

Nasjonal politikk og internasjonale forhandlinger

Norsk handelspolitikk etter 1995

Arild Aurvåg Farsund og Oluf Langhelle

Innledning

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

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

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

Teoretiske perspektiver

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sektorpolitikkenes betydning for norske posisjoner i handelspolitikken

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

Jordbrukspolitikken

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

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

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

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

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

Fiskeri- og havbrukspolitikken

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

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

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

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

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

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

Handelspolitikk som utenrikspolitikk

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

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

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

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

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

Fiskeri- og jordbruksinteressene i handelspolitikken

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

EØS – påvirker, men integrerer ikke fiskeri- og jordbrukshensyn

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

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

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

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

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

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

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

Frihandelsavtalene gjennom EFTA – fisk og landbruk, men adskilt

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De norske innspillene til forhandlingsoppstarten inneholdt imid-

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

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

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

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

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

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

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

Oppsummert kan vi slå fast at de internasjonale forhandlingene har

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

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

Laksesaken mot EU i WTO

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

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

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

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

Fisk mot landbruk, eller?

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

Politisk og administrativ samordning i regjeringen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Politisk samordning i Stortinget

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

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

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

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

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

Hvem har mest innflytelse av fisk og landbruk?

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

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

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

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

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

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

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

Takk til

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