

Ingen del av denne rapporten kan reproduseres i noen form uten skriftlig tillatelse fra Rogalandforskning ©.



RF – Rogalandforskning. <http://www.rf.no>

Oluf Langhelle

WTO-forhandlingene: Norske fiskeri – og landbruksinteresser i skyggen av utviklingslandene

RF Rapport 2005/088

Prosjektets tittel: Fiskerinæringen, landbruket og WTO-
forhandlingene, fase II

Oppdragsgiver: Norges forskningsråd

Forskningsprogram: Marked og samfunn

ISBN: 82-490-0358-6

Gradering: Åpen

RF - Rogalandforskning er sertifisert etter et kvalitetssystem basert på NS - EN ISO 9001

Forord

Denne rapporten utgjør sluttrapporten på et prosjekt som i realiteten tjuvstartet med deltakelse på WTOs ministerkonferanse i Seattle i 1999, men med formell prosjektstart i 2000. Fokus i første del av prosjektet - spenningen mellom fiskeri- og landbruksinteressene i de internasjonale forhandlingene i WTO – er videreført i denne rapporten. Første del av prosjektet ble avsluttet med en prosjektrapport (Langhelle, 2001). Den foregående rapporten kan med fordel ses i sammenheng med denne.

Det har på mange måter vært et sammenhengende prosjekt i en fase to fra 2002. Rapportene skiller seg fra hverandre ved at denne rapporten i større grad har fokus på utviklingen i de internasjonale forhandlingene. Også denne rapporten har likevel "to-nivå spill" som en sentral del av analyseverktøyet.

Denne rapporten hadde ikke vært mulig å skrive uten omfattende hjelp og støtte fra en rekke institusjoner og personer. Norges forskningsråd har finansiert arbeidet med rapporten gjennom forskningsprogrammet Marked og samfunn. Utenriksdepartementet har stilt opp på intervjuer, forespørsler og vært behjelpelige med å sette oss i kontakt med andre lands delegasjoner. En spesiell takk går den norske delegasjonen i Genève som tok godt imot oss høsten 2004.

En spesiell takk går også til mine to kollegaer ved RF-Rogalandforskning, Arild Farsund og Hilmar Rommetvedt for gode kommentarer underveis.

Eventuelle feil, mangler og eventuelt gale tolkninger står utelukkende for undertegnedes regning.

Stavanger, 06. mai 2005

Oluf Langhelle

Sammendrag

Mandatet for den pågående forhandlingsrunden i WTO ble vedtatt på Ministerkonferansen i Doha, Qatar, 9 – 14. november 2001, og i juli 2004 ble den såkalte ”Julipakken” fremforhandlet som det foreløpige resultatet fra denne forhandlingsrunden. Denne rapporten drøfter både Doha-mandatet og ”Julipakken” med utgangspunkt i norske landbruks- og fiskeriinteresser og potensielle interessekonflikter mellom næringene. Norge har klare defensive interesser i forhold til landbruk, og klare offensive interesser i forhold til en videre liberalisering av handel med fisk og fiskeprodukter. Hvordan en skal veie ulike interesser opp mot hverandre og håndtere sprikende og, vil mange si, motstridende målsetninger, har stått sentralt i den norske debatten om forhandlingene i WTO. Utenriksminister Knut Vollebæk understreket allerede 16. november 1999 at Norge står “foran vanskelige avveininger og utfordringer” i disse forhandlingene. Disse utfordringene, og avveiningen mellom offensive fiskeriinteresser og defensive landbruksinteresser, er temaet for rapporten. Disse drøftes med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- Hva er konfliktlinjene og status i henholdsvis landbruks- og markedsadgangsforhandlingene? Hvilke allianser har utviklet seg, og hvordan plasserer norske interesser og posisjoner seg i forhold til andre sentrale aktører?
- Er landbruks- og markedsadgangsforhandlingene koplet sammen i WTO-forhandlingene? Hvilke andre saker koples disse opp mot i WTO?
- Er koplingene mellom landbruksforhandlingene og markedsadgangsforhandlingene (og andre sakskoplinger) internasjonalt av en slik art at det vil kunne påvirke det endelige utfallet av WTO-forhandlingene som en ”single-undertaking”?
- Er det mulig å si noe om konsekvenser av forhandlingene for norsk fiskeri-, havbruks- og landbrukspolitik?
- Blir forholdet mellom offensive og defensive norske interesser og hensynet til utviklingslandene ”satt på spissen” i WTO? I hvilken grad greier Norge å ivareta både egne interesser og utviklingslandenes interesser?
- Hvordan forholder stortingspartiene seg i så fall til dette? Hva er det nasjonale ”win-set” hvis landbruksforhandlingene og markedsadgangsforhandlingene koples? Er denne koplingen en mulig ”synergistic linkage” i norsk sammenheng? Hvilken betydning blir tillagt utviklingslandenes interesser og posisjoner av Stortinget?

I kapittel 1 gis det en kort beskrivelse av WTO, bakgrunnen for den nye forhandlingsrunden og arbeidet i Norge med å kartlegge norske sektorinteresser og å utforme nasjonale forhandlingsposisjoner. Videre beskrives det som betegnes som denne forhandlingsrundens kontekstuelle ramme, nemlig hensynet til utviklingslandenes interesser. Denne konteksten refererer til en utbredt oppfatning blant utviklingslandene selv og blant internasjonale organisasjoner som Verdensbanken, UNCTAD, FAO og OECD, om at utviklingslandene ikke kom spesielt godt ut av Uruguay-runden, verken i

selve avtalene eller i implementeringen av avtalene. Dette begrunnes med at utviklingslandene ikke har høstet de gevinstene de ble forespeilet, særlig i forhold til tekstiler og landbruk men også på andre områder. Samtidig var det allerede under Uruguay-runden klart at flere utviklede land ønsket å inkludere nye forhandlingsområder i videre forhandlinger. Nye temaer, og spesielt ”Singapore-områdene” (handel og investeringer, handel og konkurransepolitikk, offentlige anskaffelser og handelsforenkling), har vært og er gjenstand for stor uenighet. En stor gruppe utviklingsland med India, Egypt og Pakistan i spissen, har mer eller mindre vært samlet i sin motstand mot å inkludere ”Singapore-områdene” i en ny forhandlingsrunde. Gitt den betydelige vekt som er tillagt utviklingslandenes interesser i denne forhandlingsrunden, er det et underliggende spørsmål i denne rapporten hvordan norske interesser sammenfaller med utviklingslandenes interesser. Dette er et vesentlig moment både i forhold til mulige utfall av forhandlingene, og i forhold til strategier og mulige alliansepartnere for norske myndigheter.

På ministerkonferansen i Doha, Qatar i 2001, lyktes en i å komme fram til et mandat for en ny bred forhandlingsrunde hvor også ”Singapore-områdene” foreløpig ble inkludert, med forbehold om videre avklaring på ministerkonferansen i Cancún. Norge var i det store og hele fornøyd med Doha-mandatet, som i tillegg til landbruksforhandlinger, blant annet åpnet for markedsadgangsforhandlinger med industrivarer, som i WTO inkluderer fisk og fiskeprodukter. Den pågående forhandlingsrunden i WTO er en bred runde basert på prinsippet om ”a single undertaking” der ”ingenting er avgjort før alt er avgjort”. Dette øker mulighetene for at landbruk og fiskeri koples i de internasjonale forhandlingene, og forsterker trykket mot at Norge må foreta avveininger mellom ulike nasjonale interesser innenfor landbruk og fiskeri. Et sentralt spørsmål i rapporten er derfor hvilke saksopplinger som gjør seg gjeldende i forhandlingene og hvordan disse påvirker norske posisjoner (og andre lands posisjoner).

Kapittel 2 skisserer den teoretiske tilnærmingen som ligger til grunn for problemstillingene og analysene i rapporten. Det er særlig sammenhengene mellom landbruk og fiskeri gjennom mulige saksopplinger, sammenhengene mellom innenriks- og utenrikspolitikk, og en begrepsmessig og analytisk avklaring av ”nasjonale interesser” som står sentralt. Disse sammenhengene analyseres med utgangspunkt i det som i faglitteraturen kalles ”two-level games”. I Putnams (1988) teori om to-nivå spill må regjeringer som deltar i internasjonale forhandlinger forholde seg til både nasjonale og internasjonale interesser og aktører. Putnam skiller analytisk mellom to faser på to ulike nivåer i denne prosessen. Den første kaller han Nivå I, forhandlinger mellom de nasjonale forhandlingsdelegasjoner. Den andre fasen, Nivå II, består av drøftinger innenfor de respektive lovgivende forsamlinger om hvorvidt en skal ratifisere avtalen eller ikke. Putnams poeng er ikke at dette analytiske skillet nødvendigvis gir et riktig deskriptivt bilde av hendelsesforløpet i internasjonale forhandlinger. Det er samspillet mellom disse nivåene som er det sentrale for Putnam. Gjennom konsultasjoner i forkant og underveis, og forventninger om ratifiserbarheten av mulige forhandlingsutfall, skaper samspillet mellom de to nivåene en dynamikk i forhandlingene som også kan påvirke selve forhandlingsutfallet.

De to nivåene er koplet sammen gjennom det Putnam benevner "win-set". På internasjonalt nivå er det et sett av mulige utfall for forhandlerne, mens det på nasjonalt nivå er et sett med avtaler som kan få tilstrekkelig oppslutning til å bli ratifisert. For et gitt land er et bestemt "win-set" definert som "the set of all possible Level I agreements that would 'win' – that is, gain the necessary majority among the constituents – when simply voted up or down" (Putnam, 1988:437). I forbindelse med to-nivå spill er det en bestemt type sakskopling som er i søkelyset. I to-nivå spill antas det at "the statesman" eller "chief of Government" (som for Norges del vil være regjeringen) er den sentrale strategiske aktøren i internasjonale forhandlinger. Regjeringen kan forsøke å påvirke både den nasjonale og den internasjonale arenaen samtidig. Ved å forfølge en todelt strategi kan regjeringen forsøke å endre det nasjonale "win-set" og få gjennomslag for en politikk som ellers ikke ville vært mulig.

To-nivå spill åpner for dette, gjennom det Putnam kaller "synergistic linkage" på internasjonalt nivå. Slike synergiskapende koplinger kan føre til "a policy option [...] that was previously beyond domestic control" (Putnam, 1988:447). Et mulig eksempel på en "synergistic linkage" i vår sammenheng kan være en situasjon der noen av de innenrikspolitiske aktørene aksepterer en ny WTO-avtale der Norge må gi konsesjoner på landbruk, fordi man da får bedre markedsadgang på områder som fisk og fiskeprodukter. Det er den internasjonale dimensjonen som eventuelt kan skape grunnlag for nye nasjonale allianser og sikre ratifisering av en avtale som medfører endringer i landbrukspolitikken som det ellers ikke ville være mulig å gjennomføre.

Om en det eksisterer en "synergistic linkage" eller ikke er strengt tatt ikke mulig å avgjøre før i ettertid. En sakskopling i seg selv er ikke tilstrekkelig for å skape en "synergistic linkage". Men vissheten om at "synergistic linkage" er en reell mulighet i internasjonale forhandlinger gjør det mulig å legge opp strategier som tar sikte på å skape slike koplinger ("synergistic strategies"). Avhengig av aktørenes interesser, er mange aktører både nasjonalt og internasjonalt interessert i å skape bestemte sakskoplinger og å unngå andre. Sakskoplinger er av den grunn ofte kontroversielle. I WTO-forhandlingene inngår slike sakskoplinger som en sentral del av det politiske spillet både på nasjonalt og internasjonalt nivå, og også mellom nivåene. I rapporten er det særlig sakskoplinger mellom landbruksforhandlingene og markedsadgangsforhandlingene som er gjenstand for oppmerksomhet.

Kapittel 3 beskriver og analyserer de internasjonale konfliktlinjene i landbruksforhandlingene i WTO. Her er det internasjonale motsetninger, kompromisser og/eller enighet i forhandlingene mellom medlemslandene i WTO som er hovedtema. I kapittelet gjennomgås landbruksavtalen fra Uruguay-runden, og de ulike fasene i landbruksforhandlingene fram til og med sammenbruddet i forhandlingene under ministerkonferansen i Cancún i september 2003. Som det fremgår av dette kapittelet befinner Norge seg i det ene ytterpunktet i disse forhandlingene, sammen med andre G10-land med defensive interesser på landbruk.

Kapittel 4 beskriver og analyserer de internasjonale konfliktlinjene i forhandlingene i WTO om markedsadgang ("Non-Agricultural Market Access" (NAMA)). Også her er det internasjonale motsetninger, kompromisser og/eller enighet i forhandlingene mellom medlemslandene i WTO som er hovedtema. I kapittelet gjennomgås resultatene fra

Uruguay-runden på fiskerisiden og forholdet til EU som et viktig bakteppe for betydningen som tillegges WTO-forhandlingene for fisk og fiskeprodukter. Også her analyseres de ulike fasene i NAMA-forhandlingene til og med ministerkonferansen i Cancún i september 2003. Også i markedsadgangsforshandlingene befinner Norge seg i det ene ytterpunktet med sterke offensive interesser.

Kapittel 5 beskriver og analyserer sammenbruddet i Cancún med fokus på sakskoplinger og alliansedannelser i forhandlingene. Når sammenbruddet i forhandlingene kom i Cancún var det knyttet til flere forhold. Hovedårsakene til sammenbruddet var forsøket på å tvinge gjennom forhandlinger på alle fire "Singapore Issues", stor avstand mellom partene i landbruksforhandlingene og en sakskopling mellom landbruksforhandlingene og andre forhandlingsområder, inkludert NAMA. Sakskoplinger spilte en stor rolle i sammenbruddet i Cancún, men sammenbruddet kunne likevel ha kommet uten sakskoplinger. Avstanden mellom partene i enkeltspørsmål, som landbruk og "the Singapore Issues", var så stor at dette alene kunne vært tilstrekkelig til å få forhandlingene til å bryte sammen. Cancún demonstrerte med tydelighet at forhandlingene om landbruk og NAMA (fisk og fiskeprodukter) var koplet i WTO.

I forkant av og under ministerkonferansen i Cancún oppsto det en rekke nye allianser blant utviklingslandene som fikk stor betydning både for ministerkonferansen i Cancún og de videre forhandlingene. Nye allianser som kan knyttes til landbruksforhandlingene i Cancún er G20, G33 og "The Grand Alliance", noen ganger også kalt G90. Allianser som ble konsolidert under Cancún var G10 ("Friends of multifunctionality") hvor blant annet Norge inngår, og alliansen mellom EU og USA. En allianse som ble svekket i Cancún, var Cairns-gruppen. Kapittelet drøfter disse alliansene og også den norske alliansedebatten i Stortinget om Norges alliansepartnere i WTO-forhandlingene, som oppsto i kjølvannet av Ministerkonferansen i Cancún.

Det er forskjeller mellom G20, G33 og G90. Disse gruppene reflekterer ulike defensive og offensive interesser utviklingslandene imellom, avhengig av om en har et eksport- eller importorientert landbruk eller drar nytte av tollpreferanser som vil svekkes ved tollreduksjoner. Men avstanden mellom disse grupperingene er ikke stor. Det mest påfallende i de nye alliansene mellom utviklingslandene i Cancún er derfor dette: en felles front mot *utviklede* land (inkludert Norge). Dette gjenspeiler seg i forslagene fra både G20, G90 og til dels G33 på dens kjerneområde. Det er derfor vanskelig å se for seg at forskjellene mellom G20, G33 og G90 skulle gi et stort handlingsrom sett i forhold til norske posisjoner.

Det er også klart at mange land gjennom ulike allianser utnytter interne og eksterne sakskoplinger i forhandlingene for det det er verdt. Grovt sett har en rekke land med G20 i spissen holdt alle de andre forhandlingsområdene som "gisler" i landbruksforhandlingene. Uten fremdrift i landbruksforhandlingene er de andre områdene låst. Landbruk er derfor nøkkelen til en ny WTO-avtale, og det er medlemslandene klar over. Forholdet mellom norske offensive og defensive interesser settes derfor på spissen i forhandlingene, og det i et nesten uløselig dilemma: Det er ikke mulig å gjøre valg uten at disse vil kunne oppfattes som en favorisering av den ene eller den andre part, en favorisering enten av landbruks- eller fiskeriinteressene.

Det samme er tilfellet i forhold til norske offensive og defensive interesser og hensynet til utviklingslandene. Selv om en tar forbehold om at utviklingslandene ikke utgjør en homogen gruppe, er det liten tvil om at norske offensive og defensive interesser står i sterk kontrast til det et flertall av utviklingslands interesser både på landbruk og i NAMA. Det å ivareta både egne interesser og utviklingslandenes interesser på en og samme tid er derfor ingen lett oppgave. Kopplingene mellom landbruksforhandlingene og markedsadgangsforhandlingene (og andre sakskoplinger) internasjonalt er også av en slik art at de utvilsomt vil påvirke det endelige utfallet av WTO-forhandlingene som en "single-undertaking". Hvor mye er får i NAMA-forhandlingene er delvis betinget av hva en gir på andre områder, og landbruk spesielt. Det er derfor svært vanskelig å komme unna "trade-offs" mellom ulike forhandlingsområder. En "single-undertaking" forandrer hele logikken i multilaterale forhandlinger, samtidig som det kompliserer forhandlingene. Likevel gikk Norge inn for en "single undertaking", både fordi en da står sterkere og fordi mulighetene for et resultat som samlet sett kommer på pluss-siden, er større.

Kapittel 6 beskriver kort bakgrunnen og prosessen fram mot vedtaket av "Julipakken" i WTOs Hovedråd. Deretter analyserer innholdet i "Julipakken" og rammeverkene for landbruk og NAMA. Kapitlet beskriver også nasjonale og internasjonale reaksjoner og gir en status for forhandlingene ved utgangen av 2004. Som det fremgår av kapitlet er det stor uenighet om hvordan "Julipakken" skal tolkes og forstås og hvilke konsekvenser denne foreløpige avtalen vil kunne få for landbruks- og fiskerinæringene, nasjonalt og internasjonalt. På det nåværende tidspunkt er det vanskelig å dra sterke konklusjoner uten å ty til spekulasjoner. Noen momenter bør likevel nevnes i denne sammenheng i forhold til mulige konsekvenser for Norge. I norsk landbruk pågår det en sterk strukturrasjonalisering. Denne skjer til dels skjer uavhengig av WTO-forhandlingene. Landbruket står med andre ord overfor store endringer og utfordringer, helt uavhengig av WTO-forhandlingene. Også av den grunn er det et åpent spørsmål hvor store endringer en landbruksavtale i WTO vil medføre for norsk landbruk.

Når det gjelder fiskeri- og havbruksnæringen er situasjonen annerledes. Det er en næring som er forespeilet et betydelig vekstpotensial, og som opplever (manglende) markedsadgang som det store problemet. Likevel var Uruguay-rundeforhandlingen relativt skuffende for fiskerinæringen, og spørsmålet er om forventningene til denne runden kanskje er for store. Et usikkerhetsmoment i NAMA er hva EU finner på. Det er langt fra utenkelig at EU til syvende og sist vil forsøke å få fisk ut av både formeltilnærmingen og sektorelimineringen. Videre synes utviklingslandene, med noen unntak, å være lite villige til både formelreduksjoner og sektoreliminering. I det hele tatt er det mange usikkerhetsmomenter knyttet til slutføringen av markedsadgangsforhandlingene som gir grunn til bekymring for fiskeri- og havbruksnæringen.

Kapittel 7 forsøker med utgangspunkt det teoretiske rammeverket å si noe om det nasjonale "win-set": hvilken avtale som kan forventes å bli ratifisert av Stortinget i en enkel votering. Dette gjøres gjennom en analyse av de ulike norske interessemotsetningene og forståelsene av nasjonale interesser slik disse kommer til uttrykk i Stortinget. Videre forsøkes mulige "synergistic strategies" identifisert, og

kapittelet drøfter om det er mulig å se ”Julipakken” som et uttrykk for en ”synergistic linkage”. Kjennetegnet på en ”synergistic linkage” er at det er den internasjonale dimensjonen som skaper grunnlag for nye nasjonale flertallsallianser, og sikrer ratifisering av en avtale som medfører endringer i landbrukspolitikken som det ellers ikke ville være mulig å gjennomføre.

Norge har forfulgt både de defensive og de offensive interessene i forhandlingene. Det er derfor lite som tyder på at det er hold i beskyldningene til Sp om at Regjeringen har forfulgt en ”synergistic strategy” i forhandlingene, selv om særlig Høyre langt lettere vil kunne akseptere en omlegging av norsk landbruk som nødvendig og ønskelig, med eller uten WTO. En annen tolkning synes mer plausibel. Langhelle (2001) argumenterte for at Regjeringen i WTO-forhandlingene opptrådte som en ”hauk” i landbruksforhandlingene. Med det menes at de posisjoner Norge inntok i de første fasene av landbruksforhandlingene, faktisk lå lenger borte fra motstanderne i WTO enn det stortingsflertallets posisjoner faktisk var.

Om Norge opptrer som ”hauk” i de internasjonale landbruksforhandlingene innebærer det at Stortinget sannsynligvis vil ratifisere en avtale som bare delvis oppfyller norske krav og som strider mot norske forhandlingsposisjoner på vesentlige punkter. Legger en dette perspektivet til grunn, er det heller slik at Regjeringen, og de embetsmennene som forhandler på vegne av Norge i landbruksforhandlingene, utgjør den viktigste skansen i forsvaret av norsk landbruk, ikke Stortinget. I dette perspektivet er det også vanskelig å tolke ”Julipakken” som en ”synergistic linkage”, siden ”Julipakken” ikke synes å ha endret det nasjonale ”win-set”. ”Julipakken” synes heller å være i samsvar med det som har vært stortingsflertallets prioriteringer og tolkninger av nasjonale interesser. Dette skyldes utstrakt kontakt mellom Regjering og Storting i disse spørsmålene, gjennom konsultasjoner i Den Utvidete Utenrikskomité og redegjørelser for Stortinget.

”Julipakken” ligger derfor, med unntak av Sp, og med et lite forbehold om SV, innenfor det et bredt flertall i Stortinget kan akseptere. Når stortingsflertallet er villige til å gi konsesjoner på landbruk skyldes dette at når landbruket interesser veies opp mot andre nasjonale interesser, så veies landbruket ikke bare opp mot gevinster i forhold til de offensive interessene i NAMA og tjenesteforhandlingene, men mot betydningen av det multilaterale handelssystemet som sådan. Legger en stortingsflertallets syn på nasjonale interesser til grunn for hvordan Stortinget eventuelt vil forholde seg til avveiningen mellom landbruk og de andre nasjonale interessene, som en samlet vurdering, er det liten tvil om at et flertall på Stortinget vil kunne strekke seg relativt langt i landbruksforhandlingene for å ivareta Norges samlede interesser. Hvor langt en vil strekke seg er imidlertid et politisk spørsmål.

INNHOLD

1. Innledning - problemstillinger	4
1.1 Bakgrunn - kort om WTO	7
1.2 Norske sektorinteresser og forhandlingsposisjoner.....	12
1.3 Utviklingslandene og WTO	21
1.4 Doha-rundens kontekstuelle ramme.....	26
1.5 "The Doha Development Agenda" og Norges syn.....	29
2. Teoretiske perspektiver - internasjonale forhandlinger, nasjonale interesser, to-nivå spill og sakskoplinger	35
2.1 Nasjonale interesser.....	38
2.2 To-nivå spill	40
2.3 Koplingen mellom innenrikspolitikk og utenrikspolitikk	41
2.3.1 De nasjonale aktørene	42
2.3.2 Hvordan politiske institusjoner fordeler makt mellom ulike nasjonale aktører	43
2.3.3 Tilgangen på og fordelingen av informasjon blant de ulike nasjonale aktørene	43
2.4 Sakskoplinger	46
2.5 Presisering av problemstillinger.....	48
2.5.1 Metode og data	49
3. Skillelinjer, posisjoner og aktører i landbruksforhandlingene	51
3.1 Bakgrunn: Landbruksavtalen i Uruguay-runden.....	51
3.2 Landbruksforhandlingene i Doha-runden	54
3.2.1 Første fase (2000-2001): Norske posisjoner.....	54
3.2.2 Første fase (2000-2001): Andre lands posisjoner.....	59
3.3 Andre fase (2001-2002): Doha-mandatet og konsultasjoner, men ingen bevegelse	64
3.4 Tredje fase (mars 2002 - juli 2003): Mot modaliteter	65
3.5 Fjerde fase (august 2003): Mot Cancún	69

3.6 Femte fase: (september 2003): Cancún	74
4. Skillelinjer, posisjoner og aktører i markedsadgangsforhandlingene	80
4.1 Bakgrunn: Uruguay-rundeforhandlingene og forholdet til EU	81
4.2 Doha-mandatet	84
4.3 Første fase (januar 2002-mai 2003): Norske posisjoner	86
4.4 Første fase (januar 2002-mai 2003): Andre lands posisjoner	88
4.5 Andre fase (mai 2003-august 2003): Mot en felles forståelse av mulige modaliteter?	93
4.6 Tredje fase (august 2003-august 2004): Cancún og "rammeverksfasen"	97
5. Sammenbruddet i Cancún, sakskoplinger og allianser	101
5.1 Cancún og sakskoplinger	102
5.2 Etablering av nye og konsolidering av gamle allianser	106
5.3 Den nasjonale alliansedebatten	115
5.4 Et norsk handlingsrom?	122
6. "Julipakken"	124
6.1 Prosessen	124
6.2 Landbruk	128
6.3 NAMA	132
6.4 Internasjonale tolkninger og reaksjoner	135
6.5 South Centre om rammeverket for landbruk	141
6.6 South Centre om rammeverket for NAMA	145
6.7 Norske tolkninger og reaksjoner	149
6.7.1 Norske tolkninger av og reaksjoner på landbruk	149
6.7.2 Norske tolkninger av og reaksjoner på NAMA	154
6.7.3 Norske sakskoplinger mellom landbruk og fisk	155
7. Det nasjonale "win-set": Nasjonale skillelinjer i landbruks- og markedsadgangsforhandlingene	159
7.1 Ulike nasjonale interesser	162

7.1.1 Første-ordens nasjonale interesser	162
7.1.2 Andre-ordens nasjonale interesser - offensive interesser og fisk.....	167
7.1.3 Andre-ordens nasjonale interesser - landbruk.....	168
7.1.4 Andre-ordens nasjonale interesser - hensynet til utviklingslandene	170
7.1.5 Sakskoplinger, vektning av interesser, "synergistic strategies" og "synergistic linkage"	174
7.2 Oppsummering og konklusjoner.....	178
Vedlegg: Informanter	181
Bibliografi.....	183

1. Innledning - problemstillinger

Denne rapporten retter søkelyset mot de *nasjonale* og *internasjonale* interessekonfliktene og politiske prosesser knyttet til de pågående forhandlingene i World Trade Organization (WTO). Siktemålet med rapporten er først og fremst å undersøke *hvordan de norske fiskeri- og jordbruksinteressene blir ivaretatt i WTO-forhandlingene*.

Utgangspunktet for rapporten er en (ikke urimelig) antagelse om at WTO-forhandlingene og utfallet av disse vil legge viktige føringer på utviklingen av ressursbaserte næringer som fiskeri og jordbruk, og på valget av virkemidler i den offentlige politikken på disse områdene. Nasjonalt tar rapporten for seg ulike interesser og politiske prosesser knyttet til utarbeidelsen av norske forhandlingsposisjoner. Den konsentrerer seg om forholdet mellom det som kan betegnes som norske offensive og defensive interesser i WTO-forhandlingene. En sentral interessekonflikt i Norge går utvilsomt mellom fiskeri- og landbruksinteressene. Norge har klare defensive interesser i forhold til landbruk, og klare offensive interesser i forhold til en videre liberalisering av handel med fisk og fiskeprodukter. Hvordan en skal veie ulike interesser opp mot hverandre og håndtere sprikende og, vil mange si, motstridende målsettinger, har stått sentralt i den norske debatten om forhandlingene i WTO. Som Utenriksminister Knut Vollebæk understreket allerede 16. november 1999, står Norge “foran vanskelige avveininger og utfordringer” i disse forhandlingene.

Internasjonalt tar rapporten for seg dynamikken i de internasjonale forhandlingene med spesielt fokus på landbruks- og markedsadgangsforhandlingene. Andre lands formuleringer av nasjonale interesser konstituerer (sammen med norske fortolkninger av egne interesser) mulighetsrommet i forhandlingene. Samtidig er det en egendynamikk i forhandlingene som fremtvinger omforente posisjoner og kompromisser. Rapporten handler derfor også om *samspillet* mellom det nasjonale og internasjonale i internasjonale forhandlinger. Dette samspeillet medfører at det tradisjonelle skillet mellom utenriks- og innenrikspolitikkk blir vanskeligere og vanskeligere å opprettholde også rent analytisk, og nærmest umulig som et kategorisk skille. Dette er tidligere blitt påpekt i forhold til EU og EØS-avtalen (som for eksempel Trondal og Veggeland, 1999), og også i forhold til WTO-forhandlingene (Langhelle, 2001).

De temaene som blir belyst i rapporten kan grupperes i fire hovedkategorier:

1. De forskjellige interessene til, og interessekonfliktene mellom, landbruks- og fiskeri- og havbruksnæringene i Norge,
2. De ulike interessene i, og interessekonfliktene mellom, medlemslandene i WTO, slik disse kommer til uttrykk i forhandlingene,
3. Internasjonale allianser og utviklingen av disse i WTO-forhandlingene,
4. Den innflytelse som ulike interesser og aktører har hatt på forhandlingsprosessen og resultatene av denne (fram til utgangen av 2004).

Implisitt i disse problemstillingene ligger det at interesser, interessemotsetninger og alliansebygging, både har en *nasjonal* og en *internasjonal* dimensjon. Disse dimensjonene kan i prinsippet ses som uavhengige av hverandre, som henholdsvis innenriks- eller utenrikspolitiske dimensjoner. Utgangspunktet i denne rapporten er imidlertid at WTO-forhandlingene må analyseres som et *samspill* mellom det nasjonale og det internasjonale, det vil si et skjæringspunkt mellom innenriks- og utenrikspolitikk, der forhandlingsutfallet er betinget av både nasjonale og internasjonale interessemotsetninger.

Det er også de “vanskelige avveininger og utfordringer” som Norge nå står midt oppi, som er temaet for rapporten. Mandatet for en ny bred forhandlingsrunde ble vedtatt på Ministerkonferansen i Doha, Qatar, 9 – 14. november 2001, og i juli 2004 ble den såkalte ”Julipakken” fremforhandlet og vedtatt 1. august 2004 som det foreløpige resultatet fra denne forhandlingsrunden. Både Doha-mandatet og ”Julipakken” vil bli utførlig drøftet i rapporten. I denne sammenheng er det to forhold som står sentralt:

- Den pågående forhandlingsrunden i WTO er en bred runde basert på prinsippet om ”a single undertaking” der ”ingenting er avgjort før alt er avgjort”. Mens landbruksforhandlingene og forhandlingene om markedsadgang for bl.a. fisk og fiskeprodukter lenge er blitt drevet fram som to separate prosesser, er det etter hvert blitt stadig flere aktører som fremhever at disse og andre deler av forhandlingene må ses i sammenheng med hverandre. Dette er noe av det som stiller Norge overfor vanskelige avveininger mellom ulike nasjonale interesser innenfor landbruk og fiskeri. Et sentralt spørsmål i rapporten er hvilke saksopplinger som gjør seg gjeldende i forhandlingene og hvordan disse påvirker norske posisjoner og andre lands posisjoner.
- Den pågående forhandlingsrunden, som har fått navnet ”Doha Development Agenda”, har hele tiden hatt som forutsetning at utviklingslandenes interesser må ivaretas på en bedre måte enn tidligere, og at skjevhetene fra Uruguay-runden må rettes opp. Spørsmålet er således hvordan norske interesser i forhandlingene innenfor landbruk og fiskeri sammenfaller eller strider mot utviklingslandenes interesser. Det er høyst problematisk å snakke om utviklingslandene som en samlet gruppe. Utviklingslandene representerer et mangfold av land med ulike offensive og defensive interesser. Dette gjenspeiler seg blant annet i ulike tollstrukturer. Likevel har det i forhandlingsprosessen utkrystallisert seg en rekke større allianser mellom utviklingsland. Utviklingslandenes samlede opptreden forut for, under og etter ministerkonferansen i Cancún har ført til at utviklingslandene i større grad enn tidligere representerer en maktfaktor i forhandlingene. Spørsmålet er hvilke utfordringer dette stiller Norge overfor i landbruks- og markedsadgangsforhandlingene.

Disse problemstillingene vil bli utdypet og drøftet i de påfølgende kapitlene. Ministerkonferansen i Doha, Qatar i 2001, vedtok tre dokumenter: Ministererklæringen, erklæringen om TRIPS og offentlig helse, samt erklæringen om implementering. Flere deler av dette forhandlingsmandatet berører norske fiskeri- og landbruksinteresser direkte og indirekte.

Denne rapporten er imidlertid avgrenset til landbruks- og markedsadgangsforhandlingene, som inkluderer fisk og fiskeprodukter. Andre relevante forhandlingsområder som regelverksforhandlingene knyttet til (i) antidumpingavtalen og (ii) avtalen for subsidier og utjevningstiltak, med det spesielle mandatet for fiskerisubsidier, vil i liten grad bli drøftet. Mandatet for å styrke bestemmelser i avtaleverket om særbehandling for utviklingslandene (S&D-ordninger) vil imidlertid bli drøftet siden dette utgjør en viktig ramme for forhandlingene og også inngår i landbruks- og markedsadgangsforhandlingene.

Rapporten er bygget opp på følgende måte:

I kapittel 1 gis det en kort beskrivelse av WTO, bakgrunnen for den nye forhandlingsrunden og det mandatet for forhandlingsrunden som ble vedtatt i Doha, med spesiell vekt på utviklingslandenes interesser. Med dette utgangspunktet presiseres problemstillingene i rapporten.

Kapittel 2 skisserer den teoretiske tilnærmingen som ligger til grunn for problemstillingene og analysene i rapporten. Det er særlig sammenhengene mellom landbruk og fiskeri gjennom mulige sakskoplinger, sammenhengene mellom innenriks- og utenrikspolitikk, og en begrepsmessig og analytisk avklaring av ”nasjonale interesser” som står sentralt. Disse sammenhengene analyseres med utgangspunkt i det som i faglitteraturen kalles ”two-level games”.

Kapittel 3 beskriver og analyserer de internasjonale konfliktlinjene i landbruksforhandlingene i WTO. Her er det internasjonale motsetninger, kompromisser og/eller enighet i forhandlingene mellom medlemslandene i WTO som er hovedtema.

Kapittel 4 beskriver og analyserer de internasjonale konfliktlinjene i forhandlingene i WTO om markedsadgang (”Non-Agricultural Market Access (NAMA)). Også her er det internasjonale motsetninger, kompromisser og/eller enighet i forhandlingene mellom medlemslandene i WTO som er hovedtema.

Kapittel 5 beskriver og analyserer sammenbruddet i Cancún med fokus på sakskoplinger og alliansedannelser i forhandlingene.

Kapittel 6 beskriver og analyserer ”Julipakken” og rammeverkene for landbruk og NAMA. Kapitlet beskriver også nasjonale og internasjonale reaksjoner og gir en status for forhandlingene ved utgangen av 2004.

Kapittel 7 analyserer de ulike norske interessenmotsetningene slik disse kommer til uttrykk i Stortinget. Hovedtema i denne delen er nasjonale interesser, kompromisser og/eller enighet omkring forhandlingsposisjoner. Avslutningsvis oppsummeres de viktigste funnene i rapporten.

1.1 Bakgrunn – kort om WTO

World Trade Organization (WTO) ble opprettet 1. januar 1995 som et resultat av den åttende forhandlingsrunden innenfor GATT (General Agreement on Tariffs and Trade).¹ WTO har i dag 148 medlemsland.² GATT ble opprettet i 1947 av 23 land, deriblant Norge, og er et avtaleverk som regulerer internasjonal handel. Den åttende forhandlingsrunden innenfor GATT, den såkalte Uruguay-runden, startet i september 1986 i Punta-del-este i Uruguay, og ble formelt avsluttet under et ministermøte i Marrakesh i Marokko 15. april 1994.³ Resultatet ble det mest omfattende i GATTs historie og beskrives av Utenriksdepartementet som ”en milepæl” i utviklingen av det multilaterale handelssystemet. Under GATT fra 1947 til 1994 var det ingen fast organisasjon, men et forhandlingssekretariat i Genève. Med opprettelsen av WTO ble det etablert en permanent organisasjon i Genève med en rekke oppgaver: WTO administrerer handelsavtalene inngått mellom medlemslandene; WTO er et forum for videre handelsforhandlinger; WTO er et forum for å behandle og løse handelstvister; WTO har begrenset myndighet til å føre kontroll med de enkelte lands handelspolitikk; WTO yter teknisk assistanse og opplæring av utviklingsland og WTO samarbeider med andre internasjonale organisasjoner (St.prp. nr. 65 (1993-94), Hveem 1996, Jackson og Sykes 1997, Melchior og Norman 1998, WTO 2003). WTO legger særlig vekt på tre forhold når en beskriver viktigheten av WTO for internasjonalt økonomisk samkvem: (1) WTO som forhandlingsforum og folkerettslig bindende regelverk, (2) WTOs overordnede målsettinger og (3) tvisteløsningssystemet i WTO.

(1). WTO er for det første viktig som et forhandlingsforum:

“Essentially, the WTO is a place where member governments go, to try to sort out the trade problems they face with each other. The first step is to talk. The WTO was born out of negotiations, and everything the WTO does is the result of negotiations. The bulk of the WTO’s current work comes from the 1986–94 negotiations called the Uruguay Round and earlier negotiations under the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)” (WTO, 2003:9).

De fremforhandlede avtalene som er ratifisert av de enkelte medlemslandenes parlamenter utgjør kjernen i WTO:

”At its heart are the WTO agreements, negotiated and signed by the bulk of the world’s trading nations. These documents provide the legal ground-rules for international commerce. They are essentially contracts, binding governments to keep their trade policies within agreed limits. Although negotiated and signed by governments, the goal is to help producers of goods and services, exporters, and importers conduct their business, while allowing governments to meet social and environmental objectives” (WTO, 2003:9).

1 Generalavtalen om tolltariffer og handel på norsk.

2 Status per 13. oktober 2004.

3 Forut for forhandlingsrunden lå imidlertid 4 år med forberedende forhandlinger (Hveem, 1996:185).

Mens de første syv forhandlingsrundene i hovedsak dreide seg om handel med industrivarer og toll, åpnet Uruguay-runden (med USA i spissen) for forhandlinger på en rekke nye områder som handel med tjenester, landbruksvarer og handelsrelaterte aspekter ved immaterielle rettigheter og investeringer. Tabell 1 nedenfor gir en kortfattet oversikt over de ulike rundene.⁴

Tabell 1: De ulike GATT rundene.

Forhandlingsrunder	Emne	Toll-reduksjon (prosent)	Verdien av handelen	Antall deltag-erland
1947 Genève	Toll	18,9	10 mrd. \$	23
1949 Annecy	Toll	2	Ikke tilgjengelig	33
1951 Torquay	Toll	3	Ikke tilgjengelig	34
1956 Genève	Toll	2,4	2,5 mrd. \$	22
1960-1961 Genève (Dillon-runden)	Toll	4	4,9 mrd. \$	45
1964-1967 Genève (Kennedy-runden)	Toll og anti-dumping	35	40 mrd. \$	48
1973-1979 Genève (Tokyo-runden)	Toll og tekniske handelshindringer, plurilaterale rammeavtaler ⁵	29,6	155 mrd. \$	99
1986-1994 Genève (Uruguay-runden)	Alle tidligere områder samt tjenester, immaterielle rettigheter, tekstiler, landbruksvarer, etablering av WTO m.m.	35-40	Ikke tilgjengelig	125

⁴ Tabellen er en kombinasjon av Utenriksdepartementets presentasjon av rundene (<http://www.odin.dep.no/ud/norsk/tema/handelspolitikk/wto/organisasjon/032121-120008/dok-bn.html>), Tenold og Norvik (1998:59) og WTO (2003). Det er en viss uoverensstemmelse i disse kildene omkring antallet deltakerland i de ulike rundene. Antall land i tabellen er Tenold og Norviks som påpeker at antall deltakerland varierer mellom ulike kilder fordi disse "definerer 'forhandlingsfasen' ulikt".

WTO er et forhandlingsforum hvor det føres mer eller mindre løpende “forhandlinger” innenfor de enkelte avtalene. Temaer og spørsmål det ikke er oppnådd enighet om, drøftes videre i ulike fora, gjerne i arbeidsgrupper som opprettes underveis. I 1997 ble det avsluttet forhandlinger og inngått avtaler om tele- og finanssektoren og produkter innenfor informasjonsteknologi (Ahnliid, 1998). Videre er det en innebygd dagsorden i WTO (spesifisert i avtaleverket) som forpliktet medlemslandene til å gjenoppta videre forhandlinger om liberalisering av handelen med tjenester, landbruksvarer, enkelte sider ved beskyttelse av immaterielle rettigheter (TRIPS) og investeringer (TRIMS) i år 2000 (WTO, 1999).⁶ I sin presentasjon av WTO vektlegger også Utenriksdepartementet de legale sidene ved WTO:

”WTO skiller seg fra andre mellomstatlige organisasjoner ved at den er en ’kontraktsorganisasjon’. Medlemskapet innebærer at alle må følge samme kjøreregler for handel over landegrensene. Å være medlem gir rettigheter, som f.eks. beskyttelse mot urimelig forskjellsbehandling, men også plikter som f.eks. å redusere tollsatser og etterleve regelverket” (Utenriksdepartementets websider 2004).⁷

Avtaleverket i GATT/WTO bygger på tre sentrale prinsipper:

- *Prinsippet om bestevilkår (Most-Favoured-Nation-Treatment (MFN))*, som er fastlagt i Artikkel I i GATT. De handelsbetingelser som gis ett medlemsland, skal også tilstås alle andre medlemmer.
- *Prinsippet om nasjonal behandling*, som er fastlagt i for Artikkel III i GATT. De betingelser som gis importerte varer og tjenester etter at de har passert grensen, skal ikke være mindre gunstige enn de som gis for tilsvarende innenlandske varer og tjenester.
- *Prinsippet om bindende forpliktelser*. De betingelsene som gis som følge av forhandlinger, er bindende og kan bare endres i negativ retning for andre parter gjennom nye forhandlinger i WTO (St.prp. nr. 65 (1993-94), Utenriksdepartementets websider 2004).

Det er unntaksmuligheter fra disse prinsippene i hovedsak på to områder. Det er mulig å etablere regionale økonomisk samarbeidsområder hvor medlemsland som deltar i slikt

⁵ I Tokyo-runden ble det fremforhandler en rekke avtaler som i hovedsak utviklede land sluttet seg til. Disse avtalene kalles derfor plurilaterale og ikke multilaterale, og de betegnes derfor ”Codes”. Dette var avtaler på områder som subsidier og utjevningstiltak, tekniske handelshindringer, importlisensiering, anti-dumping, offentlige innkjøp m.m. Flere av disse ble senere innarbeidet i Uruguay-runden og dermed gjort multilaterale. I dag er det kun to av Tokyo-rundens ”Codes” som fortsatt er plurilaterale: Avtalene for offentlige innkjøp og handel med sivile fly (WTO, 2003:16).

