

KAPITTEL 8

Markedsadgang for fisk før 1960

Hans Otto Frøland

Norge har i bilaterale handelsforhandlinger ikke møtt den negative koblingen mellom fiskeeksport og landbruksimport som preget andre halvdel av det 20. århundret. Det har riktignok vært koblinger til landbruksvarer som vin, sukker og korn, men dette er varer som Norge uansett har importert, og de har ikke truet «gårdsnær» produksjon i Norge. Kapitlet tar utgangspunkt i Norges latente interesse for å lette markedsadgangen for fisk i utlandet. Det viser Norges handelspolitiske strategier og de ulike koblinger som forhandlingsmotpartene har knyttet til den norske fiskeeksportinteressen. Det har vært stor variasjon i koblingene. I vareassortementet finnes bl.a. både sprit, kull, kanoner og tekstiler, men også en skipsfartslinje.

Introduksjon

Fiskeeksport har vært et dominerende innslag i norsk handel gjennom århundrer. Å fremme fiskeeksporten var en latent interesse for den nye nasjonalstaten etter at Stortinget vedtok en mer frihandelsorientert tolltariff i 1842. Den fiskalt begrunnede eksporttollen på fisk ble derfor bygd gradvis ned inntil den ble avskaffet i 1893 (Lund, 1977, s. 308). Særlig fra 1865 søkte Norge å fremme interessen gjennom handelstraktater med andre stater. Frøland viser i kapittel 6 hvordan interessen for å verne landbruket mot import preget Norges internasjonale handelsforhandlinger i 50-årsperioden fra 1945 til 1995. Den negative koblingen til landbruksvernet eksisterte ikke i hundreåret forut. Faktisk søkte Norge å fremme et eksportjordbruk før første verdenskrig (Espeli, 2014). I mellomkrigstiden ble imidlertid land-

brukseksport stadig vanskeligere på grunn av tiltagende internasjonal proteksjonisme (Tracy, 1989). Det hjemlige presset for beskyttelse av landbruket tiltok da innenfra, men Norge innførte et relativt svakt importvern for landbruket (Espeli, 2008). Før den såkalte kanaliseringspolitikken for kornproduksjon ble innført i 1950-årene, var heller ikke korn regnet som særlig sensitiv vare. Fraværet av en negativ kobling til landbruket åpnet rom for et videre spekter av koblinger i internasjonale handelsforhandlinger enn det som var mulig etter 1945. Vi skal se at import av landbruksvarer tidvis var inkludert i koblingene, men da som en positiv synergistisk kobling som fremmet muligheten for en avtale, som vist av Harstad i kapittel 4. De handelspolitiske forhandlingene før 1940 var også rent bilaterale. Mer omfattende preferanseordninger som frihandelsforbund og tollunioner var ikke aktuelt. Dermed slapp Norge også unna den negative koblingen mellom fiskeeksportinteressen og motpartenes interesser for adgang til Norges fiskeressurser.

Forhandlinger under unionsbetingelser

Fisk og fiskeprodukter var sammen med trelast og skipsfart de tre viktigste eksportsektorene da Norge var i union med Sverige. Trygve Solhaug anslå at fiskeeksporten utgjorde nærmere 5 prosent av Norges BNP i 1870, noe lavere ved århundreskiftet (Solhaug, 1976, s. 670). Det er vanskelig å anslå presist andelen av den totale fangsten som ble eksportert, men den var uansett høy. Eksporten omfattet ikke bare tørrfisk, klippfisk, saltet sild, ferskfisk og hermetikk, men også tran, sildolje og sildemel. De viktigste markedene for klippfisk var de latinske landene i Sør-Europa. Storbritannia var det viktigste markedet for ferskfisk som laks, makrell og sild, men mot århundreskiftet ble Tyskland og Sverige også viktige ferskfiskmarkeder.

Tollettelser for fisk og fiskeprodukter hadde permanent prioritet i Norges handelsavtaleforhandlinger med fremmede stater etter at frihandelen slo gjennom i det europeiske traktatsystemet i 1860. Handelstraktater var imidlertid utenrikspolitikk, og det var et vedvarende problem at Norge måtte forhandle sammen med unionspartneren Sverige. Sverige hadde nemlig begrenset fiskeeksport. Mens Norge

derfor ville tjene mest på fremmede staters tollinnrømmelser for fisk, ville Sverige måtte betale mest for å oppnå innrømmelsene. Sverige var nemlig et større marked, og den fremmede staten som unionen forhandlet med, prioriterte alltid sine eksportinteresser på det svenske markedet. Løsningen på denne svensk-norske koalisjonskonflikten ble gjerne at unionen ikke drev frem målrettede tollettelser for fisk i bytte mot egne spesifikke tollinnrømmelser, men nøyde seg med å kreve bestevilkårsbetingelser hos motparten som ga garanti mot tolldiskriminering.

Prinsippet om bestevilkårsbehandling var blitt introdusert i den fransk-britiske handelsavtalen i 1860. Frankrike hadde gitt tollettelser for britisk fiskeeksport, som også Belgia, Italia, Preussen og Sveits dro nytte av i avtaler med Frankrike de neste årene (Marsh, 1999). Den svensk-norske unionen koblet seg på dette bestevilkårsregimet gjennom handelsavtalen med Frankrike i 1865. Det var et problem sett med norske øyne at den fransk-britiske avtalen ikke omfattet tørrfisk, klippfisk og sild. Når unionspartnerne samtidig prioriterte trelast- og sjøfartsinteresser overfor Frankrike – en vare de begge hadde sterke interesser for å få solgt – måtte Norges interesse for å inkludere flere fiskeprodukter vike (Indre-Departementet, 1865; Låstad, 2012). Det frihandelsorienterte bestevilkårsregimet i 1860-årene medførte bare marginale forbedringer for norsk fiskeeksport.

Unionens bestevilkårsløsning kom imidlertid under press da proteksjonismen igjen bredte seg fra andre halvdel av 1870-årene. Frihandelsideologien sto svakere i Sverige enn i Norge. Koalisjonsproblemene i unionen kom dermed straks til overflaten. Unionens forhandlinger om ny handelsavtale med Frankrike i 1881 er illustrerende. Frankrike meldte oppsigelse av 1865-avtalen i 1876. I 1877 skrev Ole Jacob Broch, som skulle bli norsk forhandlingsleder: «Jeg har begyndt at angribe de franske Toldsatser paa vor Fisk, navnlig Klippfisk og Sild, der aldeles hindre Indførelsen deraf fra os» (Seip, 1971, s. 574). Norge ville prioritere tollettelser for fisk, men som i 1865 hadde Norge to ytterligere forhandlingsmål: tollettelser for trelast og en sjøfartsklausul som sikret svensk-norske handelsskip samme vilkår som franske. Mens både Sverige og Norge hadde interesse av tollettelser for trelast, var det primært Norge som var interessert i lettelse for fisk og sjøfart. Det franske motkravet om tollettelser for sin silkeproduksjon var derfor

lett å godta for Norge, men ikke for Sverige. Billigere importert silke kunne nemlig bli en alvorlig trussel mot de svenske silkeveveriene. Etter intern krangel i koalisjonen ga imidlertid svenskene etter og aksepterte tollettelser for silke. Unionens traktat med Frankrike ble denne gang brakt i havn med tollettelser for norsk fiskeeksport (Seip, 1971, s. 573–578). Norge gikk seirende ut av koalisjonskrangelen.

