskning. Landbrukseksporterende regioner hadde dermed ikke oppnådd de samme fordelene fra det spesielle forholdet mellom EF og EFTA-landene som de regionene som i større grad baserte seg på produksjon av industrivarer eller tjenester (ibid.).

Samarbeidet med EFTA hadde slått spesielt uheldig ut for Spania. I motsetning til Portugal – som i kraft av sitt EFTA-medlemskap hadde deltatt i frihandelen mellom EFTA og EF siden 1973 – hadde Spania først blitt en del av dette avtaleverket da landet ble EF-medlem i 1986. Nedbyggingen av tollbarrierer hadde styrket EFTA-landenes stilling på det før så beskyttede spanske markedet. For Spania hadde den økonomiske betydningen av den samme nedbyggingen vært beskjeden. Under kompensasjonsforhandlingene i forbindelse med 1986-utvidelsen hadde Fellesskapet oppnådd en tilleggskvote på 2500 tonn torsk og 1500 tonn sild i den svenske sonen i Det baltiske hav, og en ekstra kvote av uer i norske havområder nord for 62 breddegrad. Samtidig hadde forhandlingene om tilleggsprotokollene for handel med landbruksvarer ikke levd opp til Spania og Portugals forventninger. Frihandelen med EFTA hadde i sum forsterket det allerede eksisterende underskuddet på Spanias handelsbalanse med EFTA-landene. Dette i motsetning til Fellesskapet som helhet, som gikk med overskudd i sin handel med de samme landene (ibid.).

På grunnlag av forslag fra de mest berørte medlemsstatene, hadde Kommisjonen vurdert ulike løsninger på problemet med ubalanse. Den mest åpenbare av disse var å bygge ned de gjenværende tollbarrierene mot spansk industrieksport til EFTA-landene. Etter ønske fra Rådet hadde Kommisjonen også undersøkt måter å forbedre adgangen til EFTAs marked for visse landbruksprodukter og til EFTAs fiskeriresurser. Nå hadde Spania fremmet krav for om lag 50 landbruksprodukter. Spania hadde også lagt frem krav om adgang til EFTAs fiskeriresurser på til sammen 34 500 tonn, hvorav 19 500 tonn fra Norge. Kommisjonen konkluderte med at spørsmålet om ressursadgang var for stort til å kunne løses via kvoteutveksling alene.

Fellesskapet hadde behov for, og kapasitet til, å fiske mer i havene til EFTAs kyststater enn det som kunne oppnås gjennom utveksling av kvoter med disse landene (ibid.).

Å be EFTA-landene om finansielle bidrag til Fellesskapets strukturfond var ingen aktuell løsning. Muligheten for at EFTA-landene kunne bidra til, eller til og med delta i, EFs strukturfond for å styrke Fellesskapets økonomiske og sosiale utjevning hadde blitt nevnt ved en rekke anledninger. Senhøsten 1988 observerte Kommisjonen at dette ikke lenger syntes å være et prioritert krav fra de berørte medlemslandene. Selv var Kommisjonen svært motvillig til å presentere slike krav. En rolle for EFTA-landene i strukturfondene ville innebære uakseptabel innblanding i Fellesskapets indre anliggender, både institusjonelt og budsjettmessig (ibid.).

Kommisjonen mente at det ville være mulig å foreslå at EFTA-landene tok et finansielt ansvar for individuelle programmer hvor Kommisjonen samarbeidet med andre ikke-medlemmer. EFTA-landene hadde selv opprettet et fond for industriell utvikling for å hjelpe Portugal i 1977. Konklusjonen var like fullt at Fellesskapet kunne be EFTA-landene om en raskere nedbygging av tollmurer mot spanske industriprodukter og om konsesjoner for en rekke landbruksprodukter av interesse for Fellesskapets minst utviklede regioner. På de andre områdene – adgang til fiskeriene og strukturfondene – ble hindringene vurdert som betydelige og mest sannsynlig uoverstigelige (ibid.).

Koblingen mellom fisk, landbruk og fond til økonomisk og sosial utjevning

Kommisjonens forhandlingsmandat fra juni 1990 beskrev reduksjon av regionale sosiale og økonomiske forskjeller som et hovedmål, men nevnte ikke opprettelse av et eget fond.¹⁰⁹ Mandatet spilte uenigheten innad i Rådet om hvorvidt det ville være hensiktsmessig å be om et slikt fond eller ikke. Motstanderne fikk drahjelp fra Kommisjonen, som nå ikke bare avviste EFTA-deltakelse i EFs egne fond, men også opprettelse av et eget EFTA-fond. Begrunnelsen var at den så det som

109 «Confidential: for internal Community use only. EEA NGIV – Working Document from the Commission's services. Subjects: reduction of economic and social disparities: possible elements for a Community negotiating position», Brussels, 5 November 1990, Council 056735, CA.

sannsynlig at krav om et finansielt bidrag fra EFTA-landene ville svekke Fellesskapet i forhandlingene om handel med landbruksprodukter, fiskeri og unntak.¹¹⁰ Forhandlingsmandatet hadde vært gjenstand for lange og vanskelige forhandlinger i Rådet. Kommisjonens inntrykk senhøsten 1990 var at det fortsatt var stor avstand mellom medlemsstatene i dette spørsmålet.¹¹¹ Nå hadde den spanske og den portugisiske delegasjonen likevel lagt frem forslag om et eget EFTA-fond.

Fra EFTA-landene kom det signaler som tydet på at de var villige til å komme de sørlige EF-landene i møte. Kravet om fri markedsadgang for fisk og andre marine produkter sto ved lag. Ble det ingen tilfredsstillende løsning på dette området, ble det heller ingen EØS-avtale. Samtidig må også EFTA-landene ha sett begrensningene i kvotutveksling og at en løsning ville kreve at andre områder ble trukket inn. I november 1990 la EFTA-landene frem et forslag hvor de presenterte fiskeriforhandlingene som «uløselig knyttet til nødvendigheten av å oppnå en overordnet balanse i fordeler for alle avtaleparter».¹¹² De understreket betydningen av at avtalen som helhet ble balansert, og slo fast at de i den sammenheng var rede til å vurdere konkrete forslag fra Fellesskapet som siktet mot å redusere økonomiske og sosiale forskjeller mellom de ulike regionene i EØS-området.

I EF vant tilhengerne av et fond terreng, og diskusjonen dreide fra spørsmålet om hvorvidt et fond ville være hensiktsmessig til hvordan fondet burde utformes. Medlemsstatenes ambassadører i Brussel hadde allerede i januar 1990 bedt Kommisjonen om å utrede spørsmålet. At Kommisjonens arbeidsdokument først var klart i februar året etter, understreker at den på ingen måte fungerte som en drivkraft i dette spørsmålet. Kommisjonen var likevel en viktig premissleverandør.

110 «Report from Working Party on EFTA to Permanent Representatives Committee», 23 May 1990, St. 06694.en 90-Redacted, CA; «Confidential: for internal Community use only. EEA NGIV – Working Document from the Commission's services. Subjects: reduction of economic and social disparities: possible elements for a Community negotiating position», Brussels, 5 November 1990, Council 056735, CA.

111 «Confidential: for internal Community use only. EEA NGIV – Working Document from the Commission's services. Subjects: reduction of economic and social disparities: possible elements for a Community negotiating position», Brussels, 5 November 1990, Council 056735, CA.

112 «Elements for a political breakthrough (Groupe Ad Hoc «Negotiations EEE». Origine: AELE», 22 November 1990, Council 056736, CA.

Likhetene mellom Kommissjonens forslag fra januar 1991 og det endelige resultatet var mange.

Kommissjonen argumenterte for at EF måtte vente med å legge frem forslag om et fond til det ble klart hvorvidt EØS-avtalen faktisk ville øke presset på svake regioner. Problemene forbundet med EFTA-deltakelse i strukturfondene ble gjentatt. Hvis EFTA-landene ble bedt om å bidra til disse, kunne de komme til å be om en rolle i ledelse av fondene og i formuleringen av mål og kriterier. Dette ville underminere Fellesskapets autonomi. Kravet om et eget fond var også problematisk ettersom det kunne styrke EFTA-sidens krav om konsesjoner på landbruks- og fiskeriområdet. Fellesskapet burde derfor nekte å akseptere at opprettelsen av et eget fond skulle redusere behovet for konsesjoner fra EFTA-landene i forhandlingene om landbruk og fiskeri.¹¹³

Hvis det likevel skulle opprettes et fond, måtte enhver trussel mot EFs selvstendighet minimeres. I pakt med dette anbefalte Kommissjonen et selvstendig fond som skulle ha som oppgave å bidra til reduksjon av økonomisk og sosial ulikhet i de økonomisk svakeste regionene i EØS-området. Aktivitetene måtte være klart definerte og unngå å overlapse med EFs egne aktiviteter. Tildelingene burde bestå av gaver og skje på grunnlag av kvasi-automatiske kriterier. Fondet måtte styres av EFTA-landene, ha begrenset varighet og være en del av EØS-avtalen.¹¹⁴

Fiskeriforhandlingene

Da EØS-forhandlingene ble gjenopptatt etter sommeren 1990, slo forhandlingslederne fast at ytre begivenheter og EFs forestående toppmøter «gave every reason to seek to advance the work as rapidly as possible».¹¹⁵ EØS-forhandlingene ble ført av en sjefsforhandlergruppe på embetsmannsnivå, assistert av fem tematiske arbeidsgrupper.¹¹⁶

113 «Groupe Ad Hoc Negotiations EEE», February 1991, Working Document from the Commission's services, Doc séance 266, Council 056739, CA.

114 Ibid.

115 EFTA-EC High-Level Negotiating Group (HLNG), Brussels, 20 and 21 September 1990, EFTA HLNG/W documents.

116 Alle grupper møttes månedlig. Fiskerispørsmålene ble behandlet av arbeidsgruppe

Sjefsforhandlergruppen hadde én formann fra hver av partene. På EF-siden var dette Frans Andriessen, Kommisjonens kommissær for handel. Det var imidlertid Horst Günter Krenzler, direktør for Kommisjonens avdeling for utenriksrelasjoner, som førte ordet for EF i møtene med EFTA-siden. EFTAs delegasjon ble ledet av det landet som til enhver tid satt med formannskapet. Våren 1990 hadde dette vært Norge. I andre halvår overtok Sveits ved Franz Blankart.

Fiskeriforhandlingene kom sent i gang. Kildematerialet tyder på at EF ønsket nettopp dette – å skyve forhandlingene om fisk frem i tid, for dermed å kunne legge større press på EFTA i landbruksforhandlingene. EF-sidens overordnede posisjon ble i takt med dette mer kompromissløs. I forhandlingsmandatet fra juni 1990 hadde EF understreket betydningen av en balansert avtale. Da sjefsforhandlergruppen diskuterte fiskerispørsmålet første gang i oktober 1990, understrekte Kommisjonen, som på dette møtet var representert ved Jean-Louis Cadieux, at helhetlig balanse også ville kreve balanse innad på fiskeriområdet.¹¹⁷ I tillegg kom behovet for fremskritt på andre områder, som landbruk og kohesjon.

I sjefsforhandlermøtet i november la Kommisjonen frem nye krav på landbruksområdet. Krenzler, som da var tilbake ved roret, slo samtidig fast at frihandel for fisk ikke ville være mulig. Den første utvekslingen av posisjoner på fiskeriområdet hadde tydeliggjort dette. Partene måtte derfor finne en annen løsning som kunne balansere EFTA-sidens kommersielle interesser med EF-sidens interesse for fiske. Blankart holdt på sin side fast ved at EØS-avtalen måtte gi frihandel for fisk og andre marine produkter. En tilfredsstillende løsning på dette området var nødvendig, sa han, hvis alle parter skulle oppnå et balansert resultat. Det var i parentes bemerket riktig, ettersom Island også var forhandlingspart. Krenzler konkluderte med at partene måtte komme tilbake til fiskerispørsmålet. For øyeblikket måtte de erkjenne at EFTA-siden og EFs posisjoner var uforenlige.¹¹⁸

EFTA-landene og EF bekreftet på sitt felles ministermøte i desember

1, som hadde ansvar for varer, og dermed også for landbruksprodukter. Arbeidsgruppene 2–5 arbeidet med henholdsvis tjenester og kapital, personer, flankerende områder og institusjonelle og juridiske løsninger.

117 EFTA-EC HLNG, Brussels, 17 and 18 October 1990, EFTA HLNG/W documents.

118 EFTA-EC HLNG. Brussels, 21 and 22 November 1990, EFTA HLNG/W documents.

målet om å fullføre EØS-forhandlingene innen første halvår av 1991. Til tross for politisk drahjelp, gikk forhandlingene inn i et vanskelig vårsemester. EF-siden var ikke fornøyd med utviklingen i landbruksforhandlingene. Krenzler uttrykte bekymring over EFTA-sidens holdning til generell liberalisering og til den såkalte utjevningslisten. Han understrekte at EF betraktet en løsning på landbrukssiden som avgjørende for en balansert avtale, og uttrykte samtidig håp om at EF ville kunne legge frem et forslag til fiskeriløsning på februar møtet i arbeidsgruppe 1.¹¹⁹

I februar var stemningen nær et bunnpunkt. Krenzler konstaterte at første runde med bilaterale samtaler om landbruk hadde vært svært skuffende. Omfanget og den økonomiske verdien av EFTA-landenes tilbud med hensyn til utjevningsprodukter var ubetydelig. Nå måtte tiden for taktiske manøvre være over og EF-sidens krav på landbruksområdet tas alvorlig.¹²⁰ Østerrike hadde på dette tidspunkt tatt over EFTA-formannskapet, og det var derfor Manfred Scheich som på EFTAs vegne avkrefte at EFTA bedrev taktikkeri på landbrukssiden.¹²¹ Det var imidlertid liten tvil om at begge parter nå spilte det samme spillet: EF unnlot å legge frem posisjoner og forslag på fiskeriområdet for å fremtvinge et bedre resultat i landbruksforhandlingene, mens EFTA-siden holdt igjen i forhandlingene om landbruk, og etter hvert også i forhandlingene om et eget EFTA-fond, for å stå sterkere i forhandlingene om fiskeri.¹²² Dette var i pakt med EFTAs forhandlingsposisjon, som hadde blitt bekreftet under ministermøtet i Genève i desember 1990.¹²³ Holdningen var at en tøff forhandlingsposisjon ville tjene EFTAs interesser best. Samtidig hadde EFTA-siden gjennom hele EØS-prosessen vært bevisst det mulighetsrommet som lå i pakker og koblinger mellom ulike forhandlingstema: «To negotiate every issue separately would imply that EC positions will prevail in nearly all cases.»¹²⁴

Marsmøtet ga ingen løsning. På fiskeriområdet holdt EF fortsatt

119 EFTA-EC HLNG, Brussels, 22 and 23 January 1991, EFTA HLNG/W documents.

120 EFTA-EC HLNG, Brussels, 19 and 20 February 1991, EFTA HLNG/W documents.

121 Ibid.

122 EFTA/Council, Summary records (C.SR) 14/91, Wien, 23 May 1991.

123 EFTA/C.SR 29/90, Geneva, 13 and 14 December 1990.

124 «Non-paper on the EES concept», Internal memorandum, 11 November 1988, EFTA High-Level Steering Group (HLSG).

igjen, og begrunnet dette med sektorens betydning som tilsa at forslag måtte forberedes «with extreme care».¹²⁵ Samtidig kunne ikke Krenzler sterkt nok insistere på den betydning EF tilla resultatet av landbruksforhandlingene, hvor det måtte skje betydelige fremskritt i EFTA-sidens tilbud. Det gjaldt for generell liberalisering så vel som for den såkalte utjevningslisten og nedbyggingen av hindringer på veterinær- og plantehelseområdene. EFTA-siden reagerte på at EF nå presenterte landbruk som en substansiell og betydelig del av EØS-forhandlingene. Melodien hadde tidligere vært at «some facilitation of mutual market should be aimed at».¹²⁶ EFTA repliserte med å innta en avventende holdning til EFs forslag om et eget utjevningfond, som nå hadde kommet på bordet. Scheich slo fast at det var mye som talte mot ideen om et fond, og at mangelen på resultater på områder av største betydning for EFTA-landene ikke hadde bidratt til å gi dette forslaget en positiv mottakelse.

Fristen for fullføring av forhandlingene nærmet seg. Krenzler foreslo i april at partene skulle konsentrere seg om å gi ministrene et klart vurderingsgrunnlag. Flere tema ville kreve politisk oppmerksomhet. Blant disse var både landbruk, fiskeri og utjevning av regionale forskjeller. Samtidig koblet EF-siden nå disse temaene eksplisitt sammen: Med hensyn til utjevning av regionale forskjeller, gikk veien til en løsning slik EF-siden så det via et rammeverk bestående av både landbruk, fiskeri og den foreslåtte finansieringsmekanismen. EF betraktet konsesjoner på landbruksområdet som vesentlige for avtalens overordnede balanse og for arbeidet med å redusere sosiale forskjeller. EF ønsket en multilateral tilnærming med en utviklingsklausul som kunne sikre nye og gjensidig fordelaktige fremtidige avtaler. Det måtte ikke herske noen tvil, sa Krenzler, om EFs besluttomhet på dette området. EØS-avtalen måtte inkludere en substansiell pakke på landbruksområdet fra starten av.¹²⁷

På fiskeriområdet kunne Krenzler bare beklage at de to sidene fortsatt sto langt fra hverandre. Gro Harlem Brundtland hadde forut for møtet brakt Krenzlers sjef, Frans Andriessen, til Finnmark, seilt ham fra Berlevåg til Honningsvåg og serverte en meny som også i

125 EFTA-EC HLNG, Brussels, 21 and 22 March 1991, EFTA HLNG/W documents.

126 Ibid.

127 EFTA-EC HLNG, Brussels, 25 April 1991, EFTA HLNG/W documents.

overført betydning var fiskedominert.¹²⁸ Det ga ingen merkbare utslag på EF-sidens posisjon. Utfordringen besto fortsatt i å forene EFTA-sidens ønske om markedsadgang med EF-sidens ønske om adgang til ressurser. Krenzler kunne ikke se hvordan det ville være mulig å ha en avtale uten en tilfredsstillende løsning på dette problemet, og la til at motiveringen til de av EF-landene som motsatte seg EFTA-sidens posisjon ikke var uten grunnlag.¹²⁹

Spørsmålet om ressursadgang inkluderte også spørsmålet om investeringer i fiskerisektoren, noe både Norge og Island motsatte seg på det sterkeste. Både Nordbø og hennes islandske kollega, Jón Baldvin Hannibalsson, hadde under en ministermiddag i mai presisert at deres regjeringer ville være fri til å opprettholde nasjonal lovgivning om investeringer i fiskerisektoren. Ingen EF-ministre hadde protestert, noe EFTA-siden hadde tolket som at spørsmålet var avgjort. På møtet i sjefsforhandlergruppen senere samme måned avkreftet Krenzler dette: Ingen tema kunne avklares av ensidige erklæringer fra ministre. Spørsmålet om investeringer i fiskerisektoren var fortsatt åpent og måtte avgjøres i fiskeriforhandlingene.¹³⁰

Andriessens besøk i Finnmark var ett av mange uttrykk for den utstrakte kontakten som i denne perioden fant sted mellom partene. 18. juni inviterte Luxemburg til ekstra arbeidsmiddag på ministernivå. Ingen fra embetsverket deltok under middagen. Ulf Dinkelspiel beskriver hvordan det derfor kom «som en glad overraskning når kvällens värd, utrikesminister Jacques Poos, sent på natten förklarade för den samlade pressen att ministrarna hade funnit en politisk lösning på alla de utestående förhandlingsfrågorna, inklusive fisk» (Dinkelspiel, 2009, s. 142). Gleden varte imidlertid ikke lenge. I de tekniske drøftelsene i kjølvannet av Luxemburg-møtet la EF frem nye krav på ressursiden som gikk langt utover økningen i den gjensidige kvoteutvekslingen som Norge hadde sagt seg villig til. I siste forhandlingsrunde i juli ble det også klart at enkelte EF-land krevde en større finansiell ramme for fondet enn det EF-kommisjonen hadde antydnet, og en langt høyere

128 «Address to Vice President Frans Andriessen», Berlevåg, 5. april 1991. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/taler-og-artikler-av-tidligere-statsministre/gro-harlem-brundtland/1991/dinner-speech-to-eu-vice-president.pdf>.

129 EFTA-EC HLNG, Brussels, 25 April 1991, EFTA HLNG/W documents.

130 EFTA-EC HLNG, Brussels, 28 May 1991, EFTA HLNG/W documents.

ramme enn det EFTA-landene hadde vært villige til å vurdere. Samtidig var Fellesskapet kun villig til å gi tollfrihet på utvalgte fiskeslag, og da først og fremst på ikke-bearbeidet fisk (Nordbø, 1991c). Norge så seg til slutt nødt til å trekke sitt forslag på ressursiden, og partene gikk inn i sommerferien uten å ha nådd målet om slutføring.

I ettertid er det lett å se at fiskerienes plassering i forhandlingene som helhet svekket EFTA-sidens forhandlingsposisjon. Men, utviklingen i forhandlingene må også ses i lys av EFTA-landenes egen forhandlingsstrategi. Perioden frem til mai 1991 var sterkt preget av disse landenes krav om parallellitet mellom substansielle og institusjonelle spørsmål. EF hevdet på sin side at partene ikke kunne bli enige om hvordan de skulle samarbeide før de visste hva de skulle samarbeide om. Kravet var utvilsomt en kilde til irritasjon på EF-siden, som i mindre diplomatiske ordelag hadde advart EFTA-siden mot å dagdrømme: EØS-samarbeidet ville ikke bygge et tak over EFTA og EF, kun en bro mellom to piler. Det er umulig å vite hvorvidt et annet forhandlingsopplegg fra EFTA-landenes side ville gitt et annet resultat, men det er en rimelig tolkning at de lange og mange forhandlingene om institusjonelt rammeverk gjorde at forhandlingene om substansielle spørsmål kom sent i gang.

Fra full markedsadgang til konkrete forbedringer

Da høsten kom, meldte Dagens Næringsliv at EFTA hadde gitt opp kravet om at Norge og Island skulle få full tollfrihet for fisk og fiskeprodukter fra 1. januar 1993. Opplysningen sto på trykk samme dag som forhandlingene ble gjenopptatt og ble «bekreftet på høyt hold i Norges forhandlingsdelegasjon».¹³¹ Nyheten kom ikke helt overraskende. Nordbø hadde i sin orientering om EØS-forhandlingene til Stortinget i august fremhevet helhet på bekostning av delene: På tross av problemene omkring fisk, omkring transitt-trafikk gjennom Sveits og Østerrike og spørsmålet om et eget EFTA-fond, måtte det ikke tapes av syne at det på alle andre viktige områder forelå omforente

¹³¹ *Dagens Næringsliv*, 24. september 1991.

avtaletekster. Regjeringen skulle fortsatt gjøre sitt beste for å finne løsninger som var både «rimelige og balanserte». For Norge, som for andre land, måtte det samtidig være helheten i avtalen som ble avgjørende (Nordbo, 1991c).

Norges sjefsforhandler, Eivinn Berg, fremhevet i ettertid verdien av at EFTA-landene forhandlet med én stemme. «Det vi oppnådde i EØS-forhandlingene», sa Berg, «oppnådde vi i fellesskap med de øvrige EFTA-landene.»¹³² I fiskeriforhandlingene kunne ikke Norge dra veksler på styrken som lå i å stå flere sammen. Spørsmålet om adgang til ressurser ble fra høsten 1991 av diskutert bilateralt.¹³³ At EF nå forholdt seg til partene enkeltvis, er ett av flere forhold som bidrar til å belyse hvorfor det norske kravet om full markedsadgang ikke førte frem.

VG fremhevet urimeligheten i det opprinnelige norske kravet.¹³⁴ Det var forbløffende, skrev avisen, at noen kunne ha trodd at Norge kunne oppnå full tollfrihet for all fisk og alle fiskeprodukter uten gjenytelse i form av kvoter i norske farvann. En slik avtale ville bety at EF ga Norge en bedre fiskeriordning enn den Fellesskapets egne medlemsstater hadde: «At Norge startet med et helt urealistisk krav om å få bedre avtaler enn EF-landene, slår nå tilbake i den hjemlige debatt. Forventningene ble altfor høye.»¹³⁵ Temaets plassering i forhandlingene ble også tillagt vekt. For Norge var det en ulykksalig situasjon at fiskerispørsmålet ble behandlet til slutt. Dermed ble hele EØS-prosjektet i praksis avhengig av at Norge utviste fleksibilitet i siste runde. Samtidig understreket avisen betydningen av Gro Harlem Brundtlands investering i prosjektet. Statsministeren hadde investert hele sin politiske prestisje i prosjektet, og den anså det som ganske utenkelig at hun ville la sitt navn bli knyttet til en fiasko for hele prosessen.¹³⁶

Slutten på den kalde krigen var en annen og mer fundamental faktor som preget forhandlingsinnspurten. EØS hadde i sin tid blitt lansert som et tilbud til land som ikke kunne bli medlem av EF, men

132 Eivinn Berg, hentet fra <http://eos-avtalen.politikkavisen.no/2013/12/25/eivinn-berg-om-cu-eos-og-norge/>.

133 EFTA-EC HLNG, Brussels, 24 September 1991.

134 «VG mener», 19. oktober 1991.

135 Ibid.

136 Ibid.

også som et middel som skulle gjøre veien til Fellesskapet enklere for de som ville dit. Nå hadde både Østerrike, Sverige og Finland gjort det klart at de ønsket EF-medlemskap.¹³⁷ Samtidig banket stadig flere sentral- og østeuropeiske land på EFs dør. I EF sto toppmøtet i Maastricht for døren. Situasjonen *måtte* sende EØS nedover på Fellesskapets prioriteringsliste. Ikke fordi EØS var uønsket, men fordi nye og for EF viktigere oppgaver gjorde at den tilgjengelige kapasiteten ble mindre.¹³⁸ Samtidig fantes det betydelig politisk vilje i EF til å bringe EØS-avtalen i havn. Tyskland var for eksempel svært interessert i at EØS-forhandlingene skulle lykkes. Dels skyldtes dette at forhandlingene omfattet en gruppe høyt utviklede naboland. Men, Tysklands delegasjon til EF la samtidig vekt på at for Tyskland var det å binde EFTA-landene «inn i en dynamisk europeisk arkitektur» ikke bare økonomisk, men også politisk viktig.¹³⁹ EFTA-frontens oppløsning var også en faktor av betydning. For regjeringen Brundtland, som fortsatt opererte med EØS-tilknytning som tilstrekkelig løsning, kom den svenske søknaden svært ubeleilig. Men, det at aktører på begge sider gikk over til å oppfatte EØS som en midlertidig og ikke permanent løsning, resulterte også i økt fleksibilitet, noe som igjen bidro til å bringe forhandlingene i havn.

På sjefsforhandlerens møte i september 1991 forklarte Krenzler mangelen på resultater i vårsesjonen med at begge parter hadde inntatt maksimalistiske posisjoner. Nå var tiden inne for å senke ambisjonene. På fiskeriområdet måtte det skilles mellom fire problemområder. Adgang til ressurser var ett. Adgang til markeder var et annet. Her hadde EF nå lagt frem et forslag til liberalisering som var sammenlignbart med tilbudet fra juli. Forslaget var ikke formelt godkjent av Rådet, og EF-siden trengte å vite EFTAs gjenytelse. De to øvrige områdene var konkurranse og investeringer i fiskerisektoren, hvor en liberalisering ble løftet frem som fundamental for EF-siden samtidig som den innså at overgangsperioder kunne bli nødvendig.¹⁴⁰

Eivinn Berg slo fast at enhver løsning om adgang som ikke inkluder-

137 Sverige søkte i juli 1991, Finland i mars 1992.

138 EFTA-EC HLNG, Brussels, 24 September 1991.

139 «EG-EFTA-Aussenministertreffen am 13.-14.5.1991 in Bruessel», KM-0357.01 (2), Historical Archives of the European Union (HAEU). Hentet fra <http://archives.eu.eu/en/fonds/>.