⁶ Landbruksavtalens artikkel 20 hjemlet forhandlinger om videre liberalisering, vel å merke med en rekke presiseringer. Disse skulle gjenopptas innen 1. januar 2000. Tjenesteavtalens (GATS) artikkel 19 inneholdt også en hjemmel om at forhandlingene skulle videreføres fra 1. januar 2000. Avtalen om immaterielle rettigheter (TRIPS) inneholdt en hjemmel om at det skulle innledes forhandlinger på geografiske indikasjoner, patent på bioteknologiske oppfinnelser og tvisteløsning.

⁷ <http://www.odin.dep.no/ud/norsk/tema/handelspolitikk/wto/organisasjon/032121-120006/dok-bn.html>.

samarbeide på visse vilkår kan gi hverandre bedre betingelser enn de gir andre land. Det andre området er i forhold til utviklingslandene. Medlemsland kan ensidig gi bedre markedsadgang til varer fra utviklingsland enn fra andre land for å fremme eksport fra utviklingsland gjennom det såkalte GSP-systemet ("Generalized System of Preferences" – GSP). GSP-systemet er et system med generelle tollpreferanser (nedsatt eller bortfall av toll) ved import av varer med opprinnelse i utviklingsland. Til forskjell fra frihandelsavtaler med gjensidige forpliktelser er GSP-systemet et ensidig tilbud til utviklingslandene, det vil si en unilateral ordning som kan trekkes tilbake av det enkelte industriland.

(2) I tillegg til å være et forum for forhandlinger vektlegger WTO organisasjonens målsettinger. Det overordnede målet for WTO er beskrevet som følger:

"The system's overriding purpose is to help trade flow as freely as possible — so long as there are no undesirable side-effects. That partly means removing obstacles. It also means ensuring that individuals, companies and governments know what the trade rules are around the world, and giving them the confidence that there will be no sudden changes of policy. In other words, the rules have to be 'transparent' and predictable" (WTO, 2003:10).

Videre er de overordnede målsettingene for WTO beskrevet i forordet til "Avtalen om opprettelse av verdens handelsorganisasjon" hvor medlemslandene:

"... erkjenner at deres forbindelser innen handel og økonomi bør ha som mål å heve levestandarden, sikre full sysselsetting og en høy og jevnt stigende realinntekt og effektiv etterspørsel, samt øke produksjon av og handel med varer og tjenester, og samtidig muliggjøre en optimal utnyttelse av verdens ressurser i tråd med målsettingen om en bærekraftig utvikling, som tar sikte på både å beskytte og bevare miljøet og å finne bedre virkemidler for å gjennomføre dette på en måte som er forenlig med deres respektive behov for og hensyn på ulike nivåer i økonomisk utvikling" (St.prp. nr. 65, 1993-94:vedlegg 1, s. 11).

(3) Det tredje forholdet som vektlegges av WTO er tvisteløsningssystemet:

"Trade relations often involve conflicting interests. Agreements, including those painstakingly negotiated in the WTO system, often need interpreting. The most harmonious way to settle these differences is through some neutral procedure based on an agreed legal foundation. That is the purpose behind the dispute settlement process written into the WTO agreements" (WTO, 2003:10).

Tvisteløsningsorganet (Dispute Settlement Body – DSB) ble styrket ved opprettelsen av WTO. Under GATT ble tvister mellom medlemslandene forberedt i arbeidsgrupper bestående av de stridende grupper, og kompromisset ble deretter presentert i plenum. Fra midten av 1950-tallet startet en praksis med å opprette paneler bestående av andre land enn de stridende partene. For i det hele tatt å komme i gang med en tvisteløsningsprosess eller få vedtatt panelets "dom" måtte dette imidlertid vedtas enstemmig av medlemslandene. Med opprettelsen av WTO ble selve tvisteløsningsprosessen og tidsplanen for tvisteløsning strammet opp og gjort mer automatisk og strømlinjeformet. Den viktigste endringen som ble gjort var å fjerne

kravet om konsensus for å få gjennomført rettsavgjørelser fra et panel. Panelets ”dom” kan nå bare stoppes ved ”negativ konsensus”. Alle medlemmene må bli enige om at panelets avgjørelse *ikke* skal vedtas (St.prp. nr. 65 (1993-94), Anderson 1998, Tenold og Nordvik 1998, Delich 2002).

GATT/WTO avtaleverket inkluderer nå i tillegg til GATT 94, landbruksavtalen, Generalavtalen for handelen med tjenester (GATS), avtalen om handelsrelaterte investeringer (TRIMs) og avtalen om immaterielle rettigheter (TRIPs) i tillegg til et tjuetalls større eller mindre avtaler, de fleste overført fra perioden før WTO ble opprettet, den såkalte GATT 47-perioden (St.prp. nr. 65 (1993-94), Hveem 1994, 1996, Ahnliid 1998, Anderson 1998, Krueger 1998, Hovi og Underdal 2000). Flere områder ble dermed underlagt WTOs regelverk og tvisteløsningssystem.

Resultatet av Uruguay-runden var et omfattende og komplisert avtaleverk, som også legger føringer for videre forhandlinger. Ifølge Jackson og Sykes (1997:5) er avtaleverket ”filled with ambiguities and omissions – deliberate and unintended – that will challenge WTO members for decades, and may well affect the course of future negotiations”. Allerede under Uruguay-runden var det klart at flere land ønsket å inkludere nye forhandlingsområder i videre forhandlinger. I St.prp. nr. 65 (1993-94) (s. 26-27) ble handel og miljø, sosiale rettigheter/arbeidstakerrettigheter og handel og investerings-/konkurransopolitikk nevnt som mulige fremtidige forhandlingsområder. På ministerkonferansene i WTO er det blitt besluttet å innlede analyse- og utredningsarbeid gjennom opprettelse av arbeidsgrupper på flere områder: spørsmålene om multilaterale regler for handel og miljø (Marrakesh 1994), handel og investeringer, handel og konkurranse, offentlige innkjøp (Singapore 1996), og elektronisk handel (Genève 1998). Under ministerkonferansen i Genève i 1998 besluttet medlemslandene å innlede forberedelser med tanke på å igangsette en ny forhandlingsrunde i WTO innen 1. januar 2000.

En rekke medlemsland, deriblant Norge, ønsket at Ministerkonferansen i Seattle 30. november til 3. desember 1999 skulle danne utgangspunktet for en ny og omfattende forhandlingsrunde i WTO som inkluderte de såkalte ”Singapore-områdene” (handel og konkurransepolitikk, handel og investeringer, åpenhet om offentlige innkjøp og forenkling av handelsprosedyrer) (Statssekretærgruppen for WTO, 1999). Forsøket i Seattle endte imidlertid med sammenbrudd. Demonstrasjoner, opptøyer og intern strid blant medlemslandene dominerte gatebildet og nyhetsbildet fra Seattle. Allerede i St.prp. nr. 65 (1993-94) (s. 26) ble bakgrunnen for nye temaer for det internasjonale handelssystemet begrunnet som følger:

”Bakgrunnen er globaliseringen av investeringer og handel, hvor stadig flere land ser seg tjent med deltakelse i den internasjonale arbeidsdeling. Dette skjerper konkurransen, og bidrar dermed til bedre ressursutnyttelse. *Dette betyr at det blir stadig flere berøringspunkter mellom regelverket for internasjonal handel og interne politiske områder.* [Min utheving] En av de store utfordringene for WTO og det multilaterale handelssystem vil derfor bli å håndtere slike problemstillinger. Regjeringen vil påpeke at det er viktig for WTO og dens regelverk at organisasjonen er i stand til å ta opp de utfordringer som de nye temaene representerer.”

Nye temaer, og spesielt ”Singapore-områdene”, har vært og er gjenstand for stor uenighet blant medlemslandene i WTO. En stor gruppe utviklingsland med India, Egypt og Pakistan i spissen, har mer eller mindre vært samlet i sin motstand mot å inkludere ”Singapore-områdene” i en ny forhandlingsrunde (Michalopoulos 1999).⁸ På ministerkonferansen i Doha, Qatar i 2001, lyktes en i å komme fram til et mandat for en ny bred forhandlingsrunde hvor også ”Singapore-områdene” foreløpig ble inkludert, med forbehold om videre avklaring på ministerkonferansen i Cancún. Ministerkonferansen i Cancún, 10. – 14. september 2003, endte med et nytt sammenbrudd. I ”Julipakken” som ble fremforhandlet i juli 2004 og vedtatt 1. august 2004, ble man enige om at det kun var forenkling av handelsprosedyrer som skulle videreføres i den pågående forhandlingsrunden. Utviklingslandene fikk med dette i all hovedsak gjennomslag for sitt syn om ikke å inkludere ”Singapore-områdene”. Forenkling av handelsprosedyrer har vært det minst kontroversielle området for utviklingslandene.

1. 2 Norske sektorinteresser og forhandlingsposisjoner

Med en mulig bred forhandlingsrunde som utgangspunkt besluttet regjeringen Bondevik i april 1998 å foreta en nærmere kartlegging og gjennomgang av de ulike norske interesser knyttet til de forestående forhandlingene forut for Ministerkonferansen i Seattle. Dette arbeidet ble ledet av en statssekretærgruppe med deltakelse fra berørte departementer og utført av 10 interdepartementale arbeidsgrupper med deltakelse på embedsmannsnivå innenfor følgende områder: Tjenester, landbruk, immaterielle rettigheter (TRIPS), handel og miljø, handel og konkurranse, handel og investeringer, markedsadgang, elektronisk handel, offentlige innkjøp og arbeidsstandarder. I løpet av forhandlingsperioden er det bygget opp et omfattende system av myndighetsorganer for å koordinere arbeidet med WTO-spørsmål og WTO-forhandlingene. Tabell 2 nedenfor gir en oversikt over disse gruppene:

⁸ Følgende kortfattede beskrivelse av Singapore-områdene fra en rapport utgitt av South Centre (Bernal, et al. 2004:4, fn. 1) gir et kort innblikk i hva utviklingslandene ser som problematisk med de nye forhandlingsområdene: ”Singapore issues refer to the proposed negotiations for WTO agreements that would fall within the scope of the WTO’s existing dispute settlement mechanism and which would: (i) curb the ability of governments to regulate and direct foreign investments (trade and investment); (ii) prevent governments from supporting domestic enterprises to enable them to compete effectively against foreign competitors (trade and competition policy); (iii) require governments to undertake binding obligations for costly changes in government procurement procedures to eliminate any advantages that local firms might have in the bidding process and open up bidding procedures to foreign scrutiny and possible disputes (transparency in government procurement); and (iv) require governments to undertake binding obligations to effect costly changes in domestic procedures for the release of traded goods (trade facilitation)”.

Tabell 2: Utenriksdepartementets organer for WTO-spørsmål. Myndighetsutvalg.

Myndighetsutvalg

Statssekretærgruppen: Alle departementer er representert

Interdepartemental embetsgruppe for WTO: Alle departementer.

Interdepartemental arbeidsgruppe for handel og miljø: Utenriksdep., Finansdep., Fiskeridep., Landbruksdep., Miljøverndep., Nærings- og handelsdep., Olje- og energidep., Samferdselsdep.

Interdepartemental arbeidsgruppe for handel og konkurranse: Utenriksdep., Arbeids- og administrasjonsdep., Finansdep., Nærings- og handelsdep., Konkurransetilsynet.

Interdepartemental arbeidsgruppe for tjenester: Utenriksdep., Arbeids- og administrasjonsdep., Barne- og familiedep., Finansdep., Fiskeridep., Helsedep., Justis- og politidep., Kommunal- og regionaldep., Kultur- og kirke- og landbruksdep., Miljøverndep., Nærings- og handelsdep., Olje- og energidep., Samferdselsdep., Sosialdep., Statistisk Sentralbyrå, Utdannings- og forskningsdep.

Interdepartemental arbeidsgruppe for landbruk: Utenriksdep., Arbeids- og administrasjonsdep., Barne- og familiedep., Miljøverndep., Landbruksdep., Finansdep., Fiskeridep., Nærings- og handelsdep.

Interdepartemental arbeidsgruppe for regelverket: Utenriksdep., Arbeids- og administrasjonsdep., Finansdep., Fiskeridep., Kommunal- og regionaldep., Landbruksdep., Miljøverndep., Nærings- og handelsdep.

Interdepartemental arbeidsgruppe for markedsadgang: Utenriksdep., Finansdep., Fiskeridep., Landbruksdep., Miljøverndep., Nærings- og handelsdep., Olje- og energidep., Toll- og avgiftsdir.

Interdepartemental arbeidsgruppe for TRIPS: Utenriksdep., Finansdep., Helsedep., Justis- og politidep., Kultur- og kirke- og landbruksdep., Miljøverndep., Nærings- og handelsdep., Utdannings- og forskningsdep., Patentstyret.

Interdepartemental arbeidsgruppe for TBT: Utenriksdep., Fiskeridep., Landbruksdep., Miljøverndep., Nærings- og handelsdep., Statens næringsmiddeltilsyn.

Kilde: Anne Marie Wilson, Utenriksdepartementet. E-post, 18. juni 2004.

I rapporten *De fremtidige WTO-forhandlinger – Kartlegging av norske interesser* (1999) fra Statssekretærgruppen ble det uttrykkelig slått fast at rapportens hovedkonklusjoner var basert på isolerte betraktninger av de norske interessene på hvert av forhandlingsområdene, og kun “i meget begrenset grad” var “forsøkt vurdert i forhold til hverandre”. Slike vurderinger, ble det sagt, vil måtte stå “sentralt i den videre bearbeiding av norske posisjoner, samt i de videre forhandlingstaktiske vurderinger”. Det viktigste i dette kartleggingsarbeidet var således å fastslå hva Norge var best tjent med innenfor hvert av de enkelte områder og sektorer.

I denne sammenheng ble det i regi av de ulike arbeidsgruppene gjennomført konsultasjoner med arbeids- og næringslivets organisasjoner og andre berørte organisasjoner. Også under Uruguay-runden ble det opprettet referansegrupper på de enkelte forhandlingstemaene bestående av de mest berørte departementer og organisasjoner i næringslivet. Disse gruppene har vært relativt åpne for deltakelse fra de som har ønsket det: “Gruppene har vært åpne i den forstand at interesserte organisasjoner som har uttrykt ønske om deltakelse, har blitt tatt opp som medlemmer” (St.prp. nr. 65 (1993-94), s. 38). Det ble også utvekslet informasjon gjennom Det rådgivende utvalg for multinasjonale handelsspørsmål (GATT-utvalget, senere WTO-utvalget), som er et formelt organ med en bred representasjon av nærings- og interesseorganisasjoner. Utvalget ble opprettet ved kongelig resolusjon allerede 16. mars 1979. Utenriksdepartementet har også andre rådgivende utvalg med bred interesserepresentasjon knyttet til de pågående forhandlingene. Tabell 3 nedenfor gir en oversikt over rådgivende utvalg knyttet til ulike spørsmål og forhandlingsområder i WTO (per 18. juni 2004):

Tabell 3: Utenriksdepartementets konsultasjonsorganer for WTO-spørsmål. Rådgivende utvalg.

Regjeringens WTO-utvalg: Utenriksdep., Statsministerens kontor, Barne- og familiedep., Finansdep., Fiskeridep., Landbruksdep., Miljøverndep., Nærings- og handelsdep., Samferdselsdep., COOP Norge NKL, Det Int. Handelskammer ICC Norge, Forbrukerrådet, Forum for utvikling og miljø, Handels- og Servicenærings Hovedorg. HSH, Konkurransetilsynet, Landsorganisasjonen i Norge LO, Norges Bank, Norges Bondelag, Norges Bonde- og Småbrukarlag, Innovasjon Norge, Norges Fiskarlag, Norges Rederiforbund, Næringslivets Hovedorganisasjon NHO, Toll- og avgiftsdir., Yrkesorg.'s Sentralforbund YS. (I tillegg har også andre organisasjoner blitt invitert til å delta på utvalgets møter.)

Rådgivende utvalg for tjenester: Utenriksdep., Akademikerne, Den norske Advokatforening, Den norske Dataforening, Den norske Forleggerforening, Reisebransjeseksjonen i HSH, Energibedriftenes Landsforening EBL, Fellesforbundet, Finansnærings Hovedorganisasjon, Flyselskapenes Landsforening, Forum for Utvikling og Miljø, For Velferdsstaten, HSH, Innovasjon Norge, Intsok, Konkurransetilsynet, Kredittilsynet, LO, NHO, Norges Eiendomsmeglerforbund, Norges Fondsmegler Forbund, Norges Praktiserende Arkitekter, Norges Rederiforbund, Norges Statsautoriserte Revisorers Forening, Norsk Forbund for Fjernundervisning NFF, Norsk Forskerforbund, Norsk Forskningsråd NFR, Norsk Komponistforening, Fagforbundet, Norsk Sjømannsforbund, Norsk Skuespillerforbund, Norsk Studentunion NSU, Norske Film- og TV-produsenters Forening, Norske Filmbyråers Forening, NORWACO, Post- og Teletilsynet, Reiselivsbedriftenes Landsforening, Rådgivende Ingeniørers Forening, Sjøassurandørenes Centralforbund CEFOR, Sparebankforeningen i Norge, Studentenes Landsforbund, Telenor ASA, Transportbedriftenes Landsforening, Universitets- og Høgskolerådet, Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon UHO, YS.

Rådgivende utvalg for landbruk: COOP Norge NKL, Forum for utvikling og Miljø, Forbrukerrådet, Forum for utvikling og handel, Kjøttindustriens Fellesforening, LO, Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeideres Forbund, Norsk Landbrukssamvirke,

Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norges Bondelag, NHO, Natur og Ungdom, Næringsmiddelbedriftenes Landsforening, Norsk Gartnerforbund.

Rådgivende utvalg for tiltredelsesforhandlinger: Utenriksdep., Eksportutvalget for fisk, Finansnærings Hovedorganisasjon, HSH, Intsok, LO, NHO, Innovasjon Norge, Norges Rederiforbund, Finansdep., Fiskeridep., Kommunal- og regionaldep., Landbruksdep., Miljøverndep., Nærings- og handelsdep., Olje- og energidep., Samferdselsdep.

Rådgivende utvalg for markedsadgangsforhandlinger: Utenriksdep., Eksportutvalget for fisk, Fellesforbundet, Finansnærings Hovedorganisasjon, Fiskeri- og Havbruksnærings Landsforening, Forum for utvikling og miljø, HSH, Intsok, LO, Innovasjon Norge, Norges Rederiforbund, NorStella, NHO, Prosessindustriens Landsforening, Teknologibedriftenes Landsforening, Finansdep., Fiskeridep., Landbruksdep., Miljøverndep., Nærings- og handelsdep., Olje- og energidep., Toll- og avgiftsdir.

Kilde: Anne Marie Wilson, Utenriksdepartementet. E-post, 18. juni 2004.

Regjeringen har hatt og har med andre ord en bred kontaktflate mot interesse-og næringsorganisasjonene gjennom sine konsultasjonsorganer. I tillegg har både Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet hatt nær kontakt med næringsorganisasjonene på sine områder (Langhelle 2001, Aasen 2004).

Når det gjaldt landbruksforhandlingene konkluderte Statssekretærgruppen med at Norge i det alt vesentlige har defensive interesser. På de fleste andre områder ble det konkludert med at Norge i hovedsak har offensive interesser, og at disse på noen områder er *betydelig* offensive.⁹ Dette gjaldt skipsfart og skipsfartstilknnyttede tjenester, offshoretjenester, teletjenester, IT-relaterte tjenester og miljøtjenester innenfor GATS. Videre omfatter dette en videre liberalisering av handelen med industrivarer, herunder spesielt fisk og fiskeprodukter. Statssekretærgruppen kom ikke med konklusjoner i forhold til omfanget og prinsippene for de videre forhandlingene, men ut fra de identifiserte interessene lå det i kortene at Norge ville være tjent med en bred rund (Langhelle 2001).

Med Statssekretærgruppens rapport som utgangspunkt la Bondevik I-regjeringen fram sin strategi for de kommende forhandlingene for Stortinget. Utenriksminister Knut Vollebæk ga i løpet av 1999 tre redegjørelser til Stortinget, to før Ministerkonferansen i Seattle og en etter. I den siste redegjørelsen før Seattle, 16. november 1999, ble den norske forhandlingsposisjonen oppsummert i to hovedmålsettinger:

”Regjeringen har to hovedformål for de kommende forhandlingene. Det ene er å legge til rette for fortsatt vekst og verdiskapning i norsk næringsliv, gjennom et sterkt og bindende regelverk som gir forutsigbarhet i internasjonal handel. Det andre

⁹ Det ble imidlertid konkludert med at det ikke er opplagt at Norge har offensive interesser knyttet til økt markedsadgang for energitjenester. Dette er avhengig av hvordan energitjenester defineres. Videre sies Norge eksplisitt å ha enkelte begrensede defensive produsentinteresser knyttet til økt markedsadgang. Helse og utdanning er ikke mulig å si hvordan vurderes av Statssekretærgruppen (Statssekretærgruppen for WTO, 1999).

hovedmålet er å videreutvikle handelssystemet slik at det tar bedre hensyn til utviklingslandenes situasjon og til kvalitative aspekter ved handelen. Disse er knyttet til miljø, matsikkerhet, helse, forbruker- og distriktshensyn, foruten ivaretagelse av kulturelt mangfold”.

Forut for Ministerkonferansen i Seattle hadde Norge fremsatt åtte konkrete forslag i WTO. Fire av disse forslagene knyttet til markedsadgang, fiskerisubsidier, landbruk, og handel og miljø er av særskilt interesse i denne sammenheng. Forslaget om markedsadgang for industrivarer, inkludert fisk og fiskeprodukter, tok til orde for en liberalisering gjennom tollreduksjoner og fjerning av ikke-tariffære handelshindringer, vel å merke med et forbehold om at dette må veies opp mot konsekvenser for en bærekraftig utvikling:

“The upcoming round should therefore include traditional market access negotiations. These negotiations should comprise all tariff lines on industrial goods, including fish and fish products. To ensure that the negotiations lead to real market access, due consideration should also be given to non-tariff barriers and trade facilitation. As part of the negotiations, the effects on sustainability of further liberalization should be considered and/or reviewed” (WTO 1999, WT/GC/W/185).¹⁰

Sammen med Australia, Island, New Zealand, Peru, Filippinene og USA, fremmet også Norge et forslag om å redusere fiskerisubsidier, med den begrunnelse at fiskerisubsidier er den største og viktigste årsaken til overfiske og en ikke-bærekraftig ressursutnyttelse ved at subsidier fører til overkapasitet og handelsvridninger:

“... as a part of the upcoming WTO negotiations, Members agree to eliminate subsidies that contribute to fisheries overcapacity, in view of the fact that they distort trade, seriously undermine sustainable utilization of fish stocks and hamper sustainable development” (WTO 1999, WT/GC/W/303).

Anti-dumpingtiltak ble ikke reist som problemstilling av Statssekretærgruppen (1999), men det ble nevnt som et mulig tema av utenriksminister Vollebæk i orienteringen til Stortinget 25. mai 1999. Anti-dumping ble etter hvert ansett som et sentralt tema i en ny bred forhandlingsrunde. Landene i Sørøst-Asia og Latin-Amerika, Japan og Norge ønsket dette som tema, mens USA var sterkt imot. Antidumpingavtalen er beskrevet

10 En tollinje (tariff line) er knyttet til det såkalte HS-systemet, ”The Harmonized Description and Coding System”, utarbeidet av World Customs Organization (WCO). Verdens tollorganisasjon har 156 medlemmer og representerer 97% av verdenshandelen. HS-koden er et seksifret nummer + en varebeskrivelse, som er felles for alle land som har sluttet seg til systemet. Dette gir et felles referansegrunnlag i WTO-forhandlingene. Land har imidlertid utover det sjettede sifferet har anledning til å legge til ekstra tall og presiseringer. Norge har åtte sifre, USA og EU har 10 ved import. Landbruksavtalen i WTO regulerer tolltariffens kapittel 1-24 som er organisk materiale, med unntak av fisk og fiskeprodukter (kapittel 3, 1604, 1605, 2301 og 2309). Tolltariffens kapittel 25-97 er industriprodukter, minus tekstiler som omhandles av tekstilavtalen. Fisk og fiskeprodukter er imidlertid i WTO definert som industrivarer og reguleres og forhandles derfor i NAMA (Christie 2005, <http://eksportaktuelt.no/public/a.xml?artikkelid=961&sideid=14>).

som ”svært teknisk og omstendelig”. Utenriksdepartementet beskriver videre avtalen på følgende måte:

”Erfaringen med dagens antidumpingregelverk er at det ikke i tilstrekkelig grad ivaretar balansen mellom effektive virkemidler og beskyttelse mot misbruk og proteksjonisme. Mye tyder på at antidumpingtiltak ikke bare benyttes i genuine tilfeller hvor varer selges under kostpris men også som proteksjonistiske tiltak for å ramme importerte varer som utkonkurrerer nasjonale produkter. Dette har resultert i et stort antall konflikter de siste årene mellom medlemsland i WTO” (Utenriksdepartementet, websider, 2004).¹¹

Forslagene som ble fremmet angående markedsadgang, subsidier og antidumping avspeilet hovedinteressene på fiskerisiden og representerte således noen av Norges offensive interesser. Internasjonalt fremsto Norge med disse forslagene som en pådriver for en ytterligere liberalisering av handelen med fisk og fiskeprodukter, redusert bruk av fiskerisubsidier og disiplinering av antidumpingregelverket (Langhelle 2001).

På landbruk var forslagene mer kontroversielle i forhold til andre land, deriblant mange utviklingsland. Forslagene på landbruk var også mer komplekse. I forhold til landbruksforhandlingene er det særlig to forhold som er viktige. Norge la som de andre landene Artikkel 20 i landbruksavtalen til grunn for de videre forhandlingene, men med særskilt vekt på artikkelens nest siste ledd og det som kalles “Non-Trade Concerns” (NTCs), eller “spørsmål som ikke er forbundet med handel”.¹² Dette har Norge gjennom en årrekke operasjonalisert gjennom konseptet om “det multifunksjonelle landbruket”. I kortform beskriver Norge det multifunksjonelle landbruket på følgende måte:

“Beyond its primary function of producing food and fibre and ensuring food security, agriculture contributes to the viability of rural areas, the maintenance of agricultural landscapes and the cultural heritage, the preservation of agri-biological diversity and the maintenance of a good plant, animal and public health. These various non-food dimensions as well as the safeguarding of food security, have public goods characteristics, which may justify government intervention ... agriculture, also in the future, will have to be treated separately within the multilateral trading system” (WTO 1999, WT/GC/W/238).

Med sine defensive interesser og initielle forhandlingsposisjoner inntok Norge det ene ytterpunktet i landbruksforhandlingene, med Cairns-gruppen som motpol. Cairns-gruppen, som arbeider for en ytterligere liberalisering av landbruksvarer og for at

11 <http://www.odin.dep.no/ud/norsk/tema/handelspolitikk/wto/doha/p30003716/032121-990048/doku.html>.

12 Artikkel 20 i landbruksavtalen er gjengitt i sin helhet i avsnitt 3.2.

landbruksvarer i prinsippet skal behandles på lik linje som andre varer, utgjorde sammen med USA den viktigste forhandlingsmotparten på landbrukssiden.¹³

Spørsmål knyttet til handel og miljø er også kontroversielle i WTO. Da Uruguay-runden startet i 1986, stod ikke miljøspørsmål sentralt på dagsorden. De kom derfor ikke med i mandatet for forhandlingene. Høsten 1991 startet imidlertid arbeidet med miljøspørsmål opp i GATT. Eller mer presist: en arbeidsgruppe som ble opprettet i 1972 og som ikke hadde møtt siden, ble aktivisert. I 1994 ble det opprettet en underkomité for handel og miljø i GATT, og denne ble omgjort til Komiteen for handel og miljø samtidig som WTO ble opprettet i 1995 (St.prp. nr. 65, 1993-94). Norges forslag for den pågående forhandlingsrunden representerte i realiteten posisjoner som Norge har inntatt i WTO siden de første møtene i Komiteen for handel og miljø. I forslagetets omtale av “Elements relating to Trade and Environment proposed for inclusion in the Seattle Ministerial Declaration” foreslo Norge følgende:

“Objectives/general principles governing all fields of negotiations:

- The responsiveness of the WTO system should be increased through integration of environmental concerns and by fostering cooperative action between WTO and other international organizations with a view to promoting sustainable development.
- The effects on sustainability of further liberalization/draft agreements should be considered and/or reviewed.
- International organizations such as UNEP, FAO, UNCTAD and ISO should, where relevant, be invited to attend meetings of negotiating bodies and to provide contributions” (WTO 1999, WT/GC/W/176).

I tillegg ble følgende “Possible separate subjects for negotiations” nevnt i forslaget:

”Specific accommodation of trade-related instruments pursuant to Multilateral Environmental Agreements (MEAs) and voluntary eco-labelling in the WTO system” (WTO 1999, WT/GC/W/176).

Norge ønsket også at en ny Ministererklæring skulle inneholde referanser til målsettingen om en bærekraftig utvikling og de såkalte Rio-prinsippene, spesielt føre-var-prinsippet, forurensere-betaler-prinsippet og retten-til-utvikling.

Et viktig element i forhold til defensive versus offensive norske interesser, var Bondevik I- regjeringens beslutning om å gå inn for en bred forhandlingsrunde og en samlet forhandlingspakke (“single undertaking”). Dette var knyttet til erfaringene fra Uruguay-runden og en økende internasjonal erkjennelse av at forhandlingene hadde best

13 Cairns-gruppen består av en gruppe på 17 landbruksvareeksporterende land som arbeider for en ytterligere liberalisering av handelen med landbruksvarer. Disse er: Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canada, Chile, Columbia, Costa Rica, Guatemala, Filippinene, Indonesia, Malaysia, New Zealand, Paraguay, Sør-Afrika, Thailand, og Uruguay (St.meld. nr. 65 (1993-94) s. 3), <http://www.cairnsgroup.org/members.html>). USA blir ofte knyttet til Cairns-gruppen, men er ikke offisielt med (Johannessen, 1999). USA deltar likevel (blant annet) som observatør på møter i Cairns-gruppen.

sjanse for å lykkes hvis det ble forhandlet på et bredt spekter av områder, slik at de fleste landene hadde noe å “vinne” på en ytterligere liberalisering. Opplegget med en samlet forhandlingspakke ble beskrevet på følgende måte av Statssekretærgruppen for WTO:

”... forhandlingene foregår i separate forhandlingsgrupper, og at det først er i helt siste runde når forhandlingene innen den enkelte forhandlingsgruppe har nådd et punkt hvor de ikke kommer videre, at eventuelle problematiske områder ses i sammenheng. Muligheten for trade-offs mellom enkelte vanskelige sektorer og det faktum at “nothing is agreed till everything is agreed” [“single undertaking”] gjør det vanskeligere for en enkelt aktør å forkaste forhandlingsresultatet som helhet på basis av problemer med deler av forhandlingsresultatet” (Statssekretærgruppen for WTO, 1999).

En bred forhandlingsrunde og en samlet forhandlingspakke ble dermed (delvis) begrunnet ut fra hensynet til motstridende interesser. Ønsket om en bred forhandlingsrunde ble først formulert av EU og fikk tilslutning fra flere land som utgjorde den såkalte “Friends of the round”-gruppen (Statssekretærgruppen for WTO, 1999).¹⁴ Utenriksminister Vollebæk begrunnet ønsket om en bred forhandlingsrunde og en samlet forhandlingspakke på følgende måte i sin redegjørelse til Stortinget 25. mai 1999:

”Ivaretagelsen av omfattende norske interesser og hensynet til å fremme kvalitative aspekter ved handelen er grunnlaget for at regjeringen på basis av kartleggingsarbeidet nå går inn for at WTO innleder en bred forhandlingsrunde basert på vedtak av forhandlingsresultatet som en samlet forhandlingspakke. Dette er en holdning som er i tråd med det øvrige OECD-land, og en del sentrale utviklingsland, har inntatt ... samtidig som det gir en mulighet for å oppnå et utfall der utviklings- og industrilandenes interesser balanseres”.¹⁵

Implisitt i dette ligger imidlertid ikke bare en balansering av utviklings- og industrilandenes interesser, men muligens også en balansering av ulike nasjonale norske interesser. I sin redegjørelse til Stortinget 16. november 1999 påpekte Utenriksminister Vollebæk som nevnt at bredden og omfanget av norske interesser vil “kunne medføre vanskelige utfordringer og avveininger”. Hovedmålsettingen var “å arbeide aktivt for en omfattende forhandlingsrunde, som ivaretar hele spekteret av norske interesser, både offensive og defensive”.¹⁶ Norge gikk med andre ord inn for å maksimere norske interesser, både defensive og offensive. Det ble derfor ikke foretatt noen avveining

14 EUs holdning har fått støtte fra en rekke andre WTO medlemmer: USA, Argentina, Australia, Chile, Hong Kong, Japan, Korea, Mexico, New Zealand, Singapore, Sveits, Thailand, Tsjekkia, Ungarn og Uruguay. Disse har etablert den uformelle ”friends of the round”-gruppen (Statssekretærgruppen for WTO, 1999).

15 http://www.stortinget.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/usr/www/stortinget/stid/1998/s990525-05.html&emne=wto&dato=1999-05-25&sesjon=*&ting=stidn+stidg+otidn+otidg+ltidn+ltidg&

16 http://www.stortinget.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/usr/www/stortinget/stid/1999/s991116-06.html&emne=wto&dato=1999-11-16&sesjon=*&ting=stidn+stidg+otidn+otidg+ltidn+ltidg&

mellom sektorene eller en balansering av potensielt motstridende norske interesser i forkant av Ministerkonferansen i Seattle.

Etter regjeringen Stoltenbergs tiltredelse våren 2000 ble forhandlingsopplegget presisert og noe justert. I en redegjørelse for Stortinget 1. juni 2001 om status for Norges arbeid i WTO og forberedelsene til ministerkonferansen i Doha, presenterte utenriksminister Thorbjørn Jagland seks “overordnede politiske mål”:

”For det første, støtter vi arbeidet med å gjøre dagens ’kjøreregler’ mer rettferdige og forutsigbare. Vi må unngå at Norge og andre små land utsettes for vilkårlighet og ensidige tiltak - slik som proteksjonisme og anti-dumping tiltak.

For det andre, ønsker vi at handelssystemet fortsatt skal sikre et stadig bedre og mer variert vare- og tjenestetilbud til gunstige priser for forbrukerne.

For det tredje, er vi opptatt av å sikre en bedre markedsadgang for norsk eksport. Dette gjelder varer som fisk, industri- og høyteknologiprodukter, og innenfor viktige tjenestoområder - slik som skipsfart, offshore, energi, ingeniørfag, miljøtjenester, telekommunikasjoner og IT.

For det fjerde, legger vi vekt på å bevare nasjonal handlingsfrihet til å utforme offentlig sektor slik vi ønsker, og å føre en aktiv landbrukspolitikk.

For det femte, er vi opptatt av at WTO-samarbeidet må gjenspeile hensynet til miljøet. Vi vil gå inn for at WTOs målsetting om bærekraftig utvikling reflekteres i mandatet for de nye forhandlingene.

Sist men ikke minst, er vi opptatt av at det må gjøres mer for å ivareta utviklingslandenes legitime interesser - både med hensyn til markedsadgang, regelverk og overføring av kompetanse. Målsettingen må være at utviklingsland bedre kan ta del i og nyttiggjøre seg det internasjonale handelssystemet, for derigjennom å legge grunnlaget for økonomisk vekst og utvikling. Dette er avgjørende for å bekjempe fattigdom og underutvikling”.¹⁷

I den påfølgende stortingsdebatten fikk regjeringen bred støtte fra samtlige partier unntatt Sp og SV til å gå inn for en bred forhandlingsrunde.¹⁸ Høyre og Frp uttrykte seg kritisk til de norske landbruksposisjonene, og Jan Petersen (H) tok opp målkonflikten mellom offensive og defensive interesser:

”Men det er en del viktige målkonflikter - f.eks.: Forfølger man nå egentlig ønskene om fri handel på fisk tilstrekkelig kraftfullt? Og er man tilstrekkelig fleksibel på forhandlingsopplegget når det gjelder jordbruk, slik at man kan gi det nødvendige for å få til en skikkelig og åpen verdenshandel når det gjelder fiskeprodukter? Jeg

¹⁷ http://www.stortinget.no/cgi-wift/wiftdles?doc=/usr/www/stortinget/stid/2000/s010601-01.html&emne=wto&dato=2001-06-01&sesjon=* &ting=stidn+stidg+otidn+otidg+ltidn+ltidg&

¹⁸ SVs representant, Lisbet Rugtvedt, påpekte at SV ”i utgangspunktet” var ”skeptisk til en ny bred WTO-runde”.

merket meg jo at utenriksministeren gjorde det helt klart at det er ikke bare i forhold til EU-systemet vi har problemer med fisk, det er også andre områder hvor det foreligger begrensninger som det er mulig å få gjort noe med.”

I sin oppsummering av debatten tok utenriksminister Jagland opp kritikken fra Høyre og Frp og uttalte følgende:

”... jeg legger også merke til at man har litt forskjellige synspunkter på hva som bør være de norske posisjonene, f.eks. når det gjelder landbruk, noe som kom fram i Høyres og Fremskrittspartiets innlegg. Jeg må kunne konstatere at Regjeringen likevel har tilslutning til det som er vårt synspunkt, nemlig at vi *iallfall foreløpig* [Min utheving] må se slik på det at landbruket er i en spesiell situasjon og har en bredere funksjon enn bare det å fremskaffe produkter som vi kan spise. Det har en funksjon i å opprettholde bosetting, i å opprettholde kulturlandskap. Det er en miljøfaktor. Det er det også land som EU-landene og Japan legger til grunn. Derfor arbeider vi sammen med dem for å få tilslutning til disse synspunktene.

Jeg er klar over, som det kom fram av både Høyres og Fremskrittspartiets innlegg, at det selvfølgelig har sammenheng med hvor langt vi kan komme når det gjelder fisk og fiskeprodukter. *Det er ikke slik at vi kan ta en maksimalt restriktiv holdning når det gjelder landbruk, og så en maksimalt motsatt holdning når det gjelder fisk. Det har heller ikke ligget til grunn i det opplegget som vi har jobbet med.* [Vår utheving] Det er riktig å understreke det, slik som Høyre og Fremskrittspartiet gjorde. Jeg tror likevel at det er nødvendig med en balansert innfallsvinkel til dette.”

Som vi ser, pekte utenriksminister Jaglands uttalelse i retning av økt fleksibilitet i landbruksforhandlingene fra norsk side. Dette var nye signaler i forhold til WTO-forhandlingene. Man kan si at regjeringen og stortingsflertallet med dette justerte forhandlingsopplegget og skaffet den norske forhandlingsdelegasjonen et handlingsrom til å inngå kompromisser for å muliggjøre en ny bred forhandlingsrunde. Forhandlingsstrategien, som Stortinget sanksjonerte, kan beskrives på følgende måte: Alle norske interesser i forhandlingene, både defensive og offensive, skal forsøkes maksimert i forhandlingene. Fiskeriinteressene er vel så viktige som landbruksinteressene, men konsesjoner på landbruk gis bare mot konsesjoner på andre områder (Langhelle, 2001). Hvor smertegrensen går for konsesjoner på landbruk er et åpent spørsmål. Det avhenger av hva som er mulig å unngå i forhandlingene, hvilke konsesjoner en greier å få på andre områder, og hva stortingsflertallet, som skal ratifisere en ny avtale, til syvende og sist kan akseptere.

1.3 Utviklingslandene og WTO

Som vi har sett er et av Norges mål i denne runden å ivareta utviklingslandenes interesser. Utviklingslandene interesser står i høy grad i fokus i den pågående forhandlingsrunden som betegnende nok er kalt ”Doha Development Agenda”. WTO anerkjenner tre kategorier land, utviklede land, utviklingsland og minst-utviklede land. Det er imidlertid ingen offisiell definisjon på utviklingsland i WTO: ”Developing

countries in the WTO are designated on the basis of self-selection although this is not necessarily automatically accepted in all WTO bodies".¹⁹ For de minst-utviklede landene gjelder FNs liste som består av 49 land. 32 av disse landene er medlemmer av WTO ²⁰ , mens ytterligere åtte minst-utviklede land er i gang med tiltredelsesforhandlinger for medlemskap i WTO. Av WTOs 148 medlemsland er mer enn tre fjerdedeler utviklingsland. Ytterligere omkring 23 utviklingsland er i gang med tiltredelsesforhandlinger. Andelen utviklingsland i WTO vil dermed øke ytterligere fremover.

Utviklingslandenes deltakelse i GATT fram til Uruguay-runden var i stor grad preget av en passiv og defensiv holdning som dels reflekterte det forhold at mange utviklingsland ikke var medlemmer, og dels det forhold at flere utviklingsland ideologisk og i praktisk politikk var preget av satsing på importsubstitusjon i hjemmeproduksjonen i stedet for eksport (Hveem 1996, Austvik, Bredesen og Vårdal 2002, Tussie og Lengyel 2002). Likeledes var mye av utviklingslandenes aktiviteter rettet mot UNCTAD og forsøkene på å få til en ny økonomisk verdensordning (NØV) (Hveem, 1996).²¹ Stabile inntekter på eksport av råvarer, nasjonal kontroll for utviklingslandene over utenlandsinvesteringer og utenrikshandel, bedret markedsadgang og mer utviklingshjelp ble vektlagt av utviklingslandene, men med magert resultat (Hveem, 2001). NØV ble mer eller mindre lagt dødt i begynnelsen av 1980-årene (Economides og Wilson, 2001).

Gjennom GATT/WTO-avtalen ble utviklingslandene ytterligere integrert i det multilaterale handelssystemet. Mens GATT ble opprettet av 23 land, var det 125 land som deltok i forhandlingene i Uruguay-runden. Selv om en del utviklingsland også deltok i Tokyo-runden (1973-79), var det først i Uruguay-runden at et større antall utviklingsland deltok aktivt i forhandlingene (Tussie og Lengyel 2002, Das 2003). 24 utviklingsland sluttet seg til GATT under Uruguay-rundeforhandlingene i perioden 1986 - 1994. I St.prp. nr. 65 (1993-94) om Uruguay-runden ble det også påpekt at utviklingslandene til forskjell til tidligere forhandlingsrunder "har deltatt svært aktivt i forhandlingene". Utviklingslandenes deltakelse i og prioritering av GATT/WTO ble forklart på følgende måte:

"Bakgrunnen for den økte vektleggingen av GATT er utviklingslandenes økte deltakelse i internasjonal handel, spesielt med ferdigvarer. Mellom 1970 og 1990 økte utviklingslandenes andel av ferdigvarehandelen fra mindre enn 10 % til

19 www.wto.org.

