

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.

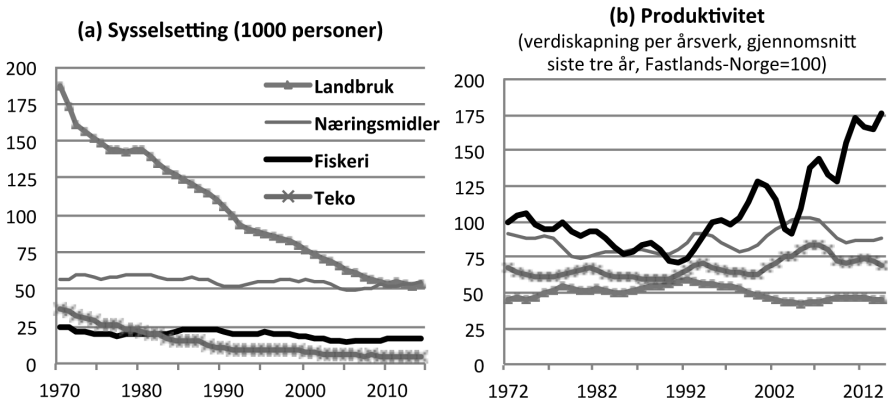
Offensive og defensive næringer

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

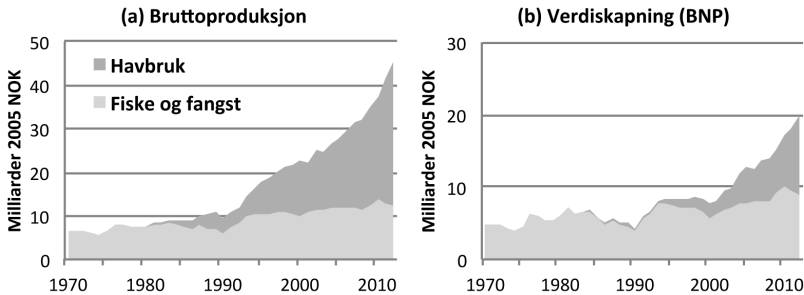
Figur 1.1 viser at fiskerinæringen er relativt liten målt i sysselsetting, men at det har vært en eksepsjonell økning i produktiviteten etter 1990, og derfor også vekst i fiskerinæringens andel av BNP (se tabellvedlegg). Verdiskapningen i fiskerisektoren er i dag større enn for landbruksnæringen, og 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 toll 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 landbrukspolitik. 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 tilbakestille 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 taktskifte 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 sakskobling 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-, bekleknings- 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.