Det samme skjedde under forhandlingene med Spania i 1883. Mens Spania var det viktigste markedet for norsk klippfisk, hadde Sverige få eksportinteresser i landet. Norge hadde inngått en traktat med Spania i 1871, men som i 1865-avtalen med Frankrike hadde ikke den gitt Norge særlige fordeler for fiskeeksporten (Vollan, 1956, s. 272). Spania var nå villig til å bytte egne tollettelser for fisk mot svensk-norske tollettelser for vin. Mens nordmennene var tilbøyelig til å akseptere lavere vintoll siden gevinsten var stor for fiskeeksporten, strittet svenskene imot siden importtollen på vin hadde stor fiskal betydning. Koalisjonsproblemet ble først forsøkt løst ved at Sverige for første gang var villig til å la Norge forhandle en separattraktat. Dette var teknisk mulig siden mellomriksloven av 1874 etablerte Norge og Sverige som et frihandelsområde, ikke som tollunion. De to statene hadde derfor ulik tolltariff. Sveriges økonomiske betenkelighet overfor norske separattraktater var begrunnet i at utenlandske varer kunne importeres med lav toll til Norge, for så i neste omgang å konkurrere ut tilsvarende svensk produksjon innenfor frihandelsområdet. Men vintollen var alene begrunnet i fiskalhensyn, ikke beskyttelsesbehov. Spanjolene avlo imidlertid tilbudet om separattraktat for Norge siden det norske markedet var for lite. Tollinnrømmelser for klippfisk forutsatte at den norsk-svenske unionen utgjorde et marked for spansk vin, hevdet de. Utfallet ble at både Sverige og Spania tilpasset sine krav om vintollens nivå tilstrekkelig til at partene inngikk en traktat (Indre-Departementet, 1883). Også i dette tilfellet kom derfor Norges eksportinteresser godt ut av traktatforhandlingene. I 1885 inngikk Norge og Sverige en tilsvarende traktat med Portugal, som i hovedsak fulgte avtalen med Spania (Indre-Departementet, 1885).

Eksemplene ovenfor viser at koalisjonskonflikten med Sverige ble løst til Norges fordel når de to ikke lenger kunne håndtere den interne konflikten ved å begrense kravet til bestevilkårsbehandling. Sverige var villig til å strekke seg et stykke på vei når forhandlingsmotparten

koblet norske krav om markedsadgang for fisk til motytelser hvor kostnadene i særlig grad ble lagt på Sverige. Det er vanskelig å ta endelig stilling til om Norge kunne ha oppnådd større lettelser for fisk ved å forhandle på egen hånd.

Separatforhandlinger i unionstiden

Nettopp motivert i troen på større gjennomslag, hadde en traktatkomité oppnevnt av Stortinget i 1882 foreslått at Norge burde kreve egne handels- og sjøfartstraktater med fremmede stater. Dette skjedde med Spania i 1892, med Sveits i 1894 og med Belgia og Portugal i 1895 (Ræstad, 1913, s. 276). Basert i stor grad på Storli (2001), skal vi se nærmere på den viktigste traktaten for fiskeeksporten – avtalen med Spania.

Spania hadde i 1887 gått med på å forlenge 1883-traktaten med den svensk-norske unionen til 1892. Utgangspunktet for forhandlingene var at proteksjonismen hadde vunnet frem i den svenske Riksdagen i 1888 og at Sverige bare ventet på at Frankrike og Spania skulle si opp handelsavtalene slik at den svenske importtollen kunne heves (Montgomery, 1921, s. 170–198). Avtalen med Portugal ville automatisk opphøre når avtalen med Spania ble oppsagt.

Sverige erkjente Norges eksportinteresser og de derav følgende koalitionsproblemene, og motsatte seg derfor ikke at unionspartnere forhandlet separattraktater. Dermed kunne Norge reforhandle traktater med Frankrike og Spania etter at de i 1891 hadde sagt opp handelsavtalene med den svensk-norske unionen med virkning fra 1892. Mens Frankrike ikke ville forhandle om toll før nasjonalforsamlingen hadde en fullstendig ny tolltariff på plass, med den konsekvens at de fleste tollposisjoner for norsk fisk fikk forhøyet toll, startet Norge forhandlinger med Spania i 1892 (Indre-Departementet, 1892a).

Ikke uventet var tollettelser for fiskeeksport blant de viktigste norske forhandlingsmålene. Fisk utgjorde 94 prosent av Norges eksportverdi til landet, og 98 prosent av fiskeeksporten besto av klippfisk. Den spanske nasjonalforsamlingen hadde vedtatt en proteksjonistisk tolltariff i 1891 som kraftig forverret betingelsene for klippfiskeeksporten. Før 1883 hadde importtollen på klippfisk vært 25,50 pesetas per

100 kg. Handelsavtalen med den svensk-norske unionen i 1883 hadde brakt den ned i 18 pesetas. Den nye tolltariffen i 1891 hadde så hevet den til 36 pesetas. Stigningen på 100 prosent ga den norske klippfisknæringen grunn til bekymring. Som i dag kunne uttalelsene være spissformulerte. Handelsforeningen i Kristiansund hevdet at den norske vestkysten ville ligge øde om ikke Norge lyktes å bringe klippfisktollen ned til sitt gamle nivå. Internt i næringen mente sentrale eksportører at næringen kunne leve med en toll rundt 20–23 pesetas. De fryktet likevel at utenlandske eksportører skulle oppnå vesentlig bedre betingelser enn de norske (Storli, 2001, s. 87).

Norge forventet at spanjolene igjen ville kreve tollettelser for sin veksport. Spansk veksport til Frankrike hadde nemlig stoppet opp på grunn av en handelskonflikt. Problemet for Norge var at handelsavtalen av 1883 allerede hadde etablert et så lavt tollnivå på vinimporten at fiskale hensyn tilsa en heving. Samme hensyn gjaldt for importert frukt. Norge vurderte derfor å tilby lavere importtoll på salt, men fryktet at Spania ville avvise dette i visshet om at spanske eksportører uansett ville få solgt sitt salt i Norge. Som forventet av slo spanjolene enhver lettelse for sin salteksport, men krevde lettelse for sin frukt- og veksport for å redusere klippfisktollen. Situasjonen kunne fort ende i lås. Norge vurderte derfor en mer defensiv løsning, nemlig å utelukkende be om bestevilkårsklausul for klippfisk og tremasse. Fordelen ville være at Norge da slapp å gi tollinnrømmelser samtidig som man hadde garanti for at Norge alltid fikk den gunstigst mulige tollsatsen for sine prioriterte eksportvarer. Ulempen var at klippfisktollen kunne forbli høy, om ikke prohibitiv. Spanjolene kunne da finne på å etterspørre andre varer til erstatning for klippfisk.