20 Status per 13. oktober 2004.

21 FNs konferanse for handel og utvikling (UNCTAD) ble første gang holdt i 1964 etter press fra utviklingslandene. Konferansen ble institusjonalisert med et fast sekretariat. Utviklingslandene organiserte seg samtidig i *Gruppen av 77* (G77) etter antall medlemmer. G77 har i dag 131 medlemmer. UNCTAD arbeidet i 1960 - og 70 årene blant annet med preferanseordningen for utviklingsland (Generalized System of Preferences – GSP) og internasjonale råvareavtaler mellom produsent- og konsumentland. I UNCTAD har utviklingslandene hatt permanent stemmeflertall. UNCTAD var også en av drivkreftene bak målet om 0,7 % av brutto nasjonalproduktet (BNP) til bistand og identifiseringen av de minst utviklede landene (MUL). UNCTAD spiller i dag en viktig rolle som forum for internasjonale diskusjoner, som rådgivende organ og som bidragsyter av teknisk assistanse for utviklingslandene (Hveem 1996, Economides og Wilson 2001, www.unctad.org).

nærmere 20 %. Forbedret markedsadgang og et resultat som ville beskytte utviklingslandene fra diskriminerende eller ensidig handelspolitiske tiltak fra større lands side var blant de tema utviklingslandene la størst vekt på i forhandlingene” (s. 24).

Det inngår regler om særbehandling av utviklingslandene i ulike deler av det eksisterende GATT- og WTO-avtaleverket. I oversikter over såkalt spesiell og differensiert behandling (S&D-ordninger) av utviklingslandene opererer WTO med følgende 6 kategorier (parentesen er antallet ordninger i de ulike kategoriene): 1) ordninger som har som formål å øke utviklingslandenes handelsmuligheter (14), 2) ordninger som er ment å sikre utviklingslandenes interesser (50), 3) fleksibilitet i forpliktelser, handlinger og bruk av politikkinstrumenter (33), 4) overgangsordninger (19), 5) teknisk assistanse (14), og 6) ordninger rettet mot de minst-utviklede landene (24). Det samlede antallet S&D-ordninger er 155. Av disse 155 ordningene ble 107 vedtatt i Uruguay-runden (WTO, 2001, WT/COMTD/W/77, WTO, 2001, WT/COMTD/W/77/Rev.1).

Behovet for økt fleksibilitet for utviklingslandene med hensyn til GATT-forpliktelser ble første gang anerkjent i GATT-avtalens artikkel XVIII under en revidering i 1954-55. Her ble det tatt hensyn til behovet for tollbeskyttelse og utviklingslandenes spesielle betalingsbalanseproblemer.²² GATT-avtalens artikkel XVIII inneholder blant annet følgende formuleringer knyttet til parter med et næringsliv på et tidlig utviklingstrinn:

”De kontraherende parter erkjenner ... at det kan bli nødvendig for disse kontraherende parter å ta beskyttende eller andre skritt som berører importen for å fullføre programmer og retningslinjer for økonomisk utvikling med henblikk på å heve befolkningens alminnelige levestandard, og at slike skritt er berettiget så lenge de letter oppfyllelsen av formålene for denne Avtale. De er derfor enige om at disse kontraherende parter skal nyte særlige lettelse for å sette dem i stand til (a) å opprettholde tilstrekkelig elasticitet i oppbyggingen av deres tolltariff til å bli i stand til å tilstå den tollbeskyttelse som er nødvendig for opprettholdelsen av en bestemt virksomhet og (b) å anvende kvantitative restriksjoner av betalingsbalansegrunner på en måte som tar fullt hensyn til det fortsatt høye etterspørselsnivå for importvarer som sannsynligvis vil følge av deres programmer for økonomisk utvikling” (St.prp. nr. 65 (1993-94), s. 546).²³

GATT-avtalens del IV om handel og utvikling ble fremforhandlet i 1965 og Komiteen for Handel og Utvikling ble opprettet samme år (WTO, 2001, WT/GC/W/442). Del IV inneholdt en rekke generelle prinsipper og mål, anbefalinger til utviklede land og prinsippet om ikke-resiprositet i forhandlinger. Anbefalingene i Del IV inkluderer blant

²² I Artikkel XVIII Avsnitt B er betalingsproblemene for utviklingsland knyttet til at et næringsliv som er på et tidlig utviklingstrinn, og som er i hurtig utvikling, ”har en tilbøyelighet til å ha betalingsbalansevansker som vesentlig skyldes bestrebelser på å utvide hjemmemarkedet samt den manglende stabilitet i bytteforholdet overfor andre land” (St.prp. nr. 65 (1993-94), s. 548).

²³ Ingen utviklingsland har begrunnet handelstiltak med henvisning til denne paragrafen siden WTO-avtalen trådte i kraft (WTO, WT/COMTD/W/77:9).

annet behovet for å øke de mindre-utviklede kontraherende parters eksportinntekter, utarbeide forholdsregler med sikte på å stabilisere og forbedre forholdene på verdensmarkedene for råvarer, herunder ”stabile, rettferdige og lønnsomme priser”, gjøre minst-utviklede kontraherende parters økonomiske struktur mer allsidig og mindre råvareavhengig, utvide markedsadgangen for bearbejdede produkter og ferdigvarer ”av særlig interesse for de mindre-utviklede kontraherende parters eksport” (Artikkel XXXVI, St.prp. nr. 65 (1993-94), s. 573-574).

Paragraf 8 under artikkel XXXVI slår fast prinsippet om ikke-resiprositet i forhandlinger og har følgende ordlyd: ”De utviklede kontraherende parter venter ikke resiprositet for forpliktelser de har påtatt seg i handelsforhandlinger for å redusere eller fjerne tollsatser og andre hindringer for de mindre-utviklede parters handel” (St.prp. nr. 65, 1993-94:571-572). Denne paragrafen er videre presisert i Annex A med følgende: ”Det er enighet om at i samsvar med denne Artikkels mål betyr uttrykket ’venter ikke resiprositet’ at de mindre-utviklede kontraherende parter under handelsforhandlinger ikke skal forventes å gjøre bidrag som er uforenlige med deres individuelle utvikling, finansielle og handelsmessige behov, hensyn tatt til den tidligere handelsutvikling” (St.prp. nr. 65 (1993-94), s. 600).

Del IV i GATT ble videreutviklet i 1971 med en 10-årig unntaksregel om en preferanseordning for utviklingsland (*Waiver, Generalized System of Preferences*, Decision of 25 June 1971, BISD 18S/24).²⁴ Norge innførte GSP-systemet 1. oktober 1971 (Tenold og Nordvik, 1998). I etterkant av Tokyo-runden i 1979 ble GSP-systemet formelt legalisert som en del av GATT med en beslutning om ”*Differential and More Favourable treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries*” (GATT, Decision of 28 November 1979, L/4903), også kalt ”The Enabling Clause”. ”The Enabling Clause” muliggjør differensiert og spesiell behandling av utviklingslandene med henhold til tariffier og ikke-tariffære virkemidler, samt for de minst utviklede landene (MUL). I denne ble prinsippet om ikke-resiprositet i forhandlinger gjentatt med samme ordlyd som i GATT-avtalens Del IV. Først 17. juni 1999 ble det også vedtatt en unntaksbestemmelse (”Waiver”) som åpner for at utviklingsland kan bruke preferanseordning overfor de minst-utviklede landene. Denne ordningen gjelder fram til 2009 (WTO, 1999:WT/L/304).

De i alt 107 S&D-ordningene som ble vedtatt i Uruguay-runden, fordeler seg på de ulike WTO-avtalene. Så å si alle avtalene inneholder elementer av differensiert og spesiell behandling av utviklingslandene, men ordningene faller i ulike kategorier og den konkrete særbehandlingen varierer (Tussie og Lengyel 2002, St.prp. nr. 65, 1993-94, WTO, WT/COMTD/W/77). S&D-ordningene fordeler seg med henholdsvis 14 i landbruksavtalen, 5 i SPS-avtalen (Avtalen om veterinære og plantesanitære tiltak), 6 i Avtalen om tekstiler og klær, 17 i TBT-avtalen (Avtalen om tekniske handelshindringer), 4 i TRIMs (Avtalen om handelsrelaterte investeringer), 1 i Avtalen om implementering av Artikkel VI (Anti-dumping) GATT 1994, 4 i Avtalen om

24 GSP-systemet ble opprinnelig foreslått av UNCTADs generalsekretær Prebisch, på UNCTAD I i 1964, og vedtatt som prinsipp under UNCTAD II i New Dehli i 1968 (Cernat, Laird, Monge-Roffarello og Turrini, 2003).

importlisensiering, 16 i Avtalen om subsidier og utgjevningstiltak, 2 i Avtalen om beskyttelsestiltak, 15 i GATS-avtalen (Generalavtalen for handelen med tjenester), 4 i TRIPs-avtalen (Avtalen om handelsrelaterte sider ved immaterielle rettigheter) og 11 i Avtalen om regler og prosedyrer ved tvisteløsning.

De resterende S&D-ordningene er å finne i ulike ministerbeslutninger og erklæringer vedtatt enten i Uruguay-runden eller i ettertid. Det inkluderer 5 ordninger i ”Beslutning om tiltak mot mulige negative virkninger av reformprogrammet for de minst utviklede land og utviklingsland med netto matvareimport”, 8 i ”Beslutninger knyttet til Avtalen om gjennomføring av Art VII i Generalavtalen om tolltariffen av handel 1994” og 2 i ”Beslutning om tekster om minsteverdier og import som foretas av enerepresentanter, enedistributører og enekonsesjonsinnehavere”. I tillegg kommer ”Beslutning om tiltak til fordel for de minst utviklede landene” og den nevnte unntaksbestemmelsen (”Waiver”) om at utviklingsland kan bruke preferanseordning overfor de minst-utviklede landene, foreløpig fram til 2009 (WTO, 1999:WT/L/304, WTO, 2001, WT/COMTD/W/77, WTO, 2001, WT/COMTD/W/77/Rev.1).

Selv om Uruguay-runden videreførte S&D-ordningene fra GATT, er likevel flere utviklingsland av den oppfatning at Uruguay-runden innebar et dramatisk skifte i forhold til betydningen av S&D-ordningene. I et forslag fra en rekke utviklingsland om en egen rammeavtale for S&D-ordninger begrunnes dette synet med følgende²⁵:

“The concept of S&D underwent a dramatic transformation in the Uruguay Round Agreements. The S&D treatment prior to WTO was in recognition of the special problems of development faced by developing countries, but in the WTO agreements it only recognized the special problems that developing countries may face in the implementation of the agreements. This major shift in the focus from the problems of development to the problems of implementation meant that:

- (i) It was assumed that the level of development had no relationship with the level of rights and obligations under the multilateral trading system,
- (ii) The same policies could be applicable for countries at various levels of development. It was thought that all what was required was the grant of short transition periods and technical assistance for the developing countries; and
- (iii) Developing countries did not have the option to sign or otherwise on the various agreements because all of them, excepting four plurilateral agreements, were part of the Single Undertaking.

... This dramatic erosion of S&D treatment was further compounded by the fact that the WTO agreements went far beyond the traditional border measures covered under the GATT and included many more areas of domestic economic policy making. In

²⁵Følgende land stod bak forslaget om en “Framework Agreement on Special and Differential Treatment”: Cuba, Den Dominikanske Republikk, Honduras, India, Indonesia, Kenya, Malaysia, Pakistan, Sri Lanka, Tanzania, Uganda og Zimbabwe (WTO, 2001, WT/GC/W/442).

addition, these agreements were enforceable through a binding dispute settlement mechanism under the WTO” (WTO, 2001, WT/GC/W/442).

Disse utviklingslandene ønsker derfor en gjennomgang, styrking og egen rammeavtale for S&D-ordninger.

1.4 Doha-rundens kontekstuelle ramme

Trass i utviklingslandenes mer aktive deltakelse i Uruguay-rundeforhandlingene og en rekke S&D-ordninger i GATT/WTO-avtaleverket, ble det etter hvert en utbredt oppfatning blant utviklingslandene selv og blant internasjonale organisasjoner som Verdensbanken, UNCTAD, FAO og OECD, at utviklingslandene ikke kom spesielt godt ut av Uruguay-runden, verken i selve avtalene eller i implementeringen av avtalene. Utviklingslandene har ikke høstet de gevinstene de ble forespeilet i Uruguay-runden, særlig i forhold til tekstiler og landbruk men også på andre områder (United Nations, General Assembly, A/55/1000/2001, Michalopoulos 1999, Krueger 1999, Binswanger og Lutz 2000, FAO 1999, UNCTAD, 1999, 2000, Khor 2002, Buckley 2003, Jones 2004).

Utviklingslandenes misnøye med Uruguay-runden preget mye av oppkjøringen til den pågående forhandlingsrunden. Før ministerkonferansen i Seattle 1999 la utviklingslandene fram en rekke forslag, både om lettelser i gjennomføringen av avtaleverket fra Uruguay-runden og om konkrete endringer av enkelte bestemmelser. Manglende oppfølging av disse spørsmålene samt utviklede lands forsøk på å få ny tema på forhandlingsbordet var en viktig årsak til at Ministerkonferansen i Seattle endte med sammenbrudd (Capling, 2003). Etter sammenbruddet i Seattle ble arbeidet med disse forslagene hovedaktiviteten i WTO frem til Ministerkonferansen i Doha i 2001. Implementeringsspørsmålene var ifølge WTO et av de mest kontroversielle spørsmålene i oppkjøringen til den nye runden:

“No area of WTO work received more attention or generated more controversy in the two years before the Fourth Ministerial Conference in Doha, Qatar, than the issue of ‘implementation’ - developing countries’ problems in implementing the WTO Agreements. Around 100 issues were raised”.²⁶

Implementeringsspørsmålene dreier seg om utviklingslandenes problemer med å implementere forpliktelsene fra Uruguay-runden. I denne runden måtte utviklingslandene slutte seg til alle tidligere avtaler, også særavtalene som ble fremforhandlet under Tokyo-runden som de fleste utviklingslandene ikke hadde sluttet seg til. En rekke av de plurilaterale avtalene (“Codes”), som subsidier og utjevningstiltak, tekniske handelshindringer, importlisensiering, anti-dumping, ble bygget inn i Uruguay-runden. Dette medførte en større implementeringsbyrde for de landene som ikke hadde sluttet seg til disse avtalene tidligere. I tillegg er implementeringsbyrden knyttet til en generelt lav kapasitet, både teknisk, organisatorisk

26 http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/implem_explained_e.htm

og finansielt, i mange utviklingsland. Mange utviklingsland har av den grunn slitt med å implementere avtalene fra Uruguay-runden, og de har ikke ønsket å ta på seg flere forpliktelser.

Etter ministerkonferansen i Seattle ble det vedtatt et eget rammeverk for diskusjon og forhandlinger omkring implementeringsspørsmålene som bestod av spesialsesjoner i Hovedrådet i WTO, kalt "Implementation Review Mechanism" (IRM). Over 40 implementeringsspørsmål ble løst forut for ministerkonferansen i Doha. De resterende implementeringsspørsmålene, hvor det kreves regelendringer og hvor det er opprettet forhandlingsgrupper, gjenstår som uavklarte og inngår i praksis i forhandlingene i den pågående forhandlingsrunden.²⁷ Implementeringsspørsmålene er også knyttet til S&D-ordningene. Ulike S&D-ordninger er som vi har sett tatt inn mer eller mindre (u)systematisk i de ulike avtalene. Videre er S&D-ordningene frivillige, ikke obligatoriske. Det er dermed i stor grad opp til de utviklede landene å avgjøre det substansielle innholdet i S&D-ordningene og hvem som skal nyte godt av ordningene. Utviklingslandene ønsker derfor at S&D-ordningene presiseres og styrkes i den runden.

Det som fra utviklingslandenes side oppfattes som ubalanser i eksisterende avtaler legger ytterligere tyngde til disse spørsmålene. Denne misnøyen knyttes både til en generell ubalanse i forpliktelser mellom utviklede land og utviklingsland, men spesielt i landbruksavtalen og avtalen om tekstiler og klær. Disse avtalene er også brukt som eksempler på områder hvor utviklingslandene vil kunne dra nytte av videre handelsliberalisering. I Landbruksavtalen er ubalansen særlig knyttet til bruk av eksportsubsidier, begrensninger i utviklingslandenes markedsadgang som følge av høye tollsatser, tolleskalering knyttet til bearbeidingsgraden på produktet, bruk av handelsvridende intern støtte i utviklede land m.m. For Avtalen tekstiler og klær er også hovedproblemet manglende markedsadgang gjennom kvoter og toll samt sen innfasing av reduksjonsforpliktelser i de utviklede landene.²⁸

Sammenbruddet i Seattle bidro til at utviklingslandenes interesser kom til å bli det gjennomgående temaet i forhandlingene. "Report of the High Level Panel on Financing for Development to the UN Secretary General" (2001:40) er illustrerende for "klimaet" og rammen for den pågående forhandlingsrunden. I rapporten, som ble behandlet i FN forut for Ministerkonferansen i Doha, ble det vist til studier som antyder at inntektstapet for utviklingsland som følge av manglende markedsadgang i utviklede land kan utgjøre opp mot 130 milliarder \$ i året. Videre ble det argumentert for at en ny runde ikke ville være mulig å få til uten at utviklingslandenes interesser ble satt i sentrum:

"A new round can only succeed if it focuses mainly on the trade needs of developing countries. The Uruguay Round reached a satisfactory conclusion only because developing countries were flexible. The Seattle WTO ministerial meeting failed to launch a new round, not because of the protests in the streets, but because

27 http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/implem_explained_e.htm.

28 Det som oppfattes som ubalanser i forpliktelsene under landbruksavtalen blir videre drøftet i forbindelse med landbruksforhandlingene.

the major trading powers lacked the political will to accommodate the interests of developing countries. Developing countries should not be expected once again to bear the burden for improving the multilateral trading system. In order for developing countries to have confidence in a new round, rich countries must deliver on commitments made in the past, such as accelerating the agricultural trade negotiations and phasing out quotas on textiles and clothing” (United Nations, General Assembly, A/55/1000/s. 18).

Følgende beskrivelse av Uruguay-runden og det internasjonale handelssystemet er ganske representativt for det dominerende synet i utviklingslandene og mange internasjonale organisasjoner forut for Ministerkonferansen i Doha:

“Thanks to eight rounds of multilateral negotiations, much has been done in half a century to dismantle tariff and non-tariff barriers to trade; but by far the main beneficiaries of trade liberalization have been the industrial countries. Developing countries’ products continue to face significant impediments in rich country markets. Basic products in which developing countries are highly competitive are precisely the ones that carry the highest protection in the most advanced countries. These include not only agricultural products, which still face pernicious protection, but also many industrial products subject to tariff and nontariff barriers. Therefore, there is an urgent need to initiate a new round of multilateral trade negotiations” (United Nations, General Assembly, A/55/1000/s. 3).²⁹

Implementeringsspørsmål, ytterligere liberalisering av landbruk, total eliminering av gjenstående handelsbarrierer for klær og tekstiler, reduksjoner av høye tollsatser og tollopptrapping, reformer av WTOs beslutningssystem, teknisk assistanse til utviklingsland, en revidering av TRIPs-avtalen og muligheter for tidsbegrenset beskyttelse av ny industri for land i en tidlig industrialiseringsfase, var de temaene FN’s ”High Level panel” anbefalte for en ny forhandlingsrunde i WTO.³⁰ Disse

²⁹ Buckley (2003:2) beskriver stemningen blant utviklingslandene slik: ”Many significant developing and least developed countries believe that they have been cheated in the way the Uruguay Round commitments have been implemented ... Accordingly, the WTO faces a particular challenge in the Doha Round in redressing this sense of broken promises and unfinished business”.

³⁰ Forslaget om en revidering av TRIPs-avtalen hadde følgende formål: “A reconsideration of trade-related intellectual property protection, with a view, among other things, to seeking ways to achieve low-cost availability of inventions without unduly affecting the incentive to innovate” (United Nations, General Assembly, A/55/1000/s. 7).

anbefalingene ble også spilt inn i WTO-forhandlingene av den såkalte G77-gruppen og Kina³¹:

“We note that the Uruguay Round Agreements have not resulted, as promised, in greater market access to the developed countries’ markets for the exports of developing and least developed countries. The continued existence in developed countries of tariff peaks, tariff escalations and other non-tariff barriers such as arbitrary and complex rules of origin, technical barriers to trade, and sanitary and phytosanitary measures used for protectionist purposes, as well as abuse of the so called trade remedies such as anti-dumping, countervailing duties and safeguard actions particularly in sectors of interest for developing countries including textiles and clothing, agriculture and other agro-industrial products has had a serious negative impact on the trade and development prospects of the developing and least developed countries and has prevented these countries from reaping the benefits of trade liberalization. The Ministerial Meeting in Doha should address the negative impact of these measures on market access opportunities for developing countries with a view to their elimination” (WTO, 2001, WT/L/424).

Mer enn noe annet utgjør hensynet til utviklingslandenes interesser den kontekstuelle rammen for den nye forhandlingsrunden.

1.5 ”The Doha Development Agenda” og Norges syn

Med den innebygde dagsorden, utviklingslandenes misnøye med Uruguay-runden og en rekke andre utviklede lands ønske om å inkludere nye forhandlingsområder i en ny bred forhandlingsrunde, var det store problemer knyttet til å komme fram til et mandat for en ny forhandlingsrunde, problemer som ikke ble løst før under Ministerkonferansen i Doha i 2001. Ministerkonferansen i Doha utspilte seg i skyggen av terroraksjonen 11. september 2001 og en særdeles mislykket ministerkonferanse i Seattle. I Norge ble regjeringen Stoltenberg erstattet av Bondevik II-regjeringen etter valget høsten 2001. I sin redegjørelse til Stortinget 7. november 2001 om status foran ministerkonferansen i Doha konkluderte utenriksminister Jan Petersen at Verdenshandelen trengte en ”vitamininnsprøytning”:

31 G77 er den største koalisjonen av utviklingsland i FN. G77 beskriver seg selv slik på sine websider: “The Group of 77 (G-77) was established on 15 June 1964 by seventy-seven developing countries signatories of the "Joint Declaration of the Seventy-Seven Countries" issued at the end of the first session of the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) in Geneva. Beginning with the first Ministerial Meeting of the Group of 77 in Algiers in 1967 which adopted the Charter of Algiers, a permanent institutional structure gradually developed ... Although the membership of the G-77 has increased to 132 countries, the original name was retained because of its historic significance ... As the largest Third World coalition in the United Nations, the Group of 77 provides the means for the developing world to articulate and promote its collective economic interests and enhance its joint negotiating capacity on all major international economic issues in the United Nations system, and promote economic and technical cooperation among developing countries” (<http://www.g77.org/main/main.htm>).

”Vi trenger mer handel, ikke mindre. Flere land må få anledning til å delta fullt ut i den globale økonomien, samtidig som det tas særlige hensyn til de minst utviklede medlemsland. Mye står på spill. Dersom vi ikke oppnår enighet i Qatar, risikerer vi å undergrave hele det multilaterale handelssystemet. Dette vil ikke tjene noen. Aller minst utviklingslandene. Alle land - også Norge - må derfor være villige til å vise den nødvendig politiske vilje og fleksibilitet under forhandlingene i Qatar”.³²

Ministerkonferansen i Doha, Qatar i 2001, vedtok som nevnt tre dokumenter: Ministererklæringen, erklæringen om TRIPS og offentlig helse, samt erklæringen om implementering. Ministerkonferansen i Doha er den første ministerkonferansen i WTO hvor utviklingslandene fikk betydelig innflytelse på resultatet (Moyer og Josling, 2002).³³ Ministererklæringen fra Doha har en rekke paragrafer som fremhever at utviklingslandenes og de minst-utviklede landenes interesser skal ivaretas i denne runden, hvor de viktigste paragrafene er paragraf 2, 3, 44. I noe forkortet versjon lyder paragraf 2 som følger³⁴:

”2. Internasjonal handel kan spille en viktig rolle i fremme av økonomisk utvikling og fattigdomsbekjempelse. Vi erkjenner at alle nasjoner har behov for å dra fordel av de større mulighetene og den økte velferden som det multilaterale handelssystemet skaper. Flertallet av WTOs medlemmer er utviklingsland. Vi ønsker å plassere deres behov og interesser i sentrum for det arbeidsprogram som er vedtatt i denne erklæring ... I denne sammenhengen spiller økt markedsadgang, balanserte regler og målrettet, bærekraftig finansiert faglig bistand og kapasitetsbyggende programmer en viktig rolle.”

I paragraf 3 heter det blant annet:

”3. Vi erkjenner særlig de minst utviklede landenes sårbarhet og de spesielle strukturelle vanskelighetene de står overfor i den globale økonomien. Vi forplikter oss til å ta opp de minst utviklede landenes marginalisering i internasjonal handel, og til å forbedre deres reelle deltakelse i det multilaterale handelssystemet. Vi minner om forpliktelsene ... om å hjelpe de minst utviklede landene til å sikre seg en fordelaktig og meningsfylt integrasjon i det multilaterale handelssystemet og den globale økonomien ...”

32 http://www.stortinget.no/cgi-wift/wiftdles?doc=/usr/www/stortinget/stid/2001/s011107-02.html&emne=wto&dato=2001-11-07&sesjon=* &ting=stidn+stidg+otidn+otidg+Itidn+Itidg

33 Andre hevder imidlertid det motsatte. Grunnleggeren av Focus on the Global South, Waldon Bello (2002:88) skriver følgende om Doha: ”Doha was a low point in the GATT-WTO’s history of back-room intimidation, threats, bribery and non-transparency ... This non-transparent process resulted in practically sidelining the developing countries’ demands that the WTO focus on implementation issues and placing on centre stage the top agenda of the big trading powers: the eventual launching of a new set of trade negotiations that would bring under WTO jurisdiction the non-trade areas of investment, competition policy, government procurement and trade facilitation”.

34 Paragrafene som gjengis er hentet fra Utenriksdepartementets uoffisielle oversettelse av ministererklæringen fra Doha (<http://www.odin.dep.no/ud/norsk/tema/handelspolitikk/032121-990003/dok-bn.html>).

I Paragraf 44 adresseres S&D-ordningene:

”44. Vi bekrefter på ny at bestemmelser om spesiell og differensiert behandling er en integrert del av WTO-avtalene. Vi tar i betraktning de bekymringer som er uttrykt om deres virkemåte med hensyn til å møte begrensningene utviklingslandene, og særlig de minst utviklede landene, står overfor. Vi tar i denne forbindelse også i betraktning at enkelte medlemmer har foreslått en rammeavtale om spesiell og differensiert behandling (WT/GC/W/442). Vi er derfor enige om å gjennomgå alle bestemmelser om spesiell og differensiert behandling med henblikk på å styrke dem og gjøre dem mer presise, effektive og operasjonelle.”

Hensynet til utviklingslandene utgjør også en integrert del av de fleste forhandlingsområdene. Mandatet for landbruksforhandlingene inneholder blant annet følgende formulering i paragraf 13:

”13. ... Vi er enige om at spesiell og differensiert behandling for utviklingsland skal være integrert i alle deler av forhandlingene, og skal medtas i bindingslistene over konsesjoner og forpliktelser og, dersom det er hensiktsmessig, i reglene og ordningene det skal forhandles om, slik at de blir effektive i praksis og gjør utviklingslandene i stand til effektivt å ta hensyn til sine utviklingsbehov, herunder matvaresikkerhet og utvikling av landdistriktene.”

Mandatet for markedsadgangsforshandlingene inneholder blant annet følgende formuleringer i paragraf 16:

”16. ... Forhandlingene skal fullt ut ta hensyn til de spesielle behov og interesser som utviklingsland og de minst utviklede land har, herunder gjennom mindre enn full gjensidighet i reduksjonsforpliktelser, i samsvar med de relevante bestemmelser i artikkel XXVIII a i GATT 1994 ...”

Gitt Norges initielle forhandlingsposisjoner og ønsket om en bred forhandlingsrunde var Doha-mandatet i relativt godt samsvar med de tema og områder Norge ønsket inkludert. Etter Doha-forhandlingene understreket også Nærings- og handelsminister Gabrielsen at ”Norge har fått gjennomslag på viktige områder som markedsadgang for fisk, antidumping og landbruk” (Aftenposten, 15. november 2001). Utenriksminister Jan Petersen gav ikke noen orientering til et samlet Storting om ministerkonferansen i Doha før i overkant av ett år senere men det ble gitt orienteringer til Den utvidede utenrikskomitéen. Utenriksminister Petersen uttalte seg imidlertid offentlig om WTO-forhandlingene i to andre fora. I sitt innlegg på NHOs årskonferanse 8. januar 2002, karakteriserte han den enigheten om forhandlingsmandatet som ble oppnådd i Doha som ”viktig” for Norge og ”av stor betydning for verdensøkonomien”:

”Norge – som en tradisjonell skipsfarts- og handelsnasjon med en av verdens mest åpne økonomier – har en sterk egeninteresse av å arbeide for et åpent og regelstyrt frihandelssystem. Mer allment har vi en politisk egeninteresse i å fremme et forpliktende mellomstatlig samarbeid basert på folkeretten og statenes likeverd. Dette er interesser vi deler med alle mindre stater - uansett utviklingsnivå og geografisk plassering.

For utviklingslandene vil bedre markedsadgang være helt avgjørende. I WTO er det stor oppslutning om å gi utviklingslandene økt adgang til industrilandenes markeder. OECD har beregnet at utviklingslandene har et økonomisk tap på grunn av handelsrestriksjoner som bare på landbruksområdet er fire ganger større enn den totale gavebistanden de mottar. Et mer utviklet frihandelsregelverk er en fordel både for oss og for fattige land. Handel vil gi u-landene muligheter til å ta del i globaliseringen og oppnå en varig og positiv utvikling” (Petersen, innlegg på NHOs årskonferanse 8. januar 2002).

I sin tale til årsmøtet til Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening 18. april 2002 ble fiskeri- og havbruksinteressene i WTO spesielt understreket:

”Forhandlinger om markedsadgang for industrivarer - inklusive fisk og fiskeprodukter - er et meget viktig forhandlingstema i WTO. Det er også etablert en egen forhandlingsgruppe for markedsadgang.

Fra norsk side er det et av de høyest prioriterte satsningsområder i den nye forhandlingsrunden i WTO. Det skal her forhandles om å redusere eller oppheve tollsatser, herunder særskilt høye tollsatser og såkalt ’tolleskalering’ - dvs. at tollsatsene øker med varenes bearbeidingsgrad. Varedekningen skal være fullstendig og uten at det forskutteres unntak” (Petersen, innlegg Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening 18. april 2002).

I den ordinære utenrikspolitiske redegjørelsen til Stortinget 13. februar 2003 ble Doha-mandatet omtalt i følgende vendinger:

”Ministerkonferansen viste at til tross for en turbulent verdenssituasjon – så kort tid etter 11. september – var det mulig for 142 medlemsland å bli enige om et mandat som var balansert og som reflekterte ulike lands prioriteringer og synspunkter. Dette var startskuddet for en ny runde med WTO-forhandlinger”.³⁵

Gitt den betydelige vekt som er tillagt utviklingslandenes interesser i denne forhandlingsrunden, er spørsmålet om hvordan norske interesser sammenfaller med utviklingslandenes interesser et vesentlig moment både i forhold til mulige utfall av forhandlingene, og i forhold til strategier og mulige alliansepartnere for norske myndigheter. Ser en på de norske forhandlingsposisjonene i lys av utviklingslandene interesser, er det ingen tvil om at det i utgangspunktet særlig er Norges defensive interesser på landbruk som er problematiske. Målkonflikten mellom å øke utviklingslandenes markedsadgang og å beskytte norsk landbruk ble reist allerede i rapporten fra Statssekretærgruppen i 1999:

”Et viktig spørsmål som må avklares på norsk side i forkant av de nye WTO-forhandlingene, er knyttet til import av basis landbruksvarer fra utviklingsland som selges i konkurranse med norske produkter. Man kan her møte en målkonflikt der ønsket om å ivareta norske produsentinteresser kan støte mot ønsket om å legge

35 <http://www.stortinget.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/usr/www/stortinget/stid/2002/s030213-01.html&emne=wto> &dato=2003-02-13&sesjon=* &ting=stidn+stidg+otidn+otidg+ltidn+ltidg&

forholdene best mulig til rette for bedre markedsadgang for produkter fra utviklingslandene”.³⁶

Likevel er det som utenriksminister Petersen understreket i sin redegjørelse til Stortinget 13. februar 2003, ulike interesser blant utviklingslandene:

”I forberedelsene til forhandlingene var utviklingslandenes krav om særordninger på en rekke områder et sentralt tema. Ettersom forhandlingene skrider frem, blir det stadig tydeligere at utviklingslandene ikke er noen ensartet gruppe. Deres offensive og defensive interesser varierer. Majoriteten av utviklingslandene er interessert i landbruk og tekstiler, mens andre også har offensive interesser innen et bredt spekter av industrivarer”.

Ifølge utenriksministeren er det likevel liten tvil om at mange utviklingslands interesser på landbruk står i motsetning til norske landbruksinteresser, og at norske forhandlingsposisjoner på landbruk var satt under sterkt press:

”Svært mange av medlemslandene har offensive interesser på landbrukssektoren. Dette gjelder også mange av utviklingslandene, som krever adgang til industrilandenes markeder og fjerning av eksportstøtte, men som samtidig ønsker å beskytte egne markeder. Partene står imidlertid svært langt fra hverandre, og våre utgangsposisjoner er satt under sterkt press. Vi må derfor være forberedt på at resultatet av forhandlingene kan stor betydning for norsk landbruk”.

På denne bakgrunn er det på det rene at Norge står overfor vanskelige avveininger mellom ulike interesser i forhandlingene. Dette gjelder ikke bare i forhold til utviklingslandene. Det gjelder i særdeleshet i spørsmålet om hvordan defensive landbruksinteresser avveies mot offensive interesser på ulike områder, og i vår sammenheng særlig i forhold til markedsadgangsforhandlingene og fisk og fiskeprodukter. Under forhandlingene i Doha avviste Gabrielsen at regjeringen ”ofret landbruksinteresser til fordel for fiskerispørsmål i forhandlingene”: ”Vi forhandler om seks temaer hver for seg, og har verken ønske eller behov for å koble disse. Det er en ta og gi situasjon internt for hvert av områdene ... Ingen spørsmål er viktigere enn andre i disse forhandlingene. Vi satser maksimalt på alle områdene vi forhandler om” (Aftenposten, 12. november 2001).

Like fullt er denne forhandlingsrunden en ”single undertaking”, hvor ”ingenting er avgjort før alt er avgjort”. En ”single undertaking” er også valgt nettopp for å gi muligheter for trade-offs mellom ulike forhandlingsområder, og for å sikre at alle land skal ha en mulighet for gevinst. Norge har i dag få varegrupper utenom landbruk med høye tollsatser (Melchior, 2004). For land med offensive interesser på landbruksområdet er konsesjoner på landbrukssiden et nærliggende krav for at totaliteten av avtalene skal

36 Det ble likevel lagt til av statssekretærgruppen at ”norsk produksjon av jordbruksvarer i liten grad konkurrerer med dagens produksjon i utviklingslandene. Dette skyldes den betydning handel med tropiske produkter har for mange utviklingsland. Videre kan dette delvis henge sammen med dagens landbrukspolitik i industrilandene, hovedsakelig i tilknytning til enkelte lands eksportpraksis og dumping av matvarer.”

bli balanserte. Melchior fremholder således at ”Selv om dette er kontroversielt, er liberalisering på landbruksområdet en interessant mulighet i frihandelsavtaler”. Uten konsesjoner på landbruksområdet vil det ”bli vanskeligere å forhandle avtaler med en del land” (Melchior, 2004:24). Dette vil likevel utvilsomt kunne skape konflikter mellom norske politiske aktører.

På denne bakgrunn vil vi rette søkelyset mot følgende problemstillinger:

- Hva er konfliktlinjene og status i henholdsvis landbruks- og markedsadgangsforhandlingene?
- Er landbruks- og markedsadgangsforhandlingene koplet sammen i WTO-forhandlingene, nasjonalt og internasjonalt?
- Blir forholdet mellom offensive og defensive norske interesser og hensynet til utviklingslandene ”satt på spissen” i WTO?
- Hvordan forholder stortingspartiene seg i så fall til dette?
- Vil koplinger mellom landbruksforhandlingene og markedsadgangsforhandlingene og andre sakskoplinger kunne påvirke det endelige utfallet av WTO-forhandlingene som en ”single-undertaking”?
- Hvilke konsekvenser kan forhandlingene få for norsk fiskeri-, havbruks- og landbrukspolitik?

Dette siste spørsmålet er selvfølgelig ikke mulig å besvare fullt ut siden forhandlingene ennå ikke er slutført. I den videre drøftingen knyttes derfor dette til den foreløpige milepælen i forhandlingene, den såkalte ”julipakken”. Spørsmålet er om ”julipakken” gir en viss pekepinn i forhold til sluttresultatet og mulige konsekvenser for næringene eller ikke.

2. Teoretiske perspektiver – internasjonale forhandlinger, nasjonale interesser, to-nivå spill og sakskoplinger

Dette kapittelet utvikler et rammeverk for å analysere de pågående WTO-forhandlingene og besvare de problemstillingene som er reist. Studiet av internasjonale forhandlinger har et utall med tilnærminger (Kremenjuk 2002, Dupont og Faure 2002). Denne rapporten har en eklektisk tilnærming, og trekker veksler på en rekke teoretiske perspektiver. Perspektivene som anvendes i denne rapporten kan oppsummeres i følgende stikkord: "the Negotiation-Analytic Approach", nasjonale og internasjonale interesser, to-nivå spill, sakskoplinger (nasjonalt og internasjonalt), innenrikspolitiske faktorer som påvirker norske forhandlingsposisjoner, utenrikspolitiske strategier for å påvirke WTO-forhandlingene og andre lands forhandlingsposisjoner og strategier. Selv om to-nivå spill gir assosiasjoner til spill-teori, er det ikke en spill-teoretisk tilnærming som legges til grunn i denne rapporten. De teoretiske perspektivene brukes først og fremst som et analytisk verktøy i forhold til de problemstillingene som er reist³⁷.

Det er grovt sett tre "hovedkoplinger" mellom nasjonal og internasjonal politikk: a) Internasjonale endringer kan forklares ut fra nasjonale forhold ("Second Image", jamfør Walz 1959), b) nasjonale effekter kan ha sammenheng med internasjonale forhold ("Second Image Reversed", jamfør Gourevitch 1978), eller c) endringene kan være et resultat av samspill mellom nasjonale og internasjonale prosesser (Putnam 1988). I denne rapporten er det først og fremst Putnams teori om "two-level games" som legges til grunn. To-nivå spill er en teori om internasjonale forhandlinger, hvor det sentrale poenget er at Regjeringen ("statsmannen") må ta hensyn til både innenriks- og utenrikspolitiske begrensninger og muligheter (jamfør også Moravcsik 1993, Milner 1997, Frieden og Martin 2002).³⁸ I både det nasjonale og internasjonale spillet er imidlertid nasjonale interesser og sakskoplinger framtrekkende aspekter ved forhandlingsprosessen. I det følgende vil disse aspektene ved to-nivå spill og forhandlinger bli presentert hver for seg, men sammenhengene mellom dem vil fremgå i de ulike delene.

37 For en drøfting av "the Negotiation-Analytic Approach" sitt forhold til tradisjonell spill-teori, se Sebenius (2002).

38 Det er etter hvert blitt en omfattende litteratur som bygger på Putnams teori om to-nivå spill. Teorien er også blitt videreutviklet til ulike former for tre-nivå spill (Hagelia et al 1999, Paarlberg 1997). Payne (2000) analyserer EUs "Common Fisheries Policy" (CFP) ved hjelp av tre ulike nivåer. En politikk som skal bli akseptert må falle innenfor overlappende "win-sets" både mellom nasjonale aktører (nivå III) og mellom EUs medlemsland (nivå II). I tillegg må politikken på et bestemt område også ses i sammenheng med implikasjonene av denne politikken for andre politikkområder i EU (nivå I). De strategiske føringene på overordnet nivå kan med andre ord ses i lys av sakskoplinger mellom ulike politikkområder (jfr. Hveem 1994, Langhelle 2001).

To-nivå spill kan plasseres innenfor mer generelle tilnærminger til internasjonale forhandlinger. I Zartmans (2002:71) strukturelle tilnærming er det sentrale spørsmålet å forklare utfallene av forhandlinger:

”Negotiations is a process by which contending parties come to an agreement, but that process neither occurs nor can be analyzed merely on its own terms. It begins with a certain distribution of actors characteristics, which then become the independent variables through which the process and its analysis are conducted. These characteristics can be ‘photographed’ at the beginning but may change during the process. Whatever the components, their distribution is structure, and whatever the intervening variables or terms of analysis that are interposed between structure and outcome, the structure is determinant, or at least highly influential. In fact, directly or indirectly, that determinant position is a form of the most important question – perhaps the only basic question – in negotiating analysis: How are outcomes explained?”

I Sebenius (2002:234) generelle rammeverk for analyser av internasjonale forhandlinger, kalt ”the Negotiation-Analytic Approach”, er det en rekke sentrale elementer som til sammen utgjør forklaringsvariablene. Det første steget er å identifisere partene i forhandlingene: ”The crucial first step for an effective negotiation analysis is to map the full set of potentially relevant parties in the context of the decision processes.” Det neste steget er å identifisere interesser, saker, posisjoner og mulige ”trade-offs”. For Sebenius er interesser viktigere enn posisjoner, og interesser og posisjoner bør derfor holdes atskilt: ”In virtually all cases, an important first analytic step is to probe deeply for interests, distinguish them from issues and positions, and carefully assess trade-offs”. I multilaterale forhandlinger er imidlertid identifiseringen av interesser, posisjoner og ”trade offs” mer komplisert. Kompleksiteten i forhandlingene gjennom antall aktører, interesser, saker og mulige posisjoner, gjør det nødvendig å håndtere kompleksitet. Dannelsen av koalisjoner er aktørenes måte å gjøre dette på:

”Managing complexity is a structural problem par excellence, since it is a matter of giving enough structure to chaos to provide a winning and satisfying agreement ... The most frequently advanced approach to multilateral negotiations is coalition analysis ... the presence of several parties opens the possibility of grouping on the basis of affinities, ultimately to the point where the negotiations become bilateral encounters. If a reversion to bilateralism is not possible, negotiators can form a series of cross-cutting coalitions that piece together agreements out of a number of issues ... While coalitions are usually discussed as a group of parties, they are more accurately groups of positions on issues when they are practiced beyond the initial level of simply aggregating support; issue coalitions that bring in parties behind a package of trade-offs are a more creative way of taming the complexity of multiparty multi-issue negotiations” (Zartman, 2002:80).