140 EFTA-EC HLNG, Brussels, 24 September 1991.

te bearbejdede produkter var uinteressant for Norge. Og, EFs tilbud var så godt som fritt for slike produkter eller produkter underlagt høye tollsatser. Hva konkurranse angikk, var Norge rede til å avvikle alle konkurransevridende tiltak og til å akseptere investeringer i foredlingsindustrien. Men, investeringer i fiskefartøy utgjorde et uoverstigelig hinder. Utover dette var Norge villig til å være konstruktiv og fleksibel i jakten på balanserte løsninger.¹⁴¹

Kravet om investeringer var også et uoverstigelig hinder for Island, som beskrev dette som et forsøk på å oppnå gjennom bakdøra det EF ikke kunne oppnå gjennom hoveddøra. Islands forhandlingsleder slo fast at for Island hadde forhandlingene så langt ikke vist balanse. Hvis EF-siden holdt fast på sin filosofi om sektorbalanse, ville landet se seg nødt til å gjenåpne alle andre tema for å gjøre dem balanserte.¹⁴²

Frontene var steile. EF så ingen mulighet for fri markedsadgang for fisk, verken i 1993 eller 1997. EFTA-siden kunne ikke akseptere tallene som EF hadde spilt inn i diskusjonen om et EFTA-finansiert fond. Og, selv om EFTA-landene nå hadde akseptert å vurdere et slikt fond, var dette under forutsetning av at partene ble enige om andre tema. Ingen var villige til å bøye av, men ingen ville heller gi seg. Krenzler konkluderte med at han skulle legge frem rapport om forhandlingsstatus til EFs råd 30. september, og at arbeidet med å finne en løsning på spørsmålene om fiskeri, transitt-trafikk og utjevningssfond skulle fortsette. Målet var å ferdigstille prosessen i ett ytterligere møte. Scheich hadde, etter å ha hørt på EFs posisjoner, den dagen ingen illusjoner om at dette ville bli lett. «Nevertheless, it was essential to find a way of reflecting the political will so often reaffirmed by Ministers.»¹⁴³

Søndag 20. oktober 1991 var det duket for siste og avgjørende forhandlingsrunde. En uke tidligere hadde EF-kommisjonen lagt frem en skisse til fiskeriløsning hvor reduksjoner i tollbelastningen for norsk fisk ble balansert opp mot kvoteavståelser. Forslaget innebar full tollfrihet for 60 til 65 prosent av norsk fiskeeksport til EF-området. Til gjengjeld skulle EF-fiskere få en kvote på 2,8 prosent av all torsk fanget i norske farvann fra 1. januar 1993 samt en tilleggskvote på

141 Ibid.

142 Ibid.

143 Ibid.

11 000 tonn fra 1997. Forslaget innebar samtidig at EF-landene skulle frafalle sine krav om eierandeler i den norske fiskeflåten.

Lekkasjer til pressen tydet på at Norge og de andre EFTA-landene i hovedtrekk hadde godtatt Kommisjonens skisse. EF-landenes viktigste ankepunkt så ut til å være forslaget om fangstkvoter i norske farvann, som spesielt spanjolene mente var altfor lavt. Mandag kveld uttalte Spanias forhandlingsleder, statssekretær Carlos Westendorp, til spansk tv at Spania godtok EF-kommisjonens forslag om en egen torskekvote i norske farvann på 11 000 tonn fra 1999. Fiskeriforhandlingene var dermed i havn. Klokken 02.35 natt til tirsdag 22. oktober kom ministrene ut av Kirchberg-senteret i Luxemburg og kunngjorde at EØS-forhandlingene var slutført.

Da handelsminister Nordbø orienterte Stortinget om utfallet av EØS-forhandlingene, la hun vekt på betydningen av like og forutsigbare rammebetingelser for langsiktig næringsutvikling. For Norge hadde fiskerispørsmålene vært avgjørende i sluttfasen av forhandlingene: «Uten en tilfredsstillende løsning på dette området, ville avtalen som helhet ikke hatt den balanse som gjennom hele EØS-prosessen har vært et av våre fremste forhandlingsmål» (Nordbø, 1991d). Forhandlingene om fisk ble beskrevet som «særdeles vanskelige». I sluttfasen hadde EFs krav om adgang til investeringer i den norske fiskeflåten utover dagens regler seilt opp som ett av de aller vanskeligste spørsmålene. Dette kravet hadde Norge kategorisk avvist, og regjeringen kunne med tilfredshet bekrefte at EØS-avtalen ikke ville gi slik adgang. Borgere og selskaper i andre EØS-land ville fortsatt ha mulighet til å investere i den landbaserte fiskeforedlingsindustrien, men dette var i pakt med norske interesser.

Norge hadde i all hovedsak oppnådd nulltoll på hvitfisk.¹⁴⁴ Norge hadde også oppnådd tollfrihet for en del bearbejdede fiskevarer som fiskepinner og kaviar. Toll på sild, makrell, laks, reker, kamskjell og sjøkreps, som EU definerte som sensitive fiskeslag av hensyn til EUs egne fiskere, samt fiskemel og fiskeolje hadde derimot ikke blitt redusert. For øvrige fiskeprodukter ville det skje en gradvis nedtrapping med 70 prosent av dagens tollsats frem til 1997 (Nordbø, 1991d).

Resultatet på markedssiden ble presentert som en seier. Norge hadde ikke nådd målet om full markedsadgang. Forhandlingsresultatet

¹⁴⁴ Nulltollen omfattet en del produkter av torsk, sei, hyse, blåkveite og kveite.

betød like fullt en vesentlig forbedret adgang til EF-markedet for norsk fisk og fiskevarer. Nordbø fremhevet samtidig betydningen av at markedsadgangen for fisk og fiskevarer var blitt trukket inn i det institusjonaliserte EØS-samarbeidet. Regjeringens vurdering var at dette ga en ny og bedre plattform som ville gjøre det enklere å oppnå ytterligere forbedringer i fremtiden. Den nye tollsituasjonen ville åpne for betydelige nye muligheter når det gjaldt eksporten til EF-land, og gi norske leverandører mulighet til å komme inn på markedet med et vesentlig bredere produktspekter (Nordbø, 1991d).

Nordbø presiserte at resultatet på ressursiden ikke var en del av EØS-avtalen.¹⁴⁵ Norge ville imidlertid foreta en brevveksling med EF med utgangspunkt i fiskeriatvanten av 27. februar 1980. Norge ville bidra til at EFs torskekvote i norsk økonomisk sone nord for 62. breddegrad kunne stabiliseres på 2,9 prosent av total tillatt fangstmengde fra 1993. Dette ville være den laveste andel EF hadde hatt siden opprettelsen av norsk økonomisk sone i 1977. De økte fiskemulighetene EF ville få, skulle på vanlig måte kompenseres i fiskeribalansen i avtalen i form av tilsvarende kvoter til norske fiskere i EFs fiskerisone. Norge ville i tillegg stille en tilleggskvote («utjevningskvote») av torsk til disposisjon for EF. Også her ville norske fiskere få fiskekvoter av arter som ikke var sensitive for EF i retur. Denne kvoten måtte ses i sammenheng med forpliktelsen Norge hadde påtatt seg i 1986, i forbindelse med utvidelsen av EF til Spania og Portugal. Den gang hadde Norge, under forutsetning av betydelige forbedringer i bestands-situasjonen, vært villig til «å drøfte med EF at fiskeribalansen ikke behøver årlig å være strengt matematisk balansert» (Nordbø, 1991d).

Opprettelsen av EFTA-fondet for økonomisk og sosial utjevning i enkelte regioner i EF ble beskrevet som en annen vanskelig sak i forhandlingene. For Norge ville de finansielle forpliktelsene være i størrelsesordenen 125–130 millioner kroner per år i fem år. Det gjentsto fremdeles å avklare flere tekniske spørsmål, blant annet hvordan ordningen skulle administreres og hvilke bevilgningsprosedyrer som skulle benyttes (Nordbø, 1991d).

¹⁴⁵ Bestemmelsene om handel med fisk mellom Norge og EU ble nedfelt i EØS-avtalens protokoll 9. EØS-avtalens artikkel 8.3 innebar samtidig at bestemmelsene i EØS-avtalens hoveddel ikke fikk anvendelse for fisk og fiskeprodukter med mindre annet var særskilt angitt.

Konklusjon

Hvorfor ga ikke EØS-avtalen full markedsadgang for norsk fisk? Og, hvordan kan utfallet av EØS-forhandlingene forklares? Det var ikke den manglende norske viljen til å likebehandle fisk og landbruk som avgjorde utfallet av fiskeriforhandlingene. Den mest grunnleggende årsaken til at det norske kravet ikke nådde frem, var Norges motstand mot å koble markedsadgang og ressursadgang. Sett fra Norges side lå krav om adgang til et annet lands ressurser utenfor rammene av hva EØS-samarbeidet skulle omfatte. Fra et økonomisk perspektiv ga dette mening. Under EØS-forhandlingene kolliderte imidlertid den norske økonomiske logikken med EFs politiske logikk. EF vurderte EØS i lys av EFs eget integrasjonsprosjekt, som hadde en grunnleggende politisk motivering. Hvis EF kom det norske kravet i møte, ville det svekke posisjonen til de søreuropeiske EF-landene, som var de landene som i utgangspunktet hadde minst å hente i en frihandelsavtale for industrivarer. Dermed ville EØS-prosjektet indirekte ramme EFs eget integrasjonsprosjekt, hvor balanse mellom fordeler og ulemper for deltakerne var en viktig forutsetning. Konkurrerende prinsipper sto steilt mot hverandre. Samtidig utgjorde fiskeri kun en del av omfattende, og for EFTA svært viktige forhandlinger. Dette, sammen med det ujevne styrkeforholdet mellom partene og forhandlingsopplegget på begge sider, gjør det vanskelig å se at Norges krav kunne ført frem. Norge kom likevel ut av EØS-forhandlingene med en avtale som ga betydelig bedre markedsadgang for norsk fisk enn det næringen hadde hatt før.

Dette kapitlet har vist at viktige føringer for EØS-forhandlingene ble lagt før forslaget om et EØS-område ble lansert. Kapitlet har videre understreket kontekstens betydning. Slutten på den kalde krigen satte fart i EFs eget integrasjonsprosjekt. På EFTA-siden ble fullt medlemskap et reelt alternativ for land som tidligere hadde vært forhindret fra dette av geopolitiske eller selvpålagte hensyn. Tidspress og utsikten til at EØS kun ville få kort levetid, økte på begge sider viljen til å inngå kompromiss. EFTA-landene hadde åpenbare økonomiske grunner for å gå inn i et utvidet samarbeid med EF. EFs vilje til å komme EFTA-landene i møte var et resultat av både økonomiske og politiske hensyn.

KAPITTEL 8

Markedsadgang for fisk før 1960

Hans Otto Frøland

Norge har i bilaterale handelsforhandlinger ikke møtt den negative koblingen mellom fiskeeksport og landbruksimport som preget andre halvdel av det 20. århundret. Det har riktignok vært koblinger til landbruksvarer som vin, sukker og korn, men dette er varer som Norge uansett har importert, og de har ikke truet «gårdsnær» produksjon i Norge. Kapitlet tar utgangspunkt i Norges latente interesse for å lette markedsadgangen for fisk i utlandet. Det viser Norges handelspolitiske strategier og de ulike koblinger som forhandlingsmotpartene har knyttet til den norske fiskeeksportinteressen. Det har vært stor variasjon i koblingene. I vareassortementet finnes bl.a. både sprit, kull, kanoner og tekstiler, men også en skipsfartslinje.

Introduksjon

Fiskeeksport har vært et dominerende innslag i norsk handel gjennom århundrer. Å fremme fiskeeksporten var en latent interesse for den nye nasjonalstaten etter at Stortinget vedtok en mer frihandelsorientert tolltariff i 1842. Den fiskalt begrunnede eksporttollen på fisk ble derfor bygd gradvis ned inntil den ble avskaffet i 1893 (Lund, 1977, s. 308). Særlig fra 1865 søkte Norge å fremme interessen gjennom handelstraktater med andre stater. Frøland viser i kapittel 6 hvordan interessen for å verne landbruket mot import preget Norges internasjonale handelsforhandlinger i 50-årsperioden fra 1945 til 1995. Den negative koblingen til landbruksvernet eksisterte ikke i hundreåret forut. Faktisk søkte Norge å fremme et eksportjordbruk før første verdenskrig (Espeli, 2014). I mellomkrigstiden ble imidlertid land-

brukseksport stadig vanskeligere på grunn av tiltagende internasjonal proteksjonisme (Tracy, 1989). Det hjemlige presset for beskyttelse av landbruket tiltok da innenfra, men Norge innførte et relativt svakt importvern for landbruket (Espeli, 2008). Før den såkalte kanaliseringspolitikken for kornproduksjon ble innført i 1950-årene, var heller ikke korn regnet som særlig sensitiv vare. Fraværet av en negativ kobling til landbruket åpnet rom for et videre spekter av koblinger i internasjonale handelsforhandlinger enn det som var mulig etter 1945. Vi skal se at import av landbruksvarer tidvis var inkludert i koblingene, men da som en positiv synergistisk kobling som fremmet muligheten for en avtale, som vist av Harstad i kapittel 4. De handelspolitiske forhandlingene før 1940 var også rent bilaterale. Mer omfattende preferanseordninger som frihandelsforbund og tollunioner var ikke aktuelt. Dermed slapp Norge også unna den negative koblingen mellom fiskeeksportinteressen og motpartenes interesser for adgang til Norges fiskeressurser.

Forhandlinger under unionsbetingelser

Fisk og fiskeprodukter var sammen med trelast og skipsfart de tre viktigste eksportsektorene da Norge var i union med Sverige. Trygve Solhaug anslå at fiskeeksporten utgjorde nærmere 5 prosent av Norges BNP i 1870, noe lavere ved århundreskiftet (Solhaug, 1976, s. 670). Det er vanskelig å anslå presist andelen av den totale fangsten som ble eksportert, men den var uansett høy. Eksporten omfattet ikke bare tørrfisk, klippfisk, saltet sild, ferskfisk og hermetikk, men også tran, sildolje og sildemel. De viktigste markedene for klippfisk var de latinske landene i Sør-Europa. Storbritannia var det viktigste markedet for ferskfisk som laks, makrell og sild, men mot århundreskiftet ble Tyskland og Sverige også viktige ferskfiskmarkeder.

Tollettelser for fisk og fiskeprodukter hadde permanent prioritet i Norges handelsavtaleforhandlinger med fremmede stater etter at frihandelen slo gjennom i det europeiske traktatsystemet i 1860. Handelstraktater var imidlertid utenrikspolitikk, og det var et vedvarende problem at Norge måtte forhandle sammen med unionspartneren Sverige. Sverige hadde nemlig begrenset fiskeeksport. Mens Norge

derfor ville tjene mest på fremmede staters tollinnrømmelser for fisk, ville Sverige måtte betale mest for å oppnå innrømmelsene. Sverige var nemlig et større marked, og den fremmede staten som unionen forhandlet med, prioriterte alltid sine eksportinteresser på det svenske markedet. Løsningen på denne svensk-norske koalisjonskonflikten ble gjerne at unionen ikke drev frem målrettede tollettelser for fisk i bytte mot egne spesifikke tollinnrømmelser, men nøyde seg med å kreve bestevilkårsbetingelser hos motparten som ga garanti mot tolldiskriminering.

Prinsippet om bestevilkårsbehandling var blitt introdusert i den fransk-britiske handelsavtalen i 1860. Frankrike hadde gitt tollettelser for britisk fiskeeksport, som også Belgia, Italia, Preussen og Sveits dro nytte av i avtaler med Frankrike de neste årene (Marsh, 1999). Den svensk-norske unionen koblet seg på dette bestevilkårsregimet gjennom handelsavtalen med Frankrike i 1865. Det var et problem sett med norske øyne at den fransk-britiske avtalen ikke omfattet tørrfisk, klippfisk og sild. Når unionspartnerne samtidig prioriterte trelast- og sjøfartsinteresser overfor Frankrike – en vare de begge hadde sterke interesser for å få solgt – måtte Norges interesse for å inkludere flere fiskeprodukter vike (Indre-Departementet, 1865; Låstad, 2012). Det frihandelsorienterte bestevilkårsregimet i 1860-årene medførte bare marginale forbedringer for norsk fiskeeksport.

Unionens bestevilkårsløsning kom imidlertid under press da proteksjonismen igjen bredte seg fra andre halvdel av 1870-årene. Frihandelsideologien sto svakere i Sverige enn i Norge. Koalisjonsproblemene i unionen kom dermed straks til overflaten. Unionens forhandlinger om ny handelsavtale med Frankrike i 1881 er illustrerende. Frankrike meldte oppsigelse av 1865-avtalen i 1876. I 1877 skrev Ole Jacob Broch, som skulle bli norsk forhandlingsleder: «Jeg har begyndt at angribe de franske Toldsatser paa vor Fisk, navnlig Klippfisk og Sild, der aldeles hindre Indførelsen deraf fra os» (Seip, 1971, s. 574). Norge ville prioritere tollettelser for fisk, men som i 1865 hadde Norge to ytterligere forhandlingsmål: tollettelser for trelast og en sjøfartsklausul som sikret svensk-norske handelsskip samme vilkår som franske. Mens både Sverige og Norge hadde interesse av tollettelser for trelast, var det primært Norge som var interessert i lettelse for fisk og sjøfart. Det franske motkravet om tollettelser for sin silkeproduksjon var derfor

lett å godta for Norge, men ikke for Sverige. Billigere importert silke kunne nemlig bli en alvorlig trussel mot de svenske silkeveveriene. Etter intern krangel i koalisjonen ga imidlertid svenskene etter og aksepterte tollettelser for silke. Unionens traktat med Frankrike ble denne gang brakt i havn med tollettelser for norsk fiskeeksport (Seip, 1971, s. 573–578). Norge gikk seirende ut av koalisjonskrangelen.

Det samme skjedde under forhandlingene med Spania i 1883. Mens Spania var det viktigste markedet for norsk klippfisk, hadde Sverige få eksportinteresser i landet. Norge hadde inngått en traktat med Spania i 1871, men som i 1865-avtalen med Frankrike hadde ikke den gitt Norge særlige fordeler for fiskeeksporten (Vollan, 1956, s. 272). Spania var nå villig til å bytte egne tollettelser for fisk mot svensk-norske tollettelser for vin. Mens nordmennene var tilbøyelig til å akseptere lavere vintoll siden gevinsten var stor for fiskeeksporten, strittet svenskene imot siden importtollen på vin hadde stor fiskal betydning. Koalisjonsproblemet ble først forsøkt løst ved at Sverige for første gang var villig til å la Norge forhandle en separattraktat. Dette var teknisk mulig siden mellomriksloven av 1874 etablerte Norge og Sverige som et frihandelsområde, ikke som tollunion. De to statene hadde derfor ulik tolltariff. Sveriges økonomiske betenkelighet overfor norske separattraktater var begrunnet i at utenlandske varer kunne importeres med lav toll til Norge, for så i neste omgang å konkurrere ut tilsvarende svensk produksjon innenfor frihandelsområdet. Men vintollen var alene begrunnet i fiskalhensyn, ikke beskyttelsesbehov. Spanjolene avlo imidlertid tilbudet om separattraktat for Norge siden det norske markedet var for lite. Tollinnrømmelser for klippfisk forutsatte at den norsk-svenske unionen utgjorde et marked for spansk vin, hevdet de. Utfallet ble at både Sverige og Spania tilpasset sine krav om vintollens nivå tilstrekkelig til at partene inngikk en traktat (Indre-Departementet, 1883). Også i dette tilfellet kom derfor Norges eksportinteresser godt ut av traktatforhandlingene. I 1885 inngikk Norge og Sverige en tilsvarende traktat med Portugal, som i hovedsak fulgte avtalen med Spania (Indre-Departementet, 1885).

Eksemplene ovenfor viser at koalisjonskonflikten med Sverige ble løst til Norges fordel når de to ikke lenger kunne håndtere den interne konflikten ved å begrense kravet til bestevilkårsbehandling. Sverige var villig til å strekke seg et stykke på vei når forhandlingsmotparten

koblet norske krav om markedsadgang for fisk til motytelser hvor kostnadene i særlig grad ble lagt på Sverige. Det er vanskelig å ta endelig stilling til om Norge kunne ha oppnådd større lettelser for fisk ved å forhandle på egen hånd.

Separatforhandlinger i unionstiden

Nettopp motivert i troen på større gjennomslag, hadde en traktatkomité oppnevnt av Stortinget i 1882 foreslått at Norge burde kreve egne handels- og sjøfartstraktater med fremmede stater. Dette skjedde med Spania i 1892, med Sveits i 1894 og med Belgia og Portugal i 1895 (Ræstad, 1913, s. 276). Basert i stor grad på Storli (2001), skal vi se nærmere på den viktigste traktaten for fiskeeksporten – avtalen med Spania.

Spania hadde i 1887 gått med på å forlenge 1883-traktaten med den svensk-norske unionen til 1892. Utgangspunktet for forhandlingene var at proteksjonismen hadde vunnet frem i den svenske Riksdagen i 1888 og at Sverige bare ventet på at Frankrike og Spania skulle si opp handelsavtalene slik at den svenske importtollen kunne heves (Montgomery, 1921, s. 170–198). Avtalen med Portugal ville automatisk opphøre når avtalen med Spania ble oppsagt.

Sverige erkjente Norges eksportinteresser og de derav følgende koalitionsproblemene, og motsatte seg derfor ikke at unionspartnere forhandlet separattraktater. Dermed kunne Norge reforhandle traktater med Frankrike og Spania etter at de i 1891 hadde sagt opp handelsavtalene med den svensk-norske unionen med virkning fra 1892. Mens Frankrike ikke ville forhandle om toll før nasjonalforsamlingen hadde en fullstendig ny tolltariff på plass, med den konsekvens at de fleste tollposisjoner for norsk fisk fikk forhøyet toll, startet Norge forhandlinger med Spania i 1892 (Indre-Departementet, 1892a).

Ikke uventet var tollettelser for fiskeeksport blant de viktigste norske forhandlingsmålene. Fisk utgjorde 94 prosent av Norges eksportverdi til landet, og 98 prosent av fiskeeksporten besto av klippfisk. Den spanske nasjonalforsamlingen hadde vedtatt en proteksjonistisk tolltariff i 1891 som kraftig forverret betingelsene for klippfiskeeksporten. Før 1883 hadde importtollen på klippfisk vært 25,50 pesetas per

100 kg. Handelsavtalen med den svensk-norske unionen i 1883 hadde brakt den ned i 18 pesetas. Den nye tolltariffen i 1891 hadde så hevet den til 36 pesetas. Stigningen på 100 prosent ga den norske klippfisknæringen grunn til bekymring. Som i dag kunne uttalelsene være spissformulerte. Handelsforeningen i Kristiansund hevdet at den norske vestkysten ville ligge øde om ikke Norge lyktes å bringe klippfisktollen ned til sitt gamle nivå. Internt i næringen mente sentrale eksportører at næringen kunne leve med en toll rundt 20–23 pesetas. De fryktet likevel at utenlandske eksportører skulle oppnå vesentlig bedre betingelser enn de norske (Storli, 2001, s. 87).

Norge forventet at spanjolene igjen ville kreve tollettelser for sin veksport. Spansk veksport til Frankrike hadde nemlig stoppet opp på grunn av en handelskonflikt. Problemet for Norge var at handelsavtalen av 1883 allerede hadde etablert et så lavt tollnivå på vinimporten at fiskale hensyn tilsa en heving. Samme hensyn gjaldt for importert frukt. Norge vurderte derfor å tilby lavere importtoll på salt, men fryktet at Spania ville avvise dette i visshet om at spanske eksportører uansett ville få solgt sitt salt i Norge. Som forventet av slo spanjolene enhver lettelse for sin salteksport, men krevde lettelse for sin frukt- og veksport for å redusere klippfisktollen. Situasjonen kunne fort ende i lås. Norge vurderte derfor en mer defensiv løsning, nemlig å utelukkende be om bestevilkårsklausul for klippfisk og tremasse. Fordelen ville være at Norge da slapp å gi tollinnrømmelser samtidig som man hadde garanti for at Norge alltid fikk den gunstigst mulige tollsatsen for sine prioriterte eksportvarer. Ulempen var at klippfisktollen kunne forbli høy, om ikke prohibitiv. Spanjolene kunne da finne på å etterspørre andre varer til erstatning for klippfisk.

Det som ble løsningen på konflikten, var opprinnelig foreslått av den spanske generalkonsulen i Bergen. I forberedelsene til forhandlingene hadde han foreslått å opprette en direkte dampskipslinje mellom Norge og Spania for å få ned transportkostnadene på importert klippfisk. Allerede i det første møtet etter at Spania hadde brakt saken på bordet, krevde de at Norge alene skulle subsidiere ruten. I uformelle møter innrømmet den spanske forhandlingslederen at han kunne foreslå klippfisktollen senket ned til 24 pesetas per 100 kg om han fikk dampskipslinjen å dekke seg bak (Wedel Jarlsberg, 1932, s. 131–132). I Kristiania var regjeringen villig til å strekke seg i bytte mot en slik

tollreduksjon. Næringen hadde uformelt signalisert at det foreslåtte nivået var å leve med. Stortinget vedtok motytelsen, den subsidierte dampskipslinjen (Indre-Departementet, 1892b, 1892c). Avtalen var at denne såkalte spanskelinjen skulle besøke Spania minst én gang i måneden. Den dekket også Portugal og etter hvert Italia. Derav ble den etter hvert omtalt som «middelhavslinjen». Den var i drift til andre verdenskrig, men subsidiene forsvant tidligere (Konow, 1945, s. 181–183). Da Norges sjefsforhandler Fritz Wedel Jarlsberg kom tilbake til Norge, ble han invitert til Kristiansund for å motta hyllest (Vollan, 1956, s. 315).

Det er vanskelig å få øye på noen interessekonflikt mellom fiskeeksport på den ene siden og importvern for landbruket på den andre i unionstiden. Fra midten av århundret bygde Norge ned importtollen på landbruksvarer, og fra 1869 var f.eks. korntollen avviklet. Mellomrikslovene fra 1827, som regulerte handelen mellom Norge og Sverige inntil 1897, fremmet norsk fiskeeksport til Sverige og svensk eksport av korn og mel til Norge. Fra 1827 opererte partene med halv toll på disse vareslagene, og fra 1874 var de tollfrie. I motsetning til Sverige, som gjeninnførte korntoll i 1888, motsatte Norge seg dette. Norges avvisning av korntoll og tilbakeholdenhet overfor proteksjonisme var en av begrunnelsene for at Sverige sa opp mellomriksloven med virkning fra 1897 (Ihlen, 1957). Derimot vedtok Stortinget en beskjeden smørtoll i 1888, som var første steg i retning landbruksproteksjonisme. I 1890-årene ble også kjøtt og meieriprodukter inkludert i tollbeskyttelsen, men fortsatt i begrenset grad. Tolltariffkommisjonen, som Stortinget nedsatte, anbefalte bare moderat proteksjonisme (Den parlamentariske Toldtariffkommissjon, 1897). Stortinget forhøyet og utvidet importtollen for landbruksvarer ytterligere, i 1905 også omfattende korn (Hovland, 1990; Toldkomiteen, 1906). Men den nye beskyttelseslinjen fra 1888 var moderat og langt på vei ineffektiv (Espeli, 2008, s. 215–218). Landbruksvernet skapte aldri dilemma i traktatforhandlingene. Den strukturelle forklaringen på dette er enkel. Norges import av kjøtt og meierivarer kom i hovedsak fra Danmark, som i liten grad importerte fisk fra Norge.