Det som ble løsningen på konflikten, var opprinnelig foreslått av den spanske generalkonsulen i Bergen. I forberedelsene til forhandlingene hadde han foreslått å opprette en direkte dampskipslinje mellom Norge og Spania for å få ned transportkostnadene på importert klippfisk. Allerede i det første møtet etter at Spania hadde brakt saken på bordet, krevde de at Norge alene skulle subsidiere ruten. I uformelle møter innrømmet den spanske forhandlingslederen at han kunne foreslå klippfisktollen senket ned til 24 pesetas per 100 kg om han fikk dampskipslinjen å dekke seg bak (Wedel Jarlsberg, 1932, s. 131–132). I Kristiania var regjeringen villig til å strekke seg i bytte mot en slik

tollreduksjon. Næringen hadde uformelt signalisert at det foreslåtte nivået var å leve med. Stortinget vedtok motytelsen, den subsidierte dampskipslinjen (Indre-Departementet, 1892b, 1892c). Avtalen var at denne såkalte spanskelinjen skulle besøke Spania minst én gang i måneden. Den dekket også Portugal og etter hvert Italia. Derav ble den etter hvert omtalt som «middelhavslinjen». Den var i drift til andre verdenskrig, men subsidiene forsvant tidligere (Konow, 1945, s. 181–183). Da Norges sjefsforhandler Fritz Wedel Jarlsberg kom tilbake til Norge, ble han invitert til Kristiansund for å motta hyllest (Vollan, 1956, s. 315).

Det er vanskelig å få øye på noen interessekonflikt mellom fiskeeksport på den ene siden og importvern for landbruket på den andre i unionstiden. Fra midten av århundret bygde Norge ned importtollen på landbruksvarer, og fra 1869 var f.eks. korntollen avviklet. Mellomrikslovene fra 1827, som regulerte handelen mellom Norge og Sverige inntil 1897, fremmet norsk fiskeeksport til Sverige og svensk eksport av korn og mel til Norge. Fra 1827 opererte partene med halv toll på disse vareslagene, og fra 1874 var de tollfrie. I motsetning til Sverige, som gjeninnførte korntoll i 1888, motsatte Norge seg dette. Norges avvisning av korntoll og tilbakeholdenhet overfor proteksjonisme var en av begrunnelsene for at Sverige sa opp mellomriksloven med virkning fra 1897 (Ihlen, 1957). Derimot vedtok Stortinget en beskjeden smørtoll i 1888, som var første steg i retning landbruksproteksjonisme. I 1890-årene ble også kjøtt og meieriprodukter inkludert i tollbeskyttelsen, men fortsatt i begrenset grad. Tolltariffkommisjonen, som Stortinget nedsatte, anbefalte bare moderat proteksjonisme (Den parlamentariske Toldtariffkommissjon, 1897). Stortinget forhøyet og utvidet importtollen for landbruksvarer ytterligere, i 1905 også omfattende korn (Hovland, 1990; Toldkomiteen, 1906). Men den nye beskyttelseslinjen fra 1888 var moderat og langt på vei ineffektiv (Espeli, 2008, s. 215–218). Landbruksvernet skapte aldri dilemma i traktatforhandlingene. Den strukturelle forklaringen på dette er enkel. Norges import av kjøtt og meierivarer kom i hovedsak fra Danmark, som i liten grad importerte fisk fra Norge.

1920-årene: eksportstrategi for fisk

Fiskeeksportens relative betydning for Norges BNP var naturlig nok mindre enn på 1800-tallet på grunn av industriveksten etter århundreskiftet, men dens andel av samlet norsk eksport forble høy. Eksportens betydning for bruttoproduktet i næringen ble liggende høyt. Mellom 80 og 90 prosent av fangstvolumet gikk til eksport (Hovland & Haaland, 2014). Samtidig var markedene i hovedtrekk de samme (Tande, 1957, s. 362–493). Italia tok det meste av tørrfiskeeksporten, Spania og Portugal det meste av klippfiskeeksporten, mens Storbritannia og Tyskland var de viktigste ferskfiskmarkedene. De storpolitiske spenningene mellom Tyskland og Storbritannia påvirket fiskeeksporten. I 1915, under første verdenskrig, inngikk nøytrale Norge en hemmelig avtale med Storbritannia som la grunnlaget for at britene kjøpte mesteparten av den norske fangsten til gunstige priser for Norge (Berg, 1995, s. 197–201, 241). Under andre verdenskrig utpekte Tyskland Norge til hovedleverandør av fisk. Eksportandelen forble derfor høy også under den tyske okkupasjonen (Finstad, 2014).

Tolltariffen som Stortinget hadde vedtatt etter unionsoppløsningen i 1905 gjorde Norge moderat proteksjonistisk, men dette gjaldt for industrien mer enn for landbruket (Espeli, 2014). Tolleskalering hadde vært praktisert siden tolltariffen i 1842, men var nå hovedprinsippet i den nye tolltariffen. Nødvendige innsatsvarer skulle være tollfrie, mens innenlandsk bearbejdede varer skulle beskyttes. Beskyttelsen ble relativt sett styrket gjennom ny tolltariff i 1927, ikke minst for landbruket. De nye tollsatsene imøtekom landbrukets krav om likestilling med industrien, men også fiskale hensyn i statsfinansielt vanskelige tider (Espeli, 2008, s. 220). De dominerende eksportinteressene gjorde likevel Norges tollvern mindre påtrengende enn i mange andre europeiske land, og Stortingets flertall ønsket derfor bare moderat beskyttelse (Lund, 1977, s. 118–120). Stortingsbehandlingen av de mer prinsipielle sider bygde på en omfattende innstilling (Tolltariffkommisjonen, 1923). Spørsmålet om hvorvidt økt tollvern for landbruket ville svekke Norges interesse for å forhandle lettere markedsadgang for fiskeprodukter gjennom den koblingen som preget tiden etter andre verdenskrig, var imidlertid ingen eksplisitt problemstilling i den prinsipielle diskusjonen om tollforhøyelsenes fordeler og ulemper (Finans- og tolldepartementet, 1927).

Det eneste utsagnet under de store tollpolitiske debattene i 1920-årene hvor interessen for fiskeeksport veies mot innenlandske vernehensyn, er å finne i tolltariffkommisjonens innstilling fra 1923. Der påpekte det frihandelsorienterte mindretallet at «en gjennomgaaende skjerpelse av vaart beskyttelsessystem ikke kan annet enn resultere i motsvarende byrder for vaare eksportnæringer og særlig for vaar fiskeribedrift [...]» (Ræstad, 1924, s. 89). Utsagnet viste imidlertid til økt tollbeskyttelse rent allment, ikke primært til den skjerpede beskyttelsen av landbruket. Beskyttelse av landbruket var da heller aldri et tungtveiende hensyn når Norge forhandlet bilaterale handelsavtaler i 1920-årene. Gjennom hele tiåret la Norge sterk vekt på å øke fiskeeksporten til de europeiske landene. Det var et kontinuerlig mål å vinne markeder særlig i de nye landene i Øst-Europa og gjenopprette markedet i Sovjetunionen etter at dette var tapt gjennom den russiske revolusjonen i 1917. Under de vanskelige forholdene etter første verdenskrig forhandlet Norge derfor delvis kredittbaserte fiskesalgskontrakter med Russland, Tyskland, Finland og Polen i visshet om at betalingene var generelt usikre (Finans- og tolldepartementet, 1926).