I tillegg til å identifisere interesser, posisjoner og allianser er det ifølge Sebenius (2002:235) nødvendig å identifisere alternativet til en mulig fremforhandlet avtale. Hvem tjener på ”status quo” og hvem har interesse av at det ikke blir en avtale? Dette har konsekvenser for det neste steget i analysen, nemlig å identifisere ”the zone of

possible agreement”. Dette mulighetsrommet er i prinsippet definert av partenes vurderinger av ”no-agreement” og nyttebetraktninger knyttet til en mulig avtale. Mulighetsrommet er likevel ikke gitt på forhånd. I selve forhandlingsprosessen vil partenes vurdering av ”the zone of possible agreement” kunne endres. Spenningen mellom handlinger for å skape et handlingsrom som gjør en avtale mulig (”creating value”), og i neste omgang gjøre krav på en del av verdien av avtalen (”claiming value”), utgjør et dynamisk element i selve forhandlingsprosessen:

“At bottom, negotiation processes involve both actions to enhance what is jointly possible through agreement (‘creating value’) and actions to allocate the value of agreement (‘claiming value’) ... In most negotiations, the potential value of joint action is not fully obvious at the outset. ‘Creating value’ – reaching mutually beneficial agreements, improving them jointly, and preventing conflict escalation – requires an approach often associated with ‘win-win’, ‘integrative’, or ‘variable-sum’ encounters: to share information, communicate clearly, be creative, and channel hostilities productively ... Crucial aspects of most negotiations, however, are primarily ‘distributive’, ‘win-lose’, or ‘constant-sum’; that is, at some points in the process, increased value claimed by one party implies less for another” (Sebenius, 2002:239).

Det å finne balansen mellom det å skape og det å gjøre krav på ”verdien” av en mulig avtale utgjør forhandlernes dilemma. En måte å håndtere dette dilemmaet på er å forsøke å påvirke motpartenes oppfatning av selve handlingene:

”Admitting conscious actions to change the perceived game means that the parties need not limit themselves to creating and claiming within the fixed configuration ... Indeed, each side typically seeks to learn about the other side’s situation and what is jointly possible, to advantageously influence the other side’s perceptions, and to favourably change the elements of the game” (Sebenius, 2002:247).

Dette gjøres blant annet gjennom å legge til- eller trekke fra saker, kople saker på nye måter, skape nye allianser eller koalisjoner, og dette utgjør en viktig del av denne tilnærmingen: ”’adding and subtracting’ issues and parties, ‘attitudinal restructuring’, and systematic investigation of how perceptions of the game can be changed comprise another analytical leg on which negotiation analysis stands” (Sebenius, 2002:245).

De basale elementene i ”the Negotiation-Analytic Approach” er med dette gitt: Interesser, alternativer til en avtale, det å skape og gjøre krav på verdi og muligheter for å endre ”the game itself”, utgjør hovedelementene. Disse elementene er ifølge Sebenius tilstedeværende i de fleste forhandlinger, selv om forhandlingene kan variere i forhold til struktur og prosedyrer. I det følgende skal vi utdype noen av disse elementene og presentere flere teoretiske perspektiver som knytter seg mer direkte opp til problemstillingene i denne rapporten.

2.1 Nasjonale interesser

”Interesser” er et sentralt element i ”the Negotiation-Analytic Approach” og ”nasjonale interesser” spiller en sentral rolle i WTO-forhandlingene. Norske forhandlingsposisjoner kan ses som uttrykk for nettopp ”nasjonale interesser”. Men hva er ”nasjonale interesser”? Nasjonale interesser er blitt beskrevet som et vagt og uklart begrep (Frankel, 1970:15:30). Ifølge Frankel (1970:26) er nasjonale interesser ment å gi en omfattende beskrivelse av ”the whole value complex of foreign policy”. Det er imidlertid som med andre begreper også ulike tilnærminger til nasjonale interesser: både hvor de nasjonale interesser kommer fra, hvordan de konstitueres, og hvilken rolle de spiller i utenrikspolitikken. Frankel (1970:16-17) identifiserer to hovedretninger: den ”objektivistiske” og den ”subjektivistiske”. Den første retningen antar at nasjonale interesser kan defineres objektivt eller i det minste at de kan identifiseres ut fra objektive kriterier. Den andre retningen ser ”nasjonale interesser” som et pluralistisk sett av subjektive preferanser som er i konstant endring. Videre viser Frankel til Rosenau som skiller mellom nasjonale interesser brukt som analytisk verktøy og som instrument for politisk handling:

“As an analytical tool, it is employed to describe, explain, or evaluate the sources or the adequacy of a nation’s foreign policy. As an instrument of political action, it serves as a mean of justifying, denouncing or proposing policies. Both usages, in other words, refer to what is best for a national society” (Rosenau, sitert etter Frankel 1970:16).

I Frankels perspektiv blir det å definere nasjonale interesser betraktet som “an essentially political process” (Frankel, 1970:97). Det er i dette perspektivet ingen ”objektive” nasjonale interesser som kan identifiseres uavhengig av de politiske prosesser. På samme måte argumenterer Trubowitz (1998:12) for at “there is no single national interest” som sådan. Det å definere nasjonale interesser er et produkt av politikk, og nasjonale interesser defineres av de sosiale interessene som har makt til å påvirke det politiske systemet gjennom vinnende koalisjoner og allianser. I et demokrati er nasjonale interesser ifølge Nye: “simply what citizens, after proper deliberation say it is” (Nye, 2002:237). Dette perspektivet åpner i stor grad for at nasjonale interesser kan reformuleres og fortolkes på ny ved skiftende flertallskonstellasjoner.

Krasner (1978) kan ses som en representant for, om ikke en objektiv tilnærming, så i det minste en retning som vektlegger stabilitet i forhold til nasjonale interesser. Krasner argumenterer for at staten er en autonom aktør. Statens interesser eller målsettinger kan ikke reduseres til summen av private interesser. Staten har interesser som går utover de enkelte samfunnsgruppene interesser (s. 5-6). I dette perspektivet blir nasjonale interesser definert som “the goals that are sought by the state” (Krasner, 1978:12). Nasjonale interesser må forstås som preferansene til statens sentrale beslutningstakere, og de kan avdekkes empirisk gjennom induktive slutninger fra “the statements and behaviour of central-decision makers” (s. 13 og s. 35). Nasjonale interesser både kan og bør ifølge Krasner identifiseres empirisk-induktivt. For å kvalifisere som nasjonale interesser må disse preferansene eller målsettingene oppfylle to kriterier: For det første må de være rettet mot allmenne samfunnsinteresser, i den betydning at målsettingene ikke over tid systematisk favoriserer en gruppe (eller klasse) på bekostning av en annen.

For det andre må disse målsettingene “maintain the same transitive ordering over time”, som betyr at det må være en “consistent ranking of importance” (s. 13 og s. 53).

Disse perspektivene er likevel ikke uforenlige. Krasners perspektiv vektlegger i større grad stabilitet og konsistens over tid, men det impliserer ikke nødvendigvis at nasjonale interesser ikke er et produkt av politikk. Krasner er også eksplisitt på nødvendigheten av å “examine the policy-making process within a country when dealing with questions of foreign policy” (s. 13). Men Krasners perspektiv åpner samtidig for at staten har egne interesser, og et ansvar for å ivareta samfunnets overordnede interesser. En analyse med utgangspunkt i nasjonale interesser må demonstrere empirisk at sentrale statlige beslutningstakere faktisk har forfulgt et konsistent sett av målsettinger, og definere under hvilke betingelser de har greid å oppnå eller ikke oppnå disse målsettingene i møtet med nasjonale og internasjonale begrensninger (Krasner, 1978:6). Krasner beskriver sin tilnærming slik:

“... the approach used here explicitly recognizes the need to examine the policy-making process within a country when dealing with questions involving foreign policy. A state must deal with private actors in its own society as well with other actors in the international arena. From an analytical perspective that treats the state as an autonomous actor, but one constrained by domestic as well as international structures, there are two central problems for foreign policy analysis: identifying the objectives of central decision-makers, and analyzing their ability to accomplish these aims” (Krasner, 1978:13).

I forlengelsen av Krasners perspektiv ligger det dermed at utenrikspolitikk og handelspolitikk må ses i lys av både nasjonale og internasjonale begrensninger. WTO-forhandlingene reiser imidlertid spørsmålet om staten kan ses som en enhetlig aktør i forhandlingene. Krasners analyse er knyttet til en sektor³⁹ mens WTO-forhandlingene gjelder flere sektorer. Når forhandlingene er organisert som en ”single-undertaking”, åpner det for saksopplinger på tvers av sektorer og saksområder. I forlengelsen av det melder også spørsmålet seg om hva den ”egentlige” nasjonale interessen er, når ulike interesser må ses i sammenheng. Robert D. Putnam (1988) argumenterer i sin banebrytende artikkel “Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games” for at staten i forhold til forhandlinger om internasjonale avtaler i mange (om ikke de fleste) tilfeller *ikke* kan ses som en enhetlig aktør, heller ikke i forhold til nasjonale interesser. Putnam er svært kritisk til forutsetningen om staten som en enhetlig aktør og entydige nasjonale interesser:

“Some work in the ‘state centric’ genre represents a unitary model run amok ... In fact, on nearly all important issues ‘central decision-makers’ disagree about what the national interest and the international context demand. Even if we arbitrarily exclude the legislature from ‘the state’ (as much of this literature does), it is wrong to assume that the executive is unified in its views ... If the term ‘state’ is to be used to mean ‘central decision-makers’, we should treat it as a plural noun: not ‘the state,

39 Krasner (1978) analyserer i første rekke forhandlinger om råvare-avtaler i lys av nasjonale interesser i USA.

it ...' but 'the state, they ...' Central executives have a special role in mediating domestic and international pressures precisely because they are directly exposed to both spheres, not because they are united on all issues nor because they are insulated from domestic politics" (Putnam, 1988:433).

Av den grunn blir innenrikspolitikk i betydningen spillet mellom partier og interessegrupper ("politics"), en vesentlig dimensjon for å forstå utenrikspolitikk i betydningen politiske tiltak og virkemidler ("policy"):

"A more adequate account of the domestic determinants of foreign policy and international relations must therefore stress *politics*: parties, social classes, interest groups (both economic and noneconomic), legislators, and even public opinion and elections, not simply executive officials and institutional arrangements" (Putnam, 1988:432).

2.2 To-nivå spill

"... the two-level approach recognizes the inevitability of domestic conflict about what the 'national interest' requires ... that central decision-makers strive to reconcile domestic and international imperatives simultaneously ... statesmen in this predicament face distinctive strategic opportunities and strategic dilemmas" (Putnam, 1988:460).

For både Zartman (2002) og Sebenius (2002:253) representerer Putnams to-nivå spill en spesifisering av et bestemt strukturelt forhold ved internasjonale forhandlinger: "where sovereign nations negotiate with each other across a bargaining table and have complex domestic interactions that take place in tandem with the external bargaining, so-called two-level games are the result". I Putnams perspektiv er innenrikspolitikk og utenrikspolitikk ubønhørlig knyttet sammen i internasjonale forhandlinger og de påvirker hverandre på ulike måter. Putnams hovedargument er at "the politics of international negotiations" bør forstås som et to-nivå-spill. Dette i motsetning "Second Image" (hvor internasjonale virkninger forklares ut fra rent innenrikspolitisk årsaker), og "Second Image Reversed" (hvor internasjonale årsaker gir innenrikspolitiske konsekvenser).⁴⁰ I stedet argumenterer Putnam for at internasjonale forhandlinger bør ses i følgende perspektiv:

"The politics of many international negotiations can usefully be conceived as a two-level game. At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favourable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments. Neither of the two games can be ignored by central decision-makers, so long as their countries remain interdependent, yet sovereign" (Putnam, 1988:434).

⁴⁰ Se også Hveem (1994:12:36).

Putnam skiller analytisk mellom to faser på to ulike nivåer i denne prosessen. Den første kaller han Nivå I, forhandlinger mellom de nasjonale forhandlingsdelegasjoner. Den andre fasen, Nivå II, består av drøftinger innenfor de respektive lovgivende forsamlinger om hvorvidt en skal ratifisere avtalen eller ikke. Putnams poeng er ikke at dette analytiske skillet nødvendigvis gir et riktig deskriptivt bilde av hendelsesforløpet i internasjonale forhandlinger. Det er *samspillet* mellom disse nivåene som er det sentrale for Putnam. Gjennom konsultasjoner i forkant og underveis, og forventninger om ratifiserbarheten av mulige forhandlingsutfall, skaper samspillet mellom de to nivåene en dynamikk i forhandlingene som også kan påvirke selve forhandlingsutfallet. Det er likevel selve ratifiseringen som ifølge Putnam (1988:436) ”imposes the crucial theoretical link between the two levels”.

De to nivåene er videre koplet sammen gjennom det Putnam benevner ”win-set”. På internasjonalt nivå er det et sett av mulige utfall for forhandlerne, mens det på nasjonalt nivå er et sett med avtaler som kan få tilstrekkelig oppslutning til å bli ratifisert. For et gitt land er et bestemt ”win-set” definert som ”the set of all possible Level I agreements that would ‘win’ – that is, gain the necessary majority among the constituents – when simply voted up or down” (Putnam, 1988:437). Med stort overlapp mellom ”win-sets” er det flere avtaler som har muligheten til å bli ratifisert. Likeledes er det klart at ”win-sets” vil kunne variere og skifte under selve forhandlingsløpet. Moravcsik defineres ”win-set” på følgende måte:

“Each state is assumed to have a ‘win-set’ defined as the set of potential agreements that would be ratified by domestic constituencies in a straight up-or-down vote against the status quo of ‘no agreement’. With increases in the benefits of an agreement or the costs of no agreement, the win-set expands. The statesman acts as the agent for the polity, but is constrained only by the win-set – that is, by the nature of the agreements that the domestic polity would ratify” (Moravcsik, 1993:23).⁴¹

På den andre siden vil forekomsten av et stort ”win-set” kunne *svekke* et lands forhandlingsposisjon, ved at en risikerer at andre delegasjoner med lite nasjonalt handlingsrom møter en med følgende argumentasjon: “I’d like to accept your proposal, but I would never get it accepted at home” (Putnam, 1988:440). Av den grunn kan forekomsten av store ”win-sets” også utgjøre et forhandlingstaktisk dilemma. Argumentet om at et lite ”win-set” gir forhandlingsfordeler, har imidlertid fått liten empirisk støtte (Evans, Jacobsen, og Putnam 1993, Keohane og Milner 1996).

2.3 Koplingen mellom innenrikspolitikk og utenrikspolitikk

På det ene nivået er internasjonale forhandlinger et spill mellom stater, men på det andre nivået er slike forhandlinger også et spill mellom ulike innenrikspolitiske aktører. En analyse av ulike aktørers innflytelse i forhold til nasjonale forhandlingsposisjoner må ifølge Putnam forankres i en teori om innenrikspolitikk, makt og nasjonale preferanser:

41 Hagelia et al. (1999:14) velger å kalle ”win-sets” for handlingsrom. I denne rapporten brukes imidlertid ”win-set” i tråd med Moravcsiks (1993:23) definisjon.

“Any testable two-level theory of international negotiations must be rooted in a theory of domestic politics, that is a theory about the power and preferences of the major actors at Level II” (Putnam, 1988:442). To-nivå perspektivet er videreutviklet av Helen V. Milner som særlig spesifiserer betydningen av interne nasjonale forhold. Milner (1997) argumenterer i boken *Interests, Institutions, and Information. Domestic Politics and International Relations* for at innenrikspolitikk og internasjonal politikk ikke bare er sterkt knyttet sammen, men at innenrikspolitiske forhold i mange sammenhenger vil kunne forklare et lands utenrikspolitikk bedre enn trekk ved det internasjonale samfunn. Milner argumenterer i likhet med Putnam for at staten i internasjonal sammenheng bør ses som polyarkisk:

“My central claim is that states are not unitary actors; that is, they are not strictly hierarchical but are polyarchic, composed of actors with varying preferences who share power over decision-making. The struggle for political power domestically is critical for them. The survival of the state is an important value for decision makers, but most decisions do not directly concern the state’s survival. Once one leaves the world of unitary actors and pure hierarchy, the behaviour of states changes” (Milner, 1997:11).

Ifølge Milner ligger nøkkelen til å forstå politikktutformingen i hvordan “the game between the domestic actors is played” (s. 14). Tre variabler er i Milners perspektiv avgjørende for dette og også for hvor på skalaen fra hierarki til anarki en stat plasserer seg. Det første forholdet er *de nasjonale aktørenes preferanser og avstanden mellom dem*. Jo mindre avstand mellom de ulike preferansene, jo mer vil staten utad opptre som en enhetlig aktør. Det andre forholdet er “the nature of domestic institutions” (Milner, 1997:14), eller *hvordan politiske institusjoner fordeler makt mellom ulike nasjonale aktører*. Forholdet mellom utøvende, lovgivende og dømmende makt, organiseringen av sentralforvaltningen osv. er forhold som her får betydning for utformingen av utenrikspolitikken. Det tredje forholdet som vektlegges av Milner (1997:11:) er *tilgangen på og fordelingen av informasjon blant de ulike nasjonale aktørene*. Hvis en gruppe kontrollerer all relevant informasjon på et saksområde, vil dette kunne få betydning for politikktutformingen. Vi skal spesifisere disse forholdene litt nærmere etter tur.

2.3.1 De nasjonale aktørene

De sentrale nasjonale aktørene er i vår sammenheng regjeringen og de ulike departementene (sentralforvaltningen), Stortinget (og stortingsflertallet) og interesse- og næringsorganisasjonene. Det er disse aktørene som i tråd med Milner (1997:12) kan sies å “inhabit domestic politics”. Hvis preferansene til disse gruppene spriker, er det rimelig å forvente at det vil være *uenighet også om hva som utgjør nasjonale interesser* i de kommende forhandlingene (jamfør Milner, 1997, s. 5, s. 12 og s. 16). Og omvendt, jo mer homogene preferanser, jo *større enighet om hva som utgjør nasjonale interesser* i de kommende forhandlingene. Som Milner understreker: “The definition of the ‘national interest’ becomes a central variable in this approach” (s. 5). Hva som defineres som nasjonale interesser har betydning både for de posisjoner en inntar i forhandlinger og for hvilke utfall en er villig til å akseptere.

2.3.2 Hvordan politiske institusjoner fordeler makt mellom ulike nasjonale aktører

Ulike interesser skaper muligheter for så vel konflikter som allianser mellom ulike aktører. Disse foregår imidlertid innenfor en institusjonell ramme, det North (1990) i vid forstand kaller “the rules of the game in society”. Ulike interesse blir ivaretatt – i større eller mindre grad – av Stortinget, ulike partier, departementer og nærings- og interesseorganisasjoner som handler innenfor en institusjonell ramme. To forhold er særlig viktige i denne sammenheng. Det første er at Stortinget i de senere år har styrket sin stilling i forhold til regjeringen og forvaltningen (Rommetvedt, 2002, 2003). Det andre er at interesseorganisasjonenes politiske påvirkning har endret seg, delvis som et resultat av Stortingets styrkede stilling. Det har funnet sted en forskyvning av tyngdepunktet fra det som kan kalles en formalisert og institusjonalisert korporatisme til en mer uformell og svakere institusjonalisert lobbyisme. Stortinget er blitt en mer sentral adressat for interesseorganisasjonenes påvirkningsarbeid (Klausen og Rommetvedt 1997, Christiansen og Rommetvedt 1999, Espeli 1999).

Disse endringene er viktige av flere grunner. Selv om det i utgangspunktet er regjeringen som er ansvarlig for gjennomføringen av internasjonale forhandlinger, er det grunn til å regne med at organisasjonene vil drive en utstrakt lobbyvirksomhet også overfor Stortinget. Dette har sammenheng med at regjeringen - særlig i en parlamentarisk situasjon med en mindretallsregjering - må sørge for å få den nødvendige “ryggdekning” i Stortinget for forhandlingene, bl.a. gjennom konsultasjoner i Den Utvidede Utenrikskomiteen og redegjørelser og debatt i Stortingets plenum (Langhelle og Rommetvedt, 2004).

Gjennom reformen i Stortingets komitésystem høsten 1993 ble landbruks- og fiskerisakene samlet i en ny næringskomité. Denne organisatoriske endringen er blitt tolket som et bevisst forsøk på å se ulike saksforhold i sammenheng, og å bryte opp det som er blitt betegnet den segmenterte stat (Egeberg et al. 1978, Rommetvedt 1998). Selv om landbruket ofte fremheves som kroneksempelen på segmentering, har fiskerisektoren mange likhetstrekk med landbrukssektoren. Det at disse næringene nå er koblet sammen i en og samme komité på Stortinget, kan medføre at Stortinget legger vekt på forhold som er forskjellige fra de vektleggingene som gjør seg gjeldende innenfor de enkelte sektorer i en forhandlingssammenheng (jamfør Leknes og Rommetvedt, 1999).

2.3.3 Tilgangen på og fordelingen av informasjon blant de ulike nasjonale aktørene

Tilgangen på og fordelingen av informasjon er viktig ifølge Milner (1997) fordi mangelfull og ufullstendig informasjon kan føre til ineffektivitet, og fordi noen kan oppnå politiske fordeler de ellers ikke ville hatt: “When all actors do not possess complete information about an issue – that is, when some possess private information unknown to others – this creates inefficiencies and political advantages” (s. 20). I de fleste internasjonale forhandlinger vil den utøvende makt ha informasjonsfordeler i forhold til andre nasjonale aktører, men den behøver ikke ha det: “Where executives have much more information about foreign affairs than do other domestic actors, ceteris

paribus, the unitary actor model becomes more relevant. An important caveat, however, is that this results largely depends on the political institutions in place” (s. 21).

Stortinget må i utgangspunktet regnes med i “the less informed group”. Regjeringens informasjonsplikt og konsultasjoner i Den Utvidete Utenrikskomiteen, trekker imidlertid i motsatt retning. Den viktigste løsningen på parlamentenes informasjonsproblem er likevel ifølge Milner nærings- og interesseorganisasjonenes rolle:

“... the ‘solution’ to the information problem of legislatures is to depend on informed interests groups. This attributes a relatively novel role to the interests group. Rather than being just pressure groups who seek to influence the policy choices that political actors make, interests groups act as information providers to political actors. They do not do this gratuitously but to influence policy. In doing so, however, they have unintended effects: they provide information to the legislature, making cooperation more likely, and change the terms of cooperative agreements” (Milner, 1997:23).

Dette perspektivet kan også underbygges empirisk i norsk sammenheng. I en undersøkelse blant stortingsrepresentantene i 1995 svarte hele 91 % av representantene at de fikk bedre tilgang på informasjon gjennom organisasjonenes lobbyvirksomhet. 81 % av representantene svarte at lobbyvirksomheten ga dem bedre muligheter til å kontrollere regjeringen (Rommetvedt, 2003:162). For Milner er det det dynamiske samspillet mellom preferanser, institusjoner og informasjon som i stor grad er avgjørende for hvordan “the game between the domestic actors is played” (Milner, 1997:14).

Det er også et annet forhold som er viktig i vår sammenheng. Når staten ikke ses som en enhetlig aktør åpner dette for ulike perspektiver på regjeringens rolle. Regjeringen er som kollegium ansvarlig for helheten i forhandlingene, og utenriksministeren med Utenriksdepartementet har ansvaret for å koordinere og samordne norske posisjoner i forhandlingene. Samtidig har landbruksministeren og fiskeriministerens et ansvar for å ivareta henholdsvis landbruks- og fiskerinæringens interesser. I forhold til *interesser* er dermed ikke regjeringen nødvendigvis enhetlig. I prinsippet kan regjeringen kan innta alle de rollene eller kategoriene som “statsmannen” ifølge Moravcsik (1993:31) kan opptre under i internasjonale forhandlinger i forhold til Stortinget:

“The possible configurations can be divided into three categories: the statesman-as-agent, the statesman-as-dove, and the statesman as hawk. In the case of the “statesman-as-agent”, the statesman acceptability-set reflects the interests of the median domestic group and is encompassed by the domestic win-set. In the case of the “statesman-as-dove”, the acceptability-set lies at least outside the domestic win-set and closer to the opposing win-set. In the case of the “statesman as hawk”, the acceptability-set lies at least partially outside the domestic win-set, but further from

the opposing win-set than the set of agreements ratifiable domestically” (Moravcsik, 1993:31).⁴²

Ulike deler av regjeringen kan spille ulike roller i ulike deler av forhandlingene. Det vil si at de ulike medlemmene av regjeringen (med tilhørende departementer) kan opptre i ulike roller som henholdsvis “agenter”, “hauker” og “duer” i forhold til stortingsflertallet. Dette er særlig mulig hvis det føres sektorvise forhandlinger og disse ikke må avveies mot andre sektorer eller områder. I prinsippet er det dermed mulig for regjeringen å opptre som “hauk” i landbruksforhandlingene, som “agent” i spørsmålet om økt markedsadgang for industrivarer, inkludert fisk og fiskeprodukter, og som “due” i spørsmålet om arbeidsstandarder (Langhelle, 2001). Hvilke posisjoner som inntas er også betinget av taktiske vurderinger i forhold til forhandlingsmotpartene.

Moravcsik (1993:32) beskriver videre de ulike strategier som de nasjonale aktørene kan benytte seg av for å påvirke forhandlingsprosessen. Regjering, Storting og andre nasjonale aktører har fire prinsipielle to-nivå strategier de kan forfølge:

- (1) Å omforme det nasjonale “win-set”,
- (2) å omforme det internasjonale “win-set”,
- (3) å bygge transnasjonale allianser; og
- (4) å underminere andre lands posisjoner.⁴³

Alle strategiene er i prinsippet åpne for alle nasjonale aktører. Videre er det verdt å påpeke en mulighet som faller utenfor overstående strategier. WTO som organisasjon synes i økende grad å åpne for innspill og konsultasjoner med frivillige organisasjoner i de pågående forhandlingene. Generaldirektør for WTO, Renato Ruggiero, la 17. juli 1998 frem en plan for utvidet samarbeid med NGOer (Non-Governmental Organizations). Siden 1996 har også NGOer vært invitert både til ministerkonferanser og andre temakonferanser arrangert av WTO. Siden 2001 har det vært arrangert årlige symposier der ulike problemstillinger knyttet til forhandlingene er blitt drøftet. Det er således en mulighet for indirekte påvirkning av forhandlingene via frivillige organisasjoner på WTO som ikke fanges opp av Moravcsik (1993). Denne muligheten bør imidlertid ikke overdrives.⁴⁴ Ingen av strategiene er imidlertid gjensidig utelukkende. Det er derfor å forvente at alle kanaler tas i bruk i forhold til WTO-forhandlingene.

42 I dette perspektivet refererer ”the acceptability-set” til hva regjeringen kan akseptere og ønsker å gjennomføre uavhengig av hva Stortingsflertallet måtte ønske.

43 Moravcsik (1993:32) betegner egentlig den fjerde to-nivå strategien som det ”å underminere posisjonene til utenlandske ledere”. Denne formuleringen gir imidlertid en del uheldige assosiasjoner i retning av regulær undergravingsvirksomhet, og brukes derfor i denne sammenheng som formulert over.

44 Det bør likevel nevnes at WTO sekretariatet, inkludert Generalsekretærene flere ganger er blitt kritisert for ikke å være nøytrale i forhold til de ulike medlemslandenes posisjoner.

2.4 Sakskoplinger

Innenfor ”the Negotiation-Analytic Approach” er sakskoplinger et sentralt element i det å skape dynamikk i internasjonale forhandlinger. Gjennom å legge til- eller trekke fra saker, kople saker fra hverandre eller å kople dem sammen på nye måter, gir dette muligheter til å skape vinnende allianser eller koalisjoner. Sakskoplinger defineres av Helge Hveem som en ”kopling av transaksjonsbetingelser i én sektor til betingelser i en eller flere andre sektorer. Den medfører at aktørene kan bytte interesser eller kontroll over interesser. Sakskopling oppstår kanskje spesielt i relasjoner preget av kompleks gjensidig avhengighet, og er ofte knyttet til resiprositetskrav” (Hveem, 1994:228). Sakskoplinger kan i prinsippet foregå på flere nivå og mellom nivåer:

- 1) Sakskoplinger på internasjonalt nivå mellom forhandlende parter,
- 2) Sakskoplinger på nasjonalt nivå mellom forhandlende parter,
- 3) Sakskoplinger mellom nasjonalt og internasjonalt nivå (to-nivå spill).

I forbindelse med to-nivå spill er det en bestemt type sakskopling som er i søkelyset. I to-nivå spill antas det at ”the statesman” eller ”chief of Government” (som for Norges del vil være regjeringen) er den sentrale strategiske aktøren i internasjonale forhandlinger. Regjeringen kan forsøke å påvirke både den nasjonale og den internasjonale arenaen samtidig. Ved å forfølge en todelt strategi kan regjeringen forsøke å endre det nasjonale ”win-set” og få gjennomslag for en politikk som ellers ikke ville vært mulig (Putnam 1988, Moravcsik 1993, Evans 1993, Milner 1997, Caporaso 1997, Frieden og Martin 2002). To-nivå spill åpner for dette, gjennom det Putnam kaller ”synergistic linkage” på internasjonalt nivå. Slike synergiskapende koplinger kan føre til ”a policy option [...] that was previously beyond domestic control” (Putnam, 1988:447). Putnam gir følgende eksempel på en slik ”synergistic linkage”:

“One kind of issue linkage is absolutely crucial to understanding how domestic and international politics can become entangled. Suppose that a majority of constituents at Level II oppose a given policy (say, oil price decontrol) but that some members of that majority would be willing to switch their vote on that issue in return for more jobs (say, in export industries). If bargaining is limited to Level II, that tradeoff is not technically feasible, but if the chief negotiator can broker an international deal that delivers more jobs (say, via faster growth abroad), he can, in effect, overturn the initial outcome at the domestic table ... note that this strategy works not by changing the preferences of any domestic constituents, but rather by creating a policy option (such as faster export growth) that was previously beyond domestic control. Hence, I refer to this type of issue linkage at Level I that alters the feasible outcomes at Level II as *synergistic linkage*” (Putnam, 1988:447)

Et mulig eksempel på en ”synergistic linkage” i vår sammenheng kan være en situasjon der noen av de innenrikspolitiske aktørene aksepterer en ny WTO-avtale der Norge må gi konsesjoner på landbruk, fordi man da får bedre markedsadgang på områder som fisk og fiskeprodukter. Det er den internasjonale dimensjonen som eventuelt kan skape

grunnlag for nye nasjonale allianser og sikre ratifisering av en avtale som medfører endringer i landbrukspolitikken som det ellers ikke ville være mulig å gjennomføre.

Om en det eksisterer en ”synergistic linkage” eller ikke er strengt tatt ikke mulig å avgjøre før i ettertid. En sakskopling i seg selv er ikke tilstrekkelig for å skape en ”synergistic linkage”. Men vissheten om at ”synergistic linkage” er en reell mulighet i internasjonale forhandlinger gjør det mulig å legge opp strategier som tar sikte på å skape slike koplinger (”synergistic strategies”). Avhengig av aktørenes interesser, er mange aktører både nasjonalt og internasjonalt interessert i å skape bestemte sakskoplinger og å unngå andre. Sakskoplinger er av den grunn ofte kontroversielle. I WTO-forhandlingene inngår slike sakskoplinger som en sentral del av det politiske spillet både på nasjonalt og internasjonalt nivå, og også mellom nivåene. Dette fordi forhandlingene i WTO på langt nær er lukket. De fleste aktørene med interesser knyttet til forhandlingene har gjennom deltakelse i konsultative organer, internasjonale nettverk og gjennom informasjon fra WTO, substanskunnskap om forhandlingene.

Evans argumenterer som Putnam for at transnasjonale allianser og økt vektlegging av økonomiske hensyn i internasjonal politikk, sammen med en internasjonal læringsprosess, har medvirket til at ”synergistic strategies have become, and are likely to continue becoming, more common over time”. Han fremholder også at ”Coercive bargaining is still important, but even when threats are central to the negotiations there are increasing possibilities for synergistic issue linkage” (Evans, 1993:423:401).⁴⁵ Putnam (1988:448) fremholder også betydningen av økonomisk interdependens:

“Economic interdependence multiplies the opportunities for altering domestic coalitions (and thus policy outcomes) by expanding the set of feasible alternatives in this way – in effect, creating political entanglements across national boundaries. Thus, we should expect synergistic linkage (which is, by definition, explicable only in terms of two-level analysis) to become more frequent as interdependence grows” (Putnam, 1988:450).

Ser en dette i forhold til de pågående WTO-forhandlingene, er det et sentralt poeng her at beslutningen om at Doha-runden skal gjennomføres som en ”single-undertaking” må forstås som et forsøk nettopp på å legge til rette for ”synergistic linkage”. Også Uruguay-rundeforhandlingene var lagt opp som en ”single undertaking” hvor ”ingenting er avgjort før alt er avgjort”. Det er likevel en ikke ubetydelig forskjell mellom Doha-runden og Uruguay-runden i så måte. Punta del Este-deklarasjonen som la grunnlaget for Uruguay-runden, inneholdt en kvalifisering av prinsippet om ”single-undertaking” som skulle moderere ”trade-offs” på tvers av områder og sektorer: ”Balanced concessions should be sought within broad trading areas and subjects to be negotiated in order to *avoid unwarranted cross-sectoral demands*” [Min utheving] (WTO/GATT, 1986). Doha-mandatet inneholder imidlertid *ikke* dette kravet, selv om målet er å sikre ”benefits to all participants and to achieving an overall balance in the outcome of the negotiations” (WTO, 2001, WT/MIN(01)/DEC/1:10). Doha-runden synes dermed i

45 Evans (1993) ”synergistic issue linkage” er synonymt med Putnams (1988) ”synergistic linkage”.

større grad å åpne for sakskoplinger på tvers av sektorer enn det som var tilfellet i Uruguay-runden.

Prinsippet om ”single-undertaking” er viktig av flere grunner. En ”single undertaking” åpner opp for sakskoplinger og ”trade-offs” mellom ulike sektorer. Wolfe (1998) argumenterer for at prinsippet forandrer hele logikken i multilaterale forhandlinger. Det representerer en integrativ mekanisme som viser ”the interdependencies among ‘issues’ that make them a negotiable ‘issue-area’” (Wolfe, 1998:95). I motsetning til Paarlberg (1997), som argumenterer for at det var få sakskoplinger mellom landbruk og andre forhandlingsområder i Uruguay-runden, mener Wolfe at prinsippet om en ”single undertaking” og sakskoplinger bidro til at landbruk *ikke ble tatt ut av* forhandlingene. Et annet spørsmål er hva alternativet til en ”single-undertaking” ville være. En mulighet ville være å forhandle hver sektor for seg, gjerne etter hverandre. I Statssekretærgruppens (1999) rapport ble imidlertid erfaringene fra sektorforhandlinger beskrevet som relativt problematiske for små land:

”[Sektorforhandlinger] har vært prøvet i forbindelse med forhandlingene om liberalisering av skipsfartstjenester, basis telekom-tjenester, finansielle tjenester og handelen med informasjonsteknologiprodukter. Disse forhandlingene har avstedkommet noe forskjelligartede resultater. Erfaringene tilsier imidlertid at det er vanskelig for små land å få gjennomslag for sine interesser, og at det har vært færre politiske kostnader for de store forbundet med å forkaste et eventuelt forhandlingsresultat (jfr. USAs avvisning av forhandlingsresultatet i skipsfartsforhandlingene)” (Statssekretærgruppen for WTO, 1999).

Den uformelle ”Friends of the round”-gruppens argumenter for en ny omfattende runde ble oppsummert i følgende av statssekretærgruppen: ”Etter deres oppfatning vil en ny runde gi muligheter for at alle medlemmer kan få noe ut av forhandlingene som er av interesse for dem - og dermed besørge et balansert forhandlingsresultat” (Statssekretærgruppen for WTO, 1999). Norges støtte til en bred forhandlingsrunde må ses i lys av dette og erfaringene med sektorforhandlinger. Michalopoulos (1999:2) begrunnelse for en ”single undertaking” viser imidlertid enda tydeligere koplingen til ”synergistic strategies”: ”The new Round should be a single undertaking in order to maximize the opportunities for trade-offs across issues and for political reasons, i.e. to permit liberalizing forces in both developed and developing countries to exert pressure on governments for a liberalized trade environment world-wide”. Sakskoplinger med mulighet for ”synergistic linkage” er i dette perspektivet selve rasjonale i denne forhandlingsrunden.

2.5 Presisering av problemstillinger

Med det teoretiske utgangspunktet skissert over skal vi nå forsøke å besvare de spørsmål og problemstillinger som ble reist innledningsvis. Vi skal analysere forholdet mellom norske offensive og defensive interesser i skjæringspunktet mellom innenriks- og utenrikspolitikk i WTO-forhandlingene. Før vi drøfter det nasjonale ”win-set”, skal vi rette søkelyset mot de internasjonale forhandlingene. Siden Doha-mandatet ble

fremforhandlet har det vært betydelig bevegelse i forhandlingene, med den såkalte ”Julipakken” som den foreløpige milepælen. Siden det ennå ikke foreligger et endelig forhandlingsresultat i WTO-forhandlingene, er ”Julipakken” på sett og vis den ”avhengige variabelen” i denne rapporten. Analysen av forhandlingene følger i grove trekk ”the Negotiating-Analytic Approach”. I praksis vil det si at vi skal identifisere de viktigste aktørene, interessene og posisjonene og alliansene i forhandlingene. Vi skal identifisere forsøk på å skape et handlingsrom (”creating value”) i forhandlingene, og hvilke krav som gjøres i forhold til utfallet av forhandlingene (”claiming value”). Spesielt vil vi med utgangspunkt i problemstillingen vår ha et fokus på sakskoplinger mellom landbruksforhandlingene og markedsadgangsforhandlingene, inkludert fisk og fiskeprodukter, innenfor rammen av to-nivå spill. Problemstillingene som ble stilt innledningsvis kan nå presiseres til følgende:

- Hva er konfliktlinjene og status i henholdsvis landbruks- og markedsadgangsforhandlingene? Hvilke allianser har utviklet seg, og hvordan plasserer norske interesser og posisjoner seg i forhold til andre sentrale aktører?
- Er landbruks- og markedsadgangsforhandlingene koplet sammen i WTO-forhandlingene? Hvilke andre saker koples disse opp mot i WTO? I hvilken grad åpner landbruks- og markedsadgangsforhandlingene for ”synergistic strategies” og ”synergistic linkage”?
- Er koplingene mellom landbruksforhandlingene og markedsadgangsforhandlingene (og andre sakskoplinger) internasjonalt av en slik art at det vil kunne påvirke det endelige utfallet av WTO-forhandlingene som en ”single-undertaking”?
- Er det mulig å si noe om konsekvenser av forhandlingene for norsk fiskeri-, havbruks- og landbrukspolitik?
- Blir forholdet mellom offensive og defensive norske interesser og hensynet til utviklingslandene ”satt på spissen” i WTO? I hvilken grad greier Norge å ivareta både egne interesser og utviklingslandenes interesser?
- Hvordan forholder stortingspartiene seg i så fall til dette? Hva er det nasjonale ”win-set” hvis landbruksforhandlingene og markedsadgangsforhandlingene koples? Er denne koplingen en mulig ”synergistic linkage” i norsk sammenheng? Hvilken betydning blir tillagt utviklingslandenes interesser og posisjoner av Stortinget?

2.5.1 Metode og data

Denne rapporten har en kvalitativ metodisk tilnærming. Kvalitativ metode har sin styrke i å fange mening, prosess og kontekst (Devine 2002, Farsund 2004). Dette vil hovedsakelig bli gjort gjennom å anvende den teoretiske tilnærmingen som er beskrevet i dette kapitlet. Rapporten gjør imidlertid ikke krav på å gi et fullstendig bilde av denne forhandlingsrunden. En rekke tema og forhandlingsområder er av naturlige grunner utelatt. Interesse- og næringsorganisasjonenes rolle i utformingen av nasjonale

forhandlingsposisjoner er også tillagt mindre vekt i denne rapporten. Dette utgjorde en viktig del av den første rapporten i prosjektet, hvor fokus var mer rettet mot de nasjonale prosessene enn de internasjonale (Langhelle, 2001).

Datagrunnlaget består av ulike typer data. Den første typen data er offisielle skriftlige innspill i forhandlingene fra enkeltland og grupper av land. Dette er formelle dokumenter som spilles inn i forhandlingene, forhandlingsdokumenter som andre land må forholde seg til. De utgjør av den grunn det viktigste datagrunnlaget for rapporten. WTO har en meget god database over forhandlingsinnspill, i tillegg til tekniske beregninger og andre bakgrunnsdokumenter produsert av WTO. Disse er tilgjengelige og søkbare på www.wto.org. I tillegg er det svært vanlig at dokumenter som i utgangspunktet er gradert, lekkes til NGOer og andre under ministerkonferanser og i andre sammenhenger. Disse legges vanligvis også ut på nettet av NGOer. Enkelte slike dokumenter inngår i datamaterialet. Rapporten bygger også på tilgjengelig sekundærlitteratur som omhandler forhandlingene og en rekke ressursider på Internet. De sidene som er hyppigst brukt er www.ictsd.org, www.southcentre.org, www.tradeobservatory.org, www.twinside.org.sg/trade.htm, www.focusweb.org, og <http://rorg.no/>. Drøftingene i kapittel 7 om det nasjonale "win-set", hvor hovedvekten er lagt på de politiske partiene og Stortingets rolle, bygger i hovedsak på utenriksministrenes redegjørelser i Stortinget om WTO-forhandlingene og de påfølgende debattene i Stortinget. Disse er tilgjengelige på www.stortinget.no.

Et annet viktig datagrunnlag er intervjuer. Rapporten baserer seg på en rekke intervjuer med norske aktører og representanter- og andre lands representanter. Det er gjennomført to intervjurunder i Genève, henholdsvis i 2000 og i 2004. En rekke medlemmer av Den utvidete Utenrikskomiteen ble intervjuet i 2002. Vedlegg 1 gir en oversikt over intervjuer gjennomført i denne prosjektperioden. Totalt er 52 personer intervjuet, 27 personer i første- og 25 personer i andre prosjektperiode. Videre har forfatteren deltatt på to av symposiene arrangert av WTO, henholdsvis i 2001 og 2003, og som NGO-observatør på ministerkonferansen i Seattle i 1999 og i Cancún i 2003. Her deltok forfatteren også på den norske delegasjonens daglige orienteringer under konferansene, samt en rekke tilstøtende møter arrangert av diverse NGOer.

Rapporten er videre strukturert som følger. Neste kapittel (kapittel 3), tar for seg landbruksforhandlingene fram til og med Ministerkonferansen i Cancún. Det påfølgende kapitlet (kapittel 4) tar for seg markedsadgangsforhandlingene i samme periode. Kapittel 5 forklarer sammenbruddet i Cancún og retter søkelyset mot de nye frontene med hensyn til grupperinger, allianser og aktører i forhandlingene som oppsto i forkant av og under Cancún. Kapittel 6 gjennomgår "julipakken" som det foreløpige resultatet fra forhandlingene. Kapittel 7 retter søkelyset mot den norske debatten og Stortinget spesielt, og forsøker å trekke sammen teori og empiri og besvare problemstillingene i rapporten.