1920-årene: eksportstrategi for fisk

Fiskeeksportens relative betydning for Norges BNP var naturlig nok mindre enn på 1800-tallet på grunn av industriveksten etter århundreskiftet, men dens andel av samlet norsk eksport forble høy. Eksportens betydning for bruttoproduktet i næringen ble liggende høyt. Mellom 80 og 90 prosent av fangstvolumet gikk til eksport (Hovland & Haaland, 2014). Samtidig var markedene i hovedtrekk de samme (Tande, 1957, s. 362–493). Italia tok det meste av tørrfiskeeksporten, Spania og Portugal det meste av klippfiskeeksporten, mens Storbritannia og Tyskland var de viktigste ferskfiskmarkedene. De storpolitiske spenningene mellom Tyskland og Storbritannia påvirket fiskeeksporten. I 1915, under første verdenskrig, inngikk nøytrale Norge en hemmelig avtale med Storbritannia som la grunnlaget for at britene kjøpte mesteparten av den norske fangsten til gunstige priser for Norge (Berg, 1995, s. 197–201, 241). Under andre verdenskrig utpekte Tyskland Norge til hovedleverandør av fisk. Eksportandelen forble derfor høy også under den tyske okkupasjonen (Finstad, 2014).

Tolltariffen som Stortinget hadde vedtatt etter unionsoppløsningen i 1905 gjorde Norge moderat proteksjonistisk, men dette gjaldt for industrien mer enn for landbruket (Espeli, 2014). Tolleskalering hadde vært praktisert siden tolltariffen i 1842, men var nå hovedprinsippet i den nye tolltariffen. Nødvendige innsatsvarer skulle være tollfrie, mens innenlandsk bearbejdede varer skulle beskyttes. Beskyttelsen ble relativt sett styrket gjennom ny tolltariff i 1927, ikke minst for landbruket. De nye tollsatsene imøtekom landbrukets krav om likestilling med industrien, men også fiskale hensyn i statsfinansielt vanskelige tider (Espeli, 2008, s. 220). De dominerende eksportinteressene gjorde likevel Norges tollvern mindre påtrengende enn i mange andre europeiske land, og Stortingets flertall ønsket derfor bare moderat beskyttelse (Lund, 1977, s. 118–120). Stortingsbehandlingen av de mer prinsipielle sider bygde på en omfattende innstilling (Tolltariffkommissjonen, 1923). Spørsmålet om hvorvidt økt tollvern for landbruket ville svekke Norges interesse for å forhandle lettere markedsadgang for fiskeprodukter gjennom den koblingen som preget tiden etter andre verdenskrig, var imidlertid ingen eksplisitt problemstilling i den prinsipielle diskusjonen om tollforhøyelsenes fordeler og ulemper (Finans- og tolldepartementet, 1927).

Det eneste utsagnet under de store tollpolitiske debattene i 1920-årene hvor interessen for fiskeeksport veies mot innenlandske vernehensyn, er å finne i tolltariffkommisjonens innstilling fra 1923. Der påpekte det frihandelsorienterte mindretallet at «en gjennomgaaende skjerpelse av vaart beskyttelsessystem ikke kan annet enn resultere i motsvarende byrder for vaare eksportnæringer og særlig for vaar fiskeribedrift [...]» (Ræstad, 1924, s. 89). Utsagnet viste imidlertid til økt tollbeskyttelse rent allment, ikke primært til den skjerpede beskyttelsen av landbruket. Beskyttelse av landbruket var da heller aldri et tungtveiende hensyn når Norge forhandlet bilaterale handelsavtaler i 1920-årene. Gjennom hele tiåret la Norge sterk vekt på å øke fiskeeksporten til de europeiske landene. Det var et kontinuerlig mål å vinne markeder særlig i de nye landene i Øst-Europa og gjenopprette markedet i Sovjetunionen etter at dette var tapt gjennom den russiske revolusjonen i 1917. Under de vanskelige forholdene etter første verdenskrig forhandlet Norge derfor delvis kredittbaserte fiskesalgskontrakter med Russland, Tyskland, Finland og Polen i visshet om at betalingene var generelt usikre (Finans- og tolldepartementet, 1926).

Handelskonflikt med «vinlandene»

Den første store markedskonflikten som involverte norsk fiskeeksport, var likevel selvforskyldt. Handelskonflikten med «vinlandene» Spania, Portugal og Frankrike mellom 1919 og 1927 ble et mareritt for Norge, både politisk og økonomisk (Fure, 1996, s. 163–168; Hovland, 2014, s. 214–216). Den ble fremprovosert av at Norge i 1921 innførte forbud mot omsetning av hetvin og brennevin. Hetvinsforbudet rammet Spania og Portugal, mens brennevinsforbudet rammet Frankrike. Norge var likevel et mindre marked for «vinlandenes» alkoholeksport, mens særlig Spania og Portugal var dominerende markeder for norsk klippfiskeeksport. Den samlede eksportverdien for de to landene utgjorde 62 prosent av Norges samlede klippfiskeeksport. Allerede i 1920 oppnevnte Norge en traktatdelegasjon som skulle forhandle løsninger med «vinlandene». Norge forsøkte å få bestevilkårsbetingelser for klippfiskeeksporten hos alle tre. Det gikk ikke uten innrømmelser.

Først ut var forhandlinger med Frankrike i 1921. For å få bestevilkårsbehandling for fisk i Frankrike, aksepterte Norge en stor årlig importkontingent for fransk brennevin (400 000 liter konjakk) så lenge forbudet var i kraft. I 1922 aksepterte Norge også en stor årlig importkontingent for spansk hetvin (500 000 liter). Spania hadde umiddelbart svart på forbudet med å heve tollsatsen for importert klippfisk fra 24 til 46 prosent. Senere ble maksimalsatsen hevet til 72 prosent samtidig som det ble lansert forslag om å heve den til 120 prosent (Konow, 1945, s. 51). Norge byttet importkontingenten mot minimumsatsen på 36 prosent uten garanti om bestevilkårsbehandling. Avtalen med Spania var såpass urovekkende at Stortinget ga regjeringen i oppgave å utrede alternative løsninger på handelskonflikten. Da det viste seg at Portugal krevde en årlig norsk importkontingent på 850 000 liter hetvin, valgte Stortinget i 1923 å oppheve hele hetvinsforbudet i bytte mot bestevilkårsbetingelser for norsk klippfisk i Portugal. Dermed forsvant importkontingentene. Selv om brennevinsforbudet ble omgjort først i 1927, er det samlet sett ingen tvil om at Norges interesse for fiskeeksport trumfet avholdsinteressen da Stortinget etter hvert erkjente de handelspolitiske konsekvensene av alkoholforbudet. Importkontingentene ble tatt ut av handelsavtalene, mens bestevilkårsklausulene for klippfisk besto. Først i 1929 innrømmet også Spania bestevilkår for norsk klippfisk (Fuglum, 1995, s. 229–600).

Men koblingen mellom norsk klippfisk og «vinlandenes» alkohol fortsatte også etter 1927. I 1929 truet Portugal med mottiltak fordi norske myndigheter hadde tillatt oppspriting av norsk fruktvin for konsum. I frykt for å tape marked, truet derfor Portugal med å kreve større kontingentkjøp av og nedsatte priser på sin hetvin. Norge la umiddelbart vekk oppsprittingsplanen. Stats- og utenriksminister Mowinckel ga følgende begrunnelse i en hemmelig orientering til Stortinget: «Vi har av hensyn til våre store klippfiskinteresser instruert vår sendemann i Lissabon om, at hvis Portugal sørger for at det portugisiske klippfiskmarked mest mulig blir forbeholdt de norske eksportører, vil den norske regjering i tilfelle anbefale at oppspriting av den norske fruktvin ikke gjenoptas.»¹⁴⁶ Erfaringene med «vinlandene» noen år tidligere fristet ikke til gjentakelse.

146 Stortingsarkivet (Oslo), Møter for lukkede dører i Stortinget 9.2.1929.

Koblingen mellom alkohol og fisk kan også observeres i noen få andre tilfeller. Et mer kuriøst eksempel er at Ungarn i 1928 krevde at den norske regjeringen skulle «anbefale» – i realiteten befale – Vinmonopolet til å starte salg av ungarsk vin. I bytte fikk Norge bedre vilkår for fiskeeksporten. Særlig viktig var det for Norge at Ungarn lot norsk saltvannsfisk av alle slag som var nedfelt i olje eller tomat få de samme importbetingelsene som søreuropeiske sardiner.¹⁴⁷

Sildeforhandlinger med østeuropeiske land

Avtalen med Ungarn i 1928 var ledd i den offensive strategien for å eksportere mer fisk til Øst-Europa. Det var særlig tre produktvarianter som sto i sentrum. Den ene var saltet sild. Den andre var «nedlagt brisling», dvs. hermetisert brisling i olje markedsført som «norske sardiner». Den siste var «kippers», dvs. røkt og flekket sild nedlagt uten olje eller annen tilsetning. I tillegg til Ungarn, hadde regjeringen blinket ut Tsjekkoslovakia, Tyskland og Polen som særlige innsatsområder. Da Stortinget i 1927 vedtok den nye norske tolltariffen, ønsket regjeringen å innføre såkalte kamptollsatsar. Det innebar å sette satsene høyt for derved å legge inn et «prutningsmonn» i forhandlingene. Formålet var å bevege de østeuropeiske statene til å senke tollene for de nevnte fiskeproduktene (Tollkomiteen, 1927b). Problemet var at før Stortinget vedtok de nye kamptollsatsene, hadde Tyskland akseptert å gi Norge de ønskede tollreduksjoner i bytte mot at landet ble «behandlet hensynsfullt» i den nye norske tolltariffen. Stortingets tollkomité hadde blinket ut satsene for skotøy som kamptoll overfor Tyskland. Den eksisterende tollsatsen på sko var kr 2 per enhet. Komitéflertallet ville ut fra beskyttelseshensyn øke den til kr 3,60, men samtidig sette satsen til kr 4,20 for å få et forhandlingsgrunnlag overfor Tyskland. Siden en mer enn fordobling av satsen vanskelig kunne oppfattes som hensynsfull behandling, ville sannsynligvis Tyskland trekke tilbake sine innrømmelser på fisk. Resultatet ble derfor at Stortinget erstattet skotøy med leketøy som kamptoll overfor Tyskland. Leketøy hadde mindre betydning for Tyskland

147 Stortingsarkivet (Oslo), Møter for lukkede dører i Stortinget 18.1.1933.

enn sko. Dermed opprettholdt Tyskland sine tollinnrømmelser for norsk fisk.¹⁴⁸ Også i avtalen med Tsjekkoslovakia i 1928 fikk «norske sardiner» behandling som søreuropeiske.

Koblingene som ble gjort i handelsavtalen med Polen var i særdeleshet kompliserte. Norge hadde bedt om avtaleforhandlinger i 1921. Polen aksepterte å starte forhandlinger i 1925, og partene underskrev den endelige avtalen i 1928. Norges hovedkrav var tollettelser på hermetisert brisling og at disse «norske sardiner» ble tatt inn i Polen på samme vilkår som sardiner fra middelhavslanene. Den polske forhandlingsdelegasjonen hadde isolert sett ikke problemer med å akseptere kravet. I løpet av 1925 ble partene enige om at Norge skulle få 60 prosent tollreduksjon for vårsild, 66 prosent reduksjon på «kippers» og samme tollvilkår for hermetisert brisling som Spania og Portugal fikk for sin. Samtidig fikk Norge garantert årlige innførselskontingenter for hver av kategoriene: 16 000 tonn for vårsild, 3000 tonn for «kippers» og 1500 tonn for «norske sardiner». Slik sett var utfallet best tenkelig for Norge. Spørsmålet var hva Norge måtte gi. Som motytelse krevde Polen først norsk tollnedsettelse på mineralske smøreoljer. Selv om flere norske næringer lenge hadde bedt om lavere priser på smøreoljer, avviste Norge det polske kravet. Norge kunne imidlertid akseptere egne forhandlinger om Polens sekundære krav, nemlig kjøp av 50 000 tonn polsk rug. Særforhandlingene om rugkjøpet ble ført i november 1925, og endte i en avtale full av hemmelige noter som sa at Norges provianteringsdirektorat skulle kjøpe 40 000 tonn. Det polske parlamentet avviste likevel avtalen. Etterspørselen var stor, og polske eksportører hadde solgt så store mengder rug at regjeringen ikke greide å samle mer enn 2500 tonn. Uten salget av rug ville Polen bare sitte igjen med en generell bestevilkårs klausul i Norge. Polakkene anså det som smått, og erstattet derfor de innrømmede tollnedsettelsene med et tilbud om tilsvarende bestevilkårsbehandling for norsk fisk i Polen. Norge måtte gi etter, og en gjensidig bestevilkårsavtale ble undertegnet i desember 1926.¹⁴⁹ Regjeringen høstet betydelig kritikk fra hermetikkfabrikantenes forening.

Med ny norsk tolltariff i 1927, måtte det forhandles om revisjoner med Polen. Stortinget valgte mineralsk smøreolje som kamptoll. Dette

148 Stortingsarkivet (Oslo), Møter for lukkede dører i Stortinget 24.6.1927.

149 Stortingsarkivet (Oslo), Møter for lukkede dører i Stortinget 28.1.1927.

hadde vært Polens primære krav i 1925, men Norge hadde da avvist kravet fordi tolltapet ville bli for stort. Men etter den sterke kritikken mot avtalen i 1926, hadde nå fiskeeksporten prioritet. Planen var å sette importtollen til 4 øre pr. kilo smøreolje, men forhandle den ned til 2 øre i bytte mot de tidligere innrømmede tollreduksjonene på fisk. I februar 1927 startet Polen og Norge nye forhandlinger. Løsningen ble at Polen gjenopprettet de tidligere fremforhandlede tollsatsene på norsk fisk i bytte mot en halvering av smøreoljetollen ned til 2 øre. Til erstatning for det opprinnelige rugkjøpet skulle Norge nå kjøpe 200 000 tonn polsk kull og i tillegg «vise godvilje» overfor polske fremstøt for å selge salt i Norge (Utenriksdepartementet, 1928). Avtalen la grunnlaget for at Polens andel av norsk kullimport økte kraftig de neste årene. Den ble forlenget også etter at Polen innførte ny tolltariff i 1932 (Utenriksdepartementet, 1935b).

De norske bestrebelsene for å vinne nye markeder omfattet også Sovjetunionen. Russland hadde vært en viktig importør før revolusjonen i 1917, og ikke bare på grunn av pomorhandelen over Finnmark. Siden Norge ikke anerkjente Sovjetunionen, fikk imidlertid Norge bare tilbud om en begrenset handelsavtale i 1921, hvor tollene på importert fisk var nærmest prohibitiv. Russerne manglet samtidig betalingsmidler, og foreslo derfor at løsningen for Norge kunne være å videreføre den type kredittsalg som var blitt gjennomført de første etterkrigsårene. I 1922, 1923 og 1924 valgte derfor Stortinget å gi statsgaranterte kreditter i håp om å få i gang fiskeeksporten til Russland. Kredittgarantiene muliggjorde norsk salg av sild, saltfisk og tørrfisk. Russerne betalte gjerne bare 34 prosent kontant (Handelsdepartementet, 1922, 1924).

Først etter Norges anerkjennelse av Sovjetunionen i 1924, var det utsikter til en ordinær handelsavtale med mer moderat toll. Sovjetunionen inviterte til forhandlinger, hvor Norges mål var å forhandle ned tollene, helst til null, innenfor en størst mulig importkvote. Åpningskravet var en kvote på en million tonn omfattende saltfisk, klippfisk, tørrfisk og sild. Russerne tilbød imidlertid bare en kvote på 300 000 tonn med de gjeldende tollsatsene. Derimot var russerne villig til å halvere tollene på sild og brisling nedlagt i olje. Norge hadde imidlertid krevd 90 prosent reduksjon. Da partene underskrev avtalen i 1925, var derfor uttellingen for Norge begrenset både når det gjaldt kvoter

og toll. Men Norge sikret seg bestevilkårsklausul for fiskeriprodukter.

I visshet om bestevilkårsstatus tross høyt tollnivå, hentet Stortinget frem igjen en statsgarantert kredittløsning. Håpet var at bedre kredittbetingelser skulle få russerne til å prioritere norsk fisk. Både i 1927 og 1928 garanterte Stortinget generøse kreditter til russerne som kjøpte norsk fisk (Handelsdepartementet, 1927, 1928a). Men russerne var mer interessert i norske metaller som kunne bidra til å innfri den første femårsplanen. I 1929 fikk derfor regjeringen Stortinget med på en ambisiøs plan, hvor den koblet statsgarantert salg av blant annet aluminium og nikkell til Sovjetunionen hvis de også kjøpte statsgarantert fisk (Handelsdepartementet, 1929). På denne måten fikk Norge solgt store kvanta fisk til Sovjetunionen de neste årene, selv om russerne hele tiden klaget på kvaliteten. I den samlede koblingen lå det også en norsk motytelse i kjøp av rug og hvete.¹⁵⁰ Dette var korn som Norge uansett importerte. Koblingen falt bort først i 1934, da Sovjetunionen selv begynte å produsere aluminium.

1930-tallet: norsk forsvar mot internasjonal proteksjonisme

Svaret på den internasjonale økonomiske krisen fra høsten 1929 var i alle land økt proteksjonisme. Tiltakene var mange: devalueringer og høyere importtoll samt innføring av importkvoter og valutalisensiering. De proteksjonistiske tiltakene representerte en stor trussel mot norsk fiskeeksport. Noen eksempler kan nevnes: I USA mobiliserte hermetikkindustrien den amerikanske dumpingloven av 1921 for å pålegge norsk hermetikk høyere toll. Tyskland hevet tollene fra 3 til 9 riksmark per kvantum enhet saltet sild, mens Belgia for første gang innførte en importkvote for norsk fisk. Frankrike innførte en «valuta-toll» på norsk fisk på 15 prosent begrunnet i at Norge devaluerte kronen mens francen opprettholdt gullpariteten. De ulike beskyttelsestiltakene ledet gjerne til internasjonale forhandlinger om nye avtaler. Dette kom til å bli handelskvoteavtaler og etter hvert også rene varebytteavtaler finansiert gjennom et sentralisert clearing-regnskap.

¹⁵⁰ Stortingsarkivet (Oslo), Møter for lukkede dører i Stortinget 18.1.1933.

Med rette regnet nemlig de fleste land toll som et mindre effektivt beskyttelsesinstrument enn importkvoter i 1930-årene (James, 2001, s. 101–167).

Norge var ingen pådriver i «den handelspolitiske opprustningen», og deltok aktivt både i Folkeforbundet og i Nord-Europa for å begrense handelskriger gjennom kollektive avtaler (van Roon, 1989; Frøland, 2008). Samtidig hadde Norge betydelige overskudd på betalingsbalansen på grunn av skipsfartsinntektene, og ble dermed aldri presset til å innføre importkvoter ut fra egne valutapolitiske hensyn. Vi skal se nedenfor at det var importforpliktelser nedfelt i bilaterale handelsavtaler som tvang frem importkvoteregulering. Men også tollpolitisk var Norge forsiktig. Stortinget ga riktignok i 1932 regjeringen en fullmakt til midlertidig å forhøye tollsatser slik at de kunne brukes som kamptollsatser, men regjeringene syntes ikke å ha brukt fullmakten i særlig grad. Samtidig ga Stortinget regjeringen fullmakt til å avstå fra tollforhøyelser som Stortinget allerede hadde vedtatt. Norges tollforhandlinger var gjerne også svar på andre lands tolltiltak. Eksemplet Frankrike kan tjene til illustrasjon. I 1933 fikk Norge eliminert den såkalte valutattollen på 15 prosent som Frankrike hadde innført for norsk eksport etter at Norge i 1931 devaluerte kronen. Den franske beslutningen måtte imidlertid byttes mot utvalgte norske tollnedsettelsener. Da den franske francen så ble devaluert i 1936, krevde Norge kompensasjon for disse tollnedsettelsene. Frankrike avviste kravet med henvisning til at Norge hadde positiv handelsbalanse overfor Frankrike (Utenriksdepartementet, 1938).

Handelsavtalen med Storbritannia

Toll var hovedtema i forhandlingene om en handelsavtale med Storbritannia, men avtalen fikk også en kobling hvor Norge forpliktet seg til kvoteimport. Storbritannia var det viktigste ferskfiskmarkedet for Norge, og hadde siden 1860, om vi ser bort fra første verdenskrig, vært det mest konsekvente frihandelslandet i Europa. Men også britene svarte på den økonomiske krisen med å innføre tollbeskyttelse. Det avgjørende slaget mot norsk fiskeeksport kom i august 1932, da britene innførte samveldepreferansene. Disse innebar at britene la

ad valorem en 10 prosent toll på import fra land utenfor Samveldet. Dette rammet bl.a. norsk fiskeeksport, som nå kunne fortrennes av fisk fra Newfoundland. Etter at de tre skandinaviske landene i fellesskap hadde bedt om handelsforhandlinger, fikk alle tre nye handelsavtaler med Storbritannia i 1933. Forhandlingene var imidlertid multilaterale. Den av de skandinaviske statene som hadde mest forhandlingsstyrke innenfor en sektor, forhandlet også på vegne av de to andre. Britene ville nemlig uansett gi bestevilkårsbehandling innenfor Skandinavia. Det var en selvfølge at Norge skulle forhandle på vegne av de skandinaviske fiskeriinteressene.

Tidligere statsminister Ivar Lykke ledet den norske forhandlingsdelegasjonen. De norske kravene besto innledningsvis i at fersk og salt fisk, torskelervertran, hvalolje, hermetikk, brisling og småsild skulle få tollfrihet på linje med Samveldestatene.¹⁵¹ Storbritannia kunne vanskelig svekke samveldepreferansene, og ga tollfrihet bare for sildemel. De andre norske fiskekravene slapp ikke unna tollene på 10 prosent, men for sjømat som reker og hummer ble den satt ned fra 30 til 10 prosent. Britene meddelte at de gjerne ville opprettholde import av norsk fisk og sjømat, men kunne ikke tillate stor importvekst som fortrenget egen fiskeindustri.¹⁵² De krevde derfor samtidig importkvoteer, som ga sikkerhet mot ukontrollert importvekst. Kvoten for norsk fiskehermetikk bygde på importnivået de siste tre årene. Men for de fleste fiskeslag ble kvoten satt til 90 prosent av importen de tre siste årene. Statsminister Mowinckel var forståelig nok bare betinget tilfreds med avtalen, men la vekt på den «eksportgaranti» som importkvotene tross alt representerte i en handelspolitisk særdeles vanskelig tid.¹⁵³

Det er vanskelig å se at Norge kunne ha fått samme tollbehandling som Samveldet. Forhandlingsrommet lå nok utelukkende i å få større importkvoteer. Problemet for Norge var imidlertid at britene delvis ønsket tollreduksjoner som kunne true norsk tekstilindustri, delvis at de koblet de norske fiskerikravene til sitt prioriterte mål om

151 National Archives (London), BT 11/74, CRT 1391, Memorandum on suggestions made by the Norwegian delegation (10.-13. December 1932) with regard to restrictions upon importations of Norwegian products into the UK, 31.1.1933.

152 National Archives (London), BT 11/74, CRT 1391, Meeting held at the Board of Trade to discuss questions of policy and the future course to be pursued in connection with tariff negotiations with Scandinavian Countries, 5.4.1933.

153 Stortingsarkivet (Oslo), Møter for lukkede dører i Stortinget 18.5.1933.

å øke kulleksporten til Norge. Siden Norge så sterkt forsvarte tekstiltollen, aksepterte britene bare en beskjeden nedsettelse av den. Som motytelse for fisketilbudet presset derimot britene kullkravet. Kravet hadde bakgrunn i at Norge hadde byttet fisk mot kull med Polen i 1927-avtalen, noe som hadde resultert i at Polen hadde tatt over Storbritannias rolle som hovedleverandør til Norge. I 1932 kom derfor bare 39 prosent av det norske kullforbruket fra Storbritannia, mens Polen leverte 52 prosent. Storbritannia krevde nå at de skulle levere hele 70 prosent av Norges kullforbruk. Dette ble også avtaleresultatet (Utenriksdepartementet, 1933).

Det var avtalen om å hente kullimporten fra Storbritannia som ledet Norge til å innføre en midlertidig lov om generelt importforbud i 1934. Forpliktelsen om at 70 prosent av kullet skulle hentes i Storbritannia krevde håndfast og effektiv importregulering. Loven, som senere kom til å bli hjemmelsgrunnlaget for importvernet av det norske landbruket, var ikke et resultat av proteksjonistiske lobbygrupper (Espeli, 1999, s. 114).

Vi vet ikke i hvilken utstrekning loven om importforbud ble tatt i bruk, men den var uansett formålstjenlig i 1930-årenes handelspolitiske klima siden landene byttet importkvoter som hadde preg av rene varebytteavtaler. Samtidig hadde Norge også statlige innkjøpsagenturer som Statens Kornforretning og Vinmonopolet til å regulere import.

Bytte av importkvoter

I forsvaret av fiskeeksportinteressen ble nemlig Norge også presset av mange land til å bytte importkvoter. Frankrike hadde ved inngangen til 1934 besluttet å redusere sine importkvoter med 75 prosent, for derved å tvinge frem forhandlinger med land som de hadde ugunstig handelsbalanse overfor. Siden dette var tilfelle overfor Norge, kom det til forhandlinger allerede samme år. Gjennom den nye avtalen lyktes Norge å få gjenopprettet de franske importkontingentene for fisk i bytte mot at regjeringen skulle «henstille» til Vinmonopolet om å sette ned prisen på utvalgte merker fransk brennevin. Men siden dette var politisk belastende hjemme, fikk regjeringen erstattet «henstillingen» med at Statens Kornforretning, det statlige importmonopolet opprettet

i 1928, skulle importere 15 000 tonn fransk korn (Utenriksdepartementet, 1935c).

Både Spania, Portugal og Italia importerte mer norsk fisk enn Frankrike. Alle tre land innførte importkvoter. Også med disse landene måtte Norge svare med å forhandle rene varebytteavtaler.

Portugal hadde allerede i slutten av 1920-årene fortrenget Spania som Norges største klippfiskmarked. Portugal reduserte i 1933 importkvoten for norsk fisk, men i motsetning til hos franskmennene var beslutningen motivert i å fremme egen klippfiskproduksjon (Tande, 1957, s. 380). Norge lyktes å få en ny handelsavtale med Portugal i 1934, hvor portugiserne aksepterte å hente 40 prosent av sitt klippfiskkonsum fra Norge til internasjonal markedspris. Dette var en ren varebytteavtale. Ikke uventet ble denne kjøpt gjennom en årlig norsk importkontingent for hetvin på 2 890 000 liter, et nivå som langt overskred det norske årsforbruket (Utenriksdepartementet, 1935a). Byttehandelen inkluderte riktignok også viktige konsesjoner for norsk skipsfart. Da det viste seg at Portugal ikke importerte det avtalte kvantum klippfisk, krevde Norge i 1936 en høyere pris for fisken. Portugal aksepterte kravet under trussel om at Norge ville redusere den avtalte hetvinsimporten (Fure, 1996, s. 176–177). Byttehandelen gjorde at omtrent 60 prosent av norsk klippfiskeksport havnet i Portugal i 1939.

Spania var det nest største eksportmarkedet da Norge i 1934 inngikk en varebytteavtale med landet. I motsetning til avtalen med Portugal, sa den ingenting om at Norge skulle forsyne en viss andel av spansk konsum, men den definerte et spansk importkvantum på 13 000 tonn mens konsumet av norsk klippfisk de siste årene hadde ligget i overkant av 7000 tonn (Tande, 1957, s. 372–373). Norges betaling var innkjøp av 650 000 liter hetvin. Avtalen i 1936 reduserte importkontingentene til 10 000 tonn fisk i bytte mot 500 000 liter hetvin, men kontingentene kunne økes gjensidig og balansert opp til 1934-avtalens nivå. Avtalene med Spania medvirket til å bremse den islandske klippfiskekspanjonen i landet (Fure, 1996, s. 177–178).