Handelskonflikt med «vinlandene»

Den første store markedskonflikten som involverte norsk fiskeeksport, var likevel selvforskyldt. Handelskonflikten med «vinlandene» Spania, Portugal og Frankrike mellom 1919 og 1927 ble et mareritt for Norge, både politisk og økonomisk (Fure, 1996, s. 163–168; Hovland, 2014, s. 214–216). Den ble fremprovosert av at Norge i 1921 innførte forbud mot omsetning av hetvin og brennevin. Hetvinsforbudet rammet Spania og Portugal, mens brennevinsforbudet rammet Frankrike. Norge var likevel et mindre marked for «vinlandenes» alkoholeksport, mens særlig Spania og Portugal var dominerende markeder for norsk klippfiskeeksport. Den samlede eksportverdien for de to landene utgjorde 62 prosent av Norges samlede klippfiskeeksport. Allerede i 1920 oppnevnte Norge en traktatdelegasjon som skulle forhandle løsninger med «vinlandene». Norge forsøkte å få bestevilkårsbetingelser for klippfiskeeksporten hos alle tre. Det gikk ikke uten innrømmelser.

Først ut var forhandlinger med Frankrike i 1921. For å få bestevilkårsbehandling for fisk i Frankrike, aksepterte Norge en stor årlig importkontingent for fransk brennevin (400 000 liter konjakk) så lenge forbudet var i kraft. I 1922 aksepterte Norge også en stor årlig importkontingent for spansk hetvin (500 000 liter). Spania hadde umiddelbart svart på forbudet med å heve tollsatsen for importert klippfisk fra 24 til 46 prosent. Senere ble maksimalsatsen hevet til 72 prosent samtidig som det ble lansert forslag om å heve den til 120 prosent (Konow, 1945, s. 51). Norge byttet importkontingenten mot minimumsatsen på 36 prosent uten garanti om bestevilkårsbehandling. Avtalen med Spania var såpass urovekkende at Stortinget ga regjeringen i oppgave å utrede alternative løsninger på handelskonflikten. Da det viste seg at Portugal krevde en årlig norsk importkontingent på 850 000 liter hetvin, valgte Stortinget i 1923 å oppheve hele hetvinsforbudet i bytte mot bestevilkårsbetingelser for norsk klippfisk i Portugal. Dermed forsvant importkontingentene. Selv om brennevinsforbudet ble omgjort først i 1927, er det samlet sett ingen tvil om at Norges interesse for fiskeeksport trumfet avholdsinteressen da Stortinget etter hvert erkjente de handelspolitiske konsekvensene av alkoholforbudet. Importkontingentene ble tatt ut av handelsavtalene, mens bestevilkårsklausulene for klippfisk besto. Først i 1929 innrømmet også Spania bestevilkår for norsk klippfisk (Fuglum, 1995, s. 229–600).

Men koblingen mellom norsk klippfisk og «vinlandenes» alkohol fortsatte også etter 1927. I 1929 truet Portugal med mottiltak fordi norske myndigheter hadde tillatt oppspriting av norsk fruktvin for konsum. I frykt for å tape marked, truet derfor Portugal med å kreve større kontingentkjøp av og nedsatte priser på sin hetvin. Norge la umiddelbart vekk oppsprittingsplanen. Stats- og utenriksminister Mowinckel ga følgende begrunnelse i en hemmelig orientering til Stortinget: «Vi har av hensyn til våre store klippfiskinteresser instruert vår sendemann i Lissabon om, at hvis Portugal sørger for at det portugisiske klippfiskmarked mest mulig blir forbeholdt de norske eksportører, vil den norske regjering i tilfelle anbefale at oppspriting av den norske fruktvin ikke gjenopptas.»¹⁴⁶ Erfaringene med «vinlandene» noen år tidligere fristet ikke til gjentakelse.

146 Stortingsarkivet (Oslo), Møter for lukkede dører i Stortinget 9.2.1929.

Koblingen mellom alkohol og fisk kan også observeres i noen få andre tilfeller. Et mer kuriøst eksempel er at Ungarn i 1928 krevde at den norske regjeringen skulle «anbefale» – i realiteten befale – Vinmonopolet til å starte salg av ungarsk vin. I bytte fikk Norge bedre vilkår for fiskeeksporten. Særlig viktig var det for Norge at Ungarn lot norsk saltvannsfisk av alle slag som var nedfelt i olje eller tomat få de samme importbetingelsene som søreuropeiske sardiner.¹⁴⁷

Sildeforhandlinger med østeuropeiske land

Avtalen med Ungarn i 1928 var ledd i den offensive strategien for å eksportere mer fisk til Øst-Europa. Det var særlig tre produktvarianter som sto i sentrum. Den ene var saltet sild. Den andre var «nedlagt brisling», dvs. hermetisert brisling i olje markedsført som «norske sardiner». Den siste var «kippers», dvs. røkt og flekket sild nedlagt uten olje eller annen tilsetning. I tillegg til Ungarn, hadde regjeringen blinket ut Tsjekkoslovakia, Tyskland og Polen som særlige innsatsområder. Da Stortinget i 1927 vedtok den nye norske tolltariffen, ønsket regjeringen å innføre såkalte kamptollsatsar. Det innebar å sette satsene høyt for derved å legge inn et «prutningsmonn» i forhandlingene. Formålet var å bevege de østeuropeiske statene til å senke tollene for de nevnte fiskeproduktene (Tollkomiteen, 1927b). Problemet var at før Stortinget vedtok de nye kamptollsatsene, hadde Tyskland akseptert å gi Norge de ønskede tollreduksjoner i bytte mot at landet ble «behandlet hensynsfullt» i den nye norske tolltariffen. Stortingets tollkomité hadde blinket ut satsene for skotøy som kamptoll overfor Tyskland. Den eksisterende tollsatsen på sko var kr 2 per enhet. Komitéflertallet ville ut fra beskyttelseshensyn øke den til kr 3,60, men samtidig sette satsen til kr 4,20 for å få et forhandlingsgrunnlag overfor Tyskland. Siden en mer enn fordobling av satsen vanskelig kunne oppfattes som hensynsfull behandling, ville sannsynligvis Tyskland trekke tilbake sine innrømmelser på fisk. Resultatet ble derfor at Stortinget erstattet skotøy med leketøy som kamptoll overfor Tyskland. Leketøy hadde mindre betydning for Tyskland

¹⁴⁷ Stortingsarkivet (Oslo), Møter for lukkede dører i Stortinget 18.1.1933.

enn sko. Dermed opprettholdt Tyskland sine tollinnrømmelser for norsk fisk.¹⁴⁸ Også i avtalen med Tsjekkoslovakia i 1928 fikk «norske sardiner» behandling som søreuropeiske.