3. Skillelinjer, posisjoner og aktører i landbruksforhandlingene

”The political complexities for the player in this two-level game are staggering. Any key player at the international who is dissatisfied with the outcome may upset the game board, and conversely, any leader who fails to satisfy his fellow players at the domestic table risks being evicted from his seat. On occasion, however, clever players will spot a move on one board that will trigger realignments on other boards, enabling them to achieve otherwise unattainable objectives” (Putnam, 1988:434).

Det er som vi har sett ingen tilfeldighet at denne WTO-runden går under navnet ”Doha Development Agenda”. Økt vektlegging av utviklingslandenes interesser er så å si premisset for denne forhandlingsrunden. Utviklingsdimensjonen er et gjennomgående tema og en konfliktlinje innenfor alle forhandlingsområdene. Kanskje mer enn på noe annet område har denne konfliktlinjen gjort seg gjeldende i landbruksforhandlingene. Vi skal derfor starte med å se på landbruksforhandlingene, og da først med landbruksavtalen fra Uruguay-runden. I det følgende legges hovedvekten på de substansielle skillelinjene/posisjonene mellom ulike aktører i forhandlingene.

3.1. Bakgrunn: Landbruksavtalen i Uruguay-runden

For å synliggjøre dynamikken i de pågående landbruksforhandlingene og forklare Norges utgangspunkt og også andre lands posisjoner, er det nødvendig å oppsummere de viktigste sidene ved landbruksavtalen fra Uruguay-runden. Dette avsnittet tar for seg de konkrete forpliktelsene for Norge i avtalen. I de neste avsnittene vil WTOs oversikt over ulike lands forpliktelser og særordninger bli synliggjør for å forstå bakgrunnen for lands posisjoner og å synliggjøre hva som er spesielt med norsk landbruk i WTO-sammenheng.

Landbruksforhandlingene var uten tvil de vanskeligste også i Uruguay-runden. Avtalen, som trådte i kraft 1. januar 1995, innebar at landbruket og nasjonale støtteordninger for første gang ble inkludert i avtaleverket i GATT med forpliktelser for medlemslandene på tre områder: (1) Markedsadgang (grensevern/importkvoter), (2) eksportstøtte og (3) nasjonal støtte (St.prp. nr. 65 (1993-94), Prestegaard 2000).

Når det gjaldt markedsadgang innebar avtalen at det bare er et tollbasert grensevern som er lovlig. For Norge betydde dette at en måtte legge om fra et kvantitativt til et tollbasert importvern. Dernest skulle de enkelte tollsatsene reduseres med minst 15 prosent og med 36 prosent i gjennomsnitt for alle jordbruksvarer innen år 2000. Regjeringen Brundtland valgte med Stortingets støtte å innføre år 2000-tollsatsene allerede fra 1. juli 1995, og ikke i løpet av seks år som avtalen forpliktet Norge til å gjøre. De praktiske konsekvensene har imidlertid vært små. Det har ikke vært noen markert økning i importen fordi tollsatsene likevel ligger langt over det som er nødvendig for å opprettholde et tilfredsstillende grensevern. Det er med andre ord mye ”luft i

tollsatsene” (Prestegaard 2000).⁴⁶ Videre innebar landbruksavtalen en forpliktelse til å innføre minsteimportkvoter for varer hvor en i utgangspunktet hadde liten eller ingen import. For Norges del gjaldt dette smør, storfekjøtt, svinekjøtt, sauekjøtt, fjørfekjøtt og egg og kål (St.prp. nr. 65 (1993-94), s. 164). Tollsatsen på minsteimportkvotene er 1/3 av ordinær tollsats. Tollkvotene har medført noe økt konkurranse innen områder som storfekjøtt og ost (Farsund, 2004).

Når det gjaldt eksportstøtte, innebar avtalen et forbud mot nye eksportsubsidier og at subsidiert eksport måtte reduseres med 21 prosent i volum, og at eksportsubsidiene måtte reduseres med 36 prosent i verdi i perioden fra 1995 til 2000. I motsetning til tollreduksjonene fikk begrensningene knyttet til eksportstøtten merkbare konsekvenser. Mulighetene for å drive reguleringseksport eller dumping for å holde prisene oppe innenlands ble kraftig redusert. Først og fremst rammer det den norske osteeksporten som måtte reduseres fra ca. 23 millioner kg i 1999 til 16,2 millioner kg i 2000. Konsekvensene er en drastisk reduksjon av melkeproduksjonen. Siden jordbruksavtalen i 1982 har jordbruket også vært økonomisk ansvarlig for overproduksjon i det norske markedet. Overproduksjon slår dermed mye raskere og mer direkte inn i de norske produsentprisene når mulighetene for å drive subsidiert reguleringseksport er begrenset (Prestegaard 2000, Espeli 2002).

Hvilke krav som gjelder for reduksjon av landbruksstøtten, avhenger av hvilken type støtte det dreier seg om. De nasjonale støtteordningene ble i landbruksavtalen delt inn i tre kategorier, gul, blå og grønn “boks”. Fargene er knyttet til i hvilken grad de ulike støtteordningene bidrar til handelsvridninger. Støtte i grønn boks skal ha minimale effekter på handel, uavhengig av hva formålet med ordningen er. Grønn boks er produksjonsnøytral støtte som kan ha til formål å bidra til produksjon av kollektive goder som utdanning, miljø, matvareberedskap, kulturlandskap m.m. Det vil i realiteten si de kollektive godene Norge i forhandlingene har knyttet til ”Non-Trade Concerns” (NTCs) eller det multifunksjonelle landbruket (Prestegaard 2000). I notifiseringen med tall fra det kalenderåret landbruksforhandlingene startet (i 2000), oppga Norge om lag 5 milliarder kroner i grønn støtte (WTO, 2001, G/AG/N/NOR/36).⁴⁷ Det er ikke knyttet reduksjonsforpliktelser til grønn boks og støtten består av budsjettstøtte (bevilget over statsbudsjettet).

Hovedkriteriet for støtte i blå boks er at det er knyttet produksjonsbegrensninger til støtten. Denne støtten omfatter for Norges del arealstøtte, dyrestøtte og visse støtteordninger for små og perifere produsenter. For kalenderåret 2000 notifiserte Norge blå støtte på 7,7 milliarder kroner (WTO, 2001, G/AG/N/NOR/36). Også støtte som

46 Prestegaard (2000:62) nevner et unntak, nemlig enkelte foredlede varer. Denne økte importen skyldes likevel ikke WTO-avtalen, men den bilaterale avtalen mellom Norge og EU om råvareprisutjevning for foredlede jordbruksvarer (RÅK-ordningen).

47 Det eksakte beløpet var 5025,9 millioner NOK. De viktigste støtteordningene i grønn boks er forskning (576,8 millioner NOK, beredskapslagring av korn (708,7 millioner NOK), srtukturtilpasningsprogrammer (720,7 millioner NOK), investeringsstøtte til bygdeutvikling (770 millioner NOK) og velferdsordninger herunder avløserordningen (1479,7 millioner NOK) (WTO, 2001, G/AG/N/NOR/36).

oppfyller kriteriene for blå boks, er unntatt reduksjonsforpliktelser. Støtten i blå boks er budsjetstøtte (bevilget over statsbudsjettet).

Støtte i gul boks består av den direkte støtten over statsbudsjettet som er knyttet til priser og/eller produsert mengde (budsjettstøtte), og den indirekte støtten som de høyere norske prisene man kan ta i ly av grensevernet representerer (skjermingsstøtte). Denne støtten defineres som handelsvridende jordbruksstøtte. Denne regnes ut etter såkalt AMS (Aggregate Measurement of Support), det vil si “differansen mellom den innenlandske målprisen og en fast verdensmarkedspris (gjennomsnittet av treårsperioden 1986-88) multiplisert med kvantum produsert av de ulike jordbruksvarene” (Prestegaard, 2000:63). Uruguay-runden forpliktet medlemslandene til å redusere den nasjonale støtten til landbruket, regnet ut etter AMS, med 20 prosent i løpet av seksårsperiode 1995-2000. Støtte gjennom både blå og grønn boks holdes utenfor utregningen av støtten etter AMS. Reduksjonsforpliktelsene er knyttet til gul boks (Prestegaard, 2000:63-64).

Grovt sett består det aller meste av gul boks av skjermingsstøtte i form av tollvern, og noe forenklet kan en si at gul boks er et forsøk på å beregne verdien av skjermingsstøtten. I 2000 var støtten i gul boks på ca. 10,3 milliarder kroner. Grovt regnet er ca. 10 milliarder av dette skjermingsstøtte. Det er først og fremst skjermingsstøtten som økte i perioden fram til den nye forhandlingsrunden. Skjermingsstøtten økte både på grunn av økte målpriser fastsatt i jordbruksoppgjørene (og dermed økt avstand til verdensmarkedspris), og økt kjøttproduksjon (Prestegaard 2000:65). Støtten i blå boks øker i hele perioden, mens støtte i grønn boks øker noe i perioden fram til den nye forhandlingsrunden. Tabell 4 nedenfor oppsummerer de tre ”boksene”:

Tabell 4: Intern støtte fordelt på WTO-boksene i 2000.

	Blå boks	Grønn boks	Gul boks
Boksene i WTO og Norges notifi-sering for 2000	- Arealstøtte - Dyrestøtte - Inntektsutjevning Sum: 7,7 milliarder	- Generelle program - Miljøprogram - Velferd Sum: 5 milliarder	- Produksjonsstøtte - Skjermingsstøtte Sum: 10,3 milliarder

Kilde: (WTO, 2001, G/AG/N/NOR/36).

I tillegg til begrensningene knyttet til eksportsubsidier nærmet Norge seg før forhandlingene startet det tillatte maksimumsnivået for reduksjonspliktig støtte (gul boks). I 1999 var støtten i gul boks på ca. 11,2 milliarder kroner. Maksimumsnivået for 1999 var på 12,4 milliarder kroner og for 2000 11,4 milliarder kroner. Totale overføringer til jordbruket over statsbudsjettet var i 2000 på 12.978 milliarder kroner

som er omtrent det samme som i 1992 hvor overføringene var på 12.709 milliarder kroner. Bortsett fra noen reduksjoner i 1995, 1996 og 1997 hvor støtten kryper under 12 milliarder kroner har støttenivået holdt seg meget stabilt på hele 90-tallet. Samlede overføringer i 1999 til landbruket var beregnet til 23.2 milliarder kroner (budsjettstøtte og importvern). I 2000 var de samlede overføringene 23 milliarder kroner (budsjettstøtte og importvern) (Prestegaard 2000, Veggeland 2001, WTO, 2001, G/AG/N/NOR/36).

3.2 Landbruksforhandlingene i Doha-runden

Som i Uruguay-runden har *landbruksforhandlingene* også denne gangen vært de desidert vanskeligste. Som en del av den innebygde dagsorden startet landbruksforhandlingene tidligere enn en rekke andre forhandlingsområder. Flere land, inkludert Norge, hadde brukt årene fra Uruguay-runden til å forberede seg til en ny forhandlingsrunde. For Norges del besto dette blant annet i flere konferanser med deltakelse fra andre land om landbrukets multifunksjonelle rolle, blant annet på Gran i mars 1999, og utarbeidelse av en rekke ”papers” med fokus på landbrukets multifunksjonelle rolle, miljøeffekter av handelsliberalisering innenfor landbrukssektoren og matvaresikkerhet (Landbruksdepartementet, 1998, 1999a, 1999b, 1999c).

De nåværende landbruksforhandlingene tar utgangspunkt i den forrige landbruksavtalens paragraf 20 om videreføring av reformprosessen:

”Medlemmene erkjenner at den langsiktige målsetningen om å foreta betydelige gradvise reduksjoner i støtte- og vernetiltakene, som vil føre til en grunnleggende reform, er en kontinuerlig prosess, og er enige om å innlede forhandlinger for å videreføre prosessen ett år før gjennomføringsperioden utløper, idet det tas hensyn til: a) erfaringene som så langt er høstet i forbindelse med gjennomføringen av reduksjonsforpliktelsene, b) reduksjonsforpliktelsenes innvirkning på verdenshandelen for jordbruksprodukter, c) spørsmål som ikke er forbundet med handel, spesiell og differensiert behandling av utviklingsmedlemsland samt målsetningen om å opprette en rettferdig og markedsorientert handelsordning for jordbruksprodukter og de øvrige målsetninger og spørsmål som er nevnt i innledningen til denne avtale, og d) hvilke andre forpliktelser som er nødvendige for å nå overnevnte langsiktige målsetninger” (St.prp. nr. 65, 1993-94:59).

3.2.1 Første fase (2000-2001): Norske posisjoner

WTO (2004) deler landbruksforhandlingene så langt inn i ulike faser. Den første fasen begynte tidlig i 2000 og endte med en statusgjennomgang (”stock-taking”) 26. – 27. mars 2001. I denne fasen ble det levert 45 forslag og 3 tekniske dokumenter fra 126 av 142 medlemsland (det vil si 89 % av medlemmene) (WTO, 2004:7). Disse forslagene, som ble diskutert på i alt seks spesialsesjoner i WTOs landbrukskomité, representerte de enkelte landenes og grupperingenes utgangsposisjoner for forhandlingene. Norge

leverte sitt forslag 16. januar 2001. Norges forslag adresserte alle forhandlingstemaene innefor landbruk; generelle prinsipper, markedsadgang, intern støtte, eksport konkurranse, S&D-ordninger for utviklingslandene og fredsklausulen (WTO, 2001/G/AG/NG/W/101).

Norge foreslo at den såkalte "fredsklausulen" ("the Peace Clause") skulle videreføres som en integrert del av landbruksavtalen. Fredsklausulen er formulert i Artikkel 13 i landbruksavtalen. Den regulerer forholdet mellom landbruksavtalen og andre avtaler i GATT/WTO og beskytter land som oppfyller forpliktelsene under landbruksavtalen mot straffetiltak eller beskyttelsestiltak ("Countervailing measures") fra andre land, særlig med utgangspunkt i Avtalen om subsidier og utjevningssavgifter og Avtalen om beskyttelsestiltak (St.prp. nr. 65 (1993-94), s. 56). Fredsklausulen utløp i slutten av 2003. Den har fungert som en garanti mot søksmål i WTO. Med bortfallet av fredsklausulen er det lagt et visst press på de videre forhandlingene på landbruksområdet. I den grad land med offensive interesser på landbruksområdet blir misfornøyde med resultatene i de videre landbruksforhandlingene, kan en forvente en økning i handelskonflikter med utgangspunkt i landbruk, hvis en ikke blir enige om en ny fredsklausul.

Under de generelle prinsippene vektla forslaget fra Norge hensynet til bærekraftig utvikling, "Non-Trade Concerns" (NTCs), og hensynet til utviklingslandene. Hensynet til utviklingslandene er gjennomgående i det norske forslaget og behandles flere steder. Videre er tre forhold av særlig betydning for Norge:

For det første en tolkning av paragraf 20 som innebærer at reformprosessen skal videreføres, men ikke nødvendigvis slutføres i denne forhandlingsrunden. For det andre at paragrafen må leses som et "pentagram": Punktene a) til d) og spesielt punkt c) som nevner "Non-Trade Concerns" (NTCs) og S&D-ordninger, ses som likestilt med målsettingen om "å foreta betydelige gradvise reduksjoner i støtte- og vernetiltakene", som i hovedsak retter seg mot eksportsubsidier, intern støtte og markedsadgang. For det tredje tillegges "Non-Trade Concerns" (NTCs) en betydelig vekt:

"Agricultural products are unique and most essential commodities in every society. NTCs include agriculture's multifunctional contributions to the viability of rural areas, food security, the cultural heritage and environmental benefits such as the agricultural landscape, agro-biological diversity, land conservation and high standards of plant, animal and public health. Furthermore, negative environmental effects should be minimised. As spelled out in the background part of this negotiation proposal, most NTCs are unique to agriculture and have public goods characteristics that may justify government intervention. Moreover, most of these public goods cannot be disassociated from the agricultural production activity itself, as they are provided *jointly* with, and therefore depend on, ongoing agricultural production. Further, agricultural production is biological and site-specific. All these special and multifunctional characteristics of the agricultural sector need to be recognised and call for continued special treatment of the agricultural sector within the multilateral trading system" (WTO, 2001/G/AG/NG/W/101:2).

Særlig punktet om at hensynet til NTCs *betingelser* landbruksproduksjon står sentralt i den norske argumentasjonen i WTO. Videre vektlegges “the less favourable production conditions and narrow product range that certain countries, for climatic and other reasons, are facing”. En må derfor unngå en reformprosess basert på “one-size-fits-all” (WTO, 2001/G/AG/NG/W/101:2).

Norges tilnærming til de tre pilarene, eksportsubsidier, intern støtte og markedsadgang, var i stor grad betinget av Norges vektlegging av NTCs. Som grunnlag for markedsadgang ble det vektlagt at Norge allerede er en stor importør av landbruksvarer:

“Agricultural imports to Norway are subject to no or very low bound tariffs on a number of agricultural products, such as sugar, oil-seeds and oil products, fibres, rice, maize, tropical products and to a large extent fruits and vegetables. Overall, measured on a calorie basis, around 50 per cent of Norway's domestic agricultural consumption requirements are met through imports. Domestic production is characterised by a relatively narrow product range, as only relatively few products are produced domestically due to disadvantaged and unfavourable production conditions. Such products are generally subject to high tariff levels” (WTO, 2001/G/AG/NG/W/101:2).

Norges utgangsposisjon var derfor at modalitetene for markedsadgang, det vil si de konkrete reduksjonsforpliktelsene og nødvendige endringene i gjeldende regelverk måtte utformes på en slik måte at medlemslandene kun måtte foreta ”limited MFN [Most-Favoured-Nation-Treatment] tariff reductions on their key agricultural products”. Et tak på tollsatsene er høyst problematisk for Norge. Legges det for eksempel et tolltak på 200 % (noe som for eksempel ville være uproblematisk for EU og USA), vil dette ramme de sensitive produktene i Norge som okse, lam, kylling, ost og hvete. Disse har tollsatser på henholdsvis 344 %, 429 %, 425 %, 277 % og 347 %. For okse vil en slik reduksjon føre til en underbeskyttelse på om lag 6 kroner per kilo og omlag 500 millioner kroner i reduserte inntekter for norske storfeprodusenter (Norges Bondelag, 2003). Norge ønsker av den grunn også en minst mulig økning i tollkvotene for ”key agricultural products” hvor tollen er 1/3-del av normal toll (WTO, 2001/G/AG/NG/W/101:2-3).

I forhold til intern støtte og de ulike ”boksene” foreslo Norge å opprettholde blå og grønn boks. Det er kun Norge, Japan, Slovakia, Slovenia, EU og USA som bruker eller har brukt blå boks. For gul boks foreslo Norge å dele AMS i to:

“Based on existing bound commitments, AMS should be divided into two categories. The first category would consist of domestic support to agricultural production destined for the domestic market. Such support should be subject to less stringent reduction commitments. The second category would consist of AMS support to export-oriented production. This support should be subject to further reductions” (WTO, 2001/G/AG/NG/W/101:3).

Om dette forslaget fikk gjennomslag ville det medføre at eksportorienterte land ville måtte foreta større kutt i blå boks enn land som Norge, som i liten grad har eksport av

landbruksvarer. Forslaget var således et forsøk på å isolere Norges interesser i forhold til eksportorienterte land.

Det er kun 34 medlemsland i WTO som har reduksjonsforpliktelser i gul boks. For de andre landene er det *de minimis* regelen som gjelder. Støtten skal ikke overstige 10 % av produksjonsverdien for utviklingsland og 5 % for utviklede land. De andre landene kan ikke støtte landbruket ut over *de minimis* enten de vil eller ikke. Tabellen nedenfor gir en oversikt over de landene som har reduksjonsforpliktelser i gul boks:

Tabell 5: Land med reduksjonsforpliktelser i gul boks.

Hvem kan bruke gul boks?		
34 medlemsland har forpliktet seg til å redusere handelsvridende intern støtte i gul boks (det vil si å redusere ”total Aggregate Measurement of Support” eller AMS). Medlemmer uten slike forpliktelser må holde seg innenfor 5 % av produksjonsverdien i lovlig støtte (det vil si <i>de minimis</i> nivå) for utviklede land, og innenfor 10 % av produksjonsverdien i lovlig støtte for utviklingslandene.		
Argentina	Island	Papa Ny Guinea
Australia	Israel	Polen
Brasil	Japan	Slovakia
Bulgaria	Jordan	Slovenia
Canada	Sør Korea	Sør Afrika
Colombia	Litauen	Sveits-Liechtenstein
Costa Rica	Mexico	Taiwan
Croatia	Moldova	Thailand
Kypros	Marokko	Tunisia
Tjekkia	Ny Zealand	USA
EU	Norge	Venezuela
Ungarn		

Kilde: WTO, 2004:50.

Når det gjaldt eksportsubsidier, anerkjente Norge behovet for “stricter disciplines”. Norge ønsket at dette skulle omfatte alle former for eksportkonkurranse (eksportsubsidier, eksportkreditter, matvarehjelp og statlige eksportselskaper). Det ble imidlertid påpekt at om lag 10 % av norsk melkeproduksjon går til subsidiert produksjon av ost til eksport, og at ytterligere innstramminger i bruken av eksportsubsidier av den grunn vil ha betydelige negative konsekvenser for Norge.

Norge har som ett av 39 land det en kaller ”Special Agricultural Safeguards” (SSGs). 21 av disse er utviklingsland, mens resten av utviklingslandene har ikke en slik mekanisme. For Norge gjelder SSG-mekanismen hele 581 produkter hvor en automatisk kan iverksette midlertidige beskyttelsestiltak hvis importen øker over et visst nivå, eller hvis prisene faller under et bestemt nivå. Dette er en særskilt beskyttelse i og med at en ikke er forpliktet til å påvise alvorlige skadevirkninger for innenlandske produsenter og industri. I praksis har denne mekanismen aldri blitt brukt i Norge (forklaringen er sannsynligvis det høye tollnivået), men den *kan* brukes og vil kunne bli viktig hvis Norge blir tvunget til å redusere tollsatsene. Sveits, Liechtenstein og Island er sammen med Norge de landene som i særklasse har sikret denne reservasjonsretten. Tabellen nedenfor viser en oversikt over landene som har reservert retten til å bruke SSG-mekanismen og antallet produkter reservasjonsretten gjelder for:

Tabell 6: Land med rett til å bruke SSG-mekanismen og antallet produkter retten gjelder for.

SSG-mekanismen: Hvem har reservert retten?		
39 medlemsland har til nå reservert retten til å bruke ”special safeguards” for til sammen 6156 forskjellige landbruksprodukter. Tallet i parentes viser hvor mange produkter hvert enkelt land har reservert seg for, selv om definisjonen av hva som inngår i et produkt varierer.		
Australia (10)	Ungarn (117)	Fillipinene (118)
Barbados (37)	Island (462)	Polen (144)
Botswana (161)	Indonesia (13)	Romania (175)
Bulgaria (21)	Israel (41)	Slovakia (114)
Canada (150)	Japan (121)	Sør Afrika (166)
Colombia (56)	Sør Korea (111)	Sveits-Liechtenstein (961)
Costa Rica (87)	Malaysia (72)	Taiwan (84)
Tjekkia (236)	Mexico (293)	Thailand (52)
Equador (7)	Marokko (374)	Tunisia (32)
El Salvador (84)	Ny Zealand (4)	USA (189)
EU (539)	Nicaragua (21)	Uruguay (2)
Guatemala (107)	Norge (581)	Venezuela (76)
	Panama (6)	

Kilde: WTO, 2004:39.

Oppsummert kan en si at de viktigste interessene for Norge i landbruksforhandlingene er knyttet til å opprettholde tollvernet (og gjennom det også skjermingsstøtten), begrense utvidelsen av tollkvoter, opprettholde gul boks (helst med en deling), opprettholde blå og grønn boks, opprettholde eksportsubsidiene, SSG-mekanismen og videreføre ”fredsklausulen”. Kort sagt: bremse liberaliseringen så mye som mulig, med landbrukets multifunksjonelle rolle som begrunnelse.

3.2.2 Første fase (2000-2001): Andre lands posisjoner

EU, USA, Cairns-landene og en rekke andre lands forhandlingsforslag i den første fasen, plasserte Norge, sammen med blant andre Japan, Korea og Sveits på den ene siden, og Cairns-landene på den andre siden som ytterpunktene i forhandlingene. USA og EU plasserte seg i mellomposisjoner, med EU nærmere Norges posisjoner og USA nærmere Cairns-landene. Norge arbeidet i denne fasen (i likhet med andre land) aktivt med å bygge allianser med andre land og skaffe støtte til landbrukets multifunksjonelle rolle som en viktig del av forhandlingene. Blant annet ble det 1. til 4. juni 2000 arrangert en konferanse på Ullensvang om ”Non-Trade Concerns” (NTCs) med deltakelse fra 40 land. Konferansepaperne fra Norge, Japan og Sør Korea, EU, Sveits og Mauritius ble senere spilt inn i WTO-prosessen med støtte fra Barbados, Burundi, Kypros, Tsjekkia, Dominica, Estland, Fiji, Island, Israel, Latvia, Liechtenstein, Madagaskar, Malta, Mauritania, Mongolia, Polen, Romania, Saint Lucia, Slovakia, Slovenia, Trinidad og Tobago. Disse landene sluttet seg til følgende oppsummering fra konferansen:

“It was recognised that every country has the right, in accordance with mutually agreed rules, to address non-trade concerns, such as strengthening the socio-economic viability and development of rural areas, food security and environmental protection, and promoting the co-existence of various types of agriculture. In this context, special and differential treatment to developing and least-developed countries must also be ensured. It was also recognised that market forces alone could not address these non-trade concerns” (WTO, 2000, G/AG/NG/W/36/Rev.1).

Forslaget EU leverte i denne fasen var i store trekk sammenfallende med det norske forslaget, med unntak av todelingen av gul boks. EUs forslag var likevel mindre tydelig i forhold til å øke *de minimis* for utviklingslandene (WTO 2000, G/AG/NG/W/90). USAs forslag hadde følgende utgangspunkt for forhandlingene:

”The United States believes there are compelling arguments for further reform. Too often and in too many countries, the production and marketing decisions farmers make are still driven by government programs and protections from market access barriers, rather than market conditions. As a result, competitive farmers, ranchers, and processors are denied sufficient access to markets and face subsidized products and the trade-distorting policies of foreign governments, leaving the world with an agricultural market still far from the WTO objective of a fair and market oriented system” (WTO, 2000, G/AG/NG/W/15).

USAs forslag anerkjente også ”Non-Trade Concerns”, men ikke eksisterende virkemidler for å ivareta NTCs:

“While the United States is committed to working through the WTO to eliminate trade-distorting measures, the United States is likewise committed to and supports policies that address non-trade concerns, including food security, resource conservation, rural development, and environmental protection. The United States maintains that these objectives are best met through non-trade-distorting means, with programs targeted to the particular concern without creating new economic distortions, thus *avoiding passing the cost of achieving these objectives to other countries by closing markets, or introducing unfair competition, or both* [Min utheving] ... The United States also recognizes the special circumstances in and challenges developing countries face and thus will supply proposals to help better integrate them into the world trading system” (WTO, 2000, G/AG/NG/W/15).

USAs syn på hva som er legitime virkemidler for å realisere NTCs er illustrerende også for mange andre lands syn. Et effektivt tollvern medfører på den ene siden økte utgifter for konsumentene ved at en betaler mer en det en ville måtte gjøre hvis en kunne kjøpt de samme varene til verdensmarkedspris. På den andre siden innebærer et effektivt tollvern at andre land (etter deres syn) bærer “kostnadene” i form av tapte eksportinntekter. De land som innfører tollvern slipper med andre ord å betale den skjermingsstøtten dette innebærer for eget landbruk. For Norges del var støtten i gul boks på ca. 10,3 milliarder i 2000 og ca. 10,7 milliarder kroner i 2001. Grovt regnet 10 milliarder av dette var skjermingsstøtte. Da en representant fra et eksportland ble bedt om å vurdere argumentet om at Norge må støtte eget landbruk for å sikre et multifunksjonelt landbruk, var svaret: ”Greit nok, men hvorfor kan dere ikke betale for det selv? Det er vi, det vil si alle som er utestengt fra det norske markedet, som betaler disse 10 milliardene! Vil dere opprettholde et multifunksjonelt landbruk kan dere betale selv, gjennom budsjettstøtte i grønn boks!”⁴⁸

USAs forslag må fra et ”norsk” synspunkt kunne sies å være relativt radikalt, med eliminering av all toll som det endelige målet:

“to reduce substantially or eliminate disparities in tariff levels among countries, to reduce substantially or eliminate tariff escalation, and ensure effective market access opportunities for all products in all markets; ...

to reduce substantially, or eliminate, all tariffs, including in-quota duties, by reducing them from applied rates through progressive implementation of annual reduction commitments over a fixed period” (WTO, 2000, G/AG/NG/W/15).

I tillegg ønsket USA substansielle økninger i tollkvoter, redusere antall bokser til to, fjerne eksportsubsidier og forhandle om eksportkreditter som er den mest anvendte formen for subsidiering av eksport i USA. Også USA adresserte S&D-ordninger for utviklingslandene i positive vendinger.

48 Intervju, Genève (se Langhelle, 2001). Saken er likevel ikke så enkel. Flere land ønsker også begrensninger i grønn boks.

Cairns-landene leverte i motsetning til Norge og en del andre land ikke et samlet forslag, men separate forslag innenfor det de ser som de egentlige pilarene i landbruksforhandlingene, eksportsubsidier, intern støtte og markedsadgang. Dette er paragrafens tre egentlige pilarer. Cairns-landene har en annen fortolkning av paragraf 20 enn det Norge har. Artikkel 20 utgjør for disse landene primært en ”tripod” og ikke et ”pentagram”. S&D-ordninger og ”Non-Trade Concerns” er for Cairns-landene underordnede problemstillinger (WTO, 2004:6). Cairns-landenes forslag på eksportsubsidier, intern støtte og markedsadgang tok i stor grad opp de samme forholdene som Norge, men med motsatt fortegn. Kort sagt: Det Norge vil beholde vil Cairns-landene fjerne, og omvendt. Cairns-landenes forslag på markedsadgang og intern støtte er illustrerende i så måte. På markedsadgang foreslo Cairns-landene blant annet følgende:

“The general approach must ensure real market access improvements for all products and should involve:

- deep cuts to all tariffs using a formula approach which delivers greater reductions on higher level tariffs, including tariff peaks, and eliminates tariff escalation, and establishes maximum levels for all tariffs;
- additional steps to eliminate tariffs and other duties and charges, where possible;
- tariff reduction commitments on the basis of final bound tariffs;
- additional provisions to make tariff regimes simpler and more transparent; no bound duties containing specific minimum entry price schemes; tariff commitments expressed in ad-valorem terms;
- substantial increases in all tariff quota volumes” (WTO, 2000, G/AG/NG/W/54).

I tillegg foreslo Cairns-landene å fjerne ”Special Agricultural Safeguards” (SSGs). I forslaget som omhandlet intern støtte tok Cairns-landene til orde for en formeltilnærming med sikte på “major reductions in trade and production distorting domestic support, including AMS and blue box, leading to the elimination of such support and thus the removal of disparities in the levels of this support provided by countries” (WTO, 2000, G/AG/NG/W/35). Dette skulle gjennomføres med en “substantial downpayment during the first year of the implementation period (eg. not less than a 50% initial reduction in trade and production-distorting domestic support)” (WTO, 2000, G/AG/NG/W/35).

Forslaget fra de 11 utviklingslandene Cuba, Den Dominikanske Republikk, Honduras, Pakistan, Haiti, Nicaragua, Kenya, Uganda, Zimbabwe, Sri Lanka og El Salvador, er det forslaget som på best måte illustrerer hva som for mange utviklingsland oppleves som urimelig med landbruksavtalen fra Uruguay-runden. Forslaget berørte S&D-ordningene og foreslo en egen ”utviklingsboks”, og gikk gjennom ulike sider ved landbruksavtalen sett fra (disse) utviklingslandenes side. Hovedargumentet fra denne gruppen var at eksisterende reglene i landbruksavtalen synes å garantere spesiell og differensiert behandling (S&D-ordninger), ikke av og for utviklingslandene, men for de *utviklede*

landene. Utgangspunktet for kritikken var at landbrukssubsidiene som følge av landbruksavtalen har økt i OECD-landene:

“Overall levels of subsidies have increased rather than decreased in OECD countries since the base year 1986-88, from US\$247 billion in 1986-88, to US\$274 billion in 1998. In contrast, developing countries which have traditionally not provided subsidies have not been allowed to do so” (WTO, 2000, G/AG/NG/W/13:2).

Dette var mulig fordi en i avtalen bandt tollsatsene på et høyere nivå enn de anvendte tollsatsene på den tiden. De fleste landene fikk dermed reduksjonsforpliktelser knyttet til ”fiktive” tollsatser med den effekt at markedsadgangen ikke ble bedret men heller tvert om. Dette betegnes som ”dirty tariffication”. Videre ble økningen i bruk av subsidier gjort mulig ved at subsidiene kunne flyttes fra gul til blå og/eller grønn boks:

“While the S and D subsidies allowed to developing countries are highly specified and limited to only input and investment subsidies, developed countries have recourse to the blue box and the very broad and vaguely defined green box. Since the AMS had to be disciplined, subsidies shifted into the green box. Furthermore, its use is not subject to limits and it is even given maximum protection under the due restraint clause” (WTO, 2000, G/AG/NG/W/13:2).

Samtidig medførte landbruksavtalen økte importbarrierer for utviklingslandene:

“Import barriers in developed countries have risen, rather than decreased especially on sensitive products. When compared to the non-tariff barriers of the 1990s, an ESCAP study⁴⁹ reveals that the EU's final bindings for the year 2000 are almost two-thirds above the actual tariff equivalent for 1989-1993. For the US, they are more than three-quarters higher. Furthermore, for major agricultural products, developed countries' tariffs are about twice as high as those of developing countries. For 2 major cereals, wheat and maize, the bound tariff rates for developing countries are 94 % for wheat and 90 % for maize. In contrast, the OECD average in the first year of implementation (1995) was calculated at 214 % for wheat, 197 % for barley, and 154 % for maize (FAO 1996)” (WTO, 2000, G/AG/NG/W/13:2).⁵⁰

Tollsatsene ble med andre ord satt høyere på produkter av spesiell nasjonal interesse (gjennom ”tariff peaks”) og en omfattende tolleskalering (”tariff escalation”) som innebærer at tollen blir høyere jo mer bearbeidet produktet er. Utviklingslandene står dermed for 90 % av eksporten av kakaobønner, men kun 4 % av sjokoladeeksporten i verden, og utviklingslandene tvinges dermed til å (for)bli eksportører av råvarer (ActionAid, 2003). En rekke land vil av den grunn fjerne både ”tariff peaks” og ”tariff

49 ESCAP studien det henvises til er: ESCAP (1996). ”Agricultural Policy Reform under the Uruguay Round: Implications for Developing Countries of the ESCAP Region”. I: *Asian and Pacific Developing Economies and the First WTO Ministerial Conference: Issues of Concern*, United Nations, New York.

50 FAO rapporten det henvises til er: FAO (1996). ”Policy Options for Developing Countries to Support Food Security in the Post-Uruguay Round Period”, Panos Konandreas and Jim Greenfield. Rome.

escalation” i de utviklede landene. I tillegg er det kun et fåtall land, deriblant Norge, som har lov til å subsidiere eksport av landbruksvarer:

“While dumping is disallowed in the GATT, export subsidies were made legal for agriculture. Furthermore, subsidisation of exports not only takes place via the 'export subsidy' support category, but is also provided indirectly via the other forms of domestic supports. On the other hand, very few developing countries provide export subsidies, for the same reasons that few provide domestic supports. Similar to domestic supports, developing countries are not allowed to increase these negligible levels of export subsidies while developed countries are allowed to maintain 64 per cent of their subsidy outlays in the base level” (WTO, 2000, G/AG/NG/W/13:2).

Tabell 7 viser hvilke land som har rett til å subsidiere eksport under den nåværende landbruksavtalen:

Tabell 7: Oversikt over land med rett til å subsidiere eksport.

Hvem kan subsidiere eksport?		
25 medlemsland kan subsidiere eksport. Dette gjelder kun for produkter hvor disse landene har forpliktet seg til å redusere subsidier. Land uten reduksjonsforpliktelser kan ikke subsidiere landbrukseksport i det hele tatt. Enkelte av de 25 landene har besluttet å redusere subsidiene betraktelig eller å fjerne dem helt. Parentesen angir antallet produkter som kan subsidieres for eksport:		
Australia (5)	Island (2)	Romania (13)
Brasil (16)	Indonesia (1)	Slovakia (17)
Bulgaria (44)	Israel (6)	Sør-Afrika (62)
Canada (11)	Mexico (5)	Sveits – Liechtenstein (5)
Colombia (18)	New Zealand (1)	Tyrkia (44)
Kypros (9)	Norge (11)	USA (13)
Tjekkia (16)	Panama (1)	Uruguay (3)
EU (20)	Polen (17)	Venezuela (72)
Ungarn (16)		

Kilde: WTO, 2004:19.

Bruk av eksportsubsidier er uten tvil det området av de tre pilarene som har vært utsatt for den mest massive kritikken. Hovedinnvendingen er at en rekke utviklingsland er blitt oversvømt av billig subsidiert mat som har utkonkurrert og fjernet grunnlaget for lokal matproduksjon, og dermed i neste omgang også revet grunnlaget vekk for eksport av matvarer fra utviklingsland. Det er flere eksempler på dette fra Mexico (mais),

Jamaica (melkeprodukter), Haiti (ris), Guyana (fjærfekjøtt), Filippinene, (ris og mais), Zimbabwe (smør) (FAO 2000, Charvériat og Fokker 2002, ActionAid, 2003). Mathjelp, eksportkreditter og annen form for indirekte subsidiert mateksport har samme effekt, en effekt som også har gitt seg utslag i en økning i importen til utviklingslandene. Budskapet fra utviklingslandene og en rekke internasjonale NGOer er at dette er en praksis som må forbys (Wallace og Woodall, 2004).

3.3 Andre fase (2001-2002): Doha-mandatet og konsultasjoner, men ingen bevegelse

Andre fase i forhandlingene var preget av uformelle møter og fulgte et arbeidsprogram fastlagt på statusgjennomgangsmøtet 26. – 27. mars 2001. Det var i alt seks runder med uformelle møter og tre av sesjonene ble etterfulgt av formelle møter. Diskusjonene i denne fasen var organisert rundt ulike tema for å gi medlemslandene mulighet til å utvikle sine posisjoner innenfor disse. Forslag ble i denne perioden levert som uoffisielle ”non-papers” og det er ingen offisiell protokoll over forslagene i denne perioden (WTO, 2004:7). Ministererklæringen fra Doha 14. november 2001 løste ingen av stridstemaene i forhandlingene. Likevel må det kunne sies at de overordnede målsettingene for forhandlingene ble relativt kraftig preget av offensive interesser. I Ministererklæringen er landbruksforhandlingene beskrevet som følger:

”Idet vi bygger på det arbeid som hittil er utført, og uten å foregripe forhandlingsresultatet, forplikter vi oss til omfattende forhandlinger som tar sikte på: vesentlig forbedring av markedsadgangen, reduksjoner av alle former for eksportsubsidier med sikte på gradvis å avskaffe dem, samt vesentlig reduksjon av handelsvridende intern støtte”.

Norge var likevel fornøyd med forhandlingsmandatet fordi det også ble slått fast at det skulle tas hensyn til ”Non-Trade Concerns”:

”Vi tar til etterretning de andre interesser enn handel som er reflektert i forhandlingsforslagene framlagt av medlemmene, og bekrefter at andre interesser enn handel vil bli tatt hensyn til i forhandlingene, som fastsatt i Avtale om landbruk”.

Ministererklæringen fra Doha fastsatte også en tidsplan for de videre forhandlingene: Retningslinjer for ytterligere forpliktelser (modaliteter), inkludert S&D-ordninger, skulle fastsettes senest innen 31. mars 2003. Videre skulle medlemslandene framlegge sine utkast til fullstendige bindingslister basert på disse retningslinjene senest innen datoen for Ministerkonferansens femte sesjon i Cancún, 10.-14. september 2003. Forhandlingene, herunder utforming av regler og ordninger og tilsvarende juridisk bindende tekster, skulle slutføres som en del av og på samme dag som den samlede forhandlingsrunden skulle avsluttes, det vil si som en del av en ”single undertaking” 1. januar 2005.

3.4 Tredje fase (mars 2002-juli 2003): Mot modaliteter

Den tredje fasen var en kritisk fase i forhold til modaliteter og de fastsatte tidsfrister. Heller ikke forslagene fra denne perioden er offentlig tilgjengelige på WTOs internettsider. Forhandlingene ble i denne fasen i stor grad preget av tekniske drøftinger innenfor de tre pilarene eksportsubsidier, markedsadgang og intern støtte. S&D-ordninger ble drøftet som en integrert del av disse områdene og også ”Non Trade Concerns” var inne i forhandlingene. Det ble avholdt ni sesjoner i denne perioden og det ble satt en frist til 18. desember 2002 for utarbeidelse av et ”overview-paper” som skulle danne grunnlag for fastsettelsen av modaliteter innen 31. mars (WTO, 2004). Oversiktsdokumentet (WTO, 2002, TN/AG/6) utrykte sterk bekymring over manglende progresjon og stor avstand mellom partene i forhandlingene. Videre ble det klaget over manglende spesifisering og respons på andre aktørers forslag:

“While a number of participants have submitted fully-fledged possible modalities for further commitments in the areas of market access, export competition and domestic support, opponents of these proposals have not yet specified their counter-proposals at a corresponding level of quantitative detail. This has made it difficult to move the process forward” (WTO, 2002, TN/AG/6:3).

Første del av denne fasen var med andre ord preget av stillstand og at partene i stor grad repeterte egne initielle standpunkter. Norge leverte to forslag i denne perioden. Et forslag levert 14. november 2002 var i stor grad en repetisjon av de initielle norske standpunktene uten tallfestinger, men med det unntak at en her ikke foreslo å øke *de minimis* for utviklingslandene. 10. februar 2003 leverte Norge sitt forslag til modaliteter med tallfestinger. Norge foreslo en ny runde med tollreduksjoner basert på Uruguay-rundeformelen⁵¹, med en gjennomsnittlig tollreduksjon på 36 % og en minimum tollreduksjon på 10 % for hver tarifflinje. For intern støtte foreslo Norge en reduksjon på 20 % for hjemmemarkedsorientert produksjon og 60 % for eksportorientert produksjon. Eksportsubsidier ble foreslått redusert med 60%.⁵² Selv det norske forslaget ville ifølge Norges Bondelag ”ha store konsekvenser for norsk landbruk” (Bjarne Undheim, Norges Bondelag, 3. februar 2003). Norges forslag ble støttet av blant annet Sør Korea, Sveits, Island og Israel. Japan valgte å støtte EUs forslag som gikk noe lenger i tollreduksjoner enn det norske (Landbruksminister Lars Sponheim, Stortingets spørretime, onsdag 19. februar 2003).

