

KAPITTEL 7

Sakskoblinger i EØS-forhandlingene (1990–91)

Lise Rye

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

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

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

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

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

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

Innledning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Den økonomiske integrasjonsprosessen mellom EFTA og EF

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EØS-forhandlingene

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

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

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

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

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

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

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

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

107 Ibid.

Det norske kravet om full markedsadgang for fisk

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EFs kobling mellom markedsadgang og ressursadgang

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fiskeriforhandlingene

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

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

114 Ibid.

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

116 Alle grupper møttes månedlig. Fiskerispørsmålene ble behandlet av arbeidsgruppe

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Marsmøtet ga ingen løsning. På fiskeriområdet holdt EF fortsatt

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

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

121 Ibid.

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

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

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

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

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

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

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

126 Ibid.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fra full markedsadgang til konkrete forbedringer

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

¹³¹ *Dagens Næringsliv*, 24. september 1991.

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

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

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

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

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

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

134 «VG mener», 19. oktober 1991.

135 Ibid.

136 Ibid.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

141 Ibid.

142 Ibid.

143 Ibid.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Konklusjon

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

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