Sanksjoner og opprustning: båter, fly og kanoner

Begrunnet i valutaproblemer, innførte Italia i 1935 regulering som sa at importen av norsk klippfisk og saltfisk skulle begrenses til 20 prosent av nivået i 1934. Etter forhandlinger lyktes Norge å heve importnivået fra 20 prosent til 55 prosent for saltfisk og 70 prosent for tørrfisk. Norge slapp å koble denne forbedringen med kontingentkjøp av konkrete varer fra Italia fordi regjeringen aksepterte italienernes krav om at handelen skulle finansieres gjennom et bilateralt clearing-regnskap. Det betød at hvis clearing-regnskapet over handelen viste ubalanse over et avtalt nivå, forpliktet den stat som hadde overskudd å importere varer fra clearing-partneren. Avtalen skapte raskt problemer da Folkeforbundet i 1935 vedtok handelssanksjoner mot Italia på grunn av invasjonen av Etiopia. Norsk import fra Italia stoppet opp som ledd i sanksjonene. Resultatet ble at det ikke kom norske kroner på clearing-kontoen med Italia som kunne dekke de norske eksportørenes fordringer etter å ha solgt fisk til Italia. Eksportørene krevde derfor erstatninger i Norge for sine utestående fordringer samtidig som de mistet incentiv til å eksportere fisk til Italia. Da Folkeforbundet hevet sanksjonene mot Italia i 1936, hadde den norske stat derfor kjøpt mye tørrfisk fra de norske eksportørene og satt med et stort kvantum. Da sanksjonene ble hevet, aksepterte Italia en avtale med Norge som sa at Italia skulle realisere sine uinnfridde italienske kjøp av norsk klippfisk i tråd med 1935-avtalen. På norsk initiativ forhandlet de to landene frem en avtale der Norge – reelt sett Det Bergenske Dampskibsselskap – kjøpte et nybygd passasjerskip som delvis ble betalt med 7100 tonn tørrfisk. Dette utgjorde 60 prosent av kjøpesummen. Resten skulle betales i penger over clearing-kontoen. Avtalen skapte en god relasjon til Italia, og Norge fikk forhøyet kontingentsalget av tørrfisk i 1937. Deler av tørrfiskeksporten finansierte 60 prosent av rederiet Westfal-Larsens kjøp av to motorbåter. I 1938 kjøpte Norge italienske fly finansiert med tørrfisk (Konow, 1945, s. 80–95, 96–100).

Norges kjøp av italienske fly må ses i lys av den internasjonale spenningen som fulgte Tysklands opprustning og ekspansjonspolitik. Norges handelsavtaler med Tyskland og Storbritannia i 1939 og 1940 inngikk i det storpoltiske spillet mellom dem. Tyskerne ønsket å kjøpe

store mengder fisk, mens britene ønsket å begrense Norges fiskehandel med tyskerne. Storbritannia ble dermed en ekstra aktør, som vurderte å kjøpe store mengder av Norges fisk som ledd i en blokade av Tyskland, slik de hadde gjort under første verdenskrig. De gikk bort fra dette av flere grunner. Men da Norge tilbød Storbritannia å få disponere 10 store tankbåter utover den tonnasjeavtalen de to landene allerede hadde inngått, aksepterte britene Norges ønske om å eksportere mest mulig fisk til Tyskland. Dermed kom den såkalte kanoner for fisk-avtalen i stand. Norge hadde allerede bestilt 40 luftvernkanoner fra Tyskland, men disse ble holdt tilbake som pressmiddel for å påvirke Norges forhandlinger med Storbritannia. Som motytelse for at Norge nå besluttet å selge fisk til Tyskland, frigjorde Tyskland luftvernkanonene for salg (Ørvik, 1953, s. 255–259). Som i avtalen med Italia, ble denne handelen finansiert over de to lands clearing-regnskap. Norge og Tyskland hadde hatt en bilateral clearing-avtale siden 1934.

Gjennomgangen av handelstraktatforhandlinger i 1930-årene viser tydelig Norges iver etter å opprettholde markedsadgangen for fiskeeksporten i en tid preget av vanskelige markeder, «handelspolitisk opprustning» og spenninger i internasjonal politikk. Adgang for fiskeprodukter ble koblet til et bredt spekter av importvarer. Løsninger i én avtale kunne også få konsekvenser for andre, som når Storbritannia brukte Norges interesse for fiskeeksport til å motvirke effekten av Norges kullavtale med Polen i 1927. Heller ikke i 1930-årene var det negative koblinger mellom fiskeeksportinteressen og ønsket om å verne landbrukssektoren.

Byttehandel med Øst-Europa etter 1945

Vi har sett at Norge i mellomkrigstiden benyttet Sovjetunionens interesse for norsk aluminium til også å få dem til å kjøpe norsk fisk. Dette er en strategi som også var utbredt i handelen med kommunistiske stater under den kalde krigen. Vi skal derfor kort se nærmere på denne bilaterale handelen, hvor Norge ofte satt som betingelse enten for kjøp eller salg av visse varer at motparten også kjøpte fisk. Så sent som i 1969 betonet regjeringen at for varer som fisk var avsetningen i Sovjetunionen og Øst-Europa «av vesentlig betydning» (Utenriksde-

partementet, 1969–70). Kommunistmarkedene var viktige fordi det var vanskelig å finne tilstrekkelig avsetning i Vesten. Det var særlig vanskelig å finne avsetning for vinterfisket sild annet sted.

Bilaterale varebytteavtaler var imidlertid vanlig også med vestlige land i årene etter 1945, men den multilaterale frigjøringen av handelen innenfor OEEC og GATT, som muliggjorde valutakonvertibilitet, tok bort behovet for slike. Norge leverte store mengder fisk og fiskeprodukter i varebytteavtalene med de fleste vestlige land (Utenriksdepartementet, 1952, 1954). Fra 1955 mottok Norge biler av typen Moskvitch.

Men rene varebytteavtaler fortsatte med land som ikke hadde konvertible valutaer. Dette gjaldt alle kommunistiske statshandelsland i Øst-Europa. Alle mottok fisk og fiskeprodukter, fra første avtale i 1945. For eksempel ble Sovjetunionen på denne måten et av de viktigste markedene for saltsild i etterkrigstiden. Særlig Polen klaget over press for å ta imot mer fisk enn de ønsket. Det var særlig saltsilden de var godt forsynt med. Hva hadde så de østeuropeiske landene å tilby? Fisken ble gjerne byttet mot kull, korn, sukker m.m., varer som Norge uansett importerte store mengder av. Gjennom varebytteavtalene oppnådde Norge dermed to fordeler, nemlig å bli kvitt fisk og samtidig få nødvendige importvarer uten å bruke av begrensede dollar-reserver for å kjøpe dem. Norge så derfor fordeler med denne såkalte kompensasjonshandelen. Norge ønsket derfor varebytteavtaler også med asiatiske land. Fiskeeksport kunne avhjelpe valutaproblemene, og i så måte var fisk hard valuta.

Ofte lå de varene kommuniststatene var interessert i innenfor NATO-alliansens COCOM-liste. Listen besto av varer som av strategiske grunner ikke burde eksporteres til kommunistland. Statshandelen med DDR er særlig interessant av den grunn, men også fordi den mobiliserte motstand i Norge (Hendriksen, 1994). Norge anerkjente ikke DDR som stat før i 1974. De årlige forhandlingene ble derfor formelt ført mellom et privat norsk selskap, Norsk Kompensasjonsselskap, og DDR, men flere norske departementer var representert i selskapet, inkludert Fiskeridepartementet. Norge fikk tidlig etter andre verdenskrig en avtale med de allierte okkupasjonsmaktene om å levere fisk til de tyske okkupasjonssonene. Derfor hadde Norge i 1940-årene levert mye fisk også til den sovjetiske okkupasjonssonen.

Men i 1951 vedtok østtyske myndigheter å redusere fiskekonsumet. Likevel utgjorde fisk ofte opp mot 70 prosent av Norges eksport til DDR gjennom 1950-årene. Dette skyldes at Norges forhandlere greide å koble DDRs interesse for norsk svovelkis til også å kjøpe fisk. Men dette var ikke uproblematisk, siden koblingen mellom svovelkis og fisk økte verdien av den bilaterale eksporten. I bytte måtte derfor Norge importere mer av blant annet tekstiler. Den økende tekstilimporten fra Øst-Europa provoserte norske tekstilprodusenter, som også var truet av handelsliberaliseringene i Vest-Europa (Espeli, 1997, s. 266–267). Dette skjedde på et tidspunkt da Stortingets utvidede utenrikskomité var bekymret over Norges avhengighet av eksport til DDR.¹⁵⁴ Svovelkis var på COCOM-listen, men det ser ikke ut til å ha bekymret regjeringen mest. Det vanskeligste dilemmaet var at lavere eksport av svovelkis og/eller lavere import av tekstiler ville ramme den vanskelige fiskeeksporten. Handelsminister Arne Skaug innrømmet offentlig at regjeringen prioriterte eksporten.¹⁵⁵ Men regjeringen ble likevel tvunget til å iverksette forsiktige importrestriksjoner for tekstiler i 1958, som DDR svarte på ved å stoppe importen av fiskehermetikk og svovelkis fra Norge. Fiskerinæringen og Fiskeridepartementet arbeidet derfor systematisk for at regjeringen skulle oppheve tekstilrestriksjonene, med begrunnelsen at fisken som gikk til DDR vanskelig kunne avsettes på andre markeder. I 1959 lettet regjeringen på tekstilrestriksjonene i bytte mot at DDR opphevet importstoppen for fisk (Hendriksen, 1994, s. 117–118). DDR fortsatte lenge å motta fisk i de bilaterale statshandelsavtalene.

Konklusjon

Vi har sett hvordan Norges vedvarende målsetting om å fremme fiskeeksporten har avstedkommet ulike strategier i forskjellige tidskontekster. I tiden da Norge var i union med Sverige, ble strategien å forhandle egne handelstraktater. I 1920-årene var strategien å gi statsgaranterte kjøpskreditter. I 1930-årene aksepterte Norge ofte høye

¹⁵⁴ Stortingsarkivet (Oslo), referat fra Stortingets utvidede utenriks- og konstitusjonskomité, 22.1.1954.

¹⁵⁵ Stortingstidende 28.4.1958, i *Stortingsforhandlinger* 7a, 1958, s. 1190.

importkontingenter, tidvis med storpolitiske implikasjoner, for å opprettholde størst mulig fiskeeksport. Da Vesten frigjorde handelen etter andre verdenskrig med unntak for landbruks- og fiskeprodukter, søkte Norge bevisst de østeuropeiske markedene. Fraværet av en negativ kobling mellom markedsadgang for fisk og fiskeprodukter på den ene siden, og importvern av landbruksmarkedet på den andre, ga rom for et vidt spekter av koblinger i Norges bilaterale handelsforhandlinger. Dette empiriske faktum må forstås i lys av de koblingseffekter som Harstad presenterer i kapittel 4.

Handelspolitikken for tekstilvarer 1977–86

Arne Melchior

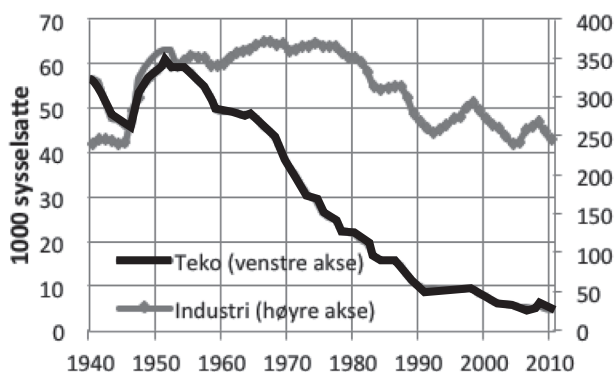
Teko-industrien¹⁵⁶ er den andre næringen i tillegg til landbruk der Norge i nyere tid har hatt en proteksjonistisk politikk. Tidlig på 1980-tallet var Norge i verdenstoppen for beskyttelse mot import av lavpristekstiler. Fra 1986 startet en gradvis liberalisering inntil den siste importkvoten forsvant i 2001, og Norge er i dag blant de mest liberale i verden. Hvordan kunne politikken gå fra det ene ytterpunktet til det andre i løpet av en såpass kort periode? I dette kapitlet analyserer vi tekstilproteksjonismen med særlig fokus på den kritiske fasen 1977–86, da Norge forlot den internasjonale tekstilavtalen i GATT og kjørte sitt eget løp i seks år. Handelspolitikken for teko-varer var et klassisk tonivåspill med parallelle nasjonale og internasjonale forhandlingsprosesser (se kapitlene 4 og 5), og er dessuten en god illustrasjon på at handelspolitikken bygger på både skrevne regler og uskrevne normer. I dette kapitlet analyserer vi både forhandlingene og de økonomiske virkningene.¹⁵⁷

156 Mens handelspolitikken internasjonalt omfattet tekstilvarer, ble det i den hjemlige debatten samt i en del av SSBs statistikk brukt betegnelsen «teko», det vil si tekstil- og bekleddingsvarer, lær- og lærvarer og skotøy.

157 Forfatteren arbeidet med importpolitikk i det daværende Handelsdepartement i 1981–86, og deltok da i de multilaterale forhandlingene om forlengelse av den internasjonale tekstilavtalen i GATT (MFA, multifiberavtalen) både i 1981 (MFA III) og 1986 (MFA IV), samt i mange av Norges bilaterale forhandlinger om tekstilhandelsavtaler i den aktuelle perioden. Informasjon fra dette arbeidet utgjør en viktig kilde for analysen av institusjonelle forhold og forhandlingsprosesser. Analysen bygger dessuten på tidligere forskning om de økonomiske virkningene av tekstilkvotene (Melchior, 1993), skriftlige kilder om den politiske behandling i Norge og tekstilregimet i GATT, samtaler/korrespondanse våren 2015 med noen av de tidligere aktørene på norsk side i denne politikken, og nytt kildemateriale, herunder regjeringsnotater og annet materiale fra perioden. Takk til Hallvard

Teko-proteksjonismen i historisk perspektiv

Teko-industrien i Norge var med på den industrielle oppturen like etter andre verdenskrig, men allerede fra tidlig på 1950-tallet begynte en nesten kontinuerlig nedgang i sysselsettingen (figur 9.1) fra mer enn 60 000 arbeidsplasser tidlig på 1950-tallet til 4000 i dag.¹⁵⁸ Fra midt på 1970-tallet, da vekstperioden etter andre verdenskrig var over, kom også en nedgang i annen industri. I denne «krisestemningen» fikk teko-industrien gjennomslag for en kraftig innstramning i handelspolitikken.



Figur 9.1: Sysselsetting i teko-industrien 1940–2010. Datakilde: SSB.

Teko-industrien har vært en teknologisk enkel og arbeidsintensiv industri, som derfor var relativt mobil mellom land og utsatt for endringer i internasjonal konkurranse. Fra 1960-tallet ble den norske teko-industrien utsatt for sterkere importkonkurranse, først fra Europa og senere fra Asia. Også andre vestlige land ble utsatt for konkurransen fra Asia, med først Japan og senere Hongkong i spissen.

Bakke som ga tilgang til sitt private arkiv (oppbevart i Arbeiderbevegelsens arkiv) og Arbeiderpartiet v/Jonas Gahr Støre som ga tilgang til R-notater fra regjeringene Nordli og Brundtland I i perioden 1976–81 (oppbevart i Riksarkivet).

Takk til bokens medforfattere, prosjektets referansegruppe samt Atle Leikvoll og Bjørn Frode Østern for nyttige kommentarer til et tidligere utkast. Som vanlig står resultatet for forfatterens regning, med ansvar for eventuelle feil og mangler.

158 Tallene for 1970–2010 er fra Statistisk sentralbyrås databank, årlige data for nasjonalregnskap. Tallene for 1940–1969 er tatt fra Bore og Skoglund (2008).

USA og Storbritannia var pådrivere da et regime for beskyttelse mot «lavprisimport» ble etablert innenfor GATT – først de internasjonale avtalene om handel med bomullstekstiler tidlig på 1960-tallet, og fra 1974 den internasjonale tekstilavtalen i GATT (MFA, multifiberavtalen). MFA ble forlenget tre ganger, og man snakker derfor om MFA I (1974–77), MFA II (1977–81), MFA III (1981–86) og MFA IV (1986–94). Ved hver forlengelse var det multilaterale forhandlinger om en tilleggsprotokoll som modifiserte den opprinnelige avtalen. I Uruguay-runden i GATT (1986–93) ble det vedtatt at tekstilkvotestystemet skulle fases ut i tiårsperioden 1995–2005. For dette formålet ble ATC (Agreement on Textiles and Clothing) etablert samtidig med WTO fra 1995 for å håndheve overgangsregimet. Kvoteregimet for lavprisimport varte dermed i 44 år, fra 1961 til 2005.

MFA var en rammeavtale for å inngå bilaterale eller tosidige handelsavtaler mellom import- og eksportland. Hovedprinsippene i MFA var at det kunne innføres kvoter dersom (i) importen av spesielle tekstilvarer fra en leverandør økte kraftig og skadet eller truet med å skade importlandets egen industri, og (ii) denne importen skjedde til priser som var lavere enn det som var normalt i importlandet. Det var da i MFA-terminologien et tilfelle av «markedsforstyrrelse», og det kunne innledes forhandlinger om kvoter. Disse forhandlingene kunne fastsette en kvote i antall bukser, jakker e.l. per tidsperiode (normalt per år). Man forhandlet dessuten om vekstrater fra ett år til det neste, og om såkalt fleksibilitet, det vil si adgang til å bytte kvoter mellom produkter eller tidsperioder.

Norden (i denne sammenheng Finland, Norge og Sverige, siden Danmark var med i EU) hadde i denne perioden felles opptreden i GATT, noe som helt klart økte deres forhandlingsstyrke. I MFA hadde de nordiske landene – etter norsk initiativ – fått aksept for en spesiell paragraf som slo fast at det i små importland kunne være en kritisk minstestørrelse for teko-industrien, og at disse kunne ha behov for strengere beskyttelse. Denne paragrafen om «minimum viable production» ble i tekstilkretser også omtalt som den nordiske klausulen fordi den i praksis var forbeholdt de nordiske landene. Siste setning i MFAs Artikkel 1, paragraf 2, lød: «In the case of those countries having small markets, an exceptionally high level of imports and a correspondingly low level of domestic production, account shall be taken of the avoidance of

damage to those countries' minimum viable production of textiles» (GATT, 1974, s. 6). For Norden ble denne klausulen i perioden 1978–85 et viktig redskap for å oppnå mer restriktive kvoteavtaler, for eksempel med lave vekstrater og mindre fleksibilitet.

MFA var rettet mot lavprisimporten, og lavpris-kriteriet i MFA var en utilslørt fornektelse av samfunnsøkonomiske prinsipper om konkurranse og økonomisk effektivitet ved at lav pris ikke ble ansett som et konkurransefortrinn, men som en trussel man måtte beskytte seg mot. MFA var en avtale under GATT, men ved å diskriminere på grunnlag av pris, representerte MFA et brudd med GATTs hovedregel om at ulike handelspartnere skal behandles likt. MFA var dermed beslektet med GATT/WTOs regler om dumping, der «urimelig» lave priser er et kriterium for å begrense importen. I praksis og i hovedsak var MFA et redskap for å begrense importen fra utviklingsland, spesielt i Asia og i noen grad Øst-Europa. Tekstilindustrien spilte en viktig rolle for økonomisk utvikling i mange utviklingsland, men industrilobbyen i Vesten gjorde sitt beste for å framstille dette som urettmessig konkurranse med dårlige arbeidsvilkår og små positive virkninger i eksportlandene.¹⁵⁹

I dette historiske bildet hører det med at dette var før Kina kom inn for fullt i den internasjonale tekstilhandelen – den største eksportøren i Asia var Hongkong. I 1980 var cirka 40 prosent av klærne vi kjøpte fortsatt fra Norge (målt i verdi). Mer enn 80 prosent av importen kom fra EF og EFTA, med Finland som største leverandør.

Norge brøt med MFA

Analysen i dette kapitlet har hovedfokus på perioden 1977–86. Det skjedde da en dramatisk endring i Norges politikk ved at Norge forlot MFA-avtalen og satte i verk enda strengere importrestriksjoner under GATTs beskyttelsesklausul (Art. XIX i GATT-avtalen), såkalte globalkvoter.

¹⁵⁹ Industrien i Norge initierte i 1981 en studietur til Asia der representanter fra fagbevegelsen samt Handels- og skipsfartsdepartementet, Industridepartementet og Utenriksdepartementet også deltok. I rapporten (Tekstilfabrikkenes forening, 1981, s. 3) het det blant annet at «[...] den sterke økning som hadde skjedd i utbygging og eksport i meget liten grad er med på å skape en høyere levestandard og derved en større kjøpekraft blant den jevne befolkning [...]».

Norge var med i MFA I i 1974–77, og hadde i 1976 bilaterale tekstilavtaler med åtte land i Asia og seks i Øst-Europa (de siste utenfor MFA).¹⁶⁰ I de bilaterale forhandlingene under MFA I stilte Norge tøffere krav enn andre importland i MFA, og truet i noen tilfeller med å innføre globalkvoter dersom de ikke ga seg (Handelsdepartementet, 1976). På tross av relativt restriktive kvoteavtaler under MFA I, skjedde likevel en rask vekst i importen fra en del lavkostland, spesielt Hongkong.¹⁶¹ Norges harde linje i forhandlingene fortsatte under MFA II. Da MFA-avtalen med Hongkong skulle forlenges i 1977, krevde Norge 40 prosent reduksjon i handelen. Forhandlinger i perioden 1977–80 førte ikke til enighet. Norge skrinla dermed planene om å bli medlem i MFA II (1978–81), reduserte importen fra Hongkong ensidig med 40 prosent fra januar 1978 og gjennomførte importkvoter under GATTs Art. XIX.

Innføringen av globalkvoter fra januar 1978 var etter alt å dømme et «varslet mord». Trusselen om globalkvoter ble allerede i 1976 brukt i de bilaterale MFA-forhandlingene med Hongkong (Handelsdepartementet, 1976). I februar 1976 var Handelsdepartementets ledelse imot innføring av globalkvoter (ibid.), men industrien presset på. I november 1977 ble muligheten for innføring av globalkvoter signalisert i et brev fra handelsminister Hallvard Bakke til Stortingets industrikomité (Industrikomiteen, 1977, vedlegg). I perioden 1977–80 ble det gjennomført flere forhandlingsrunder med Hongkong, og man var nær ved å oppnå enighet. Men ledelsen i Handelsdepartementet valgte i de kritiske øyeblikk å stå på kravet om større kvotereduksjon enn det Hongkong ville godta. Dermed ble det ingen avtale, og globalkvotene ble innført. Med litt kompromissvilje fra norsk side kunne historien blitt en annen.

Fra 1981 startet en prosess som førte til at Norge i 1984 igjen vendte tilbake til MFA. Fra 1986, da MFA IV trådte i kraft, startet en gradvis liberalisering av det norske tekstilvoteregimet. En viktig milepæl var 1991, da antall kvoter ble betydelig redusert (Melchior, 1993). Det tok 15 år før denne liberaliseringen var fullført i 2001, men premisset var lagt i 1986 ved at Norge da forpliktet seg til å gå i liberal retning.

160 En oversikt over norske handelstiltak på 1970-tallet er gitt i Industridepartementet (1977).

161 Dette var mulig på grunn av begrenset varedekning, uklarheter i klassifisering etc. (Handelsdepartementet, 1981).

Mens andre importland under WTOs tekstilavtale hadde frist til 2005 med å avvikle kvotene, gjorde Norge det raskere. I løpet av 15 år gikk Norge dermed fra å være det kanskje mest proteksjonistiske landet til et av de mest liberale i verdenssammenheng.

Da den norske tekstilproteksjonismen tok av på 1970-tallet, var Arbeiderpartiet i førersetet (regjeringene Bratteli og Nordli). Men det var tverrpolitisk enighet og ingen dissens om de avgjørende vedtakene, for eksempel i industrikomiteens vedtak i desember 1977 (Industrikomiteen, 1977). Da Norge senere vedtok å avskaffe de mest proteksjonistiske tiltakene i mai 1984, var det også politisk enighet om dette (Utenrikskomiteen, 1984). I mellomtiden hadde det vært et regjeringsskifte, med Willoch-regjering fra oktober 1981. Det var i den politiske diskusjon en direkte sammenheng mellom handels- og industripolitikk. En mulig versjon av historien er at teko-proteksjonismen ble innført fra 1977 for å unngå større industrisubsidier – og ble avskaffet i 1984 med et løfte om industrisubsidier som i liten grad ble noe av!

MFA og «globalkvoter»: Hva var forskjellen?

Under Art. XIX, den såkalte beskyttelsesklausulen i GATT (som fortsatt eksisterer), kan et land innføre midlertidige restriksjoner dersom importen av en vare øker betydelig og truer med å skade landets industri. Her er det ikke noe pris-kriterium som gjør det mulig å ha kvote bare for lavprisimporten, og tiltak under Art. XIX skulle omfatte alle leverandører, med unntak av at partnere i frihandelsavtaler kunne unntas. Dette innebar i Norges tilfelle at kvotene omfattet de fleste land utenfor EFTA og EF, inkludert Øst-Europa og industriland som USA og Japan.¹⁶²

Mens det var juridisk sett lovlig å bruke Art. XIX under MFA-epoken,

¹⁶² Da Norge innførte globalkvoter fra 1978, ble også seks utviklingsland unntatt fordi Norge allerede hadde forhandlet bilaterale avtaler med dem. Dette var imidlertid i strid med GATT-regelverket, som sier at slike tiltak skal praktiseres på en ikke-diskriminerende måte. Hongkong reiste klagesak i GATT, og fikk i 1980 medhold i at Norge diskriminerte ved å opprettholde seks bilaterale avtaler utenfor globalkvotene. De seks landene var Filippinene, India, Malaysia, Singapore, Sri Lanka og Thailand. Paneldommen gir en god oversikt over hendelsesforløpet (se GATT, 1980). Formelt brøt Norge med GATTs Art. XIII, som sier at slike tiltak skal praktiseres ikke-diskriminerende. Da de seks avtalene utløp i 1981–82, ble derfor også de seks «avtalelandene» (som de ble kalt) inkludert i globalkvotene (Handelsdepartementet, 1984).

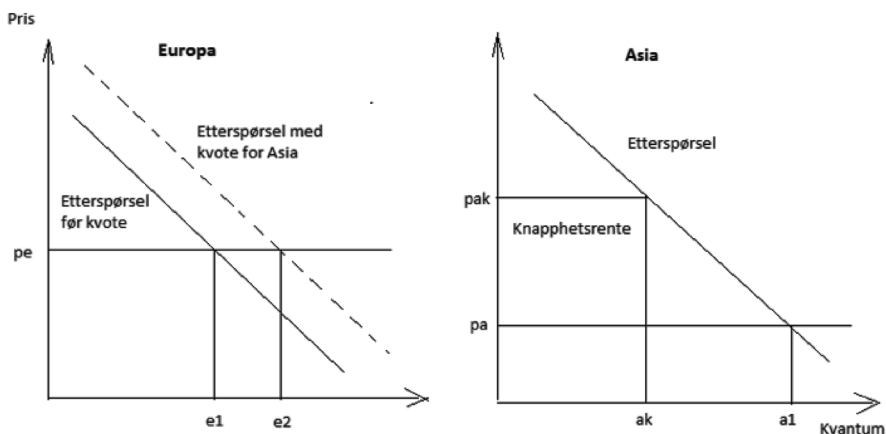
var forventningen at importlandene skulle benytte MFA siden avtalen var forhandlet for å ta hånd om problemene i tekstilhandelen. Norge brøt med denne normen, og var derfor under press for å vende tilbake til MFA. Denne kritikken økte over tid (Handelsdepartementet, 1982, 1984).