Fra den andre siden av bordet kom det i denne perioden relativt dramatiske forslag sett med ”norske” øyne. USA og Cairns-landene foreslo at tollsatsene skulle reduseres til under 25% i løpet av 5 år i utviklede land. De gikk inn for en såkalt ”Swiss-formula” tilnærming som gir brattere tollkutt i høye tollsatser og reduserer alle tollsatser til under en gitt prosent. Både USA og Cairns-landene foreslo at tollkvotene skulle økes med 20%. USA foreslo videre at maksimal gul og blå støtte samlet skulle settes til 5% av

51 Uruguay-rundeformelen er en lineær formel med samme prosentvise reduksjon i tollsatsen uavhengig av hva tollsatsen er i utgangspunktet (WTO, 2004).

52 <http://www.odin.dep.no/lmd/mf/statements/bn.html>.

jordbrukets produksjonsverdi, mens Cairns-landene ville fjerne gul og blå støtte i løpet av 5 år. USA ville beholde de eksisterende reglene for grønn boks, mens Cairns-landene ville ha tak på og reduksjoner i grønn boks. USA ville fjerne eksportsubsidiene i løpet av 5 år, mens Cairns-landene ville fjerne alle typer eksportstøtte over 5 år. Videre ble det lagt fram et enda mer ”radikalt” forslag sett fra norsk landbruks side, fra en gruppe utviklingsland. Pakistan, Sri Lanka, Cuba, Den Dominikanske Republikk, Kenya, Zimbabwe og Nicaragua foreslo at alle tollsatser i utviklede land skulle reduseres til under 12% med like trinn over 5 år. Tollkvotene ble foreslått økt med 1% hvert år i 5 år. Videre foreslo disse landene å sette et samlet tak på gul, blå og grønn boks på 10% av produksjonsverdien og at eksportstøtte skulle fjernes umiddelbart. Like dramatisk fra et norsk synspunkt var Kinas forslag. Kina foreslo betydelige reduksjoner i tollsatsene ved bruk av en sveitsisk formel og ville fjerne gul og blå støtte i løpet av 3 år, begrense mulighetene for grønn støtte og fjerne eksportstøtten i løpet av 3 år.

Med utgangspunkt i de foreliggende forslagene la forhandlingsleder Stuart Harbinson fram et forslag til modaliteter 12. februar 2003 og et revidert forslag 18. mars 2003. Dette representerte de første forsøkene på å skape et kompromiss mellom partene. Forlagene fra Harbinson resulterte ikke i enighet mellom partene, men satte utvilsomt forhandlingene i bevegelse. Harbinsons reviderte forslag inneholdt få endringer i forhold til det første utkastet, men ble noe styrket i forhold S&D-ordninger for utviklingslandene (WTO, 2003, TN/AG/W/1, WTO, 2003, TN/AG/W/1/Rev.1). Forslagene i forhold til markedsadgang, eksportkonkurranse⁵³ og intern støtte forble de samme. Harbinsons forslag på markedsadgang foreslo en egen tredelt reduksjonsformel hvor de høyeste tollsatsene skulle reduseres mest. Tollsatsene skulle reduseres over en femårsperiode etter følgende kategorisering, hvor tallene i parentes er antydninger/mulige formuleringer⁵⁴:

“(i) For all agricultural tariffs greater than [90 per cent *ad valorem*] the simple average reduction rate shall be [60] per cent subject to a minimum cut of [45] per cent per tariff line.⁵⁵

53 Eksportkonkurranse er en samlebetegnelse for eksportsubsidier, eksportkreditter m.m.

54 Bruken av parenteser har følgende betydning: ”The present paper does not claim to be agreed in whole or in any part and is without prejudice to the positions of participants. Square brackets are used in a number of places for a variety of purposes, such as to put forward figures for indicative purposes, to suggest alternatives, or possible formulations. Where text is not in square brackets, this does not convey any degree of acceptance. In a few areas, the text has not been fully elaborated and any resulting unevenness may need to be ironed out” (WTO, 2003, TN/AG/W/1/Rev.1).

55 *Ad valorem* er verditoll, eller %-toll, som tar utgangspunkt i bundne verditollsatser i WTO. Tollbeløpet beregnes ut fra den gitte bundne prosentatsen av verdien på det som importeres. *Non-ad valorem* er kronetollsatser (spesifikke tollsatser) og tollene beregnes ut fra en spesifikk sats per importert enhet. Norge bruker for det meste kronetollsatser (spesifikke tollsatser eller *non-ad valorem*), men har forbeholdt seg retten til å bruke de bundne verditollsatsene (*ad valorem*) dersom dette skulle gi høyere beskyttelse. I innledningen til Norges bindingsliste (st.prp. nr. 65 (1993-94), Særskilt vedlegg nr. 1) heter det at: ”Hvor både spesifikk og *ad valorem* tollsats er angitt vil man benytte den sats som til enhver tid er høyest”. Norge har angitt begge typer for de fleste produkter (Nersten, Bøe og Rustad, 2003).

(ii) For all agricultural tariffs lower than or equal to [90 per cent *ad valorem*] and greater than [15 per cent *ad valorem*] the simple average reduction rate shall be [50] per cent subject to a minimum cut of [35] per cent per tariff line.

(iii) For all agricultural tariffs lower than or equal to [15 per cent *ad valorem*] the simple average reduction rate shall be [40] per cent subject to a minimum cut of [25] per cent per tariff line” (WTO, 2003, TN/AG/W/1/Rev.1).

I tillegg foreslo Harbinson å redusere tolleskalering gjennom følgende formel:

“In applying this formula, where the tariff on a processed product is higher than the tariff for the product in its primary form, the rate of tariff reduction for the processed product shall be equivalent to that for the product in its primary form multiplied, at a minimum, by a factor of [1.3].” (WTO, 2003, TN/AG/W/1/Rev.1).

For tollkvoter ble det foreslått to mulige varianter som begge ville øke de pålagte tollkvotene:

“Final bound tariff quota quantities or values as specified in Members' Schedules (hereafter referred to as "tariff quota volume") which are equivalent to less than [10] per cent of "current" domestic consumption of the product concerned shall be expanded to that level. However, for up to one-quarter of the total number of tariff quotas concerned, a Member may opt for binding the tariff quota volume at a level equivalent to [8] per cent of that consumption, provided that the volumes for a corresponding number of tariff quotas concerned are expanded to [12] per cent” (WTO, 2003, TN/AG/W/1/Rev. 1).

Økningen i tollkvotene skulle implementeres i like deler over 5 år. Det ble ikke foreslått noen endring i kvotetollen.

Når det gjaldt eksportstøtte, foreslo Harbinson at eksportsubsidiene (gjennom to formler) skulle reduseres til null over en femårsperiode for et valgfritt sett produkter som måtte tilsvare 50% av volum og verdi av eksisterende eksportsubsidier. For de resterende produktene skulle avviklingen skje over ti år. Utviklingslandene fikk en forlenget frist, henholdsvis til 10 og 12 år for de to kategoriene. Innen 12 år skulle således alle eksportsubsidier være avviklet. For intern støtte foreslo Harbinson å redusere gul boks med 60% og blå boks med 50%. Grønn boks ble foreslått videreført, men med en rekke mulige innstramminger som ble presentert i et eget vedlegg (“Attachment 8”). For blå boks var det to muligheter:

“Direct payments under production-limiting programmes provided in accordance with the provisions of Article 6.5 of the Agreement on Agriculture (Blue Box payments) [shall be capped at the most recent notified level and bound at that level in Members' Schedules. These payments shall be reduced by [50] per cent. The reductions shall be implemented in equal annual instalments over a period of [five] years.] [shall be included in a Member's calculation of the Current Total Aggregate Measurement of Support (AMS)]” (WTO, 2003, TN/AG/W/1/Rev. 1).

Den første muligheten er å redusere blå boks med 50%. Den andre muligheten er å avvike blå boks og inkludere denne i beregningen av gul boks, som en del av ”Total Aggregate Measurement of Support (AMS)”, som så blir gjenstand for en 60% reduksjon. I tillegg foreslo Harbinson at ”Special Agricultural Safeguards” (SSG-mekanismen) skulle avvikles for utviklede land, men at det skulle opprettes en ny SSM-mekanisme for utviklingsland:

“An outline of a possible new special safeguard mechanism to enable developing countries to effectively take account of their development needs, including food security, rural development and livelihood security concerns, is currently subject to technical work and will be included at the appropriate stage in Attachment 2. The right to invoke this mechanism shall be reserved by designating in Schedules with the symbol ‘SSM’ the products concerned” (WTO, 2003, TN/AG/W/1/Rev. 1).

Harbinsons forslag ble møtt med stor motstand fra flere land. India, Kenya og Nigeria sa seg imidlertid fornøyde med forslaget og spesielt de foreslåtte S&D-ordningene som foruten SSM-mekanismen blant annet inkluderte et forslag om at utviklingslandene kunne unnta et sett av selvvalgte ”Strategic Products” fra de generelle reduksjonsforpliktelsene. Også gruppen av minst-utviklede land (MUL-landene) var fornøyd med Harbinsons forslag.⁵⁶ Cairns-landene med Australia i spissen, og USA mente forslaget var for lite ambisiøst, mens Japan, Sveits og andre ”Friends of Multifunctionality” derimot mente det var alt for ambisiøst. I Norge var reaksjonene sterke og forslaget ble vurdert til å ha store konsekvenser for norsk landbruk. Ifølge statssekretær Leif Helge Kongshaug i Landbruksdepartementet ville det ”utradert hele næringen” om dette ble resultatet (Landbruksdepartementet, Pressemelding Nr. 3, 2003). Åslaug Haga (Sp) uttalte i en interpellasjon i Stortinget 28. mars 2003, at norsk landbruk ”slik vi kjenner det” ville ”forsvinne” om forslaget ble resultatet. Avdelingsdirektør Harald Neple i Utenriksdepartementet og ansvarlig for landbruksforhandlingene uttalte imidlertid til Stavanger Aftenblad 6. mars 2003, at selv om utkastet sett med norske øyne var dramatisk, ”må vi kunne si at Stuart Harbinson har gjort et matematisk forsøk på å komme fram til en mellomløsning mellom de ulike posisjonene”.⁵⁷ Landbruksminister Lars Sponheim uttalte følgende om det første forslaget fra Harbinson i Stortingets spørretime 19. februar 2003:

56 Harbinsons første forslag brukte betegnelsen ”Strategic Products”, mens det reviderte forslaget brukte betegnelsen ”Special products”. Ifølge South Centre foretrekker utviklingslandene ”Strategic Products” av følgende grunn: ”The term “special” could be interpreted more narrowly than “strategic” and could be the basis for narrowing down the scope of products to be covered by the concept and the flexibilities attached to it. Developing countries have insisted on using the “strategic products” category of the original draft” (South Centre, 2003, <http://www.southcentre.org/publications/occasional/paper10/paper10-08.htm>).

57 Andre har trukket den samme konklusjonen som Neple. En dansk studie av Frandsen, et al. (2003) analyserte Harbinsons reviderte forslag ved hjelp av en matematisk/statistisk metode kalt ”cluster analysis”: ”Cluster analysis is a mathematical/statistical method to collect objects into clusters with similar characteristics. In this case the objects are WTO-member countries and the characteristics are their positions on negotiation issues. Thus, the cluster analysis provides a partition of the countries that shows groups of countries sharing similar positions” (Frandsen et al. (2003:27) I analysen inngår Harbinsons forslag som ”et eget land”. Frandsen et al. trakk følgende konklusjon:

”Det er ingen tvil om at uansett hvordan man dechiffrerer dette forslaget til norske forhold, så er dramatikken nesten total. Det vil i Norge ikke bli produsert noe i nærheten av det vi kjenner av landbruksvarer i dag. Derfor blir det viktig for Regjeringen - og jeg skal love at vi kommer til å prioritere det veldig høyt - å gjøre hva vi kan i disse forhandlingene for å bringe resultatet så nær den norske posisjonen som mulig, for det handler om livet til store deler av norske distrikter og bygder”.

I tillegg ble forslaget kritisert av EU for ikke å inkludere “Non-Trade Concerns” (NTCs). Harbinson mente imidlertid at det var tatt hensyn til NTCs, men la til at dette måtte vurderes nærmere:

“It is recalled that under paragraph 13 of the Doha Ministerial Declaration non-trade concerns will be taken into account in the negotiations as provided for in the Agreement on Agriculture. Such concerns have been taken into account in various parts of the present text (and not only in market access). Nevertheless, further consideration needs to be given to non-trade concerns and other market access issues” (WTO, 2003, TN/AG/W/1/Rev. 1).

Harbinsons forslag var utilstrekkelig til å skape konsensus om modaliteter innen fristen 31. mars 2003. Likevel satte forslaget fart i forhandlingene, og medførte en rekke ny utspill og en ny søken etter mulige kompromisser.

3.5 Fjerde fase (august 2003): Mot Cancún

Opptakten til ble Cancún preget av to relativt dramatiske endringer fra de innledende forhandlingene: et kompromissforslag til landbruksmodaliteter mellom de to store i Uruguay-runden; USA og EU, og dannelsen av G20-gruppen gjennom et felles motforslag til EU og USAs ”joint text”. Kompromisset mellom EU og USA i en ”joint text”, representerte den første store bevegelsen i landbruksforhandlingene etter tre og et halvt år med forhandlinger uten særlig fremdrift. Dette kompromisset ble mulig først og fremst fordi EU var ferdig med de interne diskusjonene knyttet til reformene av EUs landbrukspolitik. Det var helt nødvendig for at man i det hele tatt skulle nærme seg noen enighet i forhandlingene. Kompromisset, som ble sirkulert 13. august 2003, inneholdt likevel ingen tall eller prosenter, og tok heller ikke opp S&D-ordninger for utviklingslandene. Utkastet var mer et ”rammeverk” enn et fullstendig forslag til modaliteter (WTO, 2004).

“The cluster analysis place Harbinson in the middle of the positions. Admittedly, the Draft is positioned at a distance to some members, but these positions are quite removed from the middle positions. Thus, by positioning itself in the middle the Harbinson Draft will naturally be at a distance from these members. If the Draft had been closer to particularly the EU, which is at an extreme in the negotiations, consequently it would not have taken an average position, and would then not be able to claim being a “bridge”. The reactions to the Harbinson Draft clearly demonstrate the relative positions of the members. The EU and Japan are quite discontent with the Draft, whereas the US and developing countries have voiced only moderate criticism. Even the NGOs reactions have been relatively mild” (Frandsen et al., 2003:30-31).

I forslaget fra EU og USA ble det slått fast at alle utviklede land i denne runden skulle foreta betydelig større reduksjoner i handelsvridende intern støtte enn det som var tilfellet i Uruguay-runden. Dette skulle gjennomføres etter følgende parametere:

“1.1. Reduce the most trade-distorting domestic support measures in the range of []% - []%.

1.2. Members may have recourse to less trade distorting domestic support under the following conditions:

(i) for direct payments if:

- such payments are based on fixed areas and yields; or
- such payments are made on 85% or less of the base level of production; or
- livestock payments are made on a fixed number of head.

(ii) support under 1.2.(i) shall not exceed 5% of the total value of agriculture production by the end of the implementation period.

(iii) the sum of allowed support under the AMS, support under 1.2.(i) and de minimis shall be reduced so that it is significantly less than the sum of de minimis, payments under Article 6.5, and the final bound AMS level, in 2004.

1.3. reduce de minimis by []%” (EU/USA, 2003, “joint text”).

Under markedsadgang foreslo EU og USA en tredelt ”blended formula” for tollreduksjoner:

“The formula shall be as follows:

(i) []% of tariff lines subject to a []% average tariff cut and a minimum of []%; for these import sensitive tariff lines market access increase will result from a combination of tariff cuts and TRQs.

(ii) []% of tariff lines subject to a Swiss formula coefficient []

(iii) []% of tariff lines shall be duty-free.

2.2 For the tariff lines that exceed a maximum of []% Members shall either reduce them to that maximum, or ensure effective additional market access through a request:offer process that could include TRQs” (EU/USA, 2003, “joint text”).⁵⁸

For eksportkonkurransen ble det foreslått å eliminere eksportsubsidier og eksportkreditter for et uspesifisert antall “products of particular interest to developing countries [...]”(EU/USA, 2003, “joint text”).

⁵⁸ ”TRQs” står for ”Tariff Rate Quotas”.

EU og USAs felles forslag ble møtt med til dels sterke reaksjoner fra en rekke land, både utviklede land og utviklingsland. Flere land så dette som en repetisjon av Uruguay-rundeforhandlingene hvor EU og USA gjennom "the 'Blair House' agreement" på mange måter la grunnlaget for den eksisterende landbruksavtalen.⁵⁹ Dette "gufset fra fortiden" som noen oppfattet som et *fait accompli*, satte sinnene i kok i noen land. Like fullt var EU og USAs felles forslag også et resultat av et sterkt press fra andre land. Et kompromiss mellom EU og USA ble sett som nødvendig for å få forhandlingene tilbake på sporet. På en "mini-ministerial" arrangert av Canada i Montreal 28. til 30. juli med 25 deltakende land, ble USA og EU oppfordret til å vise lederskap og ta ansvar for å få fremgang i landbruksforhandlingene.

Cairns-landene så forslaget som et vesentlig tilbakeskritt i forhold til USAs tidligere posisjoner. De var meget kritiske til forslaget om blå boks, som de fryktet ville gjøre det mulig for USA å unnta de økte bevilgningene til landbruket under "the 2002 Farm Act" fra reduksjonsforpliktelser.⁶⁰ Forslaget fra EU og USA adresserte heller ikke grønn boks og en disiplinering av denne, og forslaget ble sett som altfor svakt i forhold til eksportsubsider og eksportkreditter. Utviklingslandene var også skuffet over den foreslåtte formelen, som på grunn av ulike tollstrukturer mellom utviklingsland og utviklede land, ville gi langt større tollreduksjoner i utviklingslandene (Kwa, 2004). Videre var de skuffet over manglende integrering av S&D-ordninger, og at forslaget ikke videreførte konseptet med "Special Products" fra Harbinsons forslag. Andre "Friends of multifunctionality" var kritisk til at "Non-Trade Concerns" ikke var bedre integrert og spesifisert i forslaget. I det store og hele ble forslaget fra EU og USA sett som et forsøk på å skreddersy en avtale som ville ivareta EU og USAs defensive og offensive interesser.

Som "svar" på EU-USAs tekstforslag kom det seks alternative forslag fra henholdsvis: "the like-minded group" (Den dominikanske Republik, Honduras, Kenya, Nicaragua, Panama og Sri Lanka), deler av "Friends of multifunctionality" (Bulgaria, Taiwan, Island, Sør Korea, Liechtenstein og Sveits, referert til som "six 'cautious' members"), Norge og Japan (som valgte å levere egne forslag), Kenya og G20 (WTO, 2004). Det forslaget som utvilsomt fikk mest oppmerksomhet av disse, var forslaget fra den nydannede G20-gruppen⁶¹. Forslaget fra G20 inneholdt følgende om intern støtte:

⁵⁹ "The 'Blair House' Agreement" er en bilateral avtale som ble inngått mellom EU og USA i oktober 1992 under Uruguay-rundeforhandlingene. Det var det stor uenighet mellom USA og EU i landbruksforhandlingene, og avtalen la grunnlaget for et kompromiss i landbruksforhandlingene som resulterte i eksisterende landbruksavtalen WTO. Avtalen møtte stor motstand innad i EU. Fransk motstand mot "The 'Blair House' Agreement" utsatte Uruguay-runden et helt år (Paarlberg 1997, se også <http://www.fao.org/DOCREP/004/W7814E/W7814E04.htm>).

⁶⁰ I mai 2002 vedtok Senatet en ny landbrukspolitikk ("the 2002 Farm Act") som innebar økte overføringer på 173,5 milliarder dollar fordelt på 10 år, eller 17 milliarder dollar per år i perioden 2002-2011 (Christie 2005). For en oversikt, se <http://www.ers.usda.gov/publications/aib778/>.

⁶¹ G20-gruppen har versert i flere utgaver: G21, G22 og så videre, alt etter antallet land som har blitt knyttet til gruppens forslag. Gruppen vil i det videre bli betegnet "G20-gruppen" eller bare "G20", som henspiller på datoen, 20. august 2003 da gruppen ble dannet (Bank, 2004). Bak det første forslaget forut for Cancún stod det opprinnelig 16 land. Under ministerkonferansen i Cancún sluttet ytterligere 6 land seg til forslaget slik at gruppen ble G22. På ministermøtet i "G20" desember 2003 var ikke

“Substantial reductions shall take place under the following parameters:

Reduce all trade-distorting domestic support measures in the range of [] % - [] %, on a product specific basis. The difference between the upper and lower limits shall be no greater than [] % points. Products which benefited from levels of domestic support, above the average, during the period [...] shall be subject to the upper levels of reduction. Regardless of the percentage reduction applied in each case, a first cut of not less than [%] of such reduction shall be applied to all trade distorting domestic support measures within the first 12 months of the implementation period.

For products benefiting from domestic support which are exported and which have accounted, on average over the last [...] years, for more than [%] of world exports of that product the domestic support measures shall be subjected to the upper levels of reduction, with a view to elimination.

(iii). Eliminate article 6.5 of the Agreement on Agriculture.⁶²

Reduce *de minimis* by []% for developed countries

The sum of AMS support and *de minimis* shall be subject to a cut of at least []%

1.2. Green box direct payments (paragraphs 5 to 13 of Annex 2 of the AoA) shall be, as appropriate, capped and/or reduced for developed countries. Additional disciplines shall be elaborated and agreed upon” (G20, 2003).

For markedsadgang fulgte G20 EU og USAs forslag om en ”blandet” formel, men med vesentlige innstramminger:

The formula applicable for tariff reduction in developed countries shall be a blended formula, under which each element will contribute to substantial improvement in market access for all products, in an effective and measurable way. The formula shall be as follows:

[]% of tariff lines subject to a []% tariff cut. With a view to addressing tariff escalation, a factor of [] will be applied to the tariff rate cut of the processed product, in case its tariff is higher than the tariff of the product in its primary form;

[]% of tariff lines subject to a Swiss formula coefficient [];

[]% of tariff lines shall be duty-free.

Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Peru og Thailand med. Nye land her var Indonesia, Tanzania og Zimbabwe. Disse to ”versjonene” av G20 er listet av WTO (2004:66):

(1) WT/MIN(03)/W6/Add.2: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Egypt, El Salvador, Guatemala, India, Mexico, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Peru, Philippines, South Africa, Thailand, Venezuela.

(2) WT/L/559 (countries participating in the 11–12 December 2003 G-20 Ministerial Meeting): Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, China, Cuba, Egypt, India, Indonesia, Mexico, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Philippines, South Africa, Tanzania, Venezuela, Zimbabwe

62 Artikkel 6.5 er blå boks i landbruksavtalen.

2.1.1 The total average tariff cut of items i) and ii) above shall be at least [] % and, in any event, significantly higher than the tariff cut in i).

2.2 For the tariff lines that exceed a maximum of []% Members shall reduce them to that maximum.

Tariff rate quotas shall be expanded by []% of domestic consumption and in quota tariff rates shall be reduced to zero. Strict rules for their administration will be agreed to. Larger expansion or creation of TRQs could be the result of a request and offer process.

The Special Agricultural Safeguard (SSG) for developed countries shall be discontinued.

All developed countries shall provide duty-free access to all tropical products and others mentioned in the Preamble of the Agreement on Agriculture as well as to other agricultural products representing at least []% of imports from developing countries” (G20, 20. august 2003).

I tillegg inneholdt forslaget fra G20 en rekke S&D-ordninger som avvek fra Cairns-landenes tidligere forslag, blant annet om å opprettholde *de minimis* for utviklingslandene, etablering av ”Special Products” og en ”special safeguard mechanism” (SSM) for utviklingslandene.

Sett med norske øyne var deler av forslaget fra EU og USA relativt godt. Videreføringen av blå boks (trass i modifiseringene), og vekten som ble tillagt sensitive tolltarifflinjer i den blandede formelen, ga noen åpninger for Norge i de videre forhandlingene. Blant annet disse elementene gjorde at Norge valgte å levere et eget forslag som reaksjon på EU og USAs forslag, i stedet for å bli med på et felles forslag med de andre ”Friends of multifunctionality”-landene (med unntak av Japan som også leverte eget forslag). I Norges forslag ble EU og USAs felles forslag ønsket velkommen. Videre erklærte Norge at en ønsket å bidra med ”constructive input” i forhandlingsprosessen. I praksis gjorde Norge dette ved å inkludere (med referanse til Brasil) G20-landenes forslag til S&D-ordninger, og godta EU og USAs forslag om en blandet formel med noen korrigeringer. Det at Norge valgte å levere et eget forslag synes å være strategisk betinget av at en ønsket å markere forholdet til utviklingslandene sterkere.⁶³

Viktigst for Norge var det å unngå et maksimumstak for toll og en økning i tollkvoter. For intern støtte forslø Norge at gul og blå boks samlet skulle reduseres ”in the range of []% - []%, where support to export oriented production shall be reduced more than production for domestic consumption”. Videre understreket Norge at det ikke skulle innføres et tak på eller reduksjoner i grønn boks (WTO, JOB(03)169, 21. august 2003).

63 Uenriksminister Jan Petersen uttalte følgende i stortingsdebatten 28. oktober 2004: ”Vi hadde en uenighet for godt over et år siden, i oppkjøret til Cancún, som jeg tror var fornuftig, fordi Norge hadde et forhold til u-landene som vi mente burde ha vært sterkere markert”. Uenigheten her var med andre ord mellom resten av G10 og Norge.

Det var små forskjeller mellom Norges og Japans forslag. Det felles forslaget fra de resterende "Friends of multifunctionality" landene var noe mer defensivt, særlig i forhold til den blandede formelen (JOB(03)/167). Forslaget fra "the like minded group" lå nærmere forslaget fra G20, mens forslaget fra Kenya hovedsakelig adresserte S&D-ordninger (WTO, 2003, JOB(03)175).

På bakgrunn av de innkomne forslagene og bevegelsen i forhandlingene ble det sirkulert et utkast til Ministererklæring utarbeidet av lederen i Hovedrådet, Pérez del Castillo, og Generaldirektøren i WTO, Supachai Panitchpakdi, som tok for seg alle forhandlingsområdene, inkludert landbruk. Annex A (som går under betegnelsen "the Castillo text") ble lagt fram av Castillos på egne vegne og eget ansvar, siden det ikke forelå et mandat for et slikt forslag fra medlemslandene. Forslaget fra Castillo fulgte samme struktur som forslaget fra EU og USA. Det fulgte i stor grad også den samme formelen for markedsadgang, blå boks og de relativt vage formuleringene for eksportkonkurransen. Castillo inkluderte imidlertid en egen substansiell seksjon for S&D-ordninger. Trass i kraftig kritikk av forslaget på møtet i Hovedrådet i WTO 26. og 27. august 2003, ble forslaget oversendt til ministrene i Cancún uten endringer. Medlemslandene gikk med dette inn i en Ministerkonferanse med et kontroversielt og mindre spesifikt forslag til rammeverk for landbruk enn tidligere forslag, med hele 28 parenteser ("[...]") overlatt til de videre forhandlingene.

3.6 Femte fase (september 2003): Cancún⁶⁴

I løpet av forhandlingene 10. til 14. september 2003 i Cancún ble det levert inn forslag fra CARICOM-landene⁶⁵, "Friends of multifunctionality" (med Bulgaria, Taiwan, Island, Israel, Japan, Sør Korea, Liechtenstein, Norge, Sveits), egne forslag fra Norge og Israel og et felles forslag fra "African Union, ACP [African, Caribbean and Pacific states], least developed countries" med kommentarer til Castillos forslag. Dette ledet lagt fram et nytt "draft" for landbruk 13. september, utarbeidet av lederen for Ministerkonferansen, den Mexicanske utenriksministeren Luis Ernesto Derbez. Heller ikke Derbez forslag greide å samle medlemslandene, som til slutt forlot Cancún med lite annet enn en intetsigende ministererklæring. Derbez forslag inneholdt enkelte elementer som avvek fra Castillos forslag, men mye var likt.

For *intern støtte* forslo Derbez som Castillo å redusere gul støtte: "Reduce the Final Bound Total AMS in the range of [...] % - [...] %. Product-specific AMS shall be capped at their respective average levels during the period [...]." At produktspesifikk støtte skal reduseres, innebærer mindre fleksibilitet i forhold til de å beskytte særlig sensitive produkter. Videre skulle *de minimis* reduseres med "[...] %". *De minimis*

64 I WTOs faseinndeling går denne fasen fra Cancún og frem til og med "Julipakken". "Julipakken" behandles imidlertid her i et eget kapittel 6.

65 Følgende land er listet som CARICOM: " Antigua and Barbuda, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, St Kitts and Nevis, St Lucia, St Vincent and the Grenadines, Trinidad and Tobago, Suriname" (WTO, 2004:84).

utgjør i dag som tidligere nevnt 5% av støttebeløpet for utviklede land. *De minimis* kan trekkes fra AMS før en starter reduksjonen i gul boks. Mindre *de minimis* innebærer dermed at en må redusere mer.

For blå boks ble forslaget fra EU og USA videreført i både Castillos og Derbez' forslag, med noen endringer. Som EU og USAs forslag inneholdt begge forslagene følgende krav:

“Article 6.5 of the Agreement on Agriculture will be modified so that Members may have

recourse to the following measures:

(i) direct payments if:

- such payments are based on fixed areas and yields; or
- such payments are made on 85% or less of the base level of production; or
- livestock payments are made on a fixed number of head”

Modifiseringen av blå boks i forslagene fra Castillo og Derbez innebar at støtten skulle reduseres årlig og på sikt fases ut:

”(ii) support under 1.3(i) shall not exceed 5% of the total value of agriculture production in the 2000-2002 period by [...]. Subsequently, such support shall be subject to an annual linear reduction of [...] % for a further period of [...] years”.

Norges forslag under Ministerkonferansen i Cancún var rettet spesielt mot forslaget til Castillo for blå boks. Norge kommenterte dette slik:

“The Chair's draft text on Blue Box support (Paragraph 1.3 of Annex A) with a harmonisation of the Blue Box payments, limited to 5 per cent of the production value, will yield inequitable results across the Membership. In contrast to most countries, which would get increased flexibility if the Chair's proposal were to take effect, the 5 per cent ceiling would in case of Norway imply a reduction of existing Blue Box support of around 87 per cent.

In Norway, Blue Box support has played a major role in shifting away from more trade distorting policies, and it has been an indispensable element in our safeguarding of non-trade concerns.

On this basis, in order to ensure that commitments are made in a more equitable way, Norway believes that an optional approach should be available and submits the following proposal”.

På denne bakgrunn la Norge fram følgende forslag:

”The first part of Paragraph 1.3 (ii) of Annex A should be amended as follows:

‘support under 1.3(i) shall not exceed 5% of the total value of agricultural production in the 2000-2002 period by [...]. Alternatively, Members shall have the

option to reduce their existing Blue Box support, as disbursed in the period 2000-2002, by 50%.” (WTO, 2003, WT/MIN(03)/W/15, 12. September).

I tillegg til innstramningene i de minimis, gul og blå boks foreslo både Castillo og Derbez også et samlet kutt av de minimis, gul og blå boks. I Castillos forslag skulle dette implementeres i første periode av reduksjonene i blå boks. Derbez-teksten nevner ikke dette, men la til et forslag om et initielt kutt allerede første år: ”The sum of allowed support under the Total AMS, support under paragraph 1.3 above and *de minimis* in 2000 shall be subject to a cut of at least [...] % [including an initial cut of [...] % in the first year of implementation]”.

Mens kriteriene for støtte grønn boks i Castillos forslag kun ble sagt å ”remain under negotiation”, inneholdt Derbez forslag følgende formulering: ”Green Box criteria shall be reviewed with a view to ensuring that Green Box measures have no, or at most minimal, trade-distorting effects or effects on production” (WTO, 2003, JOB(03)/150/Rev.2).

For *markedsadgang* (toll og tollkvoter) bygget både Castillos og Derbez forslag videre på EU og USAs ”blended formula”-tilnærming, hvor produktene ble delt i tre grupper. Både Castillos og Derbez forslag hadde følgende ordlyd:

“The formula applicable for tariff reduction by developed countries shall be a blended formula under which each element will contribute to substantial improvement in market access for all products. The formula shall be as follows:

(i) [...] % of tariff lines shall be subject to a [...] % average tariff cut and a minimum of [...] %; for these import-sensitive tariff lines market access increase will result from a combination of tariff cuts and TRQs.

(ii) [...] % of tariff lines shall be subject to a Swiss formula with a coefficient [...].

(iii) [...] % of tariff lines shall be duty-free.

[The resulting simple average tariff reduction for all agricultural products shall be no less than [...] %.]” (JOB(03)/150/Rev.2).

I Derbez forslag ble det imidlertid lagt til et punkt om at de gjennomsnittlige reduksjoner for alle landbruksprodukter ikke skulle være mindre enn en bestemt prosent for å sikre en substansiell reduksjon. Dette innebar en vesentlig innstramning i den forstand at Norge (og andre) dermed ikke får like mye betalt for tollinjer hvor en allerede har null-toll. Disse vil kun bidra i forhold til formelens paragraf (iii) (Norges Bondelag, 2003). I både Castillos og Derbez forslag skulle i tillegg tariffinjer som overstiger en ikke-spesifisert prosent reduseres til en maks tillatt prosent (det vil si et tolltak), eller alternativt at en skulle sikre en effektiv økning i markedsadgang gjennom krav/tilbud forhandlinger som kan inkludere en økning i tollkvoter. I Derbez forslag kom det imidlertid inn et ekstra punkt om ”Non-Trade Concerns”, som et forsøk på å ivareta Norges og andre ”Friends of multifunctionality”-lands interesser (rett nok i klammer): “[Within this category, participants shall have additional flexibility under conditions to be determined for a very limited number of [] products to be designated

on the basis of non-trade concerns that would only be subject to the provisions of paragraph 2.1 above.]” (WTO, 2003, JOB(03)/150/Rev.2).

I både Castillos og Derbez forslag forble “special agricultural safeguard (SSG)”-mekanismen for utviklede land “under negotiation”. Mens Castillo bare foreslo at tolleskalering skulle adresseres, foreslo Derbez at dette skulle gjøres på følgende måte: ”The issue of tariff escalation will be addressed by applying a factor of [...] to the tariff reduction of the processed product in case its tariff is higher than the tariff for the product in its primary form” (JOB(03)/150/Rev.2). I tillegg foreslo Derbez at kvotetollen skulle reduseres: “In-quota tariffs shall be reduced by [...]%. Terms and conditions of any TRQ expansion/opening remain under negotiation” (JOB(03)/150/Rev.2).

Som nevnt tidligere foreslo Harbinson i sitt reviderte forslag å eliminere *eksportsubsidier* i to forskjellige hastigheter; 5 år for et sett av produkter (som skulle utgjøre minst 50% av totale budsjettoverføringer) og 9 år for resten av produktene. Utviklingslandene skulle gjøre det samme i løpet av henholdsvis 10 og 12 år. I tillegg foreslo Harbinson å disiplinere bruken av ”Export Credits”, ”Food Aid” og ”State Trading Export Enterprises”. Castillos og Derbez’ forslag var svakere på dette området og åpnet som forslaget fra EU og USA for en eliminering av eksportsubsidier ”for products of particular interest to developing countries”. Produktene og perioden for eliminering ble ikke spesifisert i Castillos eller Derbez’ forslag. For de andre produktene ble medlemmene bedt om å forplikte seg til å begrense eksportsubsidier ”with a view to phasing out” uten at tidpunktet ble spesifisert: ”An end date for phasing out of all forms of export subsidies remains under negotiation”. Bruken av ”Export Credits”, ”Food Aid” og ”State Trading Export Enterprises” skulle disiplineres også i Castillos og Derbez’ forslag.

Mange utviklingsland reagerte sterkt på Castillos og Derbez’ utkast og spesielt forlagene til ”*Special and differential treatment*” (S&D-ordninger) for utviklingslandene. Som nevnt tidligere var en rekke utviklingsland og MUL-land relativt godt fornøyd med Harbinsons tidligere forslag til modaliteter på landbruk. Harbinsons forslag om at utviklingslandene kunne unnta et sett av selvvalgte produkter fra den ordinære reduksjonsformelen lød slik:

“Developing countries shall have the flexibility to declare up to [] agricultural products at the [6-digit] [4-digit] HS level as being special products with respect to food security, rural development and/or livelihood security concerns and designate these products with the symbol "SP" in Section I-A of Part I of their Schedules (hereafter referred to as "SP products"). This concept will be evolved in further technical consultations ... The simple average reduction rate for all SP products shall be [10] per cent subject to a minimum cut of [5] per cent per tariff line” (WTO, 2003, TN/AG/W/1/Rev.1).

”Special Products” videreføres i Castillos og Derbez forslag, men med noen vesentlige endringer. I begge forslagene inngår ”Special Products” i den blandede formelen, og denne legges til grunn for tollreduksjoner også i utviklingslandene, vel å merke med lavere reduksjoner og lengre implementeringsperioder for utviklingslandene. I Castillos

forslag ble ”Special Products” knyttet til ”a linear cut of a minimum of [...] % and no new commitments regarding TRQs”. I Derbez forslag ble det lagt til at “where tariff bindings are very low (below [...] %) there shall be no requirements to reduce tariffs”.

SSM-mekanismen for utviklingslandene videreføres også i Castillos og Derbez’ forslag. Her er det verdt å merke seg at Harbinsons første forslag foreslo SSM-mekanismen som en alternativ beskyttelse til ”Special Products” (eller mer presist ”Strategic Products”), med den konsekvens at en måtte velge enten det ene eller det andre. I det reviderte forslaget fra Harbinson var det ikke noen slik kopling. Det reviderte forslaget åpnet med andre ord for at et og samme produkt kunne beskyttes både gjennom ”Special Products” og SSM-mekanismen.⁶⁶ I Castillos og Derbez’ forslag slås det kun fast at det skal opprettes en SSM-mekanisme, uten at dette spesifiseres nærmere. I begge forslag unntas utviklingslandene reduksjoner i *de minimis*.

Både Castillos og Derbez forslag ble på denne bakgrunn vurdert av utviklingslandene som vesentlig svakere enn Harbinsons forslag. Det forslaget som ble levert 12. september av ”African Union, ACP [African, Caribbean and Pacific states], least developed countries” (som også går under betegnelsen Gruppen av 90, eller G90, se nærmere beskrivelse i kapittel 5), er representativt for et stort antall utviklingslands reaksjoner på Castillos forslag, (og Derbez’ forslag siden forskjellene mellom de to forslagene er relativt små). I forhold til markedsadgang foreslo G90 blant annet følgende:

- Improved market access for our agricultural products and for developed countries to reduce tariff peaks and tariff escalation;
- A programme to support the enhancement of supply capacities in the agricultural sector so as to take full advantage of market access opportunities;
- The setting of an overall target for tariff reductions by developed countries ...
- No ceiling on level of maximum tariffs for developing countries,
- Self selection of special products ...

The Draft Ministerial Text and its Annex have not fully taken into account a variety of developing and least-developed-country-specific concepts, such as the Special Products (SP) and Special Safeguard Measures (SSM), that are important to these countries. We insist that the proposed Framework on Agriculture should fully incorporate the proposals contained in the Harbinson's Revised First Draft Modalities” (WTO, 2003, WT/MIN(03)/W/17).

I forhold til intern støtte foreslo G90 blant annet følgende:

- All forms of trade-distorting domestic support measures by developed countries to be substantially reduced;

⁶⁶http://www.agradepolicy.org/output/resource/NEGOTIATIONS_ON_AGRICULTUREFIRST_DRAFT_OF_M_2.pdf.

- The substantial reduction in the Amber and Blue Box measures, with a view to their phasing out and elimination;
- The capping of the trade-distorting element of Green Box support measures provided by developed countries” (WTO, 2003, WT/MIN(03)/W/17).

I forhold til eksportkonkurransen foreslo G90 en substansiell ”reduction of export subsidies, with a view to phasing out, within a specified period” (WTO, 2003, WT/MIN(03)/W/17).

Også G20-landene leverte en alternativ tekst til Derbez-teksten under Ministerkonferansen i Cancún den 14. september. Her ble det inkludert ”substansielle” reduksjoner i intern støtte, innstramninger i den foreslåtte blå boksen, med sikte på å fase den ut, disiplinering av grønn boks og innføring av et tolltak som bare kunne omgås ved å øke minstetollkvoter (TRQs).⁶⁷ G90-landenes og G20-landenes innspill kan oppsummeres i noen få stikkord: Økt markedsadgang i utviklede land, betydelige reduksjoner i intern støtte, utfasing av alle former for eksportsubsidier og økt mulighet for utviklingslandene til å beskytte egne sensitive produkter for å ivareta ”Non-Trade Concerns” i utviklingslandene.

Det er liten tvil om at det som lå på bordet i Cancún var meget problematiske for Norge. Utenriksdepartementet oppsummerte utviklingen i Cancún på følgende måte: ”Forslaget til løsning på landbruksområdet var svært vanskelig for Norge, og da spesielt forslagene om en maksimal tollsats på landbruksvarer, økte tollkvoter og reduksjon av areal- og dyrestøtten” (Utenriksdepartementet, websider, 2004).⁶⁸ Sett i lys av innholdet i kravene fra G20 og G90, var heller ikke de nye alliansene blant utviklingslandene godt nytt. Norge og G10 sto med unntak av norsk støtte til utviklingslandenes krav om å kunne beskytte egne sensitive produkter, lengst unna kravene fra utviklingslandene i Cancún.

Avstanden mellom medlemslandene i landbruksforhandlingene, sammen med andre forhold som vi skal komme tilbake til senere, gjorde at forhandlingene i Cancún brøt sammen. Avstanden var rett og slett for stor. Oppkjøringen til Ministerkonferansen i Cancún resulterte imidlertid, som vi har sett, i betydelig bevegelse i landbruksforhandlingene. Og, like viktig, oppkjøringen til og begivenhetene i Cancún endret, som vi skal komme tilbake til, frontene med hensyn til grupperinger, allianser og aktører i forhandlingene.

Før vi går nærmere inn på sammenbruddet i Cancún skal vi først ta for oss markedsadgangsforhandlingene.

⁶⁷ Forslaget fra G20 er tilgjengelig på: http://www.ictsd.org/ministerial/cancun/docs/G21_ag_text.pdf.

⁶⁸ <http://www.odin.dep.no/ud/norsk/tema/handelspolitikk/wto/doha/aktuelt/032121-990065/dok-bn.html>.

4. Skillelinjer, posisjoner og aktører i Markedsadgangsforhandlingene

Markedsadgangsforhandlingene har på mange måter havnet i skyggen av landbruksforhandlingene. I det hele tatt har markedsadgangsforhandlingene beveget seg med sneglefart, mye grunnet at landene med offensive interesser på landbruk hele tiden har hatt et øye til landbruksforhandlingene, og omvendt. Markedsadgangsforhandlingene startet også senere enn landbruksforhandlingene siden disse forhandlingene ikke var en del av den innebygde dagsorden i WTO. Markedsadgangsforhandlingene inneholder likevel den samme grunnleggende konfliktlinjen som landbruksforhandlingene, om enn i noe mindre grad: en gjennomgående konflikt mellom utviklede land og utviklingslandene om S&D-ordninger, tolleskalering og høye tollsatser.

