

KAPITTEL 6

Fisk versus landbruk i Norges handelsforhandlinger, 1947–1994

Hans Otto Frøland

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

Introduksjon

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

GATT-forhandlingene

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

OEEC-forhandlingene

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nordisk tollunion

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

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

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

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

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

91 Island erstattet Finland i denne prosessen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Frihandelsforbundet EFTA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Forhandlinger om tiltredelsestraktater og handelsavtale med EF/EU

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sluttvurderinger: kontinuitet og brudd i interesseavveiningen

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

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

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

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

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