Mens globalkvotene betød «en kvote for alle», innebar MFA at Norge måtte forhandle bilaterale kvoteavtaler med mange land. Mens de store importlandene hadde opp mot 30 bilaterale avtaler, satset Norge ved gjeninntreden i MFA i 1984 på rundt 20 avtaler. På samme måte som dagens frihandelsavtaler er et bilateralt regime krevende for små land, både ut fra forhandlingsstyrke (et eksportland kan si nei – Indonesia gjorde det overfor Norge i MFA i 1985) og fordi det er forvaltningsmessig kostbart. Med et så lite marked endte man også opp med å forhandle om temmelig små kvanta; en kvote på noen få tusen plagg var kommersielt begrenset og administrativt kostbart, og til tider vanskelig å få aksept for. Disse forholdene gjorde det vanskeligere for små land som Norge å etablere et effektivt kvoteregime under MFA. Dette var et underliggende argument bak den nordiske klausulen i MFA.

En viktig forskjell var at mens globalkvotene ble fordelt av norske myndigheter til importørene i Norge, ble MFA-kvotene fordelt av eksportlandenes myndigheter til eksportørene. Under MFA kunne eksportørene tjene på prisøkningen som følge av begrenset tilbud. Dette var et plaster på såret og en grunn til at eksportlandene godtok MFA-regimet. Under globalkvotene var det stort sett importørene som kunne innkassere ekstrasfortjenesten. En kvotetildeling var et verdipapir, og hvis en importør i 1984 fikk en kvote på for eksempel 10 000 jakker, kunne det gi en ekstra fortjeneste på rundt en million kroner (se Melchior, 1993, kap. 7).

Den økonomiske virkningen av kvotene

Restriksjonene for import fra Asia var til fordel for leverandører i Europa, som kunne øke sin eksport til Norge uten å bli pustet i nakken av Hongkong og andre «lavprisleverandører». Restriksjonene førte også til en kraftig økning i prisen på klær fra Asia. Vi kan belyse noen av virkningene med et enkelt diagram, med importen fra Europa til venstre og Asia til høyre:

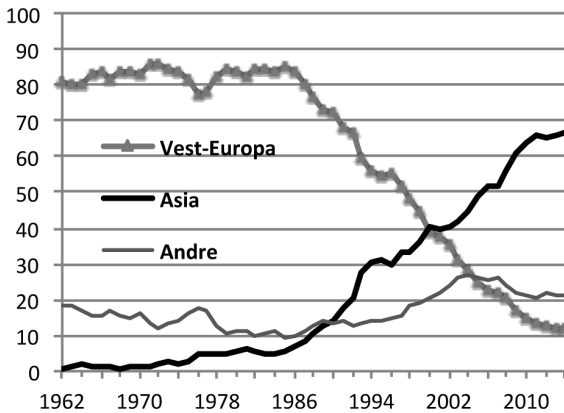


Figur 9.2: Virkningen av en kvote.

Vi antar at Europa og Asia lager ulike varianter av klær og at konsumentene etterspør en del av begge. De fallende kurvene viser at jo lavere pris, desto høyere er etterspurt volum. Siden Norge er et lite land, er prisen den samme uansett hvor mye vi kjøper. Tilbudskurvene er derfor horisontale, med pris pe for Europa og pa for Asia. Markedslikevekten er der de skjærer etterspørselskurvene. Dersom det ikke er noen restriksjoner, kjøper vi volumet $e1$ fra Europa og $a1$ fra Asia. Sett nå at det innføres en kvote ak for Asia. Det oppstår da knapphet på klær fra Asia, og prisen stiger til pak . Etterspørselen overfor Europa øker som vist med den stiplede linjen, og importvolumet fra Europa øker til $e2$. Konsumentene taper, fordi de får begrenset varetilbud og økt pris.

I Melchior (1993) er de ulike virkningene tallfestet på grunnlag av omfattende data for handel, kvotepriser m.m. Ifølge analysen førte restriksjonene overfor lavprisimporten til en prisøkning for de berørte varer/land på opptil 45–65 prosent midt på 1980-tallet og et velferdstap for norske konsumenter på 550–840 millioner kroner i 1986 (rundt 1,6–2,4 milliarder kroner i dagens priser). Økningen for import fra Europa var på 21–26 prosent midt på 1980-tallet, og importvolumet fra Asia ble holdt nede på rundt halvparten av sitt potensial. På 1980-tallet økte Asias tilbudskapitet raskt slik at gapet mellom kvoter og handelspotensial ble større, og kvotenes virkning var derfor sterkest midt på 1980-tallet.

Hjalp tekstilkvotene industrien? På det meste skapte de 630–770 ekstra arbeidsplasser i Norge (sammenlignet med en hypotetisk situasjon uten kvoter), med et nasjonalt velferdstap per arbeidsplass på 760 000–980 000 kroner (tilsvarende 2,2–2,8 millioner kroner i dag) (Melchior, 1993, s. 93). Et ironisk poeng er at sysselsettingen i distribusjon av klær etter hvert var større enn sysselsettingen i produksjon. I 1985 arbeidet det 25 000 i distribusjon av teko-varer mot 16 000 i produksjon av slike varer.¹⁶³ Teko-proteksjonismen var en kostbar og lite effektiv måte å støtte industrien på. Som figur 9.1 viser, gikk det jevnt og trutt nedover med teko-industrien både før og etter at proteksjonismen satte inn.



Figur 9.3: Andeler for Vest-Europa, Asia og andre i Norges import av klær (SITC 84) 1962–2014. Datakilde: WITS/COMTRADE.

Fordelingen av virkninger mellom land avhenger delvis av hvem som får knapphetsrenten (prisøkningen for kvotevarer). Med frivillig eksportbegrensning kan mye av denne havne i eksportlandet. Men med importkvoter som fordeles i Norge, kan norske importører sette opp prisene og innkassere prisgevinsten. I praksis kunne knapphetsrenten bli fordelt mellom eksportører og importører, avhengig av

¹⁶³ Datakilde: Sysselsetting i produksjon som for Figur 9.1, tall for distribusjon fra Varehandelsstatistikk 1972–1994, forskjellige utgaver, fra www.ssb.no. Tallet omfatter detalj-, engros- og agenturhandel med teko-varer.

markedsrett og forhandlingsstyrke (se for eksempel Krishna, Erzan & Tan, 1994). Melchior (1993) viser med data for Norge i 1983–86 at det var «rent sharing», men importørene i Norge fikk under globalkvotene den klart største delen av knapphetsrenten.

Mens importen fra Asia ble holdt nede av restriksjonene, flommet importen fra Vest-Europa inn nesten fritt, uten kvoter og dessuten med tollfrihet under frihandelsavtalene. Restriksjonene beskyttet andre land i Vest-Europa mer enn norsk industri. Dette vises i figur 9.3. Da restriksjonene gradvis slapp taket fra midt på 1980-tallet, akselererte importen fra Asia, med Kina i spissen, til en andel på 67 prosent i 2014. Importen fra Asia bidro til å holde norske priser nede samtidig som eksportprisene gikk i været, med en gigantisk bytteforholdsgevinst de siste tiårene. Importandelen fra Vest-Europa falt fra 85 prosent i 1985 til 12 prosent i 2014 – i sannhet en historisk forandring. Landene i EF og EFTA hadde også tollfrihet under frihandelsavtalene, mens det for andre leverandørland på 1980-tallet var 17–25 prosent toll for klær.¹⁶⁴

Figur 9.3 illustrerer at proteksjonismens betydning for internasjonal fordeling er et viktig aspekt som kommer i tillegg til de rent nasjonale betraktninger om konsumentpriser og nasjonale velferdstap. Teko-industrien var en viktig kilde til sysselsetting og vekst i mange utviklingsland, og restriksjonene bremset denne utvikling. For Asia var det mange hundre tusen arbeidsplasser som sto på spill.

De multilaterale forhandlingene om forlengelse av MFA

Protokollene for forlengelse av MFA modifiserte avtalen på enkelte punkter. Den første forlengelsen skjedde i 1978. Utviklingslandene og USA kunne antakelig godtatt en uendret forlengelse av MFA. Men det kunne ikke EF, der økonomisk tilbakeslag ga proteksjonismen vind i seilene og bransjeorganisasjonen Comitextil krevde mer beskyttelse. Mot slutten av 1970-tallet ble Storbritannia stadig mer proteksjonistisk, og sammen med Frankrike og Irland lyktes de i å prege politikken

¹⁶⁴ Se Melchior (2006). Tollnedtrappingen for tekstilvarer i frihandelsavtalene var fullført i 1969 for EFTA og 1984 for EF.

i EF-12 (Aggarwal, 1985, s. 146). Mens det var USA som ledet an i tekstilproteksjonismens første fase, var det EF som i 1977 overtok denne rollen. EF presset gjennom en paragraf i forlengelsesprotokollen som ble omtalt som «klausulen om rimelige unntak» (reasonable departures). Paragraf 5.3 i forlengelsesprotokollen henviste til MFAs retningslinjer, og tillot «[...] jointly agreed reasonable departures from particular elements in particular cases» (GATT, 1981). Bak paragrafens kryptiske språkbruk lå at enkelte importland, spesielt EF, ville ha mer restriktive avtaler, med lavere vekstrater for kvotene og i noen tilfeller kvotereduksjoner.

Om den nordiske klausulen i MFA II het det i forlengelsesprotokollens paragraf 6 at den skulle «iverksettes fullt ut». Dette ga grunnlag for å kreve mer restriktive avtaler, og sammen med «klausulen om rimelige unntak» var det bakgrunnen for at Norge overfor Hongkong i 1977 krevde 40 prosent reduksjon i kvotene for en del varer. Norge var med andre ord i 1977 i godt eller dårlig selskap, alt etter som man ser det. EF forberedte grunnen for harde krav i forhandlingene, men bare Norge gikk så langt som å kreve 40 prosent reduksjon.

Det var i MFA ikke nødvendigvis slik at forhandlingene fant sted i den forventede rekkefølgen, med rammeavtalen først og så de bilaterale forhandlingene som bygget på rammeavtalen. Ved flere anledninger i MFAs historie fant bilaterale forhandlinger sted parallelt med de multilaterale forhandlingene, eller til og med før disse. En annen vanlig tilnærming var at tiltredelsen til MFA (ratifikasjon av forlengelsesprotokollen) var betinget av tilfredsstillende bilaterale avtaler. Dette var for eksempel tilfelle da Norge igjen ble med i MFA i 1984. Dette forbeholdet økte Norges makt i de bilaterale forhandlingene. Denne sammenhengen mellom de bilaterale og multilaterale avtalene gjorde MFA i seg selv til et tonivåspill. I tillegg kom interaksjonen mellom nasjonal politikk og de internasjonale forhandlingene, som vi kommer tilbake til.

Et fenomen som kan observeres ved både etableringen og forlengelsene av MFA er at multilaterale avtaler kan være skreddersydde for bestemte land, selv om språket i avtaleteksten er tilsynelatende generelt. Den nordiske klausulen er et godt eksempel – det var klart for alle i miljøet at de nordiske landene kunne bruke den, men ikke andre. Tolkningen av den multilaterale avtalen er dermed ofte mer

presis enn teksten, og man må kjenne konteksten for å forstå tolknin-
gen. Det samme gjaldt klausulen om «rimelige unntak», der det hadde
vært konsultasjoner mellom EF og flere land på forhånd og praksis
under den multilaterale avtalen dermed var definert.

I 1978 var det 35 medlemmer av MFA, eller 46 hvis EF telles som
12. Det var med andre ord en mer oversiktlig forsamling enn dagens
WTO med 160 medlemmer. Forhandlingene skjedde på fem nivåer:
(i) plenums møtene, der deltakerne holdt viktige innlegg om posisjo-
ner; (ii) uformelle møter og konsultasjoner mellom to eller flere land,
inkludert lunsjer og middager, industrilandsmøter, møter mellom
grupper av utviklingsland e.l.; (iii) uformelle konsultasjoner mellom
den GATT-oppnevnte forhandlingsleder og enkeltland eller grupper
av land; (iv) såkalte «green room-møter», der en mer eller mindre fast
undergruppe av land møttes, ledet av GATTs leder for forhandlingene;
(v) uformelle middager for et utvalg land, stort sett de samme som i
«green room», hos GATTs generaldirektør. Det var som oftest GATTs
generaldirektør eller visegeneraldirektør som ledet forhandlingene.
Norges delegasjon til forhandlingene var ledet på embetsmannsnivå,
og det var aldri politisk representasjon i delegasjonen. Mens minis-
termøter benyttes ved viktige avgjørelser i WTO og tidligere GATT,
ble MFA stort sett håndtert av diplomater og embetsmenn.

De offisielle plenums møtene var formelle milepæler og oppgjør
av status i forhandlingene, men det var ikke der tautrekkingen fore-
gikk. Green room var i praksis den viktigste forhandlingsarenaen,
supplert med uformelle møter og sonderinger mellom forhandlings-
lederen og viktige land. Fra Nordens side hadde man en aktiv profil
med uformelle samtaler med andre land; man satt ikke og ventet
på plenums møtene. For Norge var det av stor betydning at Norden
opptrådte samlet og hadde adgang til green room-møtene, siden de
viktigste forhandlingene skjedde i green room eller uformelle møter.
For EF var Kommisjonen forhandlingsleder, og de enkelte land ble
informert via regelmessige møter i EF-delegasjonen i Genève. Det var
med en viss selvtilfredshet at den norske forhandlingsdelegasjonen
noen ganger kunne «lekke» informasjon til Danmark om hva som
egentlig foregikk!

Både i 1977 (MFA II) og 1981 (MFA III) hadde EF rollen som
spydspiss for en restriktiv politikk. Hovedkravet i 1981 var en såkalt

anti-surge-klausul som tillot opprettelse av «kvoter innenfor kvotene»: Hvis en kvote var underutnyttet og importen deretter økte raskt innenfor kvoten, kunne importøkningen begrenses.¹⁶⁵ Dette skapte voldsom strid i forhandlingene, men EF fikk til slutt gjennomslag. De nordiske landene lyktes nok en gang med å få stadfestet MVP-klausulen; i protokollens paragraf 11 ble det også gitt adgang til å begrense fleksibiliteten i avtalene ytterligere. Både i 1977 og 1981 var dermed Norden og EF pådrivere for en mer restriktiv MFA-avtale og lyktes med dette.

Under forhandlingene om MFA IV i 1986 var rollene byttet om, og USA inntok igjen rollen som pådriver for restriksjoner – denne gang i form av økt fiberdekning i avtalen (inkludering av silke og vegetabiliske fibre). EF og Norden hadde denne gang en mer forsonlig holdning, og i det norske forhandlingsreferatet (Handelsdepartementet, 1986) ble EFs rolle som en modererende faktor i forhandlingene trukket fram. De nordiske landene fikk igjen stadfestet den nordiske klausulen, men denne gang på betingelse av et løfte om framtidig liberalisering.¹⁶⁶ Norden, og spesielt Sverige, ble under MFA III utsatt for stadig skarpere kritikk fra utviklingslandene for sin restriktive praktisering av MVP-klausulen. Det var i 1986 ikke mulig å få den nordiske klausulen stadfestet med samme restriktive profil som før. Forhandlingene om MFA IV var et vendepunkt etter to tiår med stadig mer tekstilproteksjonisme. Norden var den første aktøren på importsiden som ga dette signalet. På tekstilkomiteens siste møte da MFA ble forlenget 1. august 1986, ga Hongkongs forhandlingsleder honnør til Norden for denne kursendringen (GATT, 1987, s. 252). Dette sto i sterk kontrast til perioden 1977–80, da forholdet mellom Norge og Hongkong var hardt prøvet.

Tabell 9.1 oppsummerer hovedtrekk ved utviklingen:

165 Se paragraf 10 i forlengelsesprotokollen (GATT, 1981).

166 I forlengelsesprotokollens paragraf 12 het det at MVP-klausulen kunne anvendes «[...] on the understanding that future bilateral agreements shall, depending on the point of departure for each importing country, in respect to growth and flexibility represent meaningful improvements over those agreements previously in place» (GATT, 1986).

Tabell 9.1: Hovedfaser i tekstilregimet 1974–1991.

Regime	Tids- periode	På- driver	Stikkord	Den nordiske klausulen	Norge
MFA I	1974– 1977	USA	Ny avtale, flere fibre enn bomull tatt med	«Minimum viable production»- klausul innført	MFA-medlem, 8 bilaterale avtaler
MFA II	1978– des. 1981	EU	«Rimelige unntak», kvotereduks- joner	Stadfestet, mer restriktiv	Ut av MFA, globalkvoter + 6 avtaler
MFA III	Des. 1981– juli 1986	EU	Anti-surge, kvotereduks- joner	Stadfestet, mer restriktiv	Globalkvoter, MFA fra juli 1984
MFA IV	Aug. 1986– juli 1991	USA	Utvidet fiber- dekning	Gjentatt med løfte om libera- lisering	MFA-med- lem, i liberal retning

Hvorfor godtok eksportlandene MFA?

Hvordan var det mulig å få utviklingslandene til å godta MFA-systemet? Dette var i hovedsak en kombinasjon av to forhold: For det første at alternativet for de dominerende eksportlandene var verre, og for det andre at utviklingslandene var splittet.

De største lavpriskeksportlandene visste at alternativet til MFA kunne være ensidige tiltak fra industrilandene. Som nevnt kunne dette bety importkvoter istedenfor eksportkvoter, slik at knapphetsrenten tilfalt importørene. Land som Hongkong var også ensidige økonomier som ikke hadde så mye de kunne true med. Dette bidro til at de til syvende og sist tok til takke med det som ble tilbudt. Deres status som koloni før 1997 kan muligens også ha spilt en rolle, uten at vi har spesifikk dokumentasjon på dette.

MFA hadde også et splitt-og-hersk-element: Motsetningene mellom utviklingsland var bygget inn i avtalen ved at restriksjonene skulle være mildere for små leverandører og nykommere i markedet (MFAs Artik-

kel 6). Industrilandene gjorde hele tiden et forsøk på å skille mellom de «egentlige» utviklingslandene og eksportører som Hongkong.¹⁶⁷ I MFAs ulike forlengelser ble de mest restriktive tiltakene rettet mot dominerende leverandører. Hongkong, Sør-Korea, Macao og Taiwan var mest utsatt fra EFs side. Mindre u-landsleverandører sto i et direkte konkurranseforhold til de største og mest konkurransedyktige, og kunne faktisk tjene på at de store leverandørene ble holdt nede.

Denne forskjellsbehandlingen gjorde at de dominerende leverandørene ble mer isolert i forhandlingene. I green room var det ofte enkelte ASEAN-land som først aksepterte industrilandenes krav. Fordi Norge opprettholdt egne avtaler med seks land, ble kritikken av globalkvoter og Norges sorti fra MFA mindre skarp. I den norske rapporten fra forhandlingene om MFA-forlengelse i 1986 het det at «MFA-forhandlingene denne gang var i utgangspunktet preget av den sterkere koordinering og økte bevisstgjøring blant u-landene, og deres sterkere motstand mot restriksjonene. Erfaringen viste imidlertid også denne gang at u-landenes enhet gikk i oppløsning da de enkelte land fikk valget mellom å kjempe for prinsipper eller sine umiddelbare økonomiske interesser. Koordineringen mellom u-landene var derfor svak i slutfasen» (Handelsdepartementet, 1986, s. 4). Både i 1977, 1981 og 1986 visste de «dominerende» eksportlandene at dersom de ikke godtok en avtale, kunne de bli utsatt for ensidige tiltak.

MFA er derfor et klassisk eksempel på tonivåspill (jf. kapitlene 4 og 9) med vekselvirkning mellom nasjonale prosesser og internasjonale forhandlinger. I forhandlingene styrket importlandene sin situasjon ved å koble MFA-forlengelsen til den politiske behandlingen hjemme. EF var allerede da en komplisert organisasjon med harde interne diskusjoner, og på flere tidspunkter var forhandlingene i praksis blokkert mens man ventet på revisjon av EFs mandat. På et tidspunkt i 1981 ventet alle på at EFs forhandlingsleder Horst Krenzler skulle ankomme med fly fra Brussel med det nye mandatet. Men som følge av tett tåke over Genève måtte flyet kretse over GATT-forhandlingene i en ekstra time, og hele forsamlingen kunne bare stirre forventningsfullt opp i

¹⁶⁷ For eksempel uttalte den norske industrikomiteen i Stortinget i 1977 at «Komiteen viser til det faktum at storparten av den skadevoldende import kommer fra et fåtall industrienklaver i Sørøst-Asia, i første rekke Hongkong. Disse områder kan ikke karakteriseres som utviklingsland» (Industrikomiteen, 1977, s. 4).

skyene. I 1986 truet USA med hjemlige lovforslag om mer proteksjonisme som kunne bli vedtatt dersom de ikke fikk det som de ville. I tonivåspillet under MFA ble nasjonal politikk brukt som pressmiddel internasjonalt. Omvendt kunne de internasjonale forhandlingene også brukes som argument i politikken hjemme.

Norge hadde i 1977–81 demonstrert at det hjemlige politiske presset var et reelt forhandlingskort. Også for Norges del var nasjonal politikk og internasjonale forhandlinger koblet på den måten at den politiske beslutningen i Norge var avhengig av et tilfredsstillende resultat av forhandlingene internasjonalt. Både under MFA II og MFA III forhandlet Norge først multilateralt om forlengelsen av MFA, og dernest om avtaler med mange land før beslutningen om å delta i MFA ble fattet. Det forhold at tiltredelse til MFA var betinget av de tosidige avtalene, økte Norges forhandlingsstyrke i de tosidige forhandlingene. Mens overgangen fra globalkvotene til MFA i 1984 helt klart var et skritt i liberal retning, måtte Norge forhandle svært restriktive tosidige avtaler for å få dette til. I dette tonivåspillet måtte Handelsdepartementet fremme liberalisering gjennom å forhandle mest mulig proteksjonistiske avtaler. Samtidig argumenterte Handelsdepartementet hjemme for at tiltredelse til MFA var ønskelig på grunn av det internasjonale presset.

Sakskoblinger i forhandlingene

I forhandlingene om MFA var det fraværet snarere enn eksistensen av koblinger til andre saksfelt som var påfallende. Slike koblinger kunne skje multilateralt, for eksempel ved at MFA ble trukket inn i bredere GATT-forhandlinger, eller det kunne skje bilateralt ved at eksportlandene krevde motytelser eller truet med mottiltak på andre felt. Verken multilateralt eller bilateralt var dette særlig utpreget.

MFA var en del av GATT, og et spørsmål er hvorfor ikke MFA ble trukket sterkere inn i GATTs ulike forhandlingsrunder. I den aktuelle perioden pågikk Tokyo-runden i 1973–79, og Uruguay-runden fant sted i perioden 1986–93. MFA II ble forhandlet i 1977, med andre ord under Tokyo-runden. Under Tokyo-runden tok utviklingslandene opp spørsmålet om importrestriksjoner, men tidspunktet

var dårlig på grunn av økonomisk krise og lavere vekst fra 1973. Tokyo-runden førte til betydelige tollreduksjoner for industrivarer, men tekstilvarer var ofte unntatt.¹⁶⁸ Tokyo-runden var i det store og hele skuffende for utviklingslandene; de oppnådde lite, og heller ingen løfter om avvikling av bomullstekstilavtalen. Isteden ble MFA etablert og forlenget en gang mens Tokyo-runden foregikk (Handelsdepartementet, 1985).

Uruguay-runden startet i 1986, og det var derfor forventet at forhandlingene om MFA IV kunne bli koblet til runden. I MFA-forhandlingene i 1986 var imidlertid koblingen svak (Handelsdepartementet, 1986, s. 4). Som kjent i ettertid vedtok Uruguay-runden i 1993 at MFA skulle avvikles. Saken kom dermed opp med full tyngde etter hvert, men i juli 1986 kunne MFA-forhandlingene fortsatt gå sin gang uten å bli forstyrret av kobling til andre felt i handelspolitikken.

Mangelen på koblinger mellom MFA og andre saksfelt kan kanskje også forklares av at MFA var et veletablert juridisk, institusjonelt og kulturelt fenomen, med et innslag av «business as usual» som svekket reformiveren (jf. også kapittel 3 om EØS-avtalen). De multilaterale tekstilavtalene ble etablert som midlertidige tiltak på 1960-tallet, men det tok 40 år før de ble avviklet.

Tolkningen av regelverket i MFA var i høy grad bestemt av konteksten, for eksempel for MVP, rimelige unntak og «anti-surge». Institusjonen hadde dermed et sett av normer eller tolkninger som ble delt og forstått av de som deltok, bl.a. hvor store kvotereduksjoner man kunne be om, hvor lave vekstrater for kvotene de nordiske landene kunne ha, og lignende. Disse normene var i kontinuerlig utvikling og sto ikke klart i noen protokoll. Noen ganger ble denne likevekten utfordret av aktører som ikke godtok normene slik de var. Indonesia var en slik aktør i 1986, med en skarpere brodd mot tekstilproteksjonismen. Da Norden møtte ASEAN i Genève 22. juli 1986, kom talsmannen for ASEAN (Salim fra Indonesia) med temmelig kraftig kritikk av den nordiske klausulen («a license to kill»). Indonesia bidro i 1986 til en skarpere brodd mot den økte proteksjonismen under MFA II og MFA III samt mot MVP-klausulen. Dette bidro til klimaskiftet

168 Også Norge unntok mange tekstilvarer fra tollreduksjon i Tokyo-runden (Handelsdepartementet, 1979, s. 13, 44).

i 1986.¹⁶⁹ Moralene er at det noen ganger kan lønne seg å utfordre den rådende «teologi».

Norges bilaterale MFA-forhandlinger

De bilaterale forhandlingene i forbindelse med Norges gjeninntreden i MFA fant sted i 1983–86, etter at regjeringen i desember 1982 ga sitt klarsignal. Da stortingsmeldingen om MFA-tiltredelse ble lagt fram i april 1984, hadde Norge forhandlet 9 MFA-avtaler med planer om ytterligere 10 i fortsettelsen. Til sammenligning hadde EF under MFA III (1981–86) 27 bilaterale avtaler. Norges forhandlinger om bilaterale avtaler hadde varierende vanskelighetsgrad. Med Hongkong og Kina (i 1985) trengtes flere harde forhandlingsrunder før det ble enighet. I andre tilfeller kunne en avtale komme på plass i løpet av en forhandlingsrunde og et par dager. Dette gjaldt særlig de såkalte avtalelandene, der man kunne bygge på tidligere bilaterale avtaler.

- I lys av forhistorien, var avtalen med Hongkong den viktigste. Norge hadde i 1978 ensidig redusert importen fra Hongkong med 40 prosent, og den nye avtalen under MFA III opprettholdt 3/4 av denne reduksjonen. Norge foretok dermed en sterkere reduksjon i importen fra Hongkong enn noe annet land hadde gjort under MFA II og MFA III til sammen.¹⁷⁰
- De seks landene Norge hadde tosidige avtaler med fram til 1982, fikk tilbake kvotenivåene fra de tidligere avtalene, selv om de hadde tapt terreng under globalkvotene. Disse «avtalelandene» (som de ble kalt) fikk dermed en gunstig behandling.

Foran hver forhandlingsrunde hadde Handelsdepartementet vedtatt et mandat. Disse bygget igjen på vedtak om bredere retningslinjer i departementets ledelse, eller noen ganger i regjeringen. Dersom forhandlingene ikke kunne fortsette innenfor det gitte mandat, måtte man enten avbryte forhandlingene – normalt med sikte på å møtes senere – eller foreslå en endring i mandatet. Dette måtte klareres med

¹⁶⁹ Handelsdepartementet, 1986, ulike vedlegg.

¹⁷⁰ Se Handelsdepartementet, 1984, s. 20.

den politiske ledelsen i departementet. Forhandlingsmøtene skjedde normalt vekselvis mellom Norge og eksportlandet, og noen ganger i Genève dersom det var mer avgrensede konsultasjoner. Forhandlingene ble ledet på embetsmannsnivå i Handelsdepartementet – det var ikke aktuelt å trekke inn den politiske ledelsen.