I motsetning til landbruk er likevel situasjonen her snudd på hodet. Mens de utviklede landene på landbruksområdet i stor grad har høye tollsatser og nyter godt av handelsregler som favoriserer de utviklede landene, har de utviklede landene gjennom en rekke forhandlingsrunder i stor grad liberalisert handelen med industriprodukter. For industrivarer er det primært utviklingslandene som har høye tollbarrierer, enten for å beskytte egen industri eller for å sikre staten inntekter gjennom toll. I det følgende legges først hovedvekten på de substansielle skillelinjene/posisjonene i markedsadgangsforhandlingene og deretter adresseres utviklingen av allianser og grupperinger i forhandlingene. I motsetning til landbruksforhandlingene har det ikke i like stor grad utkrySTALLISERT seg klare allianser og grupperinger i markedsadgangsforhandlingene.

Siden problemstillingene i denne rapporten er knyttet til fisk og fiskeprodukter vil dette også sette sitt preg på framstillingen av markedsadgangsforhandlingene. I WTO-sammenheng regnes fisk og fiskeprodukter som industrivarer og inngår dermed i den store sekken hvor det forhandles om "Non-Agricultural Market Access" (NAMA). For norsk fiskeri- og havbruksnæring har markedsadgang etter hvert blitt den viktigste næringspolitiske saken. Problemer på det amerikanske markedet og mer eller mindre kontinuerlige kriser i forholdet til EU har bidratt til fokuset på markedsadgang. Fiskeri- og havbruksnæringen er en utpreget eksportnæring med et begrenset hjemmemarked. Mer enn 95 % av norsk fisk og fiskeprodukter eksporteres (Ludvigsen 2004). Eksportverdien av norsk fisk og fiskeprodukter økte dramatisk mellom 1989 og 1999, fra i overkant av 10 milliarder kroner i 1989 til nærmere 30 milliarder i 1999 (Fiskeridepartementet, 2000). EU utgjør det viktigste markedet for norsk fiskeeksport. 56 % av eksporten av sjømat gikk til EU i 2003. For andre regioner var tallene i 2003 henholdsvis 16 % for Øst-Europa, 16 % for Asia, 5 % for Nord-Amerika og 3 % for Latin-Amerika (Eksportutvalget for fisk (EFF), 2004).

I løpet av 80 og 90-tallet gjennomgikk også fiskeri- og havbruksnæringen i Norge store endringer. Mens overføringene til fiskerinæringen i begynnelsen av 1980-tallet på det meste var nær 2,5 milliarder kroner var de i 1990 redusert til nær en milliard kroner. I 1998 var næringsstøtten redusert til 115 millioner (Jakobsen 1998, Hernes 1999, Hoel 1999). I 2000, året før markedsadgangsforhandlingene startet var støtten på 110 millioner (St.prp. nr. 1, 2000-2001).⁶⁹ Avviklingen av næringsstøtten kan ses en reaksjon på laksesaken mellom USA og Norge, det anstrengte forholdet til EU og som et strategisk valg og en posisjonering i forhold til de kommende GATT/WTO-forhandlingene.

4.1 Bakgrunn: Uruguay-rundeforhandlingene og forholdet til EU

Fisk og fiskeprodukter regnes i GATT/WTO som nevnt som en del av industrivarer og ble derfor behandlet under markedsadgangsforhandlingene også i Uruguay-runden. Det ble oppnådd en gjennomsnittlig reduksjon i tollsatsene på mellom 35 og 40 prosent. Tollforhandlingene var imidlertid problematiske fordi en ikke greide å komme fram til en metode for reduksjon av tollsatsene. De fleste landene ønsket å bruke en generell formel som utgangspunkt, noe USA satte seg helt imot. USA ønsket tosidige forhandlinger basert på krav og tilbud. I praksis resulterte dette i at de enkelte landene selv valgte fremgangsmåte. Norge valgte samme formel som de øvrige EFTA-landene og EU. I tillegg hadde Norge bilaterale tollforhandlinger i GATT med USA, Canada, Japan, Australia, New Zealand, Korea, Thailand, Hong Kong, Filippinene, Indonesia, Malaysia, Sør-Afrika og Tunis (St.prp. nr. 65 (1993-94), s. 98-99).

Fisk og fiskeprodukter var en av de prioriterte norske sektorene i tollforhandlingene i GATT, sammen med møbler, elektronisk utstyr og kjemiske produkter. Forhandlingene om fisk og fiskeprodukter var imidlertid vanskelige og det så lenge ut til at en ikke ville komme fram til noe resultat i det hele tatt. Konklusjonen i St.prp. nr. 65 (1993-94) (s. 100) er også moderat positiv. Det ble oppnådd “enkelte gode resultater for norsk fiskeindustri”. Dette var vesentlige tollreduksjoner i USA, Japan og enkelte ASEAN-land.⁷⁰ For USA gjaldt det særlig en reduksjon i tollsatsene på fiskepinner på 50 prosent. For Japans del gjaldt det en 30 prosents tollreduksjon på viktige fiskeslag som røkt og frosset laks. For ASEAN-landene oppnådde en både tollreduksjoner og binding av tollsatsene (St.prp. nr. 65 (1993-94), s. 100 og s. 150).

Resultatet fra forhandlingene mellom EU og EFTA ble vurdert som heller skuffende. Gjennom EFTA-avtalen om frihandel og EØS-avtalen hadde Norge allerede bedre

⁶⁹ Størstedelen av den tidligere støtten gikk til prisstøtte og subsidierte således produktene ut i markedet. Dagens overføringer er knyttet til ordninger som ikke er konkurransevridende og går primært til sosiale ordninger, tiltak for råstoffutjevning og kondemnering (Hoel, 1999).

⁷⁰ ASEAN står for Association of South East Asian Nations og er en økonomisk organisasjon som jobber for å bedre det økonomiske samarbeidet mellom medlemslandene, Brunei, Filippinene, Indonesia, Kambodsja, Laos, Malaysia, Myanmar, Singapore, Thailand og Vietnam. Organisasjonen ble opprettet i 1967 i Bangkok, Thailand (<http://158.37.61.80:15871/cgi-bin/blockpage.cgi?ws-session=2600539669>).

markedsadgang enn det EU tilbød i GATT-forhandlingene. Gjennom EØS-avtalen fikk Norge delvise tollreduksjoner for fisk, og for en del varer ble tollen fjernet helt. Dette omfattet det meste av den tradisjonelle eksporten av 'hvitfisk'.⁷¹ For mange av disse produktene møter ikke-europeiske land betydelige tollbarrierer i EU. For noen varer ble tollen redusert med 70% i forhold til EUs tollsatser for Uruguay-runden. Dette omfattet blant annet fersk filet, brisling og hermetikk. For en del varer ble tollen ikke redusert i det hele tatt. Norge møter her de samme tollsatser som ikke-europeiske land. Dette omfatter blant annet laks, sild, makrell, reker, fiskemel og fiskeolje. For laks, som er en spesielt viktig norsk eksportvare, er tollen lav for ubearbeidet vare (2%) mens den er høy for bearbeidet vare, som for eksempel røkelaks (Wiig, 2002).

GATT/WTO-avtalen innebar imidlertid at importbeskyttelsen mot tredjeland ble redusert. Norge mistet dermed noe av sin relative konkurransefordel på dette markedet (St.prp. nr. 65 (1993-94), s. 150). Norge har likevel fremdeles betydelig mindre toll på ubearbeidede fiskeprodukter enn det mange konkurrerende land møter i Europa (Wiig, 2002).

I sin høringsuttalelse til Uruguay-runden uttrykte Norges Fiskarlag skuffelse med de oppnådde resultatene i GATT-forhandlingene og ga følgende forklaring på det dårlige forhandlingsutfallet:

”Norges Fiskarlag viser til at i mandatet til Uruguay-runden ble det eksplisitt sagt at man skulle tilstrebe størst mulig liberalisering på sektorer som bl.a. naturressursbaserte produkter. En hadde ambisjoner om en reduksjon på 33,3 prosent. Imidlertid lot ikke dette seg ikke gjøre for fisk, da EF/EU blokkerte forslaget gjennom å koble økt markedsadgang til med adgang til ressurser. For øvrig et prinsipp som for første gang er reist i GATT-sammenheng. Til tross for USAs nulltollforslag i forhandlingene om fisk og fiskeprodukter, som Norge stilte seg bak, sporet forhandlingene om fisk av. På denne bakgrunn ble fisk gjenstand for vare for vare forhandlinger, med basis i tosidige forhandlinger landene imellom (St.prp. nr. 65 (1993-94), s. 763).

De parallelle medlemskapsforhandlingene med EU synes i denne sammenheng å ha vanskeliggjort GATT-forhandlingene (Langhelle, 2001). Samtidig har Fiskeridepartementet argumentert for at WTO-forhandlingene kan bedre markedsadgangen også i EU:

”Bedre rammebetingelser gjennom WTO-forhandlingene synes også å være veien å gå når det gjelder muligheten for forbedringer i rammebetingelsene til EU markedet. Gitt Norges forhold til EU er det EØS-avtalens protokoll 9 vi forholder oss til når det gjelder fiskerinæringen. Det er rom for drøftinger av uavklarte spørsmål vedrørende protokoll 9. Det synes imidlertid vanskelig å få forbedringer i

71 Dette inkluderer ifølge Wiig (2002:8) ”fersk og frossen torsk, hyse og sei, samt tørrfisk og saltfisk av torsk. Tollene ble også fjernet for saltede fileter av hvitfisk, samt enkelte bearbeidede varer som for eksempel fiskepinner”.

markedsadgangen for fisk og fiskeprodukter til EU gjennom EØS-avtalens rammer” (Fiskeridepartementet/Eksportutvalget for fisk, 2000).

Like fullt er det på det rene at en ny WTO-runde vil kunne medføre en ytterligere reduksjon i Norges tollfordel i EU-markedet sammenliknet med konkurrenter utenfor Europa, med unntak av den kategorien produkter der Norge ikke fikk tollreduksjoner i 1993 (Wiig, 2002). Når WTO-forhandlingene ses som særdeles viktige for fiskeri- og havbruksnæringen, skyldes det for det første veksten i næringen. Fiskeriminister Svein Ludvigsen begrunner behovet for nye markeder på følgende måte:

”Hvorfor er WTO så viktig når vi har et stort nærmarked som EU å eksportere til? Det er flere årsaker til dette. For det første har vi enkelte vedvarende problemer på EU-markedet som høy toll og gjentatte trusler om dumpingavgifter på viktige produkter som laks og ørret. For det andre er EU-markedet ikke stort nok. Med den vekst fiskeri- og havbruksnæringen har må vi sikre tilstrekkelig markedsadgang i Asia, USA og Latin-Amerika. At markedene utenfor EU har fått økt betydning vises ikke minst ved det faktum at andelen av eksportverdien som går til EU har blitt redusert fra over 80 prosent på 1980-tallet til 50 prosent i 2002” (Fiskeriminister Svein Ludvigsen, Nationen, 17. desember 2003).

Økt markedsadgang er derfor av vital betydning for norsk fiskeri- og havbruksnæring. Den andre grunnen til at denne WTO-runden ses som særdeles viktig er at fisk og fiskeprodukter etter Uruguay-runden fremdeles et av de mest beskyttede vareområder i verdenshandelen:

”Norsk sjømat er i dag helt eller delvis stengt ute fra viktige markeder, enten på grunn av høy toll eller andre handelshindringer. Et relevant eksempel i den forbindelse er India hvor høye tollsatser hindrer eksport av laks til et marked hvor rundt 120 millioner av en befolkning på 1 mrd. har kjøpekraft på linje med middelklassen i Europa. Et annet eksempel er USA hvor rund norsk laks i 1991 nærmeste ble radert ut på grunn av at USA innførte en straffetoll på 26 %. Norske markedsandeler på atlantisk laks i USA som på det tidspunkt var på over 60 % har gradvis blitt overtatt av Chile. Chilensk eksportører har også fått nytte godt av en økning i det amerikanske konsumet av atlantisk laks på mellom 20 – 25 % per år. Det er her WTO-forhandlingene kommer inn. En vellykket forhandlingsrunde i WTO kan sikre oss bedret adgang til alle WTOs 146 medlemsland, og mer forutsigbare kjøreregler for handel. Fra norsk side legges det også betydelig vekt på klargjøring og forbedring av WTOs dumpingverktøy for å unngå at regelverket brukes proteksjonistisk” (Fiskeriminister Svein Ludvigsen, Nationen, 17. desember 2003).

En rekke land og regioner har høy toll på industrivarer, inkludert fisk og fiskeprodukter. De fleste WTO-land har bundet alle tarifflinjer av betydning for fiskerinæringen med noen unntak, som makrell i Japan. Bindingsnivået varierer imidlertid fra 0 til 100 %. Tollstrukturen følger også i stor grad skillet mellom utviklingsland og utviklede land. Utviklingslandene har høyere gjennomsnittlige tollsatser for fisk og fiskeprodukter enn utviklede land. Land som USA, Canada, Australia og New Zealand har gjennomsnittlig toll i området 0-5 %. Blant utviklingslandene har Kina, Taiwan, Sør Korea, Mexico og

India svært høy tollbeskyttelse. Hele Latin-Amerika har høye bundne tollsatser, fra 35 % og oppover til 45 % for stort sett alle produkter. De anvendte satsene er imidlertid mye lavere. Eksempler på dette er Brasil, som har bundet på 35 % og som anvender 13 %. Afrika som stort sett består av utviklingsland har generelt sett svært høye bundne tollsatser på all fisk og alle fiskevarer, fra 30 % og oppover. For MUL-landene er det generelt lite tollinformasjon, både når det gjelder bundet og anvendt nivå. Også i Asia er forskjellene i tollsatsene preget av landenes forskjellige økonomiske utvikling. Japan og Singapore og Thailand har relativt lave bundne tollsatser (under og rundt 10 %) og Hong Kong har null. Mellomgruppen i Asia med land som India, Sør-Korea, Kina, Indonesia og Malaysia har høye bundne tollsatser, fra 20 % til 55 % (Fiskeridepartementet/Eksportutvalget for fisk, 2000).

Tollstrukturene for fisk og fiskeprodukter faller med andre ord sammen med den grunnleggende konfliktlinjen i denne forhandlingsrunden: konflikten mellom utviklede land og utviklingslandene. I markedsadgangsforhandlingene kommer denne konfliktlinjen til uttrykk gjennom krav fra utviklingslandene om S&D-ordninger, ikke-resiprositet i forhandlingene og retten til å beskytte egen industri mot konkurranse fra utviklede land.

4.2 Doha-mandatet

Muligheten for en ny runde med markedsadgangsforhandlinger for industrivarer, inkludert fisk og fiskeprodukter, var en viktig årsak til at Norge gikk inn for en ny bred forhandlingsrunde i WTO. For norske myndigheter var det i fasen etter ministerkonferansen i Seattle og fram til Doha, derfor viktig å unngå at fisk og fiskeprodukter ble tatt ut av markedsadgangsforhandlingene slik Japan og Sør Korea, med støtte fra Taiwan hadde tatt til orde for. Forslaget fra Japan om å behandle fisk og fiskeprodukter særskilt (på tilsvarende måte som landbruk og skogsprodukter) skapte en del hodebry for Fiskeridepartementet og Utenriksdepartementet (Fiskeridepartementet/Eksportutvalget for fisk 2000). Fiskeriminister Gregussen beskrev i et foredrag dette som at “sterke krefter” har arbeidet for “å ta fisk ut og forhandle om markedsadgang for fisk i et eget løp”, der også spørsmål om bærekraftig forvaltning tas med.⁷² Norge argumenterte for at dette måtte legges til FAO og andre regionale fora, og at WTO skulle ta seg av forhandlinger om tollsatser, handelsbestemmelser på det veterinære, sanitære og tekniske området, samt generelle bestemmelser om handelsvridende subsidier (Langhelle 2001). Spørsmålet har senere dukket opp med gjevne mellomrom i forhandlingene, med Japan og Sør Korea som pådrivere (WTO, 2003, TN/MA/W/6/Add.3, WTO, 2003, TN/MA/W/6/Add.2, WTO, 2003, TN/MA/M/8, WTO, 2003, TN/MA/W/19/Add.2).

På ministerkonferansen i Doha i 2001, ble det enighet om å starte nye forhandlinger på markedsadgang som en del av en ”single undertaking”. Doha-mandatet for markedsadgangsforhandlingene er gitt i paragraf 16 og har følgende ordlyd:

72 <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/fid/2001/taler/008031-090005/dok-bn.html>.

”Vi er enige om forhandlinger som, etter nærmere avtalte regler, tar sikte på å redusere eller om nødvendig oppheve tollsatser, herunder reduksjon eller opphevelse av særskilt høye tollsatser, høye tollsatser og opptrapping av toll samt ikke-tollbaserte handelshindringer, særlig for varer som har eksportinteresse for utviklingsland. Varedekningen skal være fullstendig og uten *a priori* unntak. Forhandlingene skal fullt ut ta hensyn til de spesielle behov og interesser som utviklingsland og de minst utviklede land har, herunder gjennom mindre enn full gjensidighet i reduksjonsforpliktelser, i samsvar med de relevante bestemmelser i artikkel XXVIII a i GATT 1994 og bestemmelsene i punkt 50 nedenfor. For dette formål vil de retningslinjer som skal avtales nærmere omfatte formålstjenlige studier og kapasitetsbyggende tiltak for å hjelpe de minst utviklede landene til å kunne delta effektivt i forhandlingene.”

Mandatet slår fast at alle produkter er gjenstand for forhandlinger, uten unntak. Fisk og fiskeprodukter ble dermed inkludert som en del av markedsadgangsforhandlingene for industrivarer. Videre skulle det fokuseres spesielt på høye tollsatser (”tariff peaks”) og tolleskalering (”tariff escalation”), ikke-tollbaserte handelshindringer og S&D-ordninger for utviklingslandene skal ivaretas. På mange måter er problemstillingene her tilsvarende som innenfor markedsadgangsdelen av landbruksforhandlingene. Særlig høye tollsatser eksisterer i hovedsak innenfor tekstiler, klær, lær, gummi, transportmidler og fisk og fiskeprodukter. Som på landbruk har høye toll og tolleskalering store konsekvenser for markedsadgang:

”’Peaks’ bidrar følgelig til å hindre markedsadgang for industriprodukter av spesiell betydning for u-land, mens ’escalation’ bl.a. begrenser mulighetene for diversifisering av produksjonen til produkter med høyere bearbeidingsverdi. Dette er av stor betydning for u-land, men f.eks. også for norsk fiskeeksport” (Utenriksdepartementet, websider, 2004).⁷³

Det å redusere høye tollsatser og tolleskalering og hindre at sentrale produkter faller ut i den videre prosessen, herunder fisk og fiskeprodukter, er sammen med manglende bindinger av tollsatser i utviklingslandene, hovedutfordringene i forhandlingene. Ubundne tollsatser utgjør ifølge Utenriksdepartementet et stort problem. Ubundne tollsatser faller utenfor WTO-regelverket. Bundne tollsatser innebærer at en ikke kan endre disse uten å kompensere andre medlemmer. Mange utviklingsland har ikke bundet sine tollsatser eller bundet dem på et svært høyt nivå, mens de anvendte satsene ligger betydelig lavere. ”Dette bidrar til å undergrave den forutsigbarheten WTO-systemet er ment å bidra til” (Utenriksdepartementet, websider, 2004). Videre utgjør ikke-tollbaserte handelshindringer, og anti-dumping regelverket betydelige utfordringer. Utenriksdepartementet beskriver norske interesser i forhold til markedsadgangsforhandlingene på følgende måte:

”Norge har over tid liberalisert betingelsene for handel med varer og tjenester unilateralt, eller som følge av bilaterale, regionale eller multilaterale avtaler. En

73 <http://www.odin.dep.no/ud/norsk/tema/handelspolitikk/wto/doha/p30003716/032121-990047/dok-bn.html>

videre liberalisering av handelen i regi av det multilaterale handelssystem vil være av spesiell interesse hva angår markeder utenfor Europa, og i forhold til enkelte varegrupper der norsk eksport møter tollbarrierer i de fleste markeder (f.eks. fisk og tekstiler). Norge har følgelig offensive interesser knyttet til forhandlinger om markedsadgang for industrivarer, herunder spesielt omfattende interesser hva angår fisk. Slik liberalisering vil være viktig for å gi norsk næringsliv gode rammebetingelser på de internasjonale markeder. Ytterligere liberalisering på dette området vil kunne bidra til å sikre eksisterende norske arbeidsplasser og i noen grad skape nye” (Utenriksdepartementet, websider, 2004).

Doha-mandatet for markedsadgangsforhandlingene var i stor grad i samsvar med det norske myndigheter ønsket i en ny forhandlingsrunde.

4.3 Første fase (januar 2002 - mai 2003): Norske posisjoner

Markedsadgangsforhandlingene startet 1. januar 2002. Den første delen av 2002 ble imidlertid preget av sterk uenighet blant medlemslandene om det videre arbeidsprogrammet. Et forslag om å nå fram til et modalitetsforslag allerede 31. mars 2003, noe som i realiteten ville samkjøre markedsadgangsforhandlingene i tid med landbruk, ble møtt med stor motstand fra utviklingslandene. Det samme ble et kompromissforslag om å bli enige om modaliteter i løpet av april 2003. Land som India, Egypt, Filippinene, og Kenya på vegne av ”the African Group”⁷⁴ var de som gikk sterkest i mot. Etter mye om og men ble det enighet om et arbeidsprogram hvor en innen utgangen av mars 2003 skulle komme fram til ”a common understanding on a possible outline of modalities”, og komme fram til enighet om modalitetene innen 31. mai 2003 (WTO, 2002, TN/MA/3, 22. juli). Også markedsadgangsforhandlingene skulle sluttføres som en del av ”single undertaking” innen 1. januar 2005.

Med dette utgangspunktet leverte Norge inn sitt forslag til markedsadgangsforhandlingene 4. september 2002. Hovedkravene fra Norge var omfattende- og substansielle tollreduksjoner gjennom en formeltilnærming:

“The Doha Mandate for market access is more ambitious than the mandates of previous rounds, and should lead to an overall bound level of reductions well in excess of the reductions achieved in the Uruguay Round through reduction and elimination of tariff and non-tariff barriers ...

To ensure comprehensive product coverage without *a priori* exclusions, the modalities need to include tariff reductions across-the-board for all non-agricultural products, without excluding any sector or group of products from the initial offers. This would best be ensured through a formula approach, which works across all tariff lines.

To fulfil our ambitious mandate, such a formula must include a high minimum rate

74 BRIDGES Weekly Trade News Digest Vol. 6, No. 14.

of reduction, so as to ensure that all tariffs are substantially reduced through the implementation of the formula” (WTO, 2002, TN/MA/W/7, 4. September).

Videre skulle høye tollsatser, tolleskalering, tolleliminering og binding av toll inngå som sentrale deler av et forhandlingsresultat:

“To achieve these goals, the modalities should set a maximum tariff rate and generally reduce high tariffs more than lower ones. This means that the formula needs to include an element of tariff harmonisation, and be supplemented by a “ceiling” for all tariffs ...

The modalities for the negotiations should include an element that secures tariff elimination on an across-the-board basis as a supplement to a formula. In addition, supplementary sector agreements based on a zero-for-zero approach might be envisaged where a critical mass can be established ...

To eliminate “nuisance” tariffs, the formula should be supplemented with a “floor”; where the calculations using the formula results in all rates below the “floor” be set at zero ...

The modalities should include a commitment to bind all tariff lines for non-agricultural products, at the rate resulting from the negotiations, and where in exceptional cases no tariff reduction takes place, as a minimum at the present applied rate” (WTO, 2002, TN/MA/W/7, 4. September).

Selv om Norge her også forslo en sektortilnærming basert på ”a zero-for-zero approach”⁷⁵ som et supplerende tiltak, var den viktigste komponenten i den norske forslaget formeltilnærmingen. Norges forslag inneholdt også en relativt kraftig argumentasjon mot å forlenge implementeringsperioder- og faser for land som har problemer med egen industri innenfor enkelte produktområder:

“Agreement on implementation and staging are important elements in the overall package of commitments deriving from the negotiations on market access for non-agricultural products. In particular developing countries may need extended periods of time to absorb the tariff reductions taken on as commitments. Industries receiving protection through tariffs, will generally seek long periods of implementation to maintain their competitive edge through protection as long as possible. Except in a very few cases, however, even with an ambitious agenda of tariff reductions and eliminations, a prolonged staging with small yearly reductions is likely to entail more in terms of administrative and other costs to both traders and governments, than the limited short term benefit that domestic industries may derive from such staging. Trying to soften the consequences of tariff reductions through prolonged or

75 Panagariya (2002:536) skiller mellom to typer sektortilnærminger: ”First, one or more sectors may be identified, and all members may liberalize imports within those sectors. This is sometimes called a ‘zero for zero’ approach. Second, each member may seek liberalization from its major trading partners in its sectors of comparative advantage in return for its own liberalization of sectors of comparative disadvantage”. Det norske forslaget var med andre ord av den første typen sektortilnærminger som også har vært mest brukt i WTO siden Uruguay-runden.

uneven staging, would therefore generally not be a productive way to go. So as to reap the benefits from the negotiations, a short implementation period and a simple linear staging within such a period would be preferable” (WTO, 2002, TN/MA/W/7, 4. september).

Heller ikke utviklingslandene (med unntak av MUL-landene) skulle unntas tollreduksjoner i denne runden:

“Clearly, Paragraph 16 implies that developing countries should take on commitments in line with their level of development. Improved market access between developing countries would undoubtedly contribute positively to economic growth in, and integration in the global economy of those developing countries that pursue such policies” (WTO, 2002, TN/MA/W/7, 4. september).

Norges forslag til hvordan S&D-ordninger skulle ivaretas i markedsadgangsforhandlingene inneholdt et forslag om substansielle reduksjoner og en mulig eliminering av toll på produkter av spesiell interesse for utviklingslandene, eller som et minimum, produkter av betydning for utviklingslandene. Ikke-resiprositet ble likevel kun gjort gjeldende for de minst-utviklede landene. For de andre utviklingslandene skulle tollreduksjoner skje ”in line with their level of development” (WTO, 2002, TN/MA/W/7, 4. september). Dette siste punktet er et kontroversielt spørsmål i WTO og i den nye forhandlingsrunden. Hva er et utviklingsland? Og ut fra hvilke kriterier skal en eventuelt differensiere utviklingslandene? Norges forslag gikk rett inn i denne konfliktlinjen i WTO.

4.4 Første fase (januar 2002 - mai 2003): Andre lands posisjoner

I løpet av 2002 kom det en rekke forslag i markedsadgangsforhandlingene, blant annet fra Canada, Chile, EU, Kina, India, Japan, Sør Korea, Mexico, New Zealand, Oman, USA og fra MUL-landene levert av Bangladesh. EU var først ute med sitt forslag og EU gikk som Norge inn for en formeltilnærming. Dette ble begrunnet på følgende måte i EUs forslag:

“The choice of modality for the negotiations should take into account the high level of ambition of the mandate, lessons learned from previous market access negotiations, the need to take special account of the interests and needs of developing countries, and the current size of the WTO Membership. Taking account of all these elements, the modality to be chosen has to bring about the greatest possible reductions across the board for all Members. In other words it has to remove tariff peaks, reduce and compress high tariffs in an economically meaningful way, seriously tackle problems brought about by tariff escalation, and avoid approaches that can result in the continued sheltering from liberalisation of particular sectors of interest to many participants. A formula approach may, therefore, be the best way of achieving these aims. In parallel and depending on the level of ambition of such comprehensive approach, there could be scope for deeper

than average cuts for some groups of products, e.g. environmental goods” (WTO, 2002, TN/MA/W/1, 24. juni).

Forslaget fra USA var kanskje det mest offensive forslaget av alle i denne perioden. USA gikk in for å eliminere all toll på industrivarer innen 2015:

“... the United States is convinced that now is the time for all WTO Members to take charge and agree to eliminate all tariffs on all non-agricultural products by 2015. As a first step, the United States proposes a five year period (2005 to 2010) in which Members eliminate, or reduce and harmonize tariff levels. The second step would lead to the elimination of all remaining tariffs by 2015 over another five year period” cuts (WTO, 2002, TN/MA/W/18, 5. desember).

Disse fasene ble videre spesifisert i følgende:

“Phase One (2005 to 2010):

- Elimination by 2010 of tariffs on all products with tariffs at or below five percent *ad valorem*.
- For all other tariffs above 5 percent, application of a harmonizing Swiss Formula with a coefficient of eight.⁷⁶
- As soon as possible but no later than 2010, elimination of tariffs in the Uruguay Round zero-for-zero sectors⁷⁷, in addition to tariffs covered by the Information Technology Agreement (ITA) and the Agreement on Trade in Civil Aircraft (ATCA).
- As soon as possible but no later than 2010, elimination of tariffs in the following additional sectors and others, as agreed by Members: wood products, non-ferrous metals, bicycle parts, certain chemicals and allied products including soda ash and photographic film, electronics, fish and fishery products, scientific equipment, and environmental goods.

Phase Two (2010 to 2015):

- Complete elimination of remaining tariffs by 2015 through linear cuts” (WTO, 2002, TN/MA/W/18, 5. desember).

Sett med norske øyne var forslaget fra USA utvilsomt bra, særlig siden det eksplisitt nevnte fisk og fiskeprodukter. USAs forslag var imidlertid svært lite spesifikt i forhold til S&D-ordninger for utviklingslandene. I det hele tatt var hovedinnholdet i USAs forslag at en generell liberalisering ville komme utviklingslandene til gode:

⁷⁶ “ $T1=(T0*a)/(T0+a)$, where $T1$ = new tariff, $T0$ = current tariff, and $a = 8$ ” (WTO, 2002, TN/MA/W/18, 5. desember).

⁷⁷ Disse sektorene inkluderte: “agricultural equipment, construction equipment, furniture, medical equipment, paper, pharmaceuticals, steel, and toys. The following agriculture sectors also were negotiated: beer and distilled spirits” (WTO, 2002, TN/MA/W/18, 5. desember).

“The world-wide elimination of tariffs will significantly benefit developing country Members, particularly for non-agricultural products, which account for 89 percent of exports from developing countries. Quantitative estimates by the World Bank indicate the large majority of the global annual income gain (\$500 billion) from the total elimination of industrial tariffs would go to middle- and low-income countries. In addition, the World Bank estimates that more than 300 million people could be lifted out of poverty through the elimination of barriers on goods and services. Since approximately 70 percent of remaining tariff barriers are among developing countries, roughly three-quarters of these gains will result from elimination of tariff barriers by low- and middle-income countries themselves” (WTO, 2002, TN/MA/W/18, 5. desember).

Forslaget fra India var langt mindre offensivt. I forslaget var det særlig S&D-ordninger og hvordan disse skulle integreres i markedsadgangsforhandlingene som sto sentralt:

”Any approach decided upon for carrying forward the Doha mandate will have to address its essential elements. From a developing country perspective, it will be important to ensure that:

- a) the approach fully integrates the ‘less than full reciprocity’ concept in all aspects, not merely in a longer implementation period;
- b) tariff peaks, tariff escalation and non-tariff measures are effectively dealt with in products of particular export interest to developing countries;
- c) the fiscal, developmental, strategic and other needs of developing countries are fully taken into account as required *inter alia* by paragraph 3 (c) of Article XXVIII (bis) of GATT (1994); and
- d) special needs of economic development of developing countries including where there are labour intensive small scale enterprises are kept in view” (WTO, 2002, TN/MA/W/10, 22. oktober).

India var også svært lunken til en formeltilnærming i forhandlingene:

“As for formula approaches it has to be clarified as to how circumstances obtaining in developing and least developed countries will be taken into account. An analysis needs to be undertaken in particular on how the developmental, fiscal, strategic and other needs of developing and least developed countries would be factored in. The special needs of the labour intensive small scale enterprises in developing countries would also have to be kept in view” (WTO, 2002, TN/MA/W/10, 22 oktober).

Videre var det et viktig poeng for India å påpeke at grunnen til at tollsatser var ubundne nettopp var fordi de var knyttet til sensitive produkter.

19. desember 2002 ble det levert inn et forslag fra Japan som adresserte fisk og skogbruk i markedsadgangsforhandlingene. Japan syntes her å ha gitt opp forsøkene på å få fisk og fiskeprodukter ut av markedsadgangsforhandlingene, men argumenterte likevel for at fisk og fiskeprodukter (og skogbruksprodukter) måtte behandles spesielt også i forhold til tollreduksjoner:

“When conducting negotiations regarding tariffs on fishery products, as part of the negotiations on market access for non-agricultural products, in accordance with the Doha Ministerial Declaration, due consideration should be given to the following points:

- (i) It is crucial to ensure that each Member retains flexibility among products when determining the level of tariffs, taking into account the level of fishery resources and the status of fishery management;
- (ii) A zero-for-zero approach in the fishery sector should not be pursued since it will abolish all tariffs regardless of the level of fishery resources, the management status and the importance of fisheries and fishing communities in each country. It will also add an extra pressure to the resources through inducing catches beyond the renewable capacity of resources, thereby impeding sustainable development of fisheries” (WTO, 2003, TN/MA/W/15/Add.1, 6. januar).

14. mars 2003 kom det et felles forslag fra Egypt, India, Indonesia, Kenya, Malaysia, Mauritius, Nigeria, Tanzania, Uganda og Zimbabwe. Forslaget er illustrerende for mange utviklingslands posisjoner og betydningen som tillegges S&D-ordninger i markedsadgangsforhandlingene og gjengis derfor nesten i sin helhet:

“At Doha, the Ministers placed the needs and interests of developing countries at the heart of the work programme adopted by them. The Ministers stressed that positive efforts were required to ensure that developing countries, and especially the least developed among them, secure a share in world trade commensurate with the needs of their economic development. Furthermore, paragraph 16 of the Doha Declaration explicitly states that enhanced market access should be provided in particular on products of export interest to developing countries, and that negotiations shall fully take into account the special needs and interests of developing and least developed country participants, including through *less than full reciprocity in reduction commitments* in accordance with the relevant provisions of Article XXVIII bis of GATT 1994 ...

1. Product Coverage: Comprehensive without *a priori* exclusions. However as an S&D measure there should be flexibility for developing countries in calibrating the level of reductions for certain bound tariff lines that are considered sensitive. In respect of currently unbound tariff lines, while the negotiations could bring about significant increase in the binding coverage flexibility should be provided for them to continue to keep certain domestically sensitive tariff lines as unbound.

2. Elimination of Tariffs: At Doha, Ministers agreed that the negotiations will aim to ‘**reduce or as appropriate eliminate tariffs...**’ [emphasis added]. During discussions in the NGMA [Negotiating Group on Market Access], some members referred to elimination of tariffs as a desirable objective of the negotiations. It will be difficult for developing countries to accept the elimination of all tariffs as the objective of these negotiations even in an extended time frame. The relative level of development of their domestic industry and their infrastructural and other handicaps

makes it important that tariffs as an instrument of domestic industrial policy is available to them for several years to come. In the case of several developing countries, revenue from customs tariffs also forms a significant share of their overall revenue, which goes to meet their developmental expenditure. Alternative forms of taxation will take long periods of time to become available and supplement and replace the loss of customs revenue. Elimination of tariffs would imply significantly deeper concessions by developing countries, which would be contradictory to the principle of less than full reciprocity and negate the development dimension of the Doha round.

3. Core modality: Discussions in the NGMA have shown that a formula approach is the preferred one. However, it is also clear that such an approach must build in the concept of less than full reciprocity in reduction commitments in so far as developing countries are concerned. The several approaches proposed on the basis of a Swiss – type formula impact more heavily on tariff structures of developing countries and hence are inappropriate. The argument for the harmonization of tariff structures of Members is not a valid one since it is not specified in the mandate. Instead a linear percentage reduction, in our view, would be more suitable for implementing the Doha mandate ...

4. Supplementary approaches: Supplementary approaches should be considered only after the Negotiating Group has finalized the core modality for tariff reduction. In any case, the participation in supplementary approaches shall be on a voluntary basis to achieve reductions over and above the reductions obtained through the core modality and not instead of them. This is because participation of developing countries in approaches like ‘zero for zero’ or ‘harmonization of tariffs’ will not bring commensurate benefits to them as they require these countries to take relatively more onerous commitments. Furthermore, even if such approaches are undertaken on a voluntary basis but with the proviso that these could be in lieu of full compliance with the core modality by developed countries, this would seriously disadvantage developing countries in the overall balance of concessions as such approaches could be sought to be pushed in sectors of little interest to developing countries” (WTO, 2003, TN/MA/W/31, 25. mars).

Disse og andre utviklingsland er med andre dypt skeptisk til tollreduksjoner på produkter som er sensitive for utviklingslandene. Høy og ubunden toll ses som viktig for å beskytte egen industri i en årrekke fremover. Videre henviser utviklingslandene til prinsippet om ikke-resiprositet i forhandlingene og frivillighet som prinsipp for sektoreliminering av toll, som et ledd i å realisere utviklingsbiten i denne forhandlingsrunden. På sett å vis er dette parallelt til situasjonen i landbruksforhandlingene. Utviklingslandene ønsker markedsadgang i utviklede land, men ønsker samtidig å kunne beskytte egen industri der det vurderes som ønskelig.

4.5 Andre fase (mai 2003 - august 2003): Mot en felles forståelse av mulige modaliteter?

I en oversikt fra "Negotiating Group on Market Access" 1. april 2003 var det kommet inn 25 skriftlige forslag knyttet til tollreduksjoner (hvor forslag fra flere land var regnet som ett) (WTO, 2003, TN/MA/6/Rev.1).⁷⁸ Selv om det etter hvert i markedsadgangsforhandlingene utviklet seg en viss enighet om en formeltilnærming i forhandlingene, var det stor uenighet om *hvilken* formel som i så tilfelle skulle anvendes. Flere land, blant annet EU, India, Sør Korea, Japan og Kina hadde levert inn egne forslag til formel. I tillegg gav sekretariatet på forespørsel fra Brasil tidlig ut oversiktsnotater over alternative formler (WTO, 2002, TN/MA/S/3, TN/MA/S/1/Add.1, og TN/MA/S/1). Heller ikke tidsfristene i markedsadgangsforhandlingene ble overholdt. Første forslag til modaliteter for markedsadgangsforhandlingene ble lagt frem av forhandlingsleder Girard 16. mai 2003 (WTO, 2003, TN/MA/W/35). Et korrigeret utkast ble lagt fram 19. august 2003 (WTO, 2003, TN/MA/W/35/Rev.1). I likhet med utkastene på landbruk var disse forslagene mer rammeverk enn et fullstendig forslag til modaliteter. Begge forslagene ble lagt fram med følgende reservasjon:

"This draft does not claim to represent elements agreed in whole or in any part and is without prejudice to the position of participants. As it will become evident immediately in this draft, some parts are not fully elaborated, and some of the other points raised are not included. Thus, it is not in anyway comprehensive. Rather it should be seen as a set of basic elements for possible modalities, which will need to be adjusted, completed, refined, or further expanded upon" (WTO, 2003, TN/MA/W/35/Rev.1, 19. august).

Sentrale elementer i det foreslåtte rammeverket var en formeltilnærming kombinert med en sektoriell tolleliminering som skulle inkludere elektroniske og elektriske produkter, fisk og fiskeprodukter, fottøy, lærvarer, motorkjøretøy deler og komponenter, metaller, tekstiler og klær, spesielle ordninger for utviklingslandene, og "Non-Trade Barriers". I tillegg åpnes det for supplerende tilnærminger/strategier for tollreduksjoner, som sektorharmonisering og krav/tilbud-forhandlinger. Formeltilnærmingen som ble foreslått var den samme i begge forslagene:

"The application of the formula will be based on the following elements:

- base rate: tariff reduction or elimination on all non-agricultural products from the bound rates after full implementation of current concessions. However, for unbound items, the basis for commencing the tariff reductions shall be two times the MFN applied rate;
- the base year for MFN applied tariff rates shall be 2001;
- non-ad valorem duties shall be converted to *ad valorem* equivalents according to the procedures in Annex I;

⁷⁸ I tillegg var det kommet inn en rekke forslag på "non-trade barriers". Se WTO (2003, TN/MA/9).

- HS nomenclature: negotiations to commence on the basis of Harmonized System (HS) 1996, and negotiations to be finalized in HS2002 nomenclature; and
- for import data, the years 1999-2001, hereinafter "reference period", shall be used in order to mitigate yearly fluctuations ...

All non-agricultural tariffs shall be reduced on a line-by-line basis using the formula applied to the base rates outlined in paragraph 6:

$$t_1 = \frac{B \times t_a \times t_0}{B \times t_a + t_0}$$

where,

t_1 is the final rate, to be bound in *ad valorem* terms

t_0 is the base rate

t_a is the average of the base rates

B is a coefficient with a unique value to be determined by the participants” (WTO, 2003, TN/MA/W/35/Rev.1, 19. august).

Formelen som ble foreslått var en ny formel inspirert av en tidligere formel foreslått av Kina. Den foreslåtte formelen var en såkalt ikke-lineær harmoniserende formel som benyttes toll-linje for toll-linje. Den gir større kutt i høyere tollsatser enn i lave. Dataene som brukes for å kalkulere reduksjonsforpliktelsene er bundne tollsatser eller to ganger anvendt tollsats for tollsatser som ikke er bundet. Formelen skulle ivareta de viktigste delene av Doha-mandatet: redusere høye tollsatser og tolleskalering og samtidig ivareta S&D-ordninger for utviklingslandene (WTO 2003, TN/MA/M/8). I det reviderte forslaget ble det lagt til et punkt for å styrke S&D-elementet knyttet til ubundne tollsatser:

”As an exception, participants with a binding coverage of non-agricultural tariff lines of less than 35 percent would be exempt from making tariff reductions through the formula. Instead, they would be expected to bind 100 percent of non-agricultural tariff lines at an average level that does not exceed the overall average of bound tariffs for all developing countries after full implementation of current concessions (27.5 percent)” (WTO, 2003, TN/MA/W/35/Rev.1, 19. august).

Også forslaget til sektoriell tolleliminering var felles i begge forslagene:

“In addition to the application of the formula, a sector elimination approach is proposed with appropriate flexibilities for developing countries, in order to eliminate and bind all tariffs on products of particular export interest to developing and least-developed country participants. Therefore, the following sectors are proposed: Electronics & Electrical goods; Fish & Fish products; Footwear; Leather goods; Motor Vehicle parts & components; Stones, Gems, & Precious Metals; and

Textiles & Clothing. Members will need to determine the product coverage applicable to these sectors.