Koblingene som ble gjort i handelsavtalen med Polen var i særdeleshet kompliserte. Norge hadde bedt om avtaleforhandlinger i 1921. Polen aksepterte å starte forhandlinger i 1925, og partene underskrev den endelige avtalen i 1928. Norges hovedkrav var tollettelser på hermetisert brisling og at disse «norske sardiner» ble tatt inn i Polen på samme vilkår som sardiner fra middelhavslanene. Den polske forhandlingsdelegasjonen hadde isolert sett ikke problemer med å akseptere kravet. I løpet av 1925 ble partene enige om at Norge skulle få 60 prosent tollreduksjon for vårsild, 66 prosent reduksjon på «kippers» og samme tollvilkår for hermetisert brisling som Spania og Portugal fikk for sin. Samtidig fikk Norge garantert årlige innførselskontingenter for hver av kategoriene: 16 000 tonn for vårsild, 3000 tonn for «kippers» og 1500 tonn for «norske sardiner». Slik sett var utfallet best tenkelig for Norge. Spørsmålet var hva Norge måtte gi. Som motytelse krevde Polen først norsk tollnedsettelse på mineralske smøreoljer. Selv om flere norske næringer lenge hadde bedt om lavere priser på smøreoljer, avviste Norge det polske kravet. Norge kunne imidlertid akseptere egne forhandlinger om Polens sekundære krav, nemlig kjøp av 50 000 tonn polsk rug. Særforhandlingene om rugkjøpet ble ført i november 1925, og endte i en avtale full av hemmelige noter som sa at Norges provianteringsdirektorat skulle kjøpe 40 000 tonn. Det polske parlamentet avviste likevel avtalen. Etterspørselen var stor, og polske eksportører hadde solgt så store mengder rug at regjeringen ikke greide å samle mer enn 2500 tonn. Uten salget av rug ville Polen bare sitte igjen med en generell bestevilkårs klausul i Norge. Polakkene anså det som smått, og erstattet derfor de innrømmede tollnedsettelsene med et tilbud om tilsvarende bestevilkårsbehandling for norsk fisk i Polen. Norge måtte gi etter, og en gjensidig bestevilkårsavtale ble undertegnet i desember 1926.¹⁴⁹ Regjeringen høstet betydelig kritikk fra hermetikkfabrikantenes forening.

Med ny norsk tolltariff i 1927, måtte det forhandles om revisjoner med Polen. Stortinget valgte mineralsk smøreolje som kamptoll. Dette

148 Stortingsarkivet (Oslo), Møter for lukkede dører i Stortinget 24.6.1927.

149 Stortingsarkivet (Oslo), Møter for lukkede dører i Stortinget 28.1.1927.

hadde vært Polens primære krav i 1925, men Norge hadde da avvist kravet fordi tolltapet ville bli for stort. Men etter den sterke kritikken mot avtalen i 1926, hadde nå fiskeeksporten prioritet. Planen var å sette importtollen til 4 øre pr. kilo smøreolje, men forhandle den ned til 2 øre i bytte mot de tidligere innrømmede tollreduksjonene på fisk. I februar 1927 startet Polen og Norge nye forhandlinger. Løsningen ble at Polen gjenopprettet de tidligere fremforhandlede tollsatsene på norsk fisk i bytte mot en halvering av smøreoljetollen ned til 2 øre. Til erstatning for det opprinnelige rugkjøpet skulle Norge nå kjøpe 200 000 tonn polsk kull og i tillegg «vise godvilje» overfor polske fremstøt for å selge salt i Norge (Utenriksdepartementet, 1928). Avtalen la grunnlaget for at Polens andel av norsk kullimport økte kraftig de neste årene. Den ble forlenget også etter at Polen innførte ny tolltariff i 1932 (Utenriksdepartementet, 1935b).

De norske bestrebelsene for å vinne nye markeder omfattet også Sovjetunionen. Russland hadde vært en viktig importør før revolusjonen i 1917, og ikke bare på grunn av pomorhandelen over Finnmark. Siden Norge ikke anerkjente Sovjetunionen, fikk imidlertid Norge bare tilbud om en begrenset handelsavtale i 1921, hvor tollene på importert fisk var nærmest prohibitiv. Russerne manglet samtidig betalingsmidler, og foreslo derfor at løsningen for Norge kunne være å videreføre den type kredittsalg som var blitt gjennomført de første etterkrigsårene. I 1922, 1923 og 1924 valgte derfor Stortinget å gi statsgaranterte kreditter i håp om å få i gang fiskeeksporten til Russland. Kredittgarantiene muliggjorde norsk salg av sild, saltfisk og tørrfisk. Russerne betalte gjerne bare 34 prosent kontant (Handelsdepartementet, 1922, 1924).

Først etter Norges anerkjennelse av Sovjetunionen i 1924, var det utsikter til en ordinær handelsavtale med mer moderat toll. Sovjetunionen inviterte til forhandlinger, hvor Norges mål var å forhandle ned tollene, helst til null, innenfor en størst mulig importkvote. Åpningskravet var en kvote på en million tonn omfattende saltfisk, klippfisk, tørrfisk og sild. Russerne tilbød imidlertid bare en kvote på 300 000 tonn med de gjeldende tollsatsene. Derimot var russerne villig til å halvere tollene på sild og brisling nedlagt i olje. Norge hadde imidlertid krevd 90 prosent reduksjon. Da partene underskrev avtalen i 1925, var derfor uttellingen for Norge begrenset både når det gjaldt kvoter

og toll. Men Norge sikret seg bestevilkårsklausul for fiskeriprodukter.

I visshet om bestevilkårsstatus tross høyt tollnivå, hentet Stortinget frem igjen en statsgarantert kredittløsning. Håpet var at bedre kredittbetingelser skulle få russerne til å prioritere norsk fisk. Både i 1927 og 1928 garanterte Stortinget generøse kreditter til russerne som kjøpte norsk fisk (Handelsdepartementet, 1927, 1928a). Men russerne var mer interessert i norske metaller som kunne bidra til å innfri den første femårsplanen. I 1929 fikk derfor regjeringen Stortinget med på en ambisiøs plan, hvor den koblet statsgarantert salg av blant annet aluminium og nikkell til Sovjetunionen hvis de også kjøpte statsgarantert fisk (Handelsdepartementet, 1929). På denne måten fikk Norge solgt store kvanta fisk til Sovjetunionen de neste årene, selv om russerne hele tiden klaget på kvaliteten. I den samlede koblingen lå det også en norsk motytelse i kjøp av rug og hvete.¹⁵⁰ Dette var korn som Norge uansett importerte. Koblingen falt bort først i 1934, da Sovjetunionen selv begynte å produsere aluminium.

1930-tallet: norsk forsvar mot internasjonal proteksjonisme

Svaret på den internasjonale økonomiske krisen fra høsten 1929 var i alle land økt proteksjonisme. Tiltakene var mange: devalueringer og høyere importtoll samt innføring av importkvoter og valutalisensiering. De proteksjonistiske tiltakene representerte en stor trussel mot norsk fiskeeksport. Noen eksempler kan nevnes: I USA mobiliserte hermetikkindustrien den amerikanske dumpingloven av 1921 for å pålegge norsk hermetikk høyere toll. Tyskland hevet tollene fra 3 til 9 riksmark per kvantum enhet saltet sild, mens Belgia for første gang innførte en importkvote for norsk fisk. Frankrike innførte en «valutatoll» på norsk fisk på 15 prosent begrunnet i at Norge devaluerte kronen mens francen opprettholdt gullpariteten. De ulike beskyttelsestiltakene ledet gjerne til internasjonale forhandlinger om nye avtaler. Dette kom til å bli handelskvoteavtaler og etter hvert også rene varebytteavtaler finansiert gjennom et sentralisert clearing-regnskap.