De bilaterale forhandlingene foregikk på ulike nivåer:

- I de offisielle møtene mellom de to delegasjonene var det normalt delegasjonenes ledere som førte ordet. Møtene var preget av forberedte innlegg, eventuelt diskusjon der forhandlingslederen improviserte basert på «talking points» om ulike deltemaer.
- Underveis i eller mellom de formelle møtene var det ofte såkalte Chairmen's talks der forhandlingslederne trakk seg tilbake for å diskutere, og der det ikke ble ført referat. I disse samtalene kunne delegasjonslederne kommunisere mer fritt om mulige løsninger, uten å ta hensyn til interessenmotsetningene innad (for eksempel overfor industrien). Møtene hadde også en psykologisk rolle, ved å åpne en dialog og gi inntrykk av troverdighet.
- Sosiale arrangementer (middager, lunsjer o.l.) var også viktig for å skape tillit og dialog, og noen ganger kunne viktige signaler gis uformelt under slike arrangementer.
- Mellom de bilaterale møtene møttes forhandlingsdelegasjonen for å oppsummere og planlegge neste skritt. I forhandlingene deltok, i tillegg til Handelsdepartementet, vanligvis en representant fra teko-industrien og en representant fra Utenriksdepartementet. I spesielt viktige eller vanskelige forhandlinger kunne det være flere deltakere.

Forhandlingene under MFA skjedde i henhold til et omfattende multilateralt regelverk, som nevnt med videre tolkninger eller «normer» fra tidligere forhandlinger. Handlingsrommet i de bilaterale forhandlingene var derfor veldefinert og avgrenset. Noen av forhandlingene bygget dessuten på tidligere bilaterale avtaler som innsnevret dette handlingsrommet enda mer. I tillegg var likebehandling mellom ulike eksportland viktig (med unntak av de dominerende leverandørene). Eksportlandene hadde god kontakt med hverandre, og avtaler med tilfeldig variasjon i «strenghet» kunne bli tatt ille opp. Fra norsk side

var et hovedargument i de tosidige forhandlingene at en restriktiv avtale var nødvendig for at en MFA-tilslutning skulle bli noe av. Et annet hovedelement var rettighetene under MVP-klausulen.

Siden handlingsrommet var nokså veldefinert, var muligheten for improvisasjon og taktisk bløff også begrenset. I forhandlingene ble det likevel lagt inn et element av bløff eller taktikk. For eksempel hadde Norge ingen interesse av en såkalt anti-surge-mekanisme i avtalene under MFA III, men dette ble lagt inn i kravet fra norsk side som taktikk. Dette var under MFA III svært kontroversielt, og de fleste land protesterte heftig. Norge kunne da gi opp dette kravet, i håp om å få noe annet i bytte. Et annet taktisk virkemiddel var å kreve kvoter for flere varer enn det som trengtes for å ha noe å gå på.

En norsk tekstilavtale under MFA var normalt et dokument på 15–20 sider, med tekniske vedlegg som inneholdt produktlister, kvotestørrelser, administrative bestemmelser og mer. Kjernen i avtalene var hvilke varer som skulle underlegges kvoter og størrelsen på kvotene. I tillegg kom vekstrater for kvotene og den tidligere omtalte fleksibiliteten. Siden Norge var et lite marked med relativt små kvotestørrelser, gjaldt forhandlingene om vekst og fleksibilitet nokså små kvanta, og betydningen kunne noen ganger være mer symbolsk enn reell. Med hjemmel i den nordiske klausulen oppnådde Norge i 1983–84 vekstrater for de mest sensitive varene på 0,1–0,5 prosent, som med en kvote på 50 000 ville bety 50–250 plagg. Det var dermed ofte små størrelser man forhandlet om utenom selve kvotene. Men utfallet var viktig politisk og symbolsk fordi noen av de politiske partiene i Norge satte som betingelse at MFA III skulle gi bedre vilkår under MVP-klausulen.

Norges bilaterale tekstilforhandlinger i 1983–86 var et tonivåspill der proteksjonistiske avtaler var et middel for å få politisk aksept i Norge for et skritt i liberal retning. Forhandlingene hadde begrenset handlingsrom fordi mange elementer var bestemt av den multilaterale avtalen med tilhørende normer. EFs restriktive avtaler og den nordiske klausulen ga Norge muligheten til å inngå restriktive avtaler, og dermed skape det nødvendige grunnlag for gjeninntreden i MFA i 1984.

Internasjonale reaksjoner på globalkvotene

Både Handelsdepartementet og Utenriksdepartementet i Norge argumenterte ofte med at Norges globalkvoter og brudd med MFA i 1978–84 var en handels- og utenrikspolitisk belastning. For eksempel sier stortingsmeldingen om MFA-inntreden i 1984 (Handelsdepartementet, 1984, s. 15) at «De handelspolitiske argumenter taler klart for at Norge nå bør oppheve globalkvotesystemet og tiltre den internasjonale tekstilavtalen i GATT». Det ble blant annet henvist til at Norge som et lite land var interessert i et sterkt internasjonalt handelssystem, og at det derfor var naturlig å basere tekstilrestriksjonene på MFA. De direkte utenrikspolitiske reaksjonene som kom, var imidlertid ikke først og fremst knyttet til prinsipper, men til landenes egne næringsinteresser:

- De landene Norge hadde bilaterale avtaler med inntil 1982, tapte terreng under globalkvotene og ville tilbake til et MFA-system for å opprettholde egen eksport.
- Øst-Europa hadde også problemer med å hevde seg i konkurransen om globalkvotene, og ønsket bilaterale avtaler.
- Globalkvotene omfattet også industriland utenfor EF og EFTA. USA tapte terreng, benyttet retten i GATT til å kreve kompensasjon for tiltak under GATTs Art. XIX og fikk redusert toll for en del varer.

De viktigste internasjonale reaksjonene på globalkvotene var med andre ord i starten ikke på det prinsipielle plan, men fra land som tapte i konkurransen under globalkvotene. Ifølge Handelsdepartementet (1982, 1984) var de handelspolitiske reaksjonene utsatt i tid fordi Norge fra 1982 hadde erklært intensjon om å tiltre MFA. En mer prinsipiell reaksjon mot graden av proteksjonisme kom fra utviklingslandene etter hvert, og kom klart til uttrykk i forhandlingene om MFA IV i 1986.

Beslutningsprosessen i Norge

Et viktig utgangspunkt for beslutningsprosessen i Norge var den industrielle stagnasjonen i Europa og Norge midt på 1970-tallet (Crafts & Toniolo, 1996). Teko-industriens distriktsprofil og høye andel kvinnelig sysselsetting var en grunn til at nedgangen i denne industrien skapte bekymring. Dette fant sted i en periode som fortsatt var preget av etterkrigstidens plantenkning, med målsetninger og regulering og aktiv og selektiv industripolitikk. Samtidig var det en industripolitisk brytningstid der samfunnsøkonomiske perspektiver på effektivitet, bransjenøytralitet og omstilling ble mer sentrale. Med bredere industriell tilbakegang kunne subsidier fort bli aktuelle for mange industrier, og dette kunne bli dyrt. I perioden 1973–81 hadde Arbeiderpartiet regjeringsmakten, og den sterkere markedsøkonomiske orienteringen kom til uttrykk i Lied-utvalgets innstilling (Industridepartementet, 1979). I Stortinget ble handelspolitikken for teko-varer i 1977 og 1981 drøftet politisk som et haleheng til industripolitikken, og de viktigste beslutningene ble fattet i industrikomiteen og ikke utenrikskomiteen (Industridepartementet, 1977, 1980; Industrikomiteen, 1977, 1981). Senterpartiet, SV og Kristelig Folkeparti var mer positive til selektiv industristøtte, og Arbeiderpartiet var i en mellomstilling – med markedsorienterte økonomer i sentrale roller, men også lydhørhet for fagbevegelsen. I teko-lobbyen var industriforeningene viktigst, men Bekledningsarbeiderforbundet var politisk en joker på grunn av koblingen til Arbeiderpartiet.

Den politiske behandlingen av teko-handelspolitikken hadde to særlig viktige dimensjoner:

Den første var industrisubsidier versus importrestriksjoner. Her ble subsidier gitt midt på 1970-tallet, men de markedsorienterte perspektivene vant etter hvert fram slik at de selektive subsidiene ble faset ut i løpet av en femårsperiode. Det er sannsynlig at skjerpingen av handelspolitikken politisk var et plaster på såret for at det ikke ble gitt mer subsidier. Her var det med andre ord en sakskobling. I vedtakene knyttet til Norges gjeninntreden i MFA – først regjeringens klarsignal i 1982 og dernest Stortingets vedtak i 1984 (Handelsdepartementet, 1984; Utenrikskomiteen, 1984) – var det med uklare formuleringer om at industrien måtte «gis muligheter til å styrke sin

konkurranssevne overfor frihandelsområdet». Dette var et løfte om selektiv industristøtte. Men det var ikke tallfestet, og i det politiske klima på 1980-tallet ble det mindre og mindre aktuelt. I 1984, da Norge igjen ble medlem i MFA, var dermed koblingen mellom industri- og handelspolitikk fortsatt til stede selv om uttellingen i praksis ikke var så klar. I 1986, da Norge deltok i forhandlingene om MFA IV og signalet om gradvis liberalisering ble gitt, var koblingen til industripolitikk forsvunnet. Med Høyre-regjering og debatten om selektiv industripolitikk avklart i Arbeiderpartiet, kunne handelspolitikken stå på egne ben, og det var ikke lenger nødvendig å spe på med industristøtte når vedtak skulle fattes.

Den andre dimensjonen var at industrien måtte gis tilfredsstillende beskyttelse mot lavprisimport, med formuleringer om «bedre vilkår for små importland» og lignende dersom Norge skulle bli med i MFA i 1981 og 1984 (Handelsdepartementet, 1984; Utenrikskomiteen, 1984).¹⁷¹ Selv om dette ble bestridt av myndighetene, hadde industrien fra midt på 1970-tallet prøvd å skape det bilde at Norge var dårligere beskyttet enn andre land. Industrien hadde et poeng i den forstand at bilaterale regimer er vanskeligere å håndtere for små land. Den politiske debatten var koblet til det internasjonale rammerverket; en sterkere nordisk klausul i MFA og restriktive bilaterale avtaler var nødvendig for norsk MFA-deltakelse. Behandlingen av Norges MFA-tiltredelse i 1981–84 ble dermed et klassisk tonivåspill, der Norges forhandlere måtte være mest mulig proteksjonistiske for å kunne ta et skritt i liberal retning. Det skapte også symbolpolitikk ved at eksempelvis reglene for fleksibilitet i avtalene måtte strammes inn selv om dette hadde moderat praktisk betydning. Hvis de norske forhandlerne hadde kommet hjem med avtaler som var mer liberale, om så bare på papiret, kunne den politiske støtten til MFA-inntreden i 1984 forsvinne.

Tonivåspillet i handelspolitikken innebar at Handelsdepartementet spilte et spill på to fronter – som en modererende faktor overfor proteksjonismen hjemme og en spydspiss for proteksjonisme ute. En arena for dette spillet hjemme var Handelsdepartementets tekstilutvalg, som ble opprettet i 1975 som et konsultasjonsforum med deltakelse

171 Dette kommer også til uttrykk i redegjørelsen av handelsminister Arne Skauge i Stortingets utenrikskomité 10.6.1982.

fra teko-industrien, fagbevegelsen (Bekledningsarbeiderforbundet), handelsnæringen og ulike departementer (Utenriksdepartementet og Industridepartementet) i tillegg til Handelsdepartementet som ledet utvalget. Tekstilutvalget var et viktig forum for å avklare mandatene for de internasjonale forhandlingene i større detalj enn det som fremgikk av de mer generelle beslutningene i regjeringen. Slike mandater er viktige for å binde forhandlingsdelegasjonen til masten og dermed øke forhandlingsstyrken. Dette talte for å ha mandater som var restriktive og ikke ga omfattende slakk eller forhandlingsrom. I tillegg kom et politisk aspekt: Hvis Handelsdepartementet foreslo mandater med omfattende handlingsrom, kunne det raskt bli kritisert av industrien. Utforming av mandater var dermed en balansegang, og hvis man måtte gå i liberal retning, var det bedre med flere korte skritt enn ett langt.

Embetsmenn i Handelsdepartementet spilte også en rolle i utformingen av politikken. Et spørsmål her er om Norges beslutning om å forlate MFA i 1977 og innføre globalkvoter var drevet av politikkerne, eller om enkelte embetsmenn utnyttet sitt spillerom til å drive dette gjennom. Norge hadde i 1977–80 flere muligheter til å inngå en avtale med Hongkong og dermed gå inn i MFA II – det hadde vært nok med en begrenset moderering av de norske kravene. I perioden 1976–80 førte Norge en beinhard linje i de bilaterale forhandlingene (Handelsdepartementet, 1976), og det var den restriktive linjen som vant fram da Norge forlot MFA i 1977. Daværende byråsjef Knut O. Kvamme i Handelsdepartementet (også Senterparti-mann) var en drivkraft for at globalkvotene ble innført. Embetsverket spilte også en rolle for at prosessen mot gjeninntreden i MFA i 1984 var vellykket, og at Norge signaliserte liberalisering fra 1986. Ekspedisjonssjef Bjørn Frode Østern ledet mange av de bilaterale forhandlingene, og forfatteren var en sentral brikke i departementets arbeid på feltet.

Implikasjoner

Analysen har vist hvordan Norge i løpet av ti år beveget seg fra i 1978 å iverksette et av de mest proteksjonistiske handelsregimer for tekstiler i verden til i 1986 å starte en liberaliseringsprosess som senere har gjort Norge til et av de mest liberale land i verden på dette området. Den

norske teko-proteksjonismen er dermed en unik historie som belyser viktige trekk ved handelspolitikken.

Et spill på flere nivåer: Norges deltakelse i MFA var i den nasjonale/ internasjonale dimensjonen et klassisk tonivåspill, på samme måte som mange av dagens handelspolitiske forhandlinger. Sett fra norske myndigheters side kan man si at spillet kollapset i 1977, mens det i 1984 var vellykket. Teko-proteksjonismen gir nyttig kunnskap om interaksjonen mellom politikk, byråkrati og internasjonale forhandlinger.

Økonomiske interesser versus institusjoner: MFA-systemet var institusjonalisert og stabilt over tid, men samtidig basert på en grunnleggende likevekt eller for den saks skyld «terrorbalanse» der de dominerende eksportlandene ble holdt nede og måtte ta til takke med kvoteregimet. Dette gjaldt både multilateralt i MFA og i Norges bilaterale relasjoner. Teko-handelspolitikken viser at både institusjonene og interessespillet er viktige.

Uskrevne regler i handelspolitikken: MFA-regimet var fullt av eksempler på at forhandlingene etablerte normer for tolkning av regelverket som var vel så viktige som selve paragrafene. Noen paragrafer i MFA var nærmest meningsløse i sin uklarhet (for eksempel «rimelige unntak»), men hadde i praksis en klar betydning. Norge hadde juridisk sett lov til å innføre globalkvoter i 1978, men brøt dermed med normen om at tekstilrestriksjoner skulle håndteres innenfor MFA.

Selvråderett? Norges «alenegang» med globalkvoter fra 1978 kunne tyde på at vi hadde nasjonal autonomi i handelspolitikken og kunne gjøre hva vi ville. Dette var riktig i en begrenset forstand, men de uskrevne reglene gjorde at Norge var under press. Det samme gjaldt tolkningen av den nordiske klausulen, der Norden ble tvunget til å endre praksis.

Særordninger – men ikke varige: Den nordiske klausulen var et sjeldent eksempel på «særordninger» i handelspolitikken. Norden oppnådde spesielle vilkår i MFA, men kjente ikke sin besøkestid og måtte til slutt moderere sin praksis. Tolkningen av den nordiske klausulen skiftet over tid og var påvirket av de generelle vinder i teko-handelspolitikken.

Sakskoblinger: Det var i perioden 1977–86 få sakskoblinger mellom MFA og andre områder i handelspolitikken internasjonalt. Dette skyldtes at MFA var et akseptert og veletablert regime med stabilitet i

perioden. På det nasjonale plan var det en sterk kobling mellom handels- og industripolitikk, men denne ble svakere over tid og forsvant midt på 1980-tallet.

Kan man stole på politikerne? Politikerne var enstemmige både da Norge gikk ut av MFA i 1978 og inn igjen i 1984. Kanskje var de litt «flyktige» – handelspolitikken var dels en salderingspost i koblingen mot industripolitikk, og til dels var partiene lettpåvirket av industrilobbyen. Teko-eksemplet viser at handelspolitikken kan skifte over tid fordi den er litt nede på politikkenes rangstige.

Solidaritet til svenskegrensen: Debatten om MFA var nasjonal: Norges forhandlere holdt tallrike innlegg om de ti tusen arbeidsplasser som sto i fare, mens det i Asia var hundretusener av jobber på spill. En lignende debatt foregår i dag på landbruksområdet, der nasjonal produksjon romantiseres mens utenlandske produsenter ofte framstilles med få positive trekk.

Om forfatterne

Arild Aurvåg Farsund er førsteamanuensis i statsvitenskap ved Universitetet i Stavanger (dr.polit. fra Universitetet i Bergen) og seniorforsker ved IRIS. Han har i særlig grad forsket innenfor feltene norsk landbrukspolitikk, internasjonal handelspolitikk og matsikkerhet. Farsund har publisert flere artikler og bokkapitler innen disse temaene de siste årene.

Hans Otto Frøland er professor i europeisk samtidshistorie ved NTNU (dr.philos. fra Universitetet i Trondheim). Hans har forsket på globaliseringsprosesser og europeiske integrasjonsprosesser og hvordan Norge har forholdt seg til slike prosesser politisk og økonomisk. De senere årene har han arbeidet særlig med Nazi-Tysklands økonomiske aktivitet i Norge under okkupasjonen.

Ivar Gaasland er førsteamanuensis i samfunnsøkonomi ved Universitetet i Bergen (ph.d. fra Universitetet i Bergen). Hans spesialområde er handelspolitikk og næringsøkonomi, med spesiell vekt på jordbruk og matindustri. Han har tidligere vært forsker ved Samfunns- og næringslivsforskning i Bergen.

Bård Harstad er professor i samfunnsøkonomi ved Universitetet i Oslo. Hans spesialistområde er politisk økonomi, økonomisk teori, anvendt spillteori, og analyser av ulike former for internasjonalt samarbeid. Harstad har tidligere undervist ved Northwestern University og har doktorgraden fra Universitetet i Stockholm (IIES).

Oluf Langhelle er professor i statsvitenskap ved Universitetet i Stavanger (dr.polit. fra Universitetet i Oslo). Han har forsket på problemstillinger knyttet til bærekraftig utvikling, klima og energi- og miljøpolitikk. De siste 15 årene har han også forsket på norsk- og internasjonal handelspolitikk, med hovedvekt på Doharundeforhandlingene i Verdens handelsorganisasjon (WTO).

Arne Melchior er samfunnsøkonom (dr.polit. fra Universitetet i Oslo), seniorforsker og leder for forskningsgruppen for internasjonal økonomi ved NUPI (Norsk utenrikspolitisk institutt). Han har i mer enn 25 år forsket på internasjonal handel og handelspolitikk, økonomisk geografi og utvikling. Før dette arbeidet han med internasjonale handelsforhandlinger i det daværende handelsdepartement.

Lise Rye er historiker (dr.art. fra NTNU) med Norges forhold til EU og europeisk integrasjon etter 2. verdenskrig som forskningsfelt. Hun arbeider som førsteamanuensis i europeisk samtidshistorie ved NTNU. Rye har publisert en rekke analyser av den europeiske integrasjonens historie.

Ulf Sverdrup (dr.polit.) er direktør ved NUPI, Norsk utenrikspolitisk institutt. Sverdrup har vært professor ved Handelshøyskolen BI og Research Professor ved ARENA, Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo. Han ledet også sekretariatet for Europautredningen. Sverdrup har publisert en rekke arbeider omkring europeisk integrasjon og Norges forhold til Europa.

Referanser

- Acharya, A. & Ortner, J. M. (2012). Delays and Partial Agreements in Multi-Issue Bargaining, mimeo.
- Aggarwal, V. K. (1985). *Liberal protectionism. The international politics of organized textile trade*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
- Almlid, G. K. (2008). Negotiating for EC Membership, 1970–72. A comparative Study of the Approach taken by the British and Norwegian Governments (Doktoravhandling). University of East Anglia.
- Almås, R. (2002). Norges landbrukshistorie IV: Frå bondesamfunn til bio-industri. Oslo: Samlaget.
- Anderson, K. & Martin, W. (2006). *Agricultural reform and the Doha Development Agenda*. Washington DC: Verdensbanken/Palgrave Macmillan.
- Asbeek Brusse, W. (1995). European Trade and Commercial Policies. Quotas, Tariffs and the OEEC. I T. B. Olesen (Red.), *Interdependence versus Integration. Denmark, Scandinavia and Western Europe 1945–1960* (s. 96–114). Odense: Odense University Press.
- Berg, R. (1995). Norge på egen hånd 1905–1920. Norsk utenrikspolitikk historie bind 2. Oslo: Universitetsforlaget.
- Binmore, K. (1987). Perfect Equilibria in Bargaining Models. I K. Binmore & P. Dasgupta (Eds.), *The Economics of Bargaining*. Oxford: Basil Blackwell.
- Binmore, K., Rubinstein, A. & Wolinsky, A. (1986). The Nash bargaining solution in economic modelling. *Rand Journal of Economics*, 17.
- Bjørge, N. (1995). Del I. 800–1536. Makt – og avmakt (s. 17–132). I N. Bjørge, Ø. Rian & A. Kaartvedt (Red.) (1995), *Selvstendighet og union. Fra middelalderen til 1905. Norsk utenrikspolitisk historie bind I*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Blandford, D., Gaasland, I., Garcia, R. & Vårdal, E. (2010). How effective are WTO disciplines on domestic support and market access for agriculture? *The World Economy*, 33, 1470–1485.
- Bondebladet (15.1.2015). *Historien bak ostetollen. Trygve Slagsvold Vedum forteller om netter med Jens*. Forfatter Linda Sunde, hentet fra www.bondebladet.no.
- Bore, R. R. & Skoglund, T. (Red.) (2008). *Fra håndkraft til høyteknologi – norsk industri siden 1829*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Bown, C. P. & Crowley, M. A. (2013). Import Protection, Business Cycles, and Exchange Rates. Evidence from the Great Recession. *Journal of International Economics*, 90(1), 50–64.
- Busch, L. & Horstmann, I. (1997). Bargaining Frictions, Bargaining Procedures and Implied Costs in Multiple-Issue Bargaining, *Economica*, 64.

- Chauffour, J.-P. & Maur, J.-C. (2011). *Preferential Trade Agreement and Policies for Development: A Handbook*. Washington DC: The World Bank.
- Christensen, P. (2014). EF-strid og 200 mils økonomisk sone. I P. Christensen (red.), *Havet, fisken og oljen 1970–2014* (33–67). Norges fiskeri- og kysthistorie bind IV. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Conconi, P. & Perroni, C. (2000). Issue Linkage and Issue Tie-in in Multilateral Negotiations, *Nota Di Lavoro* 57.2000.
- Coppolara, L. (2013). The Making of a World Trading Power. The European Economic Community (EEC) in the GATT Kennedy Round Negotiations (1963–67). London: Ashgate.
- Council of the European Union (2015). List of Council preparatory bodies. Brussel: Council of the European Union, dokument 5058/15, 20.1.2015.
- Crafts, N. & Toniolo, G. (1996). *Economic growth in Europe since 1945*. Cambridge/London: Cambridge University Press/ Centre for Economic Policy Research.
- Curzon, V. (1974). *The Essentials of Economic Integration. Lessons of EFTA Experience*. London: Macmillan.
- Daugbjerg, C. & Swinbank, A. (2009). *Ideas, Institution and Trade*. Oxford: Oxford University Press.
- Den parlamentariske Toldtarifkommission (1897). Dokument 80 Indstilling fra den parlamentariske Toldtarifkommissionen af 1897 (i Henhold til Stortingsbeslutning af 1ste Juli 1896). I *Stortingsforhandlinger* 5b, 1897.
- Departementet for handel og skipsfart (1986–87). St.meld. nr. 63 (1986–87) Om enkelte handelspolitiske spørsmål. I *Stortingsforhandlinger* 3d, 1986–87.
- Det felles nordiske utvalg for økonomisk samarbeid (1950). Nordisk økonomisk samarbeid. Et felles marked. Rapport fra Det felles nordiske utvalg for økonomisk samarbeid mars 1954. Vedlagt St.meld. nr. 87 (1954) Om nordisk økonomisk samarbeid mellom de nordiske land. I *Stortingsforhandlinger* 2c, 1954.
- Det felles nordiske utvalg for økonomisk samarbeid (1954). Nordisk økonomisk samarbeid. Foreløpig rapport til regjeringene i Danmark, Island, Norge og Sverige fra Det felles nordiske utvalg for økonomisk samarbeid mars 1950. Vedlagt St.meld. nr. 87 (1954) Om nordisk økonomisk samarbeid mellom de nordiske land. I *Stortingsforhandlinger* 2c, 1954.
- Dinkelspiel, U. (2009). *Den motvillige europén: Sveriges väg til Europa*. Stockholm: Atlantis.
- Dür, A. (2007). Avoiding Deadlock in European Trade Policy: Veto Players and Issue Linkages (s. 97–116). I D. de Bièvre & C. Neuhold (Red.), *Dynamics and Obstacles of European Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Dür, A. & Zimmermann, H. (2007). Introduction: The EU in International Trade Negotiations. *Journal of Common Market Studies*, 45(4), 771–787.
- Eriksen, K. E. & Pharo, H. Ø. (1997). Kald krig og internasjonalisering. Norsk utenrikspolitikk historie bind 5. Oslo: Universitetsforlaget.

