

# 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.

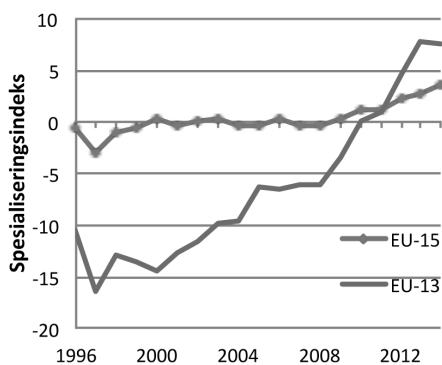
EUs landbrukspolitikk var i utgangspunktet den mest kostbare av EUs felles politikkområder – for eksempel gikk mer enn 70 prosent av EUs fellesbudsjett i 1985 til landbrukspolitikken. En langsom reformprosess over de siste 20 år har ført til at denne andelen er blitt redusert til under 50 prosent i 2004 og under 40 prosent i 2013.<sup>48</sup>

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](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.



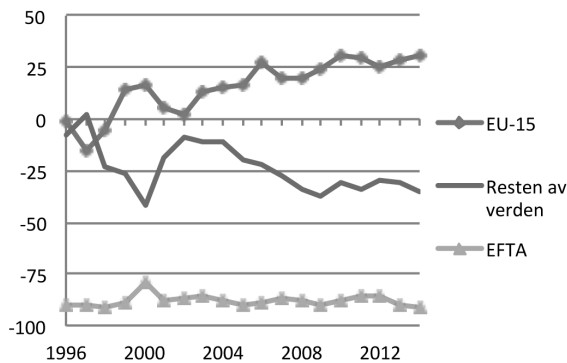
Figur 3.1: Landbruksvarer – spesialisering for gamle og nye EU-medlemmer 1996–2014. Datakilde: WITS/COMTRADE.

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.<sup>49</sup> 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 bearbeidede varer fra Norge på kort sikt, kan liberalisering bety at andre og mer konkurransedyktige leverandører for bearbeidet 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.<sup>50</sup> 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.<sup>51</sup>

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.<sup>52</sup> 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.<sup>53</sup> 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.<sup>54</sup> Da EØS-midlene ble kraftig øket for 2004–2009, krevde Polen endret fordelingsnøkkel og blokkerte forhandlingene i ni måneder, inntil EU-kommisjonen ga seg.<sup>55</sup> 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.<sup>56</sup> 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.<sup>57</sup> 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](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.<sup>58</sup> 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,<sup>59</sup> 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.<sup>60</sup> 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.<sup>61</sup> 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.<sup>62</sup> 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.<sup>63</sup> 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

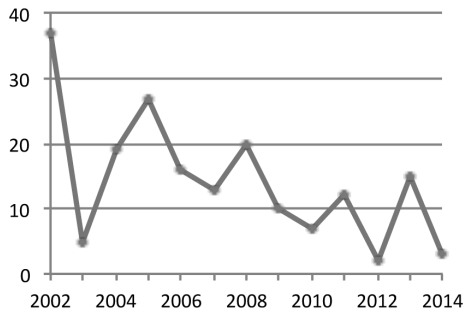
Mens Norge generøst har økt lønningene, med oljepriser over hundre dollar per fat inntil nylig, har EU siden 2009 kjempet mot krise og arbeidsløshet. For EU-28 sank BNP i 2009 med 4,4 prosent, og det var først i 2014 at nivået igjen var høyere enn i 2008, og ledigheten er stor.<sup>64</sup> Enkelte EU-land, 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

---

<sup>64</sup> Basert på data fra [ec.europa.eu/eurostat](http://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).<sup>65</sup> 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-komité 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

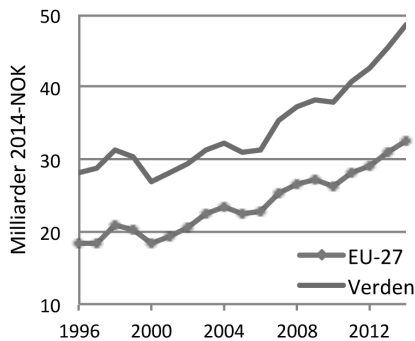
Norge har i 2015 handelspolitiske forhandlinger med EU på tre ulike områder: fisk, landbruk og EØS-midler. Norge har også konsultasjoner med EU på en rekke andre områder, men vi fokuserer her på disse tre, som er mest relevant for handelspolitikken. Vi skal i det følgende omtale de tre områdene, og dernest 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.<sup>66</sup> 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.<sup>67</sup>

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, gjenstår 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.<sup>68</sup> 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.»<sup>69</sup> 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.<sup>70</sup> 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.<sup>71</sup> 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.<sup>72</sup>

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.<sup>73</sup>

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.<sup>74</sup> 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>
<b>Andel i prosent av EU-28</b>						
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).