¹⁵⁰ Stortingsarkivet (Oslo), Møter for lukkede dører i Stortinget 18.1.1933.

Med rette regnet nemlig de fleste land toll som et mindre effektivt beskyttelsesinstrument enn importkvoter i 1930-årene (James, 2001, s. 101–167).

Norge var ingen pådriver i «den handelspolitiske opprustningen», og deltok aktivt både i Folkeforbundet og i Nord-Europa for å begrense handelskriger gjennom kollektive avtaler (van Roon, 1989; Frøland, 2008). Samtidig hadde Norge betydelige overskudd på betalingsbalansen på grunn av skipsfartsinntektene, og ble dermed aldri presset til å innføre importkvoter ut fra egne valutapolitiske hensyn. Vi skal se nedenfor at det var importforpliktelser nedfelt i bilaterale handelsavtaler som tvang frem importkvoteregulering. Men også tollpolitisk var Norge forsiktig. Stortinget ga riktignok i 1932 regjeringen en fullmakt til midlertidig å forhøye tollsatser slik at de kunne brukes som kamptollsatser, men regjeringene syntes ikke å ha brukt fullmakten i særlig grad. Samtidig ga Stortinget regjeringen fullmakt til å avstå fra tollforhøyelser som Stortinget allerede hadde vedtatt. Norges tollforhandlinger var gjerne også svar på andre lands tolltiltak. Eksemplet Frankrike kan tjene til illustrasjon. I 1933 fikk Norge eliminert den såkalte valutatomtollen på 15 prosent som Frankrike hadde innført for norsk eksport etter at Norge i 1931 devaluerte kronen. Den franske beslutningen måtte imidlertid byttes mot utvalgte norske tollnedsettelsener. Da den franske francen så ble devaluert i 1936, krevde Norge kompensasjon for disse tollnedsettelsene. Frankrike avviste kravet med henvisning til at Norge hadde positiv handelsbalanse overfor Frankrike (Utenriksdepartementet, 1938).

Handelsavtalen med Storbritannia

Toll var hovedtema i forhandlingene om en handelsavtale med Storbritannia, men avtalen fikk også en kobling hvor Norge forpliktet seg til kvoteimport. Storbritannia var det viktigste ferskfiskmarkedet for Norge, og hadde siden 1860, om vi ser bort fra første verdenskrig, vært det mest konsekvente frihandelslandet i Europa. Men også britene svarte på den økonomiske krisen med å innføre tollbeskyttelse. Det avgjørende slaget mot norsk fiskeeksport kom i august 1932, da britene innførte samveldepreferansene. Disse innebar at britene la

ad valorem en 10 prosent toll på import fra land utenfor Samveldet. Dette rammet bl.a. norsk fiskeeksport, som nå kunne fortrennes av fisk fra Newfoundland. Etter at de tre skandinaviske landene i fellesskap hadde bedt om handelsforhandlinger, fikk alle tre nye handelsavtaler med Storbritannia i 1933. Forhandlingene var imidlertid multilaterale. Den av de skandinaviske statene som hadde mest forhandlingsstyrke innenfor en sektor, forhandlet også på vegne av de to andre. Britene ville nemlig uansett gi bestevilkårsbehandling innenfor Skandinavia. Det var en selvfølge at Norge skulle forhandle på vegne av de skandinaviske fiskeriinteressene.

Tidligere statsminister Ivar Lykke ledet den norske forhandlingsdelegasjonen. De norske kravene besto innledningsvis i at fersk og salt fisk, torskelervertran, hvalolje, hermetikk, brisling og småsild skulle få tollfrihet på linje med Samveldestatene.¹⁵¹ Storbritannia kunne vanskelig svekke samveldepreferansene, og ga tollfrihet bare for sildemel. De andre norske fiskekravene slapp ikke unna tollene på 10 prosent, men for sjømat som reker og hummer ble den satt ned fra 30 til 10 prosent. Britene meddelte at de gjerne ville opprettholde import av norsk fisk og sjømat, men kunne ikke tillate stor importvekst som fortrenget egen fiskeindustri.¹⁵² De krevde derfor samtidig importkvoteer, som ga sikkerhet mot ukontrollert importvekst. Kvoten for norsk fiskehermetikk bygde på importnivået de siste tre årene. Men for de fleste fiskeslag ble kvoten satt til 90 prosent av importen de tre siste årene. Statsminister Mowinckel var forståelig nok bare betinget tilfreds med avtalen, men la vekt på den «eksportgaranti» som importkvotene tross alt representerte i en handelspolitisk særdeles vanskelig tid.¹⁵³

Det er vanskelig å se at Norge kunne ha fått samme tollbehandling som Samveldet. Forhandlingsrommet lå nok utelukkende i å få større importkvoteer. Problemet for Norge var imidlertid at britene delvis ønsket tollreduksjoner som kunne true norsk tekstilindustri, delvis at de koblet de norske fiskerikravene til sitt prioriterte mål om

151 National Archives (London), BT 11/74, CRT 1391, Memorandum on suggestions made by the Norwegian delegation (10.-13. December 1932) with regard to restrictions upon importations of Norwegian products into the UK, 31.1.1933.

152 National Archives (London), BT 11/74, CRT 1391, Meeting held at the Board of Trade to discuss questions of policy and the future course to be pursued in connection with tariff negotiations with Scandinavian Countries, 5.4.1933.

153 Stortingsarkivet (Oslo), Møter for lukkede dører i Stortinget 18.5.1933.

å øke kulleksporten til Norge. Siden Norge så sterkt forsvarte tekstiltollen, aksepterte britene bare en beskjeden nedsettelse av den. Som motytelse for fisketilbudet presset derimot britene kullkravet. Kravet hadde bakgrunn i at Norge hadde byttet fisk mot kull med Polen i 1927-avtalen, noe som hadde resultert i at Polen hadde tatt over Storbritannias rolle som hovedleverandør til Norge. I 1932 kom derfor bare 39 prosent av det norske kullforbruket fra Storbritannia, mens Polen leverte 52 prosent. Storbritannia krevde nå at de skulle levere hele 70 prosent av Norges kullforbruk. Dette ble også avtaleresultatet (Utenriksdepartementet, 1933).

Det var avtalen om å hente kullimporten fra Storbritannia som ledet Norge til å innføre en midlertidig lov om generelt importforbud i 1934. Forpliktelsen om at 70 prosent av kullet skulle hentes i Storbritannia krevde håndfast og effektiv importregulering. Loven, som senere kom til å bli hjemmelsgrunnlaget for importvernet av det norske landbruket, var ikke et resultat av proteksjonistiske lobbygrupper (Espeli, 1999, s. 114).

Vi vet ikke i hvilken utstrekning loven om importforbud ble tatt i bruk, men den var uansett formålstjenlig i 1930-årenes handelspolitiske klima siden landene byttet importkvoter som hadde preg av rene varebytteavtaler. Samtidig hadde Norge også statlige innkjøpsagenturer som Statens Kornforretning og Vinmonopolet til å regulere import.