- Espeli, H. (1992). Jordbruksproteksjonisme og handelspolitikk. Beslutningsprosesser bak utviklingen av det kvantitative importvernet for jordbruksvarer i Norge på 1900-tallet med hovedvekt på perioden 1934–1965 og forholdet til GATT. Ås: Norges Landbrukshøgskole.
- Espeli, H. (1997). Protectionism, Lobbying and Innovation. Perspectives on the development of the Norwegian Textile Industry, especially since 1940. *Scandinavian Economic History Review*, 45, 257–275.
- Espeli, H. (1999). *Lobbyvirksomhet på Stortinget*. Oslo: Tano-Aschehoug.
- Espeli, H. (2008). Prelude to Extreme protectionism? Norwegian Agricultural Protectionism in a West-European Context, 1850–1940. *Scandinavian Economic History Review*, 56, 209–229.
- Espeli, H. (2014). Alltid skjermet, støttet og i en nasjonal særstilling? Norsk jordbruksproteksjonisme gjennom 150 år. I E. Ekberg, M. Lönnborg & C. Myrvang (Red.), *Næringsliv og historie* (s. 197–221). Oslo: Pax.
- European Commission (1988). Commission report to the Council concerning the intensification of EC-EFTA cooperation. Brussels: 15 November 1988, Council 082676, CA.
- European Commission (2014). Sixth report on economic, social and territorial cohesion. Promoting development and good governance in EU regions and cities. Investment for jobs and growth. Brussel: European Commission.
- European Commission (2015a). Commission Staff Working Document accompanying the document «Report from the Commission to the Council and the European Parliament: 32nd Annual Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the EUs Anti-Dumping, Anti-Subsidy and Safeguard activities (2013)». Brussel: European Commission, document COM(2015) 43 final, 4.2.2015, SWD(2015) 10 final.
- European Commission (2015b). *Anti-dumping anti-subsidy safeguard statistics covering the first five months of 2015 (May 2015)*. Brussel: European Commission, hentet fra http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/june/tradoc_153518.pdf.
- European Parliament (2014). Risks and opportunities for the EU agri-food sector in a possible EU-US trade agreement. Brussel: Directorate-General for Internal Policies/ European Parliament Policy department B: Structural and cohesion policies/ Agriculture and rural development. Hentet fra [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/514007/AGRI_IPOL_STU\(2014\)514007_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/514007/AGRI_IPOL_STU(2014)514007_EN.pdf).
- Farsund, A. A. (2004). Stabilitet og endring i norsk landbrukspolitik: En studie av parlamentariske beslutningsprosesser og korporative forhandlingsprosesser (Doktoravhandling, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen). Stavanger: Rapport RF – 2004/072.
- Farsund, A. A. (2009). Doha-runden i WTO: Effekter for norsk fiskeri-, havbruks- og landbrukspolitik. Stavanger: Rapport IRIS - 2009/289.
- Farsund, A. A. (2013). Innenrikspolitikken betydning for internasjonale han-

- delsforhandlinger: Konsekvenser for norske primærnæringer. Stavanger: Rapport IRIS – 2013/009.
- Farsund, A. A. (2014a). Norway: Agricultural exceptionalism and the quest for free trade. I O. Langhelle (Red.), *International Trade Negotiations and Domestic Politics: The Intermestic Politics of Trade Liberalization* (s. 148–173). London: Routledge.
- Farsund, A. A. (2014b). Norsk jordbruk i krysspress mellom nasjonal og internasjonal politikk. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 30(2), 85–107.
- Fershtman, C. (1990). The Importance of the Agenda in Bargaining. *Games and Economic Behavior* 2.
- Finans- og tolldepartementet (1926). St.meld. nr. 22 (1926) Om den finansielle avviking av de i årene 1918–22 avsluttede kontrakter om salg til utlandet av statens beholdninger av sild, fisk, tran og fett m.v. I *Stortingsforhandlinger 2b*, 1926.
- Finans- og tolldepartementet (1927). St.prp. nr. 3 (1927) Om de midlertidige tollsaker og de midlertidige tolltillegg. I *Stortingsforhandlinger 2a*, 1927.
- Finans- og tolldepartementet (1933). St.prp. nr. 39 (1933) Om bemyndigelse for kongen til å nedsette grunntollen for visse varer. I *Møter for lukkede dører i Stortinget 1925–1939*, Stortingsarkivet 2000 (CD-ROM).
- Finans- og tolldepartementet (1934). St.prp. nr. 72 (1934) Om bemyndigelse for kongen til å nedsette grunntollen for visse varer. I *Møter for lukkede dører i Stortinget 1925–1939*, Stortingsarkivet 2000 (CD-ROM).
- Finansdepartementet (2015). Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd - Produktivitetskomisjonens første rapport (NOU 2015: 1). Oslo: Departementenes servicesenter.
- Finstad, B.-P. (2014). Markedstilpasning og globalisering. I N. Kolle (Red.), *Havet, fisken og oljen 1970–2014, Norges fiskeri- og kysthistorie bind 4* (s. 215–249). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.
- Finstad, B.-P. (2014a). Spiskammer for det tredje rike. I N. Kolle (Red.), *En næring i omforming 1880–1970. Norges fiskeri- og kysthistorie bind 3* (s. 357–389). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.
- Foss, T. (2011). *Analyse av Norges avtaler og samarbeid med EU på fiskeriområdet*. Rapport nr. 4 fra Europautredningen, www.europautredningen.no.
- Fossum, J. E. & Holst, C. (2014). Norsk konstitusjonell debatt og europeisk integrasjon. I E. O. Eriksen & J. E. Fossum (Red.), *Det Norske paradoks: Om Norges forhold til den Europeiske Union* (s. 196–219). Oslo: Universitetsforlaget.
- Frennhoff Larsén, M. (2007). Trade Negotiations Between the EU and South Africa: A Three-Level Game. *Journal of Common Market Studies*, 45(4), 857–881.
- Frihandelsutvalget (1961). Uttalelse til handelsministeren om de europeiske markedsproblemer avgitt av utvalget for saker vedrørende Frihandelsforbundet og nordisk økonomisk samarbeid den 15. september 1961. Vedlagt St.meld.

- nr. 15 (1961–62) Om det Europeiske Økonomiske fellesskap og de europeiske markedsproblemer. I *Stortingsforhandlinger* 3a, 1961–62.
- Frøland, H. O. (2004). Norway's liberalization of trade and payments in the 1950s. *Scandinavian Economic History Review*, 52, 11–38.
- Frøland, H. O. & Rye, L. (2004). Norwegian Attitudes to Membership of the European Union. I A. Dulphy & C. Manigand (Red.), *Les Opinions Publiques face à L'Europe Communautaire* (s. 117–136). Brüssel: Peter Lang.
- Frøland, H. O. & Øksendal, L. F. (2013). A strategic resource? Norway's position in British commercial policy, 1931–1972. I H. Ø. Pharo & P. Salmon (Red.), *Britain and Norway: special relationship* (s. 173–199). Oslo: Akademia Publishing.
- Frøland, H. O. (2001). Choosing the Periphery: The Political Economy of Norway's European Integration Policy, 1948–1973. *Journal of European Integration History*, 7, 77–103.
- Frøland, H. O. (2008). In Pursuit of Selective Protectionism: The Norwegian Experience, 1920s–1950s. I M. Müller & T. Myllyntaus (Red.), *Pathbreakers. Small European Countries responding to Globalisation and Deglobalisation* (s. 349–374). Bern: Peter Lang.
- Frøland, H. O. (2009). Norway's policy towards the Nordek negotiations. I J. H. Stamphehl (Red.), *Between Nordic Ideology, Economic Interests and Political reality: New Perspectives on Nordek* (s. 65–76). Helsinki: The Finnish Society of Science and Letters.
- Fuglum, P. (1996). *Brennevinsforbudet i Norge*. Trondheim: Tapir.
- Fure, O.-B. (1996). Mellomkrigstid 1920–1940. Norsk utenrikspolitikk historie bind 3. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gaasland, I. (2008). *En modell for norske matsektorer – dokumentasjon og analyser* (SNF-rapport 2008:3). Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning.
- Gaasland, I. (2009). Agriculture versus fish – Norway in WTO. *Food Policy*, 34, 393–397.
- Gaasland, I. (2013). *Regionale virkninger av økonomisk politikk – et makroperspektiv* (SNF-rapport 2013:1). Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning.
- Gaasland, I., Garcia, R. & Vårdal, E. (2011). Norway. I D. Orden, D. Blandford & T. Josling (Red.), *WTO Disciplines on Agricultural Support: Seeking a Fair Basis for Trade* (s. 189–220). Cambridge: Cambridge University Press.
- GATT (1994). The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. Overview of the Results. Genève.
- GATT (1974). *Arrangement Regarding International Trade in Textiles*. Genève: GATT, Dokument TEX.NG/1, gjengitt i GATT (1975), Basic Instruments and Selected Documents, Twenty-first Supplement, s. 3–19.
- GATT (1977). *Protocol Extending the Arrangement Regarding International Trade in Textiles*. Genève: GATT dokument L/4616, 14.12.1977, s. 5–8 i GATT, Basic Instruments and Selected Documents, Twenty-fourth Supplement, 1978.

- GATT (1980). Norway – restrictions on imports of certain textile products. Report of the Panel adopted on 18 June 1980. Genève: GATT dokument L/4959 - 27S/119, 24.3.1980, tilgjengelig på www.wto.org.
- GATT (1981). *Protocol Extending the Arrangement Regarding International Trade in Textiles*. Genève: GATT dokument L/5276, 22.12.1981, s. 3–8 i GATT, Basic Instruments and Selected Documents, Twenty-eight Supplement, 1982.
- GATT (1986). *Protocol Extending the Arrangement Regarding International Trade in Textiles*. Genève: GATT dokument L/6030, 31.7.1986, s. 7–14 i GATT (1987).
- GATT (1987). Basic Instruments and Selected Documents, Thirty-third Supplement, 1987. Genève: GATT.
- Griffiths, R. T. (1992). The Importance of Fish for the Creation of EFTA. *EFTA Bulletin*, 34, nr. 1, 34–40.
- Grue, P. H. (2014) *Norsk landbrukspolitikk 1970–2010, bind 1*. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF).
- Grue, P. H. (2014) *Norsk landbrukspolitikk 1970–2010, bind 2*. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF).
- Gstöhl, S. (1996). The Nordic countries and the European Economic Area (EEA). I L. Miles (Red.), *The European Union and the Nordic Countries* (47–62). London: Routledge.
- Haga, G. (2009). Jordbruket: Korporativ pluralisme intakt. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 26 (2), 170–178.
- Handelsdepartementet (1922). St.prp. nr. 50 (1922) Om delvis statsgaranti ved kredittsalg til Russland av russebehandlet saltfisk og saltet storsild og vårsild av inneværende års fangst. I *Stortingsforhandlinger* 2a, 1922.
- Handelsdepartementet (1923). St.prp. nr. 98 (1923) Om delvis statsgaranti ved kredittsalg til Russland av sild og fiskevarer av inneværende års fangst. I *Stortingsforhandlinger* 2a, 1923.
- Handelsdepartementet (1924). St.prp. nr. 82 (1924) Om delvis statsgaranti ved kredittsalg til Russland av fiskevarer av inneværende års fangst. I *Stortingsforhandlinger* 2b, 1924.
- Handelsdepartementet (1927). St.prp. nr. 37 (1927) Om delvis statsgaranti ved kredittsalg til Sovjetrepublikkforbundet av tørrfisk og russebehandlet saltfisk samt av saltet storsild og vårsild. I *Stortingsforhandlinger* 2a, 1927.
- Handelsdepartementet (1928). St.prp. nr. 79 (1928) Om delvis statsgaranti ved kredittsalg til Sovjetrepublikkforbundet av saltet storsild og vårsild samt av tørrfisk og saltfisk av 1928 års fangst. I *Stortingsforhandlinger* 2a, 1928.
- Handelsdepartementet (1929). St.prp. nr. 8 (1929) Om delvis statsgaranti ved kredittsalg av norske varer til Sovjetunionen. I *Stortingsforhandlinger* 2, 1929.
- Handelsdepartementet (1976). Om utviklingen i den senere tid av produksjon og internasjonal handel for tekstil- og konfeksjonsvarer og om Norges handelspolitiske tiltak for å begrense den såkalte lavprisimporten av disse varer. Oslo: Handelsdepartementet. Notat fra handelsminister Hallvard Bakke, 4.2.1976, 19s.

- Handelsdepartementet (1979). Om samtykke til ratifikasjon av de tekster som krever dette og ellers godkjenning av resultatet av handelsforhandlingene i Genève 1973–79 under Generalavtalen om Tolltariffer og Handel (GATT), slik dette fremgår av de derav følgende dokumenter. Oslo: Handelsdepartementet, St.prp. nr. 25 (1979–80), 7.12.1979.
- Handelsdepartementet (1981). Importregulering av tekstil- og bekleidningsvarer. Rapport utarbeidet av tekstilutvalgets arbeidsgruppe. Oslo: Handelsdepartementet, 1. avdeling for utenrikshandel, 28.8.1981.
- Handelsdepartementet (1982). Utredning vedr. spørsmålet om norsk tiltredelse til MFA III og den framtidige importbegrensning for tekstil- og konfeksjonsvarer. Oslo: Handelsdepartementet. Dokument fra importkontoret, 1. avdeling for utenrikshandel, 4.5.1982, A. Melchior.
- Handelsdepartementet (1984). Norges importpolitikk for tekstil- og konfeksjonsvarer. Spørsmålet om norsk tilslutning til GATT's avtale om internasjonal handel med tekstiler (MFA). St.meld. nr. 60 (1983–84), 13.4.1984.
- Handelsdepartementet (1985). *Tekstilspørsmålet i forhold til GATT-arbeidet generelt og en ny forhandlingsrunde*. Oslo: Handelsdepartementet. Notat fra GATT-kontoret, 2. avdeling for utenrikshandel, 30.4.1985, A. Leikvoll.
- Handelsdepartementet (1986). *Rapport fra de avsluttende forhandlinger om forlengelse av MFA i Genève 21.7.-1.8.1986*. Oslo: Handelsdepartementet. Notat fra importkontoret, 1. avdeling for utenrikshandel, jnr. 4719/86, 8.8.1986, A. Melchior.
- Harstad, B. (2001). Linking Issues - Should One Bargain over Two Issues Simultaneously or Separately? NUPI Working Paper 616.
- Harstad, B. (2007). Harmonization and Side Payments in Political Cooperation. *American Economic Review*, 97(3), 871–889.
- Harstad, B. (2009). Do Side Payments Help? Collective Decisions and Strategic Delegation. *Journal of the European Economic Association P&P*, 6(2–3), 468–477.
- Harstad, B. (2010). Strategic Delegation and Voting Rules. *Journal of Public Economics*, 94(1–2), 102–113.
- Hathaway, D. E. & Ingco, M. D. (1996). Agricultural Liberalization and the Uruguay Round. Kapittel 1 i W. Martin & L. A. Winters (red.) (1996), *The Uruguay Round and the Developing Countries*. New York/Cambridge: Cambridge University Press.
- Hendriksen, G. K. (1994). Mellom allianselojalitet og markedsinteresser. Forholdet mellom Norge og Øst-Tyskland 1949–1962 (Hovedoppgave, Universitetet i Oslo). Oslo: Universitetet i Oslo.
- Hernes, H. K. (1999). *Forhandlingsmakt eller argumentasjonsbyrde? En analyse av Hovedavtalen for fiskerieringen og utviklingen av fiskeristøtten* (Doktoravhandling, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Tromsø). Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Herrero, M. (1989). Single-package versus issue-by-issue bargaining, mimeo.

- Hersoug, B. (2014). Oppdrett på børs: Boom and bust. I E. Hovland (Red.), *Over den leiken ville han rå: Norsk havbruksnærings historie*. Bind 5 i Norsk fiskeri- og kysthistorie (s. 279–314). Bergen: Fagbokforlaget.
- HM Government (2014a). Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union. Trade and Investment. London. Hentet fra <https://www.gov.uk/review-of-the-balance-of-competences>.
- HM Government (2014b). Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union. Cohesion Policy. London. Hentet fra <https://www.gov.uk/review-of-the-balance-of-competences>.
- Holm, P. (1995). The Dynamics of Institutionalization: Transformation Processes in Norwegian Fisheries. *Administrative Science Quarterly*, 40, 398–422.
- Horstmann, I., Markusen, J. & Robles, J. (2000). Multi-issue Bargaining and Linked Games: Ricardo Revisited or No pain No Gain, draft August 2000.
- Hovland, E. & Haaland, A. (2014). I verdenskrigens malstrøm. I N. Kolle (Red.), *En næring i omforming 1880–1970. Norges fiskeri- og kysthistorie bind 3* (s. 191–209). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.
- Hovland, E. (1990). Den forhaandvenværende nødstilstand. Bønder, organisasjon og tollbeskyttelse. I E. Hovland, E. Lange & S. Rysstad (Red.), *Det som svarte seg best. Studier i økonomisk historie og politikk* (s. 113–128). Oslo: Ad Notam forlag.
- Hovland, E. (2014). De harde 20-åra. I N. Kolle (Red.), *En næring i omforming 1880–1970, Norges fiskeri- og kysthistorie bind 3* (s. 214–234). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.
- Hovland, E. (Red.) (2014). *Over den leiken ville han rå: Norsk havbruksnærings historie*. Bind 5 i Norsk fiskeri- og kysthistorie. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hurni, B. (1986). EFTA-EC Relations: Aftermath of the Luxembourg Declaration. *Journal of World Trade*, 20(5), 497–506.
- Ihlen, J. (1957). Næringsliv og tollpolitikk. Tollunioner, frihandelsområder, internasjonalt varebytte og samarbeid. Oslo: Gyldendal norsk forlag.
- In, Y. & Serrano R. (2002). Agenda Restriction in Multi-Issue Bargaining, mimeo.
- Indre-Departementet (1865). St.prp. nr. 14 (1865) Om avsluttelse af en handels- og Søfartstraktat med Frankrig. I *Stortingsforhandlinger* 3, 1865–66.
- Indre-Departementet (1883). St.prp. nr. 64 (1883) Ang. Affsluttelse af Handels- og Søfartstraktater mellem De forenede Riger og Spanien. I *Stortingsforhandlinger* 3, 1883.
- Indre-Departementet (1885). Dokument nr. 106 Ang. Handels- og Søfartstraktater med Portugal. I *Stortingsforhandlinger* V, 1885.
- Indre-Departementet (1892a). St.prp. nr. 40 (1892) Angaaende Konvention om delvis Fornyelse af de med Frankrige og Spanien afsluttede handelstraktater. I *Stortingsforhandlinger* 2a, 1892.
- Indre-Departementet (1892b). St.prp. nr. 85 (1892) Om Stadfæstelse af den under 27de Juni d.A. afsluttede Handelskonvention mellom Norge og Spanien. I *Stortingsforhandlinger* 2b, 1892.

- Indre-Departementet (1892c). St.prp. nr. 86 (1892) Ang. Bevilgning til Subvention af en direkte Dampskipslinie mellom Norge og Spanien. I *Stortingsforhandlingene* 2b, 1892.
- Industridepartementet (1977). *Om tiltak for å styrke teko-industriens konkurransevne*. St.meld. nr. 24 (1977–78), 2.9.1977.
- Industridepartementet (1979). *Strukturproblemer og vekstmuligheter i norsk industri*. Oslo: Norges Offentlige Utredninger, NOU 1979: 35, 10.8.1979. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Industridepartementet (1980). *Industripolitiske retningslinjer for de nærmeste år fremover*. St.meld. nr. 54 (1980–81), 12.12.1980.
- Industrikomitéen (1977). Innstilling fra industrikomitéen om tiltak for å styrke teko-industriens konkurransevne (St.meld. nr. 24), Innst. S. nr. 94 (1977–78), avgitt 2.12.1977.
- Industrikomitéen (1981). Innstilling fra industrikomitéen om industripolitiske retningslinjer for de nærmeste år fremover (St.meld. nr. 54), Innst. S. nr. 232 (1980–81), avgitt 10.4.1981.
- Jacobsen, K. D. (1964). *Teknisk hjelp og politisk struktur*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, K. D. (1965). Informasjonstilgang og likebehandling i den offentlige virksomhet. *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 6, 147–160.
- James, H. (2001). *The End of Globalization. Lessons from the Great Depression*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Knutsen, H. (Red.) (2013). *Utsyn over norsk landbruk – Tilstand og utviklings-trekk 2013*. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF).
- Kolle, N. (2014). Staten og lønnsomhetsproblemet. I N. Kolle (Red.), *En næring i omforming 1880–1970. Norges fiskeri- og kysthistorie bind 3* (s. 515–531). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.
- Kolle, N. (Red.) (2014). *Havet, fisken og oljen – 1970–2014*. Bind 4 i Norges fiskeri- og kysthistorie. Bergen: Fagbokforlaget.
- Konow, C. (1945). *Tørrfiskhandel. En faglig utredning om Tørrfiskhandel fra 1914 til 1945 med særlig henblikk på omsetningsformene i mellomkrigstiden*. Bergen: A/S John Griegs Boktrykkeri.
- Krishna, K., Erzan, R. & Tan, L. H. (1994). Rent Sharing in the Multi-fibre Arrangement: Theory and Evidence from U.S. Apparel Imports from Hong Kong. *Review of International Economics*, 2(1), 62–73.
- Krugman, P. (1988). *EFTA and 1992*. Geneva: EFTA Occasional Paper No. 23.
- Krugman, P., Obstfeld, M. & Melitz, M. (2010). *International Economics: Theory and Policy*. Boston: Pearson.
- Landbruks- og matdepartementet (2011). *Mat, makt og avmakt - om styrkeforholdene i verdikjeden for mat*. (NOU 2011: 4). Oslo: Departementenes servicesenter.
- Landbruks- og matdepartementet (2012). *Landbruks- og matpolitikken: Velkommen til bords*. (St.meld. nr. 9 (2011–2012)). Oslo: Departementenes servicesenter.

- Langhelle, O. & Rommetvedt, H. (2004). The role of parliament in international relations and WTO negotiations: the case of Norway. *World Trade Review*, 3(2), 189–223.
- Langhelle, O. (2001). WTO-forhandlingene – et utenrikspolitisk møtested for norsk innenrikspolitikk? Avveiningen mellom landbrukets defensive og fiskerinæringens offensive interesser. Stavanger: RF – Rapport 2001/232.
- Langhelle, O. (2005). WTO-forhandlingene: Norske fiskeri- og landbruksinteresser i skyggen av utviklingslandene. Stavanger: RF – Rapport 2005/088.
- Langhelle, O. (Red.) (2014). *International Trade Negotiations and Domestic Politics: The Intermestic Politics of Trade Liberalization*. London: Routledge.
- Laursen, J. & af Malmborg, M. (1995). The Creation of EFTA. I T. B. Olesen (Red.), *Interdependence versus Integration. Denmark, Scandinavia and Western Europe 1945–1960* (s. 197–212). Odense: Odense University Press.
- Lie, A. & Veggeland, F. (2010). *Globalisering og matpolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Limão, N. (2005). Trade policy, cross-border externalities and lobbies: do linked agreements enforce more cooperative outcomes?, *Journal of International Economics*, 67(1), 175–199.
- Lund, C. (1977). *Det norske tollvesenets historie fra 1814 til 1940*. Oslo: Direktoratet for toll og særavgifter.
- Lundestad, G. (1985). Nasjonalisme og internasjonalisme i norsk utenrikspolitikk: Et faglig-provoserende essay. *Internasjonal Politikk*, 43(1), 39–54.
- Låstad, Ø. (2012). Det franske spørsmål. Traktatforhandlinger og politisk økonomi 1845–1865 (Masteroppgave, Universitetet i Bergen). Bergen: Universitetet i Bergen.
- Marsh, P. T. (1999). *Bargaining on Europe. Britain and the First Common Market*. New Haven: Yale University Press.
- McCarl, B. A. & Spreen, T. H. (1980). Price Endogenous Mathematical Programming as a Tool for Sector Analysis. *American Journal of Agricultural Economics*, 62, 87–107.
- Melchior, A. (1993). Helping your industry at the greatest cost. The story of Norwegian textile quotas. Oslo: NUPI, Research Report No. 171, 117s.
- Melchior, A. (1997). *On the Economics of Market Access and International Economic Integration*. Oslo: Universitetet i Oslo, Sosialøkonomisk institutt, økonomiske doktoravhandlinger nr. 36.
- Melchior, A. (2002). EUs utvidelse og handelsvilkårene for norsk fiskeriekspport. Oslo: NUPI-notat nr. 639.
- Melchior, A. (2005). The Norwegian import regime for agriculture. Oslo: NUPI, NUPI-notat nr. 684, www.nupi.no.
- Melchior, A. (2006). The Most and the Least Favoured Nations: Norway's Trade Policy in Perspective. *The World Economy*, 29(10), 1329–46.
- Melchior, A. (2007). WTO eller EU-medlemskap? Norsk fiskerinæring og EUs handelsregime. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

- Melchior, A. (2015). Internasjonale handelsavtaler 2015 – trender og utfordringer. *Magma* 2015(5), 30–43.
- Melchior, A. & Johnsen, Å. (2011). *Forhandlingsrunden i WTO: Tollreduksjoner for norsk sjømateksport*. Oslo: NUPI, NUPI-rapport, mai 2011, www.nupi.no.
- Melchior, A., Rich, K. & Perry, B. (2012). *Norsk handel med det fattigste: Mellom profitt og utviklingspolitikk*. Oslo: NUPI-rapport, februar 2012, 142p., www.nupi.no.
- Milward, A. S. (1996). *Britain's Place in the World. A historical inquiry into import controls 1945–60*. London: Routledge.
- Mittenzwei, K. & Gaasland, I. (2008). *Dokumentasjon av Jordmod: Modellbeskrivelse og Analyser* (Rapport 2008:3). Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF).
- Montgomery, A. (1921). *Svensk tullpolitik 1816–1911*. Stockholm: I. Marcus Boktryckeri.
- Moravcsik, A. & Vachudova, M. A. (2003). National Interests, State Power, and EU Enlargement. *East European Politics and Societies*, 17(1), 42–57.
- Muthoo, A. (1999). *Bargaining Theory with Applications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nash, J. (1950). The Bargaining Problem. *Econometrica*, 18.
- Nash, J. (1953). Two-Person Cooperative Games. *Econometrica*, 21.
- NHO (1990). *Fisk og EF*. Oslo: NHOs Europaserie nr. 3.
- Nordbø, E. (1991a). Redegjørelse for Stortinget 12.3.1991 om EØS-forhandlingene. I Utenriksdepartementet, *UD-informasjon* (3–14), 18:2007 (2).
- Nordbø, E. (1991b). Redegjørelse for Stortinget 16.5.1991 om EØS-forhandlingene. I Utenriksdepartementet, *UD-informasjon* (1–10), 1991 (16).
- Nordbø, E. (1991c). Redegjørelse for Stortinget 15.8.1991 om EØS-forhandlingene. I Utenriksdepartementet, *UD-informasjon* (3–11), 1991 (23).
- Nordbø, E. (1991d). Handelsminister Eldrid Nordbøs redegjørelse for Stortinget 24. oktober 1991 om EØS-forhandlingene. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Nordisk økonomisk samarbeidsutvalg (1957). *Nordisk økonomisk samarbeid. Rapport fra Det nordiske økonomiske samarbeidsutvalg. Generell del. Plan for et utvidet økonomisk samarbeid*. Oslo: J. Chr. Gundersen.
- Nordisk økonomisk samarbeidsutvalg (1958). *Nordisk økonomisk samarbeid. Tilleggsrapport fra Det nordiske økonomiske samarbeidsutvalg. Generell del: vareområdene. Vedlagt Nordisk Råd 6. sesjon 1958 Oslo. Supplementsbind*. Stockholm 1959, 144–158.
- Nordisk økonomisk samarbeidsutvalg (1959). *Nordiskt ekonomisk samarbete. Tilleggsrapport II från Nordiska ekonomiska samarbetsutskottet*. Stockholm: Gundersen.
- Norum Ur, L. (2015). *Tariff Rate Quotas – Free Trade or Non-Tariff Barriers? The Case of Norwegian Seafood Exports to the EU*. (NUPI rapport 844). Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- NUPI & Norstella (2014). *Transatlantisk frihandel og Norge*. Oslo: NUPI, rap-

- port nr. 7/2014, 152 s. Forfattere NUPI: S. Ø. Johansen, P. B. Maurseth, H. Medin, A. Melchior, U. Sverdrup, M. G. Theie; forfattere Norstella: O. G. Hermansen, T. Borge-Olsen.
- Nyhamar, T. (2011). Norsk utenrikspolitikk: Nasjonal internasjonalisme? I J. Hovi & R. Malnes (Red.), *Anarki, makt og normer. Innføring i internasjonal politikk*. (s. 149–165). Oslo: Abstrakt forlag.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2015). Norge og EU enige om EØS-midler og tollfrie fiskekvoter (pressemelding 20. Juli 2015). Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- OECD (1973). *Liberalising Fisheries Markets. Scope and Effects*. Paris: OECD.
- OECD (2014). *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation*. Paris: OECD.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pedersen, J. L. (2012). Det nordiske forhandlingsfællesskab under Kennedy-runden 1964–1967 (Masteroppgave, Københavns Universitet). København: Københavns Universitet.
- Pettersen, I. & Kjuus, J. (2011). Stor prisforskjell – med naturlige, politiske og strukturelle forklaringer. I I. Pettersen & T. S. Gabrielsen (Red.), *Dagligvarehandel og mat 2011. Perspektiver for verdikjedene for matvarer* (s. 87–112). Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF).
- Pettersen, I. (2013). Konkurransedyktige verdikjeder for mat: Robuste svar på økende kostnadsulempe. I I. Pettersen (Red.), *Dagligvarehandel og mat 2013* (s. 159–180). Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF).
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games. *International Organization*, 42(3), 427–460.
- Rubinstein, A. (1982). Perfect Equilibrium in a Bargaining Model. *Econometrica*, 50.
- Rubinstein, A., Safra Z. & Thomson, W. (1992). On the Interpretation of the Nash Bargaining Solution and Its Extension to Non-Expected Utility Preferences. *Econometrica*, 60.
- Rye, L. (2015). EFTA's quest for free trade in Western Europe (1960–92): Slow train coming. *EFTA Bulletin. The European Economic Area. Past, present and future*, July 2015, 4–17.
- Ræstad, A. (1913). Norges handels- og skipsfartstraktater. Samlet og gjengitt paa norsk med anmerkninger, henvisninger og registre. Kristiania: J. W. Cappelens Forlag.
- Ræstad, A. (1914). *Handelspolitik*. Kristiania: J. W. Cappelens forlag.
- Ræstad, A. (1924). Hvad toll er. Tolltariffkommissionens mindretalls innstilling. Forkortet og omarbeidet av Arnold Ræstad. Kristiania: Den norske frihandelsforening.