Bytte av importkvoter

I forsvaret av fiskeeksportinteressen ble nemlig Norge også presset av mange land til å bytte importkvoter. Frankrike hadde ved inngangen til 1934 besluttet å redusere sine importkvoter med 75 prosent, for derved å tvinge frem forhandlinger med land som de hadde ugunstig handelsbalanse overfor. Siden dette var tilfelle overfor Norge, kom det til forhandlinger allerede samme år. Gjennom den nye avtalen lyktes Norge å få gjenopprettet de franske importkontingentene for fisk i bytte mot at regjeringen skulle «henstille» til Vinmonopolet om å sette ned prisen på utvalgte merker fransk brennevin. Men siden dette var politisk belastende hjemme, fikk regjeringen erstattet «henstillingen» med at Statens Kornforretning, det statlige importmonopolet opprettet

i 1928, skulle importere 15 000 tonn fransk korn (Utenriksdepartementet, 1935c).

Både Spania, Portugal og Italia importerte mer norsk fisk enn Frankrike. Alle tre land innførte importkvoter. Også med disse landene måtte Norge svare med å forhandle rene varebytteavtaler.

Portugal hadde allerede i slutten av 1920-årene fortrenget Spania som Norges største klippfiskmarked. Portugal reduserte i 1933 importkvoten for norsk fisk, men i motsetning til hos franskmennene var beslutningen motivert i å fremme egen klippfiskproduksjon (Tande, 1957, s. 380). Norge lyktes å få en ny handelsavtale med Portugal i 1934, hvor portugiserne aksepterte å hente 40 prosent av sitt klippfiskkonsum fra Norge til internasjonal markedspris. Dette var en ren varebytteavtale. Ikke uventet ble denne kjøpt gjennom en årlig norsk importkontingent for hetvin på 2 890 000 liter, et nivå som langt overskred det norske årsforbruket (Utenriksdepartementet, 1935a). Byttehandelen inkluderte riktignok også viktige konsesjoner for norsk skipsfart. Da det viste seg at Portugal ikke importerte det avtalte kvantum klippfisk, krevde Norge i 1936 en høyere pris for fisken. Portugal aksepterte kravet under trussel om at Norge ville redusere den avtalte hetvinsimporten (Fure, 1996, s. 176–177). Byttehandelen gjorde at omtrent 60 prosent av norsk klippfiskeksport havnet i Portugal i 1939.

Spania var det nest største eksportmarkedet da Norge i 1934 inngikk en varebytteavtale med landet. I motsetning til avtalen med Portugal, sa den ingenting om at Norge skulle forsyne en viss andel av spansk konsum, men den definerte et spansk importkvantum på 13 000 tonn mens konsumet av norsk klippfisk de siste årene hadde ligget i overkant av 7000 tonn (Tande, 1957, s. 372–373). Norges betaling var innkjøp av 650 000 liter hetvin. Avtalen i 1936 reduserte importkontingentene til 10 000 tonn fisk i bytte mot 500 000 liter hetvin, men kontingentene kunne økes gjensidig og balansert opp til 1934-avtalens nivå. Avtalene med Spania medvirket til å bremse den islandske klippfiskekspanjonen i landet (Fure, 1996, s. 177–178).

Sanksjoner og opprustning: båter, fly og kanoner

Begrunnet i valutaproblemer, innførte Italia i 1935 regulering som sa at importen av norsk klippfisk og saltfisk skulle begrenses til 20 prosent av nivået i 1934. Etter forhandlinger lyktes Norge å heve importnivået fra 20 prosent til 55 prosent for saltfisk og 70 prosent for tørrfisk. Norge slapp å koble denne forbedringen med kontingentkjøp av konkrete varer fra Italia fordi regjeringen aksepterte italienernes krav om at handelen skulle finansieres gjennom et bilateralt clearing-regnskap. Det betød at hvis clearing-regnskapet over handelen viste ubalanse over et avtalt nivå, forpliktet den stat som hadde overskudd å importere varer fra clearing-partneren. Avtalen skapte raskt problemer da Folkeforbundet i 1935 vedtok handelssanksjoner mot Italia på grunn av invasjonen av Etiopia. Norsk import fra Italia stoppet opp som ledd i sanksjonene. Resultatet ble at det ikke kom norske kroner på clearing-kontoen med Italia som kunne dekke de norske eksportørenes fordringer etter å ha solgt fisk til Italia. Eksportørene krevde derfor erstatninger i Norge for sine utestående fordringer samtidig som de mistet incentiv til å eksportere fisk til Italia. Da Folkeforbundet hevet sanksjonene mot Italia i 1936, hadde den norske stat derfor kjøpt mye tørrfisk fra de norske eksportørene og satt med et stort kvantum. Da sanksjonene ble hevet, aksepterte Italia en avtale med Norge som sa at Italia skulle realisere sine uinnfridde italienske kjøp av norsk klippfisk i tråd med 1935-avtalen. På norsk initiativ forhandlet de to landene frem en avtale der Norge – reelt sett Det Bergenske Dampskibsselskap – kjøpte et nybygd passasjerskip som delvis ble betalt med 7100 tonn tørrfisk. Dette utgjorde 60 prosent av kjøpesummen. Resten skulle betales i penger over clearing-kontoen. Avtalen skapte en god relasjon til Italia, og Norge fikk forhøyet kontingentsalget av tørrfisk i 1937. Deler av tørrfiskeksporten finansierte 60 prosent av rederiet Westfal-Larsens kjøp av to motorbåter. I 1938 kjøpte Norge italienske fly finansiert med tørrfisk (Konow, 1945, s. 80–95, 96–100).

Norges kjøp av italienske fly må ses i lys av den internasjonale spenningen som fulgte Tysklands opprustning og ekspansjonspolitik. Norges handelsavtaler med Tyskland og Storbritannia i 1939 og 1940 inngikk i det storpoltiske spillet mellom dem. Tyskerne ønsket å kjøpe

store mengder fisk, mens britene ønsket å begrense Norges fiskehandel med tyskerne. Storbritannia ble dermed en ekstra aktør, som vurderte å kjøpe store mengder av Norges fisk som ledd i en blokade av Tyskland, slik de hadde gjort under første verdenskrig. De gikk bort fra dette av flere grunner. Men da Norge tilbød Storbritannia å få disponere 10 store tankbåter utover den tonnasjeavtalen de to landene allerede hadde inngått, aksepterte britene Norges ønske om å eksportere mest mulig fisk til Tyskland. Dermed kom den såkalte kanoner for fisk-avtalen i stand. Norge hadde allerede bestilt 40 luftvernkanoner fra Tyskland, men disse ble holdt tilbake som pressmiddel for å påvirke Norges forhandlinger med Storbritannia. Som motytelse for at Norge nå besluttet å selge fisk til Tyskland, frigjorde Tyskland luftvernkanonene for salg (Ørvik, 1953, s. 255–259). Som i avtalen med Italia, ble denne handelen finansiert over de to lands clearing-regnskap. Norge og Tyskland hadde hatt en bilateral clearing-avtale siden 1934.