- Rålm, P. C. (Red.) (2014). *Mat og industri 2014*. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF).
- Schattschneider, E. E. (1935). *Politics, Pressure and Tariffs*. New York: Prentice-Hall.
- Schelling, T. C. (1956). An essay on bargaining. *American Economic Review*, 46(3), 281–306.
- Schwok, R. (2014). What strategies to overcome the current impasse between Switzerland and the European Union? *Revue Europeenne*, 14.10.2014, hentet fra <http://www.etudes-europeennes.eu/accueil/what-strategies-to-overcome-the-current-impasse-between-switzerland-and-the-european-union.html>.
- Sebenius, J. K. (1983). Negotiation arithmetic: adding and subtracting issues and parties. *International Organization*, Volume 37.
- Sebenius, J. K. (2002). International Negotiation Analysis. I V. A. Kremenyuk (Red.), *International Negotiation. Analysis, Approaches, Issues* (s. 229–255). San Francisco: Jossey-Bass.
- Seip, J. A. (1971). *Ole Jacob Broch og hans samtid*. Oslo: Gyldendal.
- Solhaug, T. (1976). *De norske fiskeriers historie 1815–1880*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sonne, L. (2007). *Nordek. A Plan for Increased Nordic Economic Co-operation and Integration 1968–1970*. Helsinki: The Finnish Society of Science and Letters.
- Spagnolo, G. (1999). Issue Linkage, Delegation, and International Policy Co-operation, mimeo.
- Statistisk sentralbyrå (1972–1994). *Varehandelsstatistikk*, forskjellige utgaver. Oslo: Statistisk sentralbyrå. Hentet fra www.ssb.no.
- Statistisk sentralbyrå (1991). *Statistisk Årbok 1991*. Hentet fra <http://www.ssb.no/a/histstat/aarbok/1991.pdf>
- Statistisk sentralbyrå (2013). *Matvarer, drikkevarer og tobakk. Prisinivå i europeiske land 2012*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Steinbach, A. (2014). Price Undertakings in EU Anti-dumping Proceedings – an Instrument of the Past? *Journal of Economic Integration*, 29(1), 165–187, <http://dx.doi.org/10.11130/jei.2014.29.1.165>.
- Storli, E. (2001). «Det första steget på en för unionens förderflig väg». Norge, Sverige og handelstraktatene med Spania 1892 (Hovedoppgave, NTNU). Upubl.: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Syse, J. P. (1990). Stortingets debatt om handelsministerens redegjørelse om EFTA/EF-prosessen. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/taler-og-artikler-av-tidligere-statsministre/jan-p.-syse/1990/stortingets_debatt_om_efta_ef_prosessen.pdf
- Tamnes, R. (1997). *Oljealder 1965–1995. Norsk utenrikspolitikk historie bind 6*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tande, T. (1957). *Norsk fiskeripolitikk. En analyse av fiskerinæringens utvikling siden 1920*. Oslo: Studiefellesskapet Samfunn og Næringsliv.

- Tekstilfabrikkenes forening (1981). Norsk teko-industri besøker Østen. Rapport fra en studiereise til Kina, Japan, Sør-Korea, Hong Kong og Thailand. Oslo: Tekstilfabrikkenes forening.
- Timmer, M. P., Erumban, A. A., Los, B., Stehrer, R. & de Vries, G. J. (2014). Slicing Up Global Value Chains. *Journal of Economic Perspectives*, 28(2), 99–118.
- Toldkomiteen (1906). Indst. S. XII Indstilling frå tollkomiteen angaaende toldtariffen frå 1ste april 1906. I *Stortingsforhandlinger* 6a, 1905–06.
- Tollison, R. D. & Willett, T. D. (1979). An economic theory of mutually advantageous issue linkages in international economics. *International Organization*, Volume 33.
- Tollkomiteen (1927a). Innst. S. nr. 100 Innstilling fra tollkomiteen om tollavgifter. I *Stortingsforhandlinger* 6a, 1927.
- Tollkomiteen (1927b). Innst. S. C. (1927). Innstilling fra tollkomiteen om fastsettelse av enkelte tollsatser tjenlige som forhandlingsgrunnlag i traktater fremmede stater. I *Møter for lukkede dører i Stortinget 1925–1939*, Stortingsarkivet 2000 (CD-ROM).
- Tolltariffkommisjonen (1923). Innstilling om tolltariffens revisjon med bilag, avgitt av den kgl. Tolltariffkommisjon oktober 1923. Vedlagt St.prp. nr. 5 (1924) Om tollavgifter. I *Stortingsforhandlinger* 2a, 1924.
- Tracy, M. (1989). *Government and Agriculture in Western Europe, 1880–1988*. New York: New York University Press.
- Traktatkomiteen (1891). Innstilling fra den kongelige Traktatkomite angaaende Handels- og Søfartstraktaterne med Frankrige og Spanien. I *Stortingsforhandlinger* 2b, 1891.
- Utenriksdepartementet (1928). St.prp. nr. 87 (1928) Om godkjennelse av en i Varsjava den 26de april 1928 undertegnet tilleggsprotokoll til handels- og sjøfartstraktaten mellom Norge og Polen av 22de desember 1926. I *Møter for lukkede dører i Stortinget 1925–1939*, Stortingsarkivet 2000 (CD-ROM).
- Utenriksdepartementet (1933). St.prp. nr. 74 (1933) Om godkjennelse av en handelsoverenskomst mellom Norge og det Forente kongeriket Storbritannia og Nord-Irland med protokoll m.v. I *Stortingsforhandlinger* 2a, 1933.
- Utenriksdepartementet (1935a). St.prp. nr. 10 (1935) Om godkjennelse av tilleggsprotokoll til Handels- og Sjøfartskonvensjonen mellom Norge og Portugal. I *Møter for lukkede dører i Stortinget 1925–1939*, Stortingsarkivet 2000 (CD-ROM).
- Utenriksdepartementet (1935b). St.prp. nr. 18 (1935) Om godkjennelse av en i Warszawa 8. januar 1935 undertegnet tilleggsprotokoll (nr. 2) til handels- og sjøfartstraktaten mellom Norge og Polen av 22. desember 1926 og tilleggsprotokollen av 26. april 1928, samt de i forbindelse dermed utvekslede fortrolige noter. I *Møter for lukkede dører i Stortinget 1925–1939*, Stortingsarkivet 2000 (CD-ROM).
- Utenriksdepartementet (1935c). St.meld. nr. 31 (1935) Om noteutveksling

- mellom Norge og Frankrike av 3. april 1935 angående handelsforbindelsen mellom de to land. I *Møter for lukkede dører i Stortinget 1925–1939*, Stortingsarkivet 2000 (CD-ROM).
- Utenriksdepartementet (1938). St.meld. nr. 17 (1938) Om visse tollspørsmål i sammenheng med kontingenteringsavtalen med Frankrike av 22. desember 1937. I *Møter for lukkede dører i Stortinget 1925–1939*, Stortingsarkivet 2000 (CD-ROM).
- Utenriksdepartementet (1948). St.prp. nr. 70 (1948) Om midlertidig tiltredelse av Generalavtalen om Tolltariffer og Handel, undertegnet i Genève 30. oktober 1947. I *Stortingsforhandlinger* 2a, 1948.
- Utenriksdepartementet (1950). St.meld. nr. 21 (1950) Om utarbeidelse av de norske frilister. I *Stortingsforhandlinger* 2b, 1950.
- Utenriksdepartementet (1951). St.meld. nr. 59 (1951) Om frigjøringen av den europeiske handel. I *Stortingsforhandlinger* 2c, 1951.
- Utenriksdepartementet (1952). St.meld. nr. 32 (1952) Om varebytte og betalingsavtalene i tiden 1945–1951. I *Stortingsforhandlinger* 2b, 1952.
- Utenriksdepartementet (1954). St.meld. nr. 66 (1954) Om internasjonale handels- og betalingsproblemer og om Norges bilaterale varebytte- og betalingsavtaler i tiden 1952–1953. I *Stortingsforhandlinger* 2c, 1954.
- Utenriksdepartementet (1957). St.meld. nr. 45 (1957) Om planene for et europeisk frihandelsområde. I *Stortingsforhandlinger* 2c, 1957.
- Utenriksdepartementet (1959–60). St.prp. nr. 75 (1959–60) Om samtykke til ratifikasjon av konvensjonen av 4. januar 1960 om opprettelse av Det Europeiske Frihandelsforbund med tilknyttet protokoll. I *Stortingsforhandlinger* 2a, 1959–60.
- Utenriksdepartementet (1961–62a). St.meld. nr. 15 (1961–62) Om det Europeiske Økonomiske fellesskap og de europeiske markedsproblemer. I *Stortingsforhandlinger* 3a, 1961–62.
- Utenriksdepartementet (1961–62b). St.meld. nr. 67 (1961–62) Om Norges stilling til Det Europeiske Økonomiske Fellesskap og de europeiske samarbeidsbestrebelse. I *Stortingsforhandlinger* 3c, 1961–62.
- Utenriksdepartementet (1962–63a). St.meld. nr. 61 (1962–63) Om utbyggingen av samarbeidet i Det Europeiske Frihandelsforbund (EFTA). I *Stortingsforhandlinger* 3c, 1962–63.
- Utenriksdepartementet (1962–63b). St.prp. nr. 49 (1962–63) Om ikraftsetting av norske tollinnrømmelser som følge av de internasjonale tollforhandlinger i Genève 1960–61 under Generalavtalen om tolltariffer og handel. I *Stortingsforhandlinger* 2b, 1962–63.
- Utenriksdepartementet (1963–64). St.meld. nr. 6 (1963–64) Om den fortsatte utbygging av samarbeidet i Det Europeiske Frihandelsforbund (EFTA). I *Stortingsforhandlinger* 3a, 1963–64.
- Utenriksdepartementet (1966–67a). St.meld. nr. 33 (1966–67) Om samarbeidet i Det Europeiske Frihandelsforbund (EFTA). I *Stortingsforhandlinger* 3b,

- 1966–67.
- Utenriksdepartementet (1966–67b). St.meld. nr. 86 (1966–67) Om Norges forhold til de europeiske fellesskap. I *Stortingsforhandlinger* 3c, 1966–67.
- Utenriksdepartementet (1967–68). St.prp. nr. 21 (1967–68) Om samtykke til avgivelse av erklæring om godkjenning av resultat av handelsforhandlingene i Genève 1964–67 under Generalavtalen om tolltariffer og handel (GATT), slik dette fremgår av Sluttakt av 30. juni 1967 med deri nevnte dokumenter. I *Stortingsforhandlinger* 2, 1967–68.
- Utenriksdepartementet (1969–70). St.meld. nr. 92 (1969–70) Om Norges forhold til de nordiske og europeiske markedsdannelser. I *Stortingsforhandlinger* 3d, 1969–70.
- Utenriksdepartementet (1969–70a). St.prp. nr. 60 (1969–70) Om Islands tiltredelse til EFTA og om ratifikasjon av avtale av 12. desember 1969 om et nordisk industrialiseringsfond for Island. I *Stortingsforhandlinger* 2, 1969–70.
- Utenriksdepartementet (1969–70b). St.meld. nr. 92 (1969–70) Om Norges forhold til de nordiske og europeiske markedsdannelser. I *Stortingsforhandlinger* 3d, 1969–70.
- Utenriksdepartementet (1970–71). St.meld. nr. 90 (1970–71) Om Norges forhold til de europeiske fellesskap. I *Stortingsforhandlinger* 3c, 1970–71.
- Utenriksdepartementet (1971–72). St.meld. nr. 50 (1971–72) Om Norges tilslutning til De Europeiske Fellesskap. I *Stortingsforhandlinger* 3c, 1971–72.
- Utenriksdepartementet (1972–73). St.prp. nr. 126 (1972–73) Om samtykke til ratifikasjon av Avtalen mellom Norge og Det Europeiske Økonomiske fellesskap og Avtale mellom Norge og medlemsstatene i Det Europeiske Kull- og Stålfellesskap og Det Europeiske Kull- og Stålfellesskap. I *Stortingsforhandlinger* 2c, 1972–73.
- Utenriksdepartementet (1973–74). St.prp. nr. 109 (1973–74) Om samtykke til ratifikasjon av en avtale mellom Norge og Finland undertegnet 22. februar 1974, vedrørende handelen med jordbruks- og fiskevarer. I *Stortingsforhandlinger* 2b, 1973–74.
- Utenriksdepartementet (1979–80). St.prp. nr. 25 (1979–80) Om samtykke til ratifikasjon av de tekster som krever dette og ellers godkjenning av resultatet av handelsforhandlinger i Genève 1973–79 under Generalavtalen om Tolltariffer og Handel (GATT), slik dette fremgår av de derav følgende dokumenter. I *Stortingsforhandlinger* 2a, 1979–80.
- Utenriksdepartementet (1980–81a). St.prp. nr. 83 (1980–81) Om samtykke til ratifikasjon av en avtale mellom Norge og Sverige, undertegnet 4. desember 1990, vedrørende handelen med jordbruksvarer. I *Stortingsforhandlinger* 2a, 1980–81.
- Utenriksdepartementet (1980–81b). St.prp. nr. 90 (1980–81) Om samtykke til å inngå en avtale av 27. februar 1980 mellom Kongeriket Norge og Det Europeiske Økonomiske Fellesskap om fiskerier. I *Stortingsforhandlinger* 2a, 1980–81.

- Utenriksdepartementet (1986–87). St.prp. nr. 15 (1986–87) Om samtykke til ratifikasjon av tilleggsprotokoller m.v. til Norges avtaler med Det Europeiske Økonomiske Fellesskap og Det Europeiske Kull- og Stålfellesskap i tilknytning til Portugals og Spanias tiltredelse til De Europeiske Fellesskap fra 1. januar 1986. I *Stortingsforhandlinger* 2a, 1986–87.
- Utenriksdepartementet (1989–90). St.prp. nr. 77 (1989–90) Om samtykke til godkjenning av vedtak i EFTAs Råd av 14. juni 1989 om liberalisering av handelen med fisk i EFTA, og tilhørende endringer i EFTA-konvensjonen. I *Stortingsforhandlinger* 2b, 1989–90.
- Utenriksdepartementet (1992). *Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde. Særskilt vedlegg nr. 1.* (St.prp. nr. 8 (1991–92)). Oslo: Departementenes servicesenter.
- Utenriksdepartementet (1993–94a). St.prp. nr. 65 (1993–94) Om resultatet av Uruguay-runden (1986–93) og samtykke til ratifikasjon av Avtale om opprettelse av verdens Handelsorganisasjon (WTO) m.m. I *Stortingsforhandlinger* 2f, 1993–94.
- Utenriksdepartementet (1993–94b). St.meld. nr. 40 (1993–94) Om medlemskap i Den europeiske union. I *Stortingsforhandlinger* 3d, 1993–94.
- Utenriksdepartementet (1994–95). St.meld. nr. 49 (1994–95) Om dei fiskeriavtalane Noreg har inngått med andre land. I *Stortingsforhandlinger* 3d, 1994–95.
- Utenriksdepartementet (2011). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). Samtykke til inngåelse av avtale med Den europeiske union (EU) om utvidet handel med landbruksvarer etter EØS-avtalens artikkel 19. Prop. 62 S (2010–2011) Tilråding fra Utenriksdepartementet av 14.1.2011 (Regjeringen Stoltenberg II).
- Utenriksdepartementet (2012). *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU* (NOU 2012: 2). Utredning fra et utvalg oppnevnt av Utenriksdepartementet 7. januar 2010 (Europautredningen). Avgitt til Utenriksdepartementet 17. januar 2012. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Utenriksdepartementet. (2015). Globalisering og handel. Muligheter og utfordringer for Norge i handelspolitikken (Meld. St. 29 (2014–15)). Avgitt 29.5.2015.
- Utenrikskomiteen (1984). Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomitéen om Norges importpolitikk for tekstil- og konfeksjonsvarer. Spørsmålet om norsk tilslutning til GATT's avtale om internasjonal handel med tekstiler (MFA) (St. meld. nr. 60). Innst. S. nr. 278 (1983–84), avgitt 28.5.1984.
- van Roon, G. (1989). *Small States in Years of Depression: the Oslo Alliance, 1930–1940.* Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Vatn, A. (1989). Landbrukspolitikk og regional spesialisering. Effekten av kanaliseringspolitikken i norsk landbruk. Ås: Norges landbrukshøgskole, Melding Nr. 60.
- Veggeland, F. (1999). *WTO og EU som rammer for norsk matpolitikk.* Arena

- Working Papers 99/14.
- Veggeland, F. (2004). *Internasjonalisering og styring av matpolitikk. Institusjoners betydning for statens atferd og politikk* (Doktoravhandling, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo). Oslo: Universitetet i Oslo.
- Vollan, O. (1956). *Den norske klippfiskhandels historie*. Førde: Øens forlag.
- Wedel Jarlsberg, F. (1932). *Reisen gjennom livet*. Oslo: Gyldendal forlag.
- Woolcock, S. (2012). The Treaty of Lisbon and the EU as an actor for international trade. I A. Guzman & J. Pauwelyn (Red.) (2012), *International Trade Law*. New York: Aspen Publishers. Aspen casebook series. ISBN 9781454805397.
- WTO (2003, 19. desember). *Minutes of the meeting. Held in the Centre William Rappard on 26–28 May 2003*. Hentet fra [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=\(+%40Symbol%3d+tn%2fma%2fm%2f*+\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(+%40Symbol%3d+tn%2fma%2fm%2f*+)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true).
- WTO, ITC (International Trade Centre), & UNCTAD (2014). *World Tariff Profiles 2014*. Tilgjengelig på www.wto.org.
- Zartman, W. I. (2002). The Structure of Negotiation. I V. A. Kremenyuk (Red.), *International Negotiation. Analysis, Approaches, Issues* (s. 71–84). San Francisco: Jossey-Bass.
- Ørvik, N. (1953). Norge i brennpunktet. Fra forhistorien til 9. april. Bd. 1: handelskrigen. Oslo: Johan Grundt Tanum Forlag.

Stikkord

A

ACTA 67
antidumping 50, 65, 71, 114, 122,
147, 195, 208
anvendt toll 22

B

bestevilkårsklausul, bestevilkårsbe-
handling 133, 184, 187, 191,
197
bilaterale avtaler 79, 114, 145, 159,
211, 215, 222–223
blandede avtaler 65–66
blå boks 117, 120, 123
Borten-regjeringen 141, 148
Bratteli-regjeringen 148–149, 210
Brundtland-regjeringen 152, 177,
206
bundet toll 22–23, 30, 137
business as usual 68, 79, 83, 221

D

defensive interesser 49, 50, 61
den jordbruksbaserte verdikjeden
35, 39, 43, 45, 57
den nordiske klausul 207, 211, 215,
221, 224, 229

E

EEAS 29, 65, 68, 70, 77, 83
EEC 130, 139, 147, 153
EFTA 26, 32, 59, 62, 69, 105, 115,
126, 130–131, 142, 156, 158,
161, 181, 208, 214
EU-kommisjonen 65, 67, 71, 135,
147, 157, 166, 216

EU-medlemskap 23, 26, 62, 79,
141, 147
Europaparlamentet 62, 64, 67–68,
158
EUs utvidelse 32, 60
EØS-avtalen 23, 29, 50, 67, 113, 126
EØS-forhandlingene 155, 161
EØS-midler 28, 64, 76, 81, 114,
128, 180

F

fangst 27, 54, 155, 179–180, 189
fangstkvoter for fisk 47, 76–77, 111,
114, 151, 164, 179, 244
fellesgoder 35, 41, 56
Fiskebrevet 50–51, 150, 163
fiskehermetikk 134, 143, 150, 163,
183, 193, 195, 197
fiskeressurser 23, 26
fiskerigrense 133, 149
fiskeriminister 110, 112, 116, 118,
149, 152
flernivåspill 100
folkeavstemning 26, 79, 130, 150
forhandlingslikevekt 30
forhandlingsløsning 89
forhandlingsrom 87, 89
forhandlingsteori 23, 86
fransk brennevin 191, 198
frihandel for fisk 25–26, 29, 64, 77,
81, 130, 139, 153, 163, 171
frihandelsavtaler 77, 86, 112, 114,
126, 210
frihandelsstatus 131, 142
Frihandelsutvalget 148, 150,
152–153, 236

G

GATT 22, 31, 112, 116, 130, 133,
151, 205, 216, 225
globalkvoter 209–210, 219, 229
green room 216
GSP 70

H

handelsminister 25, 124, 134, 138,
142, 144, 148, 155, 203, 209
handelssanksjoner 95–97, 200
handlingsrom 117, 125, 223, 228
havbruk 147
hetvin 190–191, 199
Hovedavtalen for jordbruket 109
håndhevelse av avtaler 96

I

importforbud 132, 198
importkvoter 130–131, 137, 145,
194–195, 197, 198, 209
importkvoter for landbruk 50, 79,
113, 136
importrestriksjoner 49, 116, 203,
208, 220
importvern for landbruket 38, 43,
116, 130, 132–133, 135, 138,
145, 182, 188, 190
indirekte kobling 28
institusjoner 24, 29–30, 59, 73, 78,
108, 158, 162, 168, 221, 229
INTA 68–69, 73
interessekonflikt 87, 100–101, 188

K

kamptoll 192–193
kanaliseringspolitik 22, 183
klippfisk 183–184, 191
knapphetsrente 213, 218
komplementære saker 87, 96
komplementær strategi 56
kvotereduksjoner 165, 215, 221

L

laksesaken 121
landbrukspolitik, jordbrukspolitik
21, 38, 40, 49, 55, 60, 107, 109,
118, 152
landbruksproteksjonisme 25, 39, 69,
115, 132, 188
lavprisimport 205, 207, 211, 218
Lisboa-traktaten 29, 59, 64
lobbyorganisasjoner, interessegrupper
35, 37, 74, 87, 101, 112, 123,
198, 208, 226
Lugano-konvensjonen 159
Luxemburg-erklæringen 159, 161,
167

M

matvaresuverenitet 110
megalaterals 33
mellomriksloven av 1874 185
MFA – multifiberavtalen 31, 112,
207–208, 214, 218, 222, 226
midlertidig fullmaktslov 132
minimum viable production 207
multilateral 32, 51, 106, 130–131,
133, 159, 197, 214, 216, 220

N

NAMA 119–121, 127
Nash-produkt 90
Nashs forhandlingsløsning 90
negativ kobling 131, 182–183
Norden 31, 44, 134–135, 207, 216,
221
nordisk tollunion, NORDØK 26,
130, 138, 149, 153
nordlig landbruk 152
Nordli-regjeringen 206, 210
næringsmiddelindustrien 38, 44

O

OEEC 130–131, 136
 offensive og defensive interesser 23,
 50, 105–106, 119, 127
 oppdrettsloven 111
 ostetollen 30, 68–69, 75, 79

P

Pareto-optimal 89, 91
 partiell likevekt 41
 politisk økonomi 36, 57, 154
 positiv kobling 25, 107
 pressmiddel 86–87, 94, 220
 proteksjonisme 21, 24, 70, 108,
 135, 164, 183, 186, 189, 195,
 205, 214, 220, 227
 Protokoll 9 50, 114, 126, 180

R

ratifikasjon 65, 100, 162, 215
 ressursadgang 27, 139, 156, 166,
 174

S

sakskobling 23, 25, 30, 86, 107,
 131, 155, 182, 220, 221, 226
 samfunnsøkonomisk effektivitet 87
 sekvensielle forhandlinger 102
 sidebetaling 90, 99
 signalisering 99
 spesialiseringsindeks 61–62
 spillteori 90, 97
 statshandelsland, handelsavtaler 202
 strategisk delegering 100
 strukturfondene 77, 168
 subsidier 39, 40, 55, 110, 116, 132,
 141, 148, 187, 210, 226
 suverenitet 133, 146, 154
 synergistisk 25, 113, 118, 183
 Syse-regjeringen 163
 særordninger 148–149, 229

T

teko-industrien 205–206
 teko-proteksjonismen 30, 81, 205,
 213, 215, 217, 229
 tekstilkvoter 30, 207
 TFEU 64, 66–67
 Tokyo-runden 135, 220–221
 tolleskalering 150, 189
 toll for sjømateksporten 26, 28, 35,
 51, 77, 111, 114, 134, 155, 175,
 182–183, 185, 193
 tollfrie kvoter 50–51, 74, 77–78,
 113–114, 128, 144, 146, 151
 tollreduksjoner 131, 135, 144
 tollsatser for landbruk 22, 25, 41,
 50, 55, 117, 131
 Tolltariffkommisjonen 188–189,
 246
 tonivåspill 87, 100, 106, 205, 215,
 219, 229
 TTIP 33, 61, 66, 83
 tvisteløsning 79, 121, 128
 tørrfisk 20, 51, 151, 183–184, 189,
 194, 200

U

unionen med Sverige 21, 184, 186
 Uruguay-runden 22, 30, 65, 117,
 123, 135, 207, 220
 uthalingsstrategi 98
 utviklingsland 30, 70, 119, 208,
 214, 218, 220

V

valutareguleringsloven av 1946 132
 varebytteavtaler 195
 velferdsgevinst 48, 56
 velferdstap 35, 42, 57, 212
 verdikjeder 35
 verdiskapning 55
 veterinæravtalen med EU 27

W

Willoch-regjeringen 210
WTO 22, 33, 40, 55, 65, 105, 116,
121, 131, 208, 210

Ø

økonomisk og sosial utjevning 63,
161, 168, 170, 180
Øst-Europa, handelsavtaler 203,
208–209



INTERNASJONAL HANDEL har helt siden vikingtiden vært viktig for norsk økonomi. Selv om enigheten om hovedlinjene i norsk handelspolitikk har vært stor, finnes det også motsetninger. Ett dilemma er at offensive og konkurransedyktige eksportnæringer (som sjømat) ønsker en liberal handelspolitikk for å få tilgang til andre lands markeder, mens defensive næringer (som landbruk) frykter konkurranse og ønsker beskyttelse. Hvordan skal politikere og myndigheter ta hensyn til begge næringer på en gang? Er Norges beskyttelse på landbruksområdet til skade for eksportnæringer som sjømat, eller kan de ulike interessene ivaretas i full harmoni?

Denne boken presenterer for første gang en dyptgående og tverrfaglig analyse av interessekonflikter i norsk handelspolitikk, med bidrag fra økonomi, historie og statsvitenskap. Den spenner fra historiske til dagsaktuelle problemstillinger, og inneholder omfattende materiale om norsk handelspolitikk de siste 150 år. Økonomiske virkninger av proteksjonisme og avveininger mellom offensive og defensive interesser blir analysert, samt organiseringen av forhandlinger og effekten av å koble sammen forskjellige saksområder.

Boken henvender seg til alle som trenger å forstå norsk og internasjonal handelspolitikk – hvordan den er blitt utformet, og hvordan den i fremtiden bør utformes. Både studenter og praktikere vil ha stor nytte av boken.

ARNE MELCHIOR (dr.polit.) er seniorforsker og leder for forskningsgruppen for internasjonal økonomi ved NUPI (Norsk utenrikspolitisk institutt).

ULF SVERDRUP (dr.polit.) er direktør ved NUPI (Norsk utenrikspolitisk institutt).

ISBN 978-82-15-02605-3



9 788215 026053

ØMSLAG AV STIAN HOLE

UNIVERSITETSFORLAGET.NO