Gjennomgangen av handelstraktatforhandlinger i 1930-årene viser tydelig Norges iver etter å opprettholde markedsadgangen for fiskeeksporten i en tid preget av vanskelige markeder, «handelspolitisk opprustning» og spenninger i internasjonal politikk. Adgang for fiskeprodukter ble koblet til et bredt spekter av importvarer. Løsninger i én avtale kunne også få konsekvenser for andre, som når Storbritannia brukte Norges interesse for fiskeeksport til å motvirke effekten av Norges kullavtale med Polen i 1927. Heller ikke i 1930-årene var det negative koblinger mellom fiskeeksportinteressen og ønsket om å verne landbrukssektoren.

Byttehandel med Øst-Europa etter 1945

Vi har sett at Norge i mellomkrigstiden benyttet Sovjetunionens interesse for norsk aluminium til også å få dem til å kjøpe norsk fisk. Dette er en strategi som også var utbredt i handelen med kommunistiske stater under den kalde krigen. Vi skal derfor kort se nærmere på denne bilaterale handelen, hvor Norge ofte satt som betingelse enten for kjøp eller salg av visse varer at motparten også kjøpte fisk. Så sent som i 1969 betonet regjeringen at for varer som fisk var avsetningen i Sovjetunionen og Øst-Europa «av vesentlig betydning» (Utenriksde-

partementet, 1969–70). Kommunistmarkedene var viktige fordi det var vanskelig å finne tilstrekkelig avsetning i Vesten. Det var særlig vanskelig å finne avsetning for vinterfisket sild annet sted.

Bilaterale varebytteavtaler var imidlertid vanlig også med vestlige land i årene etter 1945, men den multilaterale frigjøringen av handelen innenfor OEEC og GATT, som muliggjorde valutakonvertibilitet, tok bort behovet for slike. Norge leverte store mengder fisk og fiskeprodukter i varebytteavtalene med de fleste vestlige land (Utenriksdepartementet, 1952, 1954). Fra 1955 mottok Norge biler av typen Moskvitch.

Men rene varebytteavtaler fortsatte med land som ikke hadde konvertible valutaer. Dette gjaldt alle kommunistiske statshandelsland i Øst-Europa. Alle mottok fisk og fiskeprodukter, fra første avtale i 1945. For eksempel ble Sovjetunionen på denne måten et av de viktigste markedene for saltsild i etterkrigstiden. Særlig Polen klaget over press for å ta imot mer fisk enn de ønsket. Det var særlig saltsilden de var godt forsynt med. Hva hadde så de østeuropeiske landene å tilby? Fisken ble gjerne byttet mot kull, korn, sukker m.m., varer som Norge uansett importerte store mengder av. Gjennom varebytteavtalene oppnådde Norge dermed to fordeler, nemlig å bli kvitt fisk og samtidig få nødvendige importvarer uten å bruke av begrensede dollar-reserver for å kjøpe dem. Norge så derfor fordeler med denne såkalte kompensasjonshandelen. Norge ønsket derfor varebytteavtaler også med asiatiske land. Fiskeeksport kunne avhjelpe valutaproblemene, og i så måte var fisk hard valuta.

Ofte lå de varene kommuniststatene var interessert i innenfor NATO-alliansens COCOM-liste. Listen besto av varer som av strategiske grunner ikke burde eksporteres til kommunistland. Statshandelen med DDR er særlig interessant av den grunn, men også fordi den mobiliserte motstand i Norge (Hendriksen, 1994). Norge anerkjente ikke DDR som stat før i 1974. De årlige forhandlingene ble derfor formelt ført mellom et privat norsk selskap, Norsk Kompensasjonsselskap, og DDR, men flere norske departementer var representert i selskapet, inkludert Fiskeridepartementet. Norge fikk tidlig etter andre verdenskrig en avtale med de allierte okkupasjonsmaktene om å levere fisk til de tyske okkupasjonssonene. Derfor hadde Norge i 1940-årene levert mye fisk også til den sovjetiske okkupasjonssonen.

Men i 1951 vedtok østtyske myndigheter å redusere fiskekonsumet. Likevel utgjorde fisk ofte opp mot 70 prosent av Norges eksport til DDR gjennom 1950-årene. Dette skyldes at Norges forhandlere greide å koble DDRs interesse for norsk svovelkis til også å kjøpe fisk. Men dette var ikke uproblematisk, siden koblingen mellom svovelkis og fisk økte verdien av den bilaterale eksporten. I bytte måtte derfor Norge importere mer av blant annet tekstiler. Den økende tekstilimporten fra Øst-Europa provoserte norske tekstilprodusenter, som også var truet av handelsliberaliseringene i Vest-Europa (Espeli, 1997, s. 266–267). Dette skjedde på et tidspunkt da Stortingets utvidede utenrikskomité var bekymret over Norges avhengighet av eksport til DDR.¹⁵⁴ Svovelkis var på COCOM-listen, men det ser ikke ut til å ha bekymret regjeringen mest. Det vanskeligste dilemmaet var at lavere eksport av svovelkis og/eller lavere import av tekstiler ville ramme den vanskelige fiskeeksporten. Handelsminister Arne Skaug innrømmet offentlig at regjeringen prioriterte eksporten.¹⁵⁵ Men regjeringen ble likevel tvunget til å iverksette forsiktige importrestriksjoner for tekstiler i 1958, som DDR svarte på ved å stoppe importen av fiskehermetikk og svovelkis fra Norge. Fiskerinæringen og Fiskeridepartementet arbeidet derfor systematisk for at regjeringen skulle oppheve tekstilrestriksjonene, med begrunnelsen at fisken som gikk til DDR vanskelig kunne avsettes på andre markeder. I 1959 lettet regjeringen på tekstilrestriksjonene i bytte mot at DDR opphevet importstoppen for fisk (Hendriksen, 1994, s. 117–118). DDR fortsatte lenge å motta fisk i de bilaterale statshandelsavtalene.

Konklusjon

Vi har sett hvordan Norges vedvarende målsetting om å fremme fiskeeksporten har avstedkommet ulike strategier i forskjellige tidskontekster. I tiden da Norge var i union med Sverige, ble strategien å forhandle egne handelstraktater. I 1920-årene var strategien å gi statsgaranterte kjøpskreditter. I 1930-årene aksepterte Norge ofte høye

¹⁵⁴ Stortingsarkivet (Oslo), referat fra Stortingets utvidede utenriks- og konstitusjonskomité, 22.1.1954.

¹⁵⁵ Stortingstidende 28.4.1958, i *Stortingsforhandlinger* 7a, 1958, s. 1190.

importkontingenter, tidvis med storpolitiske implikasjoner, for å opprettholde størst mulig fiskeeksport. Da Vesten frigjorde handelen etter andre verdenskrig med unntak for landbruks- og fiskeprodukter, søkte Norge bevisst de østeuropeiske markedene. Fraværet av en negativ kobling mellom markedsadgang for fisk og fiskeprodukter på den ene siden, og importvern av landbruksmarkedet på den andre, ga rom for et vidt spekter av koblinger i Norges bilaterale handelsforhandlinger. Dette empiriske faktum må forstås i lys av de koblingseffekter som Harstad presenterer i kapittel 4.