10. The sectorial tariff elimination shall be achieved through three phases of equal length. The basis for elimination will be from the bound rates after full implementation of current concessions, or for unbound items, the MFN applied rates in 2001. The tariff reductions will occur in equal annual stages, as follows:

- developed participants and other participants who so decide, shall eliminate tariffs at the end of the first phase;
- other participants shall achieve tariff reduction and elimination as follows: 1) tariff reduction to a proposed level of not more than 10 percent at the end of the first phase; 2) maintain this level during the second phase; and 3) achieve elimination of tariffs at the end of the third phase” (WTO, 2003, TN/MA/W/35/Rev.1, 19. august).

Sett med norske øyne var sektorelimineringsforslaget særdeles bra siden fisk og fiskeprodukter her kunne bli en av sektorene som blir gjort til gjenstand for tolleliminering.

Begge forslagene fra Girard adresserte utviklingslandene og de minst-utviklede landene spesielt. I det reviderte forslaget ble det også lagt inn et nytt forslag som i utgangspunktet tok sikte på å styrke S&D-ordningene i forslaget. Mens utviklingslandene i første forslag hadde muligheten til å ha opp til 5% av tollinjene ubundet, under den forutsetning at disse ikke utgjorde mer enn 5% av den totale verdien av landets import, ble utviklingslandene i det reviderte forslaget gitt to muligheter i et nytt punkt a) nedenfor:

“Taking into account the relevant provisions of the mandate, and the special and differential treatment and "less than full reciprocity" already provided in the elements above, developing and least-developed participants shall have additional provisions as follows:

- a) for developing country participants, longer implementation periods for tariff reductions would be applicable. In addition, they would be given flexibility by a) being able to keep tariff lines unbound or b) not applying formula cuts, to up to 5 percent of tariff lines provided that no more than 1 percent (1 percent of tariff lines providing they do not exceed 1 percent of the Member's imports, calculated for the reference period) could be taken in one HS Chapter.
- b) least-developed country participants shall not be required to undertake reduction commitments, as noted in paragraphs 7, 9, 10, 14, and 15. As part of their contribution to this round of negotiations, they are however expected to substantially increase their level of binding commitments” (WTO, 2003, TN/MA/W/35/Rev.1, 19. august).

I tillegg inneholdt det reviderte forslaget et nytt punkt i forhold til nye medlemsland som kunne få en høyere koeffisient i formelen, lengre implementeringsperioder og en ”’grace period’ which would commence after implementation of current commitments” (WTO, 2003, TN/MA/W/35/Rev.1, 19. august).

Girards første forslag ble drøftet i ”Negotiating Group on Market Access” 26. – 28. mai 2003, og endringene i det reviderte forslaget gjenspeiler på mange måter diskusjonen her. Reaksjonene på forslaget var preget av de ulike landenes utgangsposisjoner. En del land, blant annet Norge, var forholdsvis positive til forslaget. Forslaget ble særlig møtt med skepsis og motstand fra de afrikanske landene. Marokko som snakket på vegne av ”the African Group” argumenterte for at mange av forslagene fra afrikanske land ikke var tatt hensyn til, at forslaget var for ambisiøst og at forslaget ville undergrave disse landenes handelspreferanser under GSP-systemet. Kenya understreket det samme og understreket også behovet for å beskytte egen industri:

”... developing African countries would be forced to undertake dramatic overall tariff cuts that would drastically reduce protection of their fragile industry and lead to firms not withstanding the competition from outside. Consequently, firms would be forced out of the domestic market and de-industrialisation would result” (WTO, 2003, TN/MA/M/8:7).

Ifølge Kenya måtte afrikanske land selv få velge størrelsen og tidpunktet for tollreduksjoner, og de måtte selv få velge om og hvilke tollinjer som skulle bindes. Heller ikke en sektoreliminering var interessant for afrikanske land før en hadde en mer utviklet konkurransekraftig industriell base. Marokko og Kenya fikk støtte fra Mauritius, Nigeria, Egypt, Uganda, og Tanzania.

Videre var det fra de fleste utviklingslandene, med unntak av Chile, stor motstand mot den sektorielle tollelimineringen. Betingelsen for å kunne forfølge et slikt spor fra utviklingslandenes side var at dette ble gjort utelukkende på frivillig basis. Representanten fra Norge stilte seg undrende til denne posisjonen med følgende begrunnelse:

”In practical terms, a voluntary scheme would imply that those Members with the most interesting export markets for exports from developing countries be it textiles, or footwear would have the possibility to opt out, which would make the whole thing useless” ((WTO, 2003, TN/MA/M/8:47).

Både Japan, Sør Korea og Taiwan argumenterte sterkt mot å inkludere fisk og fiskeprodukter som en av sektorene for tolleliminering. Ellers var det uenighet om det meste i modalitetsforslaget, om enn mindre enn i landbruksforhandlingene. Fristen for å bli enige om modaliteter for markedsadgangsforhandlingene 31. mai ble dermed ikke nådd, og heller ikke Girards reviderte forslag greide å forene medlemslandene.

4.6 (August 2003-august 2004): Cancún og “rammeverksfasen”

Som tidligere nevnt ble det forut for Ministerkonferansen i Cancún, 31. august 2003, sirkulert et utkast til Ministererklæring av lederen i Hovedrådet, Pérez del Castillo og Generaldirektøren i WTO, Supachai Panitchpakdi, som tok for seg alle forhandlingsområdene, inkludert markedsadgangsforhandlingene. Under selve ministerkonferansen ble det for markedsadgangsforhandlingene lagt fram et revidert forslag 13. september, utarbeidet av lederen for ministerkonferansen, den Mexicanske utenriksministeren Luis Ernesto Derbez. Både Castillos og Derbez' forslag slo fast at Girards reviderte forslag skulle brukes som referanse ”for the future work of the Negotiating Group”. Formelen i Girards forslag ble imidlertid ikke tatt med, verken av Castillo eller Derbez. Utkastene inneholdt likevel en beskrivelse av de egenskaper formelen skulle ha, egenskaper som i stor grad samsvarte med Girards formel. Videre ble det fastslått en rekke elementer omkring formelen, blant annet:

- “- product coverage shall be comprehensive without a priori exclusions;
- tariff reductions or elimination shall commence from the bound rates after full implementation of current concessions; however, for unbound tariff lines, the basis for commencing the tariff reductions shall be [two] times the MFN applied rate in the base year;
- the base year for MFN applied tariff rates shall be 2001 (applicable rates on 14 November);
- credit shall be given for autonomous liberalization provided that the tariff lines were bound on an MFN basis in the WTO since the conclusion of the Uruguay Round;
- all non-ad valorem duties shall be converted to ad valorem equivalents on the basis of a methodology to be determined and bound in ad valorem terms” (WTO, 2003, JOB(03)/150/Rev.2).⁷⁹

I tillegg ble det i begge forslagene innført et nytt punkt i forhold til bundne tollsatser som gav fritak fra formelreduksjoner i bytte mot å binde tollsatsene:

“We furthermore agree that, as an exception, participants with a binding coverage of non-agricultural tariff lines of less than [35] percent would be exempt from making tariff reductions through the formula. Instead, we expect them to bind [100] percent of non-agricultural tariff lines at an average level that does not exceed the overall average of bound tariffs for all developing countries after full implementation of current concessions” (WTO, 2003, JOB(03)/150/Rev.2).

Videre fastslo begge at den sektorielle tollelimineringen var et ”key element”:

“We recognize that a sectorial tariff component, aiming at elimination or harmonization is another key element to achieving the objectives of paragraph 16 of

⁷⁹ http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min03_e/draft_decl_annex_e.htm.

the Doha Ministerial Declaration with regard to the reduction or elimination of tariffs, in particular on products of export interest to developing countries. We recognise that participation by all participants will be important to that effect. We therefore encourage the Negotiating Group to pursue its discussions on such a component, which includes adequate provisions of flexibility for developing-country participants” (WTO, 2003, JOB(03)/150/Rev.2).

Castillos og Derbez’ forslag var med dette langt svakere på sektoriell tolleliminering enn de tidligere utkastene til Girard. Girards forslag beskrev som nevnt en eliminering av toll i ett trinn for utviklede land og tre trinn for utviklingsland. I Castillos og Derbez’ forslag inngår ”eliminering eller harmonisering”, men de nevner ikke noen tre-trinns prosess, men oppfordrer forhandlingsgruppen til å legge opp til (”encourage”) deltakelse fra alle parter. Alle forslagene legger imidlertid opp til at de minst utviklede landene er unntatt fra å delta i sektortilnærmingen. Forslagene fra Castillo og Derbez nevner imidlertid heller ikke *hvilke* sektorer som skal inngå. Sannsynligheten for en sektoreliminering der fisk og fiskeprodukter inngår ble dermed svekket i Castillos og Derbez’ forslag.

Det var ikke store forskjellene mellom Castillos og Derbez’ forslag. Tekstene er med tre unntak identiske i sin ordlyd. Den første forskjellen mellom Castillos og Derbez’ forslag gjaldt paragraf 7 og fleksibiliteten for utviklingslandene. Begge foreslo at utviklingslandene skulle ha lengre implementeringsperioder for tollreduksjoner. For ytterligere fleksibilitet foreslo Derbez’ et tillegg, punkt a) nedenfor:

“7. We agree that developing-country participants shall have longer implementation periods for tariff reductions. In addition, they shall be given the following flexibility:

- a) applying less than formula cuts to up to [10] percent of the tariff lines provided that the cuts are no less than half the formula cuts and that these tariff lines do not exceed [10] percent of the total value of a Member's imports; or
- b) keeping, as an exception, tariff lines unbound, or not applying formula cuts for up to [5] percent of tariff lines provided they do not exceed [5] percent of the total value of a Member's imports.

We furthermore agree that this flexibility could not be used to exclude entire HS Chapters” (WTO, 2003, JOB(03)/150/Rev.2).

Derbez’ tillegg har sin bakgrunn i at spørsmålet om bundne og ubundne tollsatser også skaper spenninger mellom de utviklingslandene som har bundet sine tollsatser og de som ikke har det. Det opprinnelige forslaget fra Girard ble kritisert for ikke å gi den nødvendige fleksibilitet for utviklingslandene som allerede har bundet 100% av toll linjene (WTO, 2003, TN/MA/W/45). Mangelen på fleksibilitet for denne gruppen ble tolket som en urimelig ”straff” for å ha bundet tollsatsene. I forslaget fra Castillo ble det opprinnelige forslaget derfor endret til en mulighet for å opprettholde 5% ubundne toll linjer eller unndra 5% av toll linjene (produktene) fra formelkutt forutsatt at disse ikke overstiger 5% av den totale importverdien. I forslaget fra Derbez ble dette opprettholdt, men samtidig ble det gitt økt fleksibilitet til utviklingsland som allerede har bundet

100% av toll linjene. Disse kunne velge å anvende mindre kutt enn formelen tilsier for opp til 10% prosent av toll linjene, forutsatt at kuttene ikke utgjør mindre enn halvparten av formelkuttene og forutsatt at disse tarifflinjene ikke overstiger 10% av den totale importverdien.

Castillos og Derbez' forslag videreførte også forslagene om null-for-null, sektoreliminering og krav/tilbud forhandlinger, som supplerende strategier for ytterligere tollreduksjoner. Hvordan disse videre skulle behandles ble ikke spesifisert, men det var muligheter som ble "holdes åpne". For "non-trade barriers" (NTBs), hvor forhandlingene så langt hadde konsentrert seg om å identifisere, drøfte og kategorisere ulike NTBs, fikk partene en frist til 31. oktober 2003 for å notifisere "Non Trade Barriers" (NTBs). Deretter skulle det startes forhandlinger om NTBs.

I Derbez' forslag ble det lagt til ytterligere to paragrafer (paragrafene 15 og 16) som ikke var med i Castillos forslag. Disse var rettet mot henholdsvis de afrikanske landenes og EU tidligere forslag om å avskaffe toll på miljøprodukter:

"15. We recognize the challenges that may be faced by non-reciprocal preference beneficiary Members and those Members that are at present highly dependent on tariff revenue as a result of these negotiations on non-agricultural products. We instruct the Negotiating Group to take into consideration, in the course of its work, the particular needs that may arise for the Members concerned.

16. We furthermore encourage the Negotiating Group to work closely with the Committee on Trade and Environment in Special Session with a view to addressing the issue of non-agricultural environmental goods covered in paragraph 31 (iii) of the Doha Ministerial Declaration" (WTO, 2003, JOB(03)/150/Rev.2).

Sett under ett var norske myndigheter relativt godt fornøyd med modalitetsforslaget i Cancún (Derbez' forslag). Utenriksdepartementet kommenterte dette på følgende måte:

"Tekstforslaget på markedsadgang for industrivarer, inklusive fisk, hvor Norge har sterke offensive interesser, ble fra norsk side ansett som et godt grunnlag for videre forhandlinger. Her var det også en viss uenighet i Cancún, og særlig gjaldt dette omfanget av unntak og overgangsordninger for utviklingsland. Uenigheten her var imidlertid ikke større enn at det sannsynligvis ville vært mulig å komme til enighet dersom resten av teksten hadde vært akseptabel for de ulike grupperingene av land" (Utenriksdepartementet, websider, 2004).⁸⁰

Det er likevel liten tvil om at sektorelimineringen, hvor fisk og fiskeprodukter inngikk i Girards forslag, ble svekket i både Castillos og Derbez' forslag. I fellesforslaget fra Canada, EU og USA fremmet 20. august 2003, det vil si forut for Cancún, ble det også åpnet for videre forhandlinger om hvilke sektorer som skal inkluderes. Etter å ha nevnt "textiles and apparel" som eksempler på sektorer som kunne inkluderes, ble følgende vektlagt: "The sectors, their product coverage and participation will need to be defined"

⁸⁰ <http://www.odin.dep.no/ud/norsk/handelspolitikk/wto/doha/aktuelt/032121-990065/index-dok000-b-n-a.html>.

(WTO, 2003, JOB(03)/163). Det kan derfor ikke utelukkes at fisk og fiskeprodukter kan falle ut av sektortilnærmingen, selv om det skulle åpnes for en sektoreliminering. Gitt at formeltilnærmingen har vært den viktigste strategien for Norge i markedsadgangsforhandlingene, er konsekvensene av dette usikkert. Det er mulig at en formeltilnærming for tollreduksjoner for alle toll-linjer på tvers av sektorer og varegrupper vil ivareta de norske interessene knyttet til fisk og fiskeprodukter. Faren for at fisk og fiskeprodukter kan falle ut også her er imidlertid til stede. Sett fra norsk fiskerinærings side er heller ikke den økte fleksibiliteten for utviklingslandene nødvendigvis godt nytt, siden det er her tollsatsene på fisk og fiskeprodukter er spesielt høye.

Selv om utviklingslandene ble gitt økt fleksibilitet i Cancún, var det relativt sterk kritikk fra enkelte land og andre hold, blant annet NGOer, over behandlingen av utviklingslandene i markedsadgangsforhandlingene. Kritikerne argumenterte for at fleksibiliteten ikke var stor nok og at en ikke-lineær formel først og fremst ville ramme utviklingslandene. Sammenliknet med landbruksforhandlingene var dette likevel å betrakte som en "mild bris". Det er derfor mulig at Utenriksdepartementets vurdering om at det sannsynligvis ville vært mulig å komme til enighet i markedsadgangsforhandlingene i Cancún var en riktig vurdering. Likevel er det på det rene at fremdriften i markedsadgangsforhandlingene i denne fasen var langt mindre enn i landbruksforhandlingene. Sammenliknet med landbruksforhandlingene var det knapt nok reelle forhandlinger å spore i markedsadgangsforhandlingene, og noe av det skyltes nettopp landbruksforhandlingene.

5. Sammenbruddet i Cancún, sakskoplinger og allianser

Denne forhandlingsrundens fokusering på utviklingslandenes interesser gjennom "the Doha Development Agenda", har fra starten av satt sitt preg på de fleste forhandlingsområdene. Utviklingslandene utgjør som tidligere nevnt det store flertallet av medlemslandene i WTO. Sett fra utviklingslandenes side har forhandlingene, og landbruksforhandlingene spesielt, vært preget av en tosidig kamp: I positiv forstand en kamp om utviklingslandenes "gunst", og i negativ forstand forsøk på å splitte utviklingslandene langs det som har vært antatt å være deres sprikende interesser. Innenfor rammen av en "single undertaking" har dette i stor grad utspilt seg som en kamp om sakskoplinger: Hvilke saker som skal legges til eller trekkes fra, og hvilke saker som skal koples eller ikke koples.

Årsakene til sammenbruddet i forhandlingene i Cancún er sammensatt. Den utløsende årsaken til sammenbruddet var likevel forsøket på å tvinge gjennom forhandlinger på alle fire "Singapore Issues" og stor avstand mellom partene i landbruksforhandlingene. Også på andre områder var imidlertid avstanden mellom partene stor. Hendelsene forut for og under Ministerkonferansen i Cancún førte til at det oppsto en rekke nye grupperinger og allianser mellom medlemsland, mens gamle allianser ble svekket. De nye alliansene oppsto i forhold til to forhandlingsområder: landbruk og "the Singapore Issues". I markedsadgangsforhandlingene har det ikke, som i landbruksforhandlingene, oppstått allianser av like stor betydning. Det er imidlertid en gruppe som kalles "Friends of ambition" hvor en rekke land som USA, Australia, Canada, Japan, Hong Kong, New Zealand, Norge, Chile, Costa Rica, Singapore og Sveits inngår, det vil si land med offensive interesser i markedsadgangsforhandlingene.⁸¹

Hvem motparten er i disse forhandlingene, er imidlertid ikke like klart som på landbrukssiden. Enkelte utviklingsland har ønsket å "overføre" alliansene på landbruk også til markedsadgangsforhandlingene, og en rekke G20 land, som Argentina, Brasil, Kina, Colombia, India, Indonesia, Malaysia, Filippinene, og Venezuela, har tatt til orde for at prinsippet om ikke-resiprositet ("less than full reciprocity in reduction commitments"), skal legges til grunn i markedsadgangsforhandlingene. Disse omtales som "mini G20" i markedsadgangsforhandlingene. Likevel er interessene blant disse landene mer sprikende, og det viktigste for "mini G20" har vært å sørge for at enhver bevegelse i markedsadgangsforhandlingene knyttes til bevegelser i landbruksforhandlingene. Det er imidlertid et interessant spørsmål om utviklingslandenes allianser på landbruk etter hvert vil få større konsekvenser også i markedsadgangsforhandlingene.⁸²

81 Bridges Weekly Trade News Digest, Vol. 8, No 13, 8 April 2004.

82 Bridges Weekly Trade News Digest, Vol. 8, No 13, 8 April 2004.

Sammenbruddet i Cancún, sakskoplinger og nye allianser fikk stor betydning for forhandlingene og selve innholdet i ”julipakken”. I det følgende skal vi derfor drøft disse forholdene etter tur før vi går nærmere inn på ”julipakken”. Vi begynner med en analyse av sammenbruddet i Cancún og de sakskoplingene som fikk betydning for utfallet. Deretter ser vi nærmere på utviklingen av allianser forut for og under Cancún. Til slutt ser vi på den nasjonale alliansedebatten i Stortinget som kom som en følge av de nye alliansene i WTO.

5.1 Cancún og sakskoplinger

Da sammenbruddet i forhandlingene kom i Cancún, var det knyttet til flere forhold. Hovedårsakene til sammenbruddet er allerede nevnt: forsøket på å tvinge gjennom forhandlinger på alle fire ”Singapore Issues” (handel og investeringer, handel og konkurransepolitikk, offentlige anskaffelser og handelsforenkling), og stor avstand mellom partene i landbruksforhandlingene. Også sakskoplinger spilte en stor rolle i sammenbruddet i Cancún, selv om sammenbruddet kunne ha kommet uten sakskoplinger. Avstanden mellom partene i enkeltspørsmål var så stor, at dette alene kunne vært tilstrekkelig til å få forhandlingene til å bryte sammen.

”The Singapore Issues” er et godt eksempel. Disse har vært omstridt i en årrekke i GATT/WTO. EU, Japan, Sør Korea og Sveits har vært de fremste pådriverne for å starte forhandlinger på disse temaene, mens motstanden fra utviklingslandene mot å starte slike forhandlinger har vært massiv. ”The Singapore Issues” kom med i Doha-mandatet for de pågående forhandlingene, men kun som et *mulig* forhandlingsområde. I Doha-mandatet ble det uttrykkelig slått fast under alle de fire temaene at ”forhandlingene vil finne sted etter Ministerkonferansens femte sesjon [Ministerkonferansen i Cancún], på grunnlag av en beslutning om forhandlingsregler som skal treffes ved uttrykkelig konsensus under sesjonen”. I Doha-mandatet var med andre ord videre forhandlinger på disse områdene betinget av en eksplisitt konsensus, og utviklingslandene skaffet seg gjennom dette en mulighet til å blokkere denne delen av Doha-mandatet.

Innenfor rammen av en ”single undertaking” er likevel sakskoplinger et av de viktigste virkemidlene de ulike aktørene har i forhandlingene. Analytisk kan en skille mellom to typer sakskoplinger: interne og eksterne sakskoplinger. Interne sakskoplinger er koplinger innenfor hvert forhandlingsområde. Eksempelvis representerer kravet til et balansert utfall mellom intern støtte, markedsadgang og eksportkonkurranse i landbruksforhandlingene, en intern sakskopling gjennom et krav om at disse tre må balanseres mot hverandre i en ny landbruksavtale. Utenriksminister Jan Petersen argumenterte i sin redegjørelse til Stortinget, 26. oktober 2004 om ”julipakken”, for at den egentlige årsaken til sammenbruddet var uenighetene i landbruksforhandlingene og interne sakskoplinger her:

”Den egentlige årsaken var likevel motsetningene på landbruksområdet. USA og EU, som er store eksportører av landbruksprodukter, ønsket ikke å redusere sine subsidier med mindre de fikk økt adgang til viktige utviklingslandsmarkeder som motytelse. En ny gruppe utviklingsland, med sentrale aktører som Brasil, Sør-

Afrika, Kina og India i spissen - den såkalte G20-gruppen - kom for første gang på banen i Cancún og krevde både omfattende markedsadgang til industrilandene og større reduksjoner i industrilandenenes handelsvridende støtte, samtidig som de var lite villige til å åpne sine markeder”.

I tillegg var det også eksterne sakskoplinger som bidro til sammenbruddet. En ekstern sakskopling er en kopling av to ulike forhandlingsområder som for eksempel landbruks- og markedsadgangsforhandlingene. Avhengig av de ulike landenes interesser er det noen sakskoplinger som er ønsket og andre som forsøkes unngått. For EU og de andre landene som har stått sterkest på for å få i gang forhandlinger på ”the Singapore Issues”, har konsesjoner fra andre land på dette området vært en mulighet til å gi konsesjoner på andre områder. I South Centre sin analyse av mulige sakskoplinger mellom ulike forhandlingsområder innenfor Doha-mandatet beskrives handel og investeringer på følgende måte⁸³:

”Most likely, demandeurs of this issue would make a link with agriculture negotiations conditioning any concessions to developing countries in those negotiations to their agreement on starting negotiations on investment and other Singapore Issues. The same could happen with issues related to implementation” (South Centre, Analytical Note, 2003a).

I samme notat knyttet South Centre denne sakskoplingen særlig til eksportsubsidier i landbruksforhandlingene. I Cancún ble imidlertid aldri denne konsesjonen gitt. Likevel er det som allerede nevnt langt fra sikkert at utviklingslandene hadde vært villige til å inkludere forhandlinger på alle de fire ”Singapore Issues”, selv om EU og eller andre land hadde gitt mer på landbruk i Cancún. Nå ble dette heller aldri en mulighet. Lederen for Ministerkonferansen, Mexicos utenriksminister Derbez, valgte på ministerkonferansens femte dag først å avklare spørsmålet om forhandlinger på ”the Singapore Issues”, isteden for å forsøke å komme fram til enighet på landbruk og andre områder. Selv om forhandlingene denne dagen medførte en viss bevegelse, blant annet sa EU seg villig til å droppe handel og investeringer og handel og konkurransepolitikk, gjorde denne rekkefølgen det vanskelig for utviklingslandene å gi konsesjoner på dette

83 South Centre ble etablert 31. juli 1995 av en rekke utviklingsland gjennom en egen avtale landene imellom. Senteret er et ”intergovernmental body” og ledes i dag av tidligere Generalsekretær i FN, Boutros Boutros-Ghali, fra Egypt. South Centre har 48 land som medlemmer. Målet er gjennom teknisk støtte, økt samarbeid og ”policy-oriented research and analysis”, å utvikle solidaritet, bevissthet, kunnskap og forståelse mellom utviklingslandene. South Centre har også som mål å bidra til å koordinere utviklingslandenes deltakelse og posisjoner, blant annet i WTO-forhandlingene, gjennom ”policy-oriented research and analysis”. Følgende land er medlemmer i South Centre: ”Algeria, Angola, Barbados, Benin, Bolivia, Brazil, Burundi, Cambodia, Cape Verde, China, Colombia, Cote d'Ivoire, Cuba, Egypt, Gabon, Ghana, Guyana, Honduras, India, Indonesia, Iran, Iraq, Jamaica, Jordan, Korea D.P.R., Libya, Malawi, Malaysia, Mali, Micronesia, Morocco, Mozambique, Namibia, Nigeria, Pakistan, Panama, Philippines, Serbia and Montenegro, Seychelles, Sierra Leone, South Africa, Sri Lanka, Sudan, Suriname, Tanzania, Uganda, Vietnam, Zimbabwe” (<http://www.southcentre.org/membercountries.htm>).

området når landbruk ennå ikke var avklart.⁸⁴ Lederen for Sør Afrikas forhandlingsdelegasjon i Genève, Faizel Ismail, vektlegger i tråd med dette både prosess og substans i sin forklaring av sammenbruddet:

“To correctly evaluate the conference we should consider both *process* and *substance*. With regard to the process, the failure to meet important deadlines in the Doha work programme contributed significantly to the inadequate preparation for Cancun. That programme was finely balanced – development issues first (S&D, implementation, TRIPs and public health), then agricultural modalities, followed by non-agricultural market access – and only then a decision to be taken on the Singapore issues (Ismail, 2004).

I forhold til substansen i forhandlingene er det særlig landbruk som vektlegges av Ismail:

“As far as the *substance* is concerned, the EU-US joint text – reflecting a bilateral compromise that accommodated both countries’ protectionist policies – put into question the continued commitment of the two major subsidisers to the high ambitions set by ministers in Doha. This, in turn, threatened to undermine the fundamental development promise of the Doha ‘Development Agenda’ (DDA). That work programme, including new negotiations, must be seen in the context of the failure of previous rounds to adequately address the issues of equity and balance – and indeed their persistent failure to provide genuine market access for products of interest to developing countries – including textiles and agriculture. It was this unfinished business that the DDA needed to address” (Ismail, 2004).

Foruten landbruk og ”the Singapore Issues” framhever South Centre også markedsadgangsforhandlingene som et tredje område hvor utviklingslandene uttrykte sterk misnøye i Cancún. På det uformelle møtet i ”Heads of delegation” (HOD), 13. september 2003, kom det ifølge South Centre (2003b:6) kritikk mot ”the high level of ambition seen in the text on NAMA with respect to the tariff cutting formula used and the extent of commitments to sectoral initiatives”. Substansiell uenighet om ”the Singapore Issues”, landbruk og markedsadgangsforhandlingene, er på denne bakgrunn viktige årsaker til sammenbruddet. I tillegg er det verdt å nevne den generelle misnøyen blant utviklingslandene i forhold til Uruguay-runden, implementeringsspørsmålene, S&D-ordninger, hvordan forhandlingene foregikk i praksis på ministerkonferansen (særlig bruken av ”green rooms”) og bomullsinitiativet som kom forut for Ministerkonferansen. Ser en forhandlingsområdene i lys av sakskoplinger kan sammenbruddet også forklares som et mislykket forsøk på en sakskopling hvor i hovedsak EU, Japan og Sør Korea forsøkte å tvinge gjennom ”the Singapore Issues”, uten at en hadde gitt nok på landbruk, og hvor en krevde for mye av utviklingslandene i markedsadgangsforhandlingene.

84 Ifølge en pressemelding fra ActionAid 13. september 2003, var det også tydelig uenighet innad i EU om ”the Singapore Issues”: ”On the contentious issue of investment, Sweden, the Netherlands, Belgium and Ireland have said they do not consider negotiations to be a priority for Cancún. Germany’s development minister has reiterated her sympathy with developing countries’ resistance to the EU’s agenda” (<http://www.ictsd.org/ministerial/cancun/docs/actionaidpressreleaseEU.pdf>).

Også andre sakskoplinger spilte en rolle i sammenbruddet i Cancún. Når utenriksminister Jan Petersen i tråd med Ismail hevder at ”Doha-runden står og faller med landbruk” (Petersen, Utenrikspolitisk redegjørelse, Stortinget, 27. januar 2004), henger det også sammen med at landbruksforhandlingene er koplet til andre spørsmål enn ”the Singapore Issues”. South Centre (2003a) sin analyse av mulige ønskelige, og ikke ønskelige sakskoplinger, gir et godt bilde av kompleksiteten i forhandlingene og hvilke strategiske føringer som (muligens) legges til grunn av en rekke utviklingsland. Disse sakskoplingene er imidlertid ikke bare forbeholdt utviklingslandene. I stor grad vil de gjelde med motsatt fortegn for utviklede land, selvfølgelig med variasjoner blant både utviklingsland og utviklede land. I South Centre sin analyse av sakskoplinger er landbruksforhandlingene koplet til så å si samtlige forhandlingsområder: S&D-ordninger og implementeringsspørsmålene, immaterielle rettigheter (TRIPs), tjenesteforhandlingene (GATS), markedsadgangsforhandlingene (NAMA), subsidier og anti-dumping og ”the Singapore Issues”. For utviklingslandenes del er det, ifølge South Centre, enkelte av disse sakskoplingene som bør brukes aktivt, mens andre bør unngås. Særlig gjelder dette for S&D-ordninger som primært *ikke* bør koples til andre saker:

”The successful conclusion of provision-specific S&D review should not be linked to any other issue on the Doha Agenda. This has been the objective of developing countries and the intent behind relevant Doha texts and deadlines. But the lack of progress and the current stalemate on this issue means that some developed countries will try to link progress on this issue with developments on other issues. The approaching deadlines on agriculture, and non-agriculture market access, modalities, and services initial offers can be used by them. This applies as well to the status of Singapore Issues if S&D provision-specific review continues till that date” (South Centre, 2003a).

Subsidiært åpner South Centre likevel for at dette kan brukes aktivt av utviklingslandene i forhandlingene:

”On the other hand, will it be feasible and desirable for developing countries to link the lack of progress on S&D review with either better results on issues of interest to them (e.g., TRIPS) or stalling any progress on Singapore Issues?” (South Centre, 2003a).

For Norges del, i forhold til koplinger mellom landbruks- og markedsadgangsforhandlingene (inkludert fisk og fiskeprodukter), så var disse lenge fraværende i forhandlingene. Opp mot Ministerkonferansen i Cancún ble imidlertid markedsadgangsforhandlingene i økende grad knyttet direkte til utfallet av landbruksforhandlingene. I møtet i *Negotiating Group on Market Access*, 26. – 28. mai 2003, ble disse eksplisitt koplet av 5 land: Thailand, Egypt, Argentina, Uruguay og Filippinene (WTO, 2003, TN/MA/M8) (Alle unntatt Uruguay er for øvrig medlemmer av G20, mens Filippinene er medlem i både G20 og G33). Filippinene argumenterte for at “the essential linkage of non-agricultural negotiations to agriculture negotiations should never be lost” (WTO, 2003, TN/MA/M8, s 36). Uruguay analyserte den foreslåtte formelen i markedsadgangsforhandlingene ut fra følgende forhold: “...on the understanding that the same level of ambition would prevail in other areas of the negotiations, particularly in agriculture” (WTO, 2003, TN/MA/M8, s. 33).

Argentina uttrykte i klartekst at de la spesiell vekt på landbruk og argumenterte for “positive linkages” i følgende betydning: “... strong advances in agriculture would lead to equally strong advances in non-agricultural products”, innenfor rammen av en ”single undertaking” (WTO, 2003, TN/MA/M8, s. 30). Thailand argumenterte for at det var vanskelig ”if not impossible for Thailand to accept such elements [formelen og sektoreliminering, inkludert fisk og fiskeprodukter] without knowing the level of ambition in the agricultural negotiations” (WTO, 2003, TN/MA/M8, s. 13). Disse posisjonene i markedsadgangsforhandlingene bekrefter at landbruksforhandlingene, som i Uruguay-runden, var og er en nøkkel for fremdrift på andre områder. Samtidig innebar dette at landbruks- og markedsadgangsforhandlingene ble tett koplet sammen i WTO forhandlingene, enten Norge ville det eller ikke.

5.2 Etablering av nye og konsolidering av gamle allianser

Allianser blant utviklingslandene er ikke nytt i GATT-sammenheng. I forberedelsene til Uruguay-rundeforhandlingene eksisterte det en gruppe bestående av 10 land som hadde som sitt fremste mål å blokkere forhandlinger på nye områder, særlig tjenester, i en ny forhandlingsrunde. Narlikar (2002:489) beskriver denne gruppen slik:

”The prenegotiation phase (1982-86) of the Uruguay Round marks a turning point in the history of coalition formation among developing countries. It remobilized the Informal Group of developing countries into its most formalized incarnation, the G-10. (In its hard-line form, the G-10 included the Big Five – Argentina, Brazil, Egypt, India, and Yugoslavia – along with Cuba, Nigeria, Nicaragua, Peru and Tanzania)”.

Også andre grupperinger var aktive i denne fasen, inkludert en gruppe som gikk under navnet G-20. Dette var en forhandlingskoalisjon og ikke bare en ”blokkerings”-koalisjon som G-10. Medlemmer i gruppen var Bangladesh, Chile, Elfenbenskysten, Colombia, Hong Kong, Indonesia, Jamaica, Sør Korea, Malaysia, Mexico, Pakistan, Filippinene, Romania, Singapore, Sri Lanka, Thailand, Tyrkia, Uruguay, Zambia, og Zaire. Denne gruppen av utviklingsland utviklet også et samarbeid med en gruppe for det meste bestående av små industrialiserte land, G-9. Denne gruppen besto av Australia, Østerrike, Canada, Finland, Island, New Zealand, Norge, Sverige og Sveits. Samarbeidet mellom G-20 og G-9, som ble ledet av Colombia og Sveits, fikk navnet ”the Café au Lait Group”. I ulike senere varianter gikk den under navn som ”Hotell de la Paix Group”, ”the Friends of Services Group” og ”Rolle Group” (Narlikar, 2002:490).

”The Café au Lait Group” var i motsetning til G-10 ”issue-based” og deltok aktivt i den innledende forhandlingsfasen. Ingen av disse grupperingene overlevde imidlertid. De spilte heller ingen sentral rolle i Uruguay-rundeforhandlingene og har heller ingen resultater å vise til i ettertid. Det viktigste med ”The Café au Lait Group” var ifølge Narlikar (2002:500) at gruppen, i motsetning til G-10, forsøkte å spille en konstruktiv rolle i forhandlingene og ikke bare blokkere forhandlingsagendaen, slik utviklingsland ofte hadde forsøkt tidligere, med lite hell. I Uruguay-runden ble dermed utviklingslandene som gruppe i stor grad spilt ut over sidelinjen. Allianser mellom

utviklingslandene er dermed ikke noe nytt i seg selv. Det nye med alliansene fra Cancún er styrken, bredden og dybden i disse alliansene. Ifølge en rapport fra South Centre, skrevet av Bernal et al. (2004), representerte Cancún et gjennombrudd for utviklingslandene i WTO-sammenheng:

“The Cancún Ministerial Conference of the WTO can be regarded as an important milestone in the political development and maturity of South-South alliances in the multilateral trading system. These alliances covered almost all developing country members of the WTO; worked at several levels; included both formal and informal issue-based coalitions; and encompassed an interesting mix of both old and new alliances” (Bernal et al., 2004:xi).

Nye allianser som kan knyttes til landbruksforhandlingene i Cancún er G20, G33 og ”The Grand Alliance”, noen ganger også kalt G90. Allianser som ble konsolidert under Cancún var G10 (”Friends of multifunctionality”) hvor blant annet Norge inngår, og alliansen mellom EU og USA. En allianse som ble svekket i Cancún, var Cairns-gruppen.

Av de nye grupperingene er det utvilsomt G20 som blir ansett som den viktigste aktøren, av flere grunner. G20 representerte en ny allianse av utviklingsland på tvers av tidligere skillelinjer. En rekke utviklingsland fra Cairns-gruppen med offensive landbruksinteresser (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Filippinene, Guatemala, Paraguay, Sør Afrika, Thailand) slo seg sammen med utviklingsland som i utgangspunktet ikke har offensive interesser på landbruk (Kina, India, Cuba, Egypt, Ecuador, El Salvador, Mexico, Nigeria, Pakistan, Peru og Venezuela).⁸⁵ En bredere allianse ble sett som en helt nødvendig forutsetning for å lykkes i denne runden av disse Cairns-landene, og forslaget fra G20 åpnet for S&D-ordninger som Cairns-landene som gruppe tidligere har vært motstandere av. Tussie (2004:4) beskriver forskjellene mellom Cairns og G20 på følgende måte:

“There is a sharp contrast in the agenda and operating procedures of these groups. The Cairns Group had traditionally made a strong pitch for first best, all inclusive liberalization. *Cancun’s G20* has taken a more pragmatic approach, taking into consideration the serious bottlenecks for “first best” policies, especially in developing countries.”

Denne nye alliansen (selvfølgelig litt avhengig av hvem som til enhver tid er med) representerer over halvparten (51 %) av jordens befolkning, og 63 % av jordens bønder (Riley, 2003). Som det også fremgår av medlemslandene, er det flere tunge, sterke land som inngår i alliansen, med Kina, India, Brasil, Argentina, Mexico og Sør Afrika som de viktigste landene av de som har vært med hele veien. Særlig Brasil og India har vært brobyggerne på tvers av tidligere skillelinjer, sammen med Indonesia og med Kina som en sterk støttespiller.⁸⁶ Per dags dato synes det som om det for første gang er dannet en mer stabil slagkraftig allianse blant utviklingslandene, med betydelig forhandlingsstyrke

85 www.peoplesfoodsovereignty.org/docs/docs-index.htm.

86 Intervju i Genève 2004.

og utredningskapasitet. Det vil si evne til å gjøre tekniske beregninger og vurdere konsekvensene av andres forslag, og å utarbeide egne forslag med tyngde i forhandlingene.⁸⁷ G20 representerer et nytt tyngdepunkt i landbruksforhandlingene, med tilsynelatende større legitimitet enn Cairns-landene. Cairns-gruppen ble ifølge en representant fra et Cairns-land sett på som en "exclusive club of rich developed and developing countries". G20 forskyver tyngdepunktet i WTO i en retning som øker avstanden til Norge og de andre landene som vektlegger "non-trade concerns", for utviklede land vel å merke. Ifølge enkelte lands representanter endret G20 "the power play amongst nations in WTO".

G20-gruppen oppsto på mange måter som en direkte følge av fellesforslaget fra EU og USA. Samtidig var det et vesentlig moment at Cairns-gruppen, med Australia i spissen, mer eller mindre ble handlingslammet i denne fasen og ikke greide å reagere på EU og USAs "joint text". Som en representant sa det: "Cairns greide ikke å levere når det krevdes som mest på et kritisk stadium i forhandlingene". Dette til stor skuffelse for Cairns-land som Brasil og andre som ble provosert av EU og USAs felles forslag.⁸⁸ Blant medlemsland i G20 som også er medlemmer i Cairns, er det en viss uenighet omkring hvorvidt Cairns-gruppen er blitt svekket eller ikke som følge av opprettelsen av G20. Et medlem av Cairns mente Cairns-gruppen representerte en betydelig utredningskapasitet, men at den var svekket politisk. G20-alliansen blir tillagt betydelig vekt av både medlemsland og motstandere.⁸⁹

Det er liten tvil om at både USA og EU så den nye G20-alliansen som et betydelig problem i forhandlingene. Begge gjorde sitt til å begynne med for å prøve å splitte alliansen. Særlig USA reagerte negativt, og flere land og en rekke NGOer rapporterer om bruk av relativt ufine metoder som direkte trusler ("arm-twisting") og telefoner fra høyeste hold i USA (President George W. Bush) for å få land til å forlate alliansen (ActionAid, 2004:13). El Salvador forlot alliansen allerede under Ministerkonferansen i Cancún, 12. september 2003. Indonesia sluttet seg imidlertid til G20 på Ministerkonferansens siste dag, 14. september 2003 (South Centre, 2003b). ICTSD (2003) beskriver behandlingen av G20 landene på følgende måte:

"The G-20, which had originally been set up specifically to create a developing country counterweight to the new EU-US framework initiative, has been under much pressure since its formation end of August to maintain its membership. In particular, the US appears to have made strong efforts to split the developing country alliance by linking the issue of G-20 membership to the question of whether or not to negotiate with the respective country a bilateral free trade agreement (FTA). As a result, the Andean countries Colombia and Peru left the alliance in early October, both of which will officially be launching bilateral trade negotiations with the US. Also Guatemala, El Salvador and Costa Rica officially withdrew their G-20 membership, and all three are currently negotiating a bilateral trade accord under the

87 Intervju i Genève 2004.

88 Intervju i Genève 2004.

89 Intervju i Genève 2004.

US - Central American Free Trade Agreement (CAFTA) negotiations. Nevertheless, the grouping has by now managed to maintain its core membership spearheaded by the three giants Brazil, China and India” (ICTSD, 2003:37).

Siden G20 består av land med både offensive og defensive interesser på landbruk, ble det stilt spørsmålsteget ved om G20-alliansen i det hele tatt ville overleve ministerkonferansen i Cancún, og enda mer om alliansen ville kunne vedvare over tid. Alliansen holdt likevel sammen trass i mer eller mindre bevisste forsøk på å splitte den, mye takket være Brasil. Bernal et al. (2004:19) fremholder at:

“The G-20 maintained a strong negotiating position in Cancún. The alliance, for the most part, held together in spite of attempts to break its unity. In fact, the second revised draft Ministerial Declaration presented by the Chairman of the Conference on 13 September 2003 could have caused the alliance to collapse due to improvements on market access meant to please exporting countries, including Brazil but disliked by India. The text did not include any reference to differentiation among developing countries, which was one of the provisions in the EC/U.S. joint text that helped to create the developing country coalition. However, Brazil showed leadership and instead of settling for shortterm benefits in market access joined forces with India in order to keep the alliance together and even went on to propose a new formula for market access that took into account India’s and other developing countries’ domestic agricultural protection concerns. This certainly strengthened the coherence and confidence within the alliance”.

Siden Cancún har alliansen vist seg både levedyktig og handlekraftig trass i ulike interesser mellom landene. Alliansen er også blitt ”institusjonalisert” gjennom regelmessige møter på ministernivå. USA og EU synes etter hvert til dels å ha akseptert G20 som en konstruktiv motpart i forhandlingene, og G20-alliansen kom til å spille en sentral rolle i fremforhandlingen av den såkalte ”Julipakken” i 2004.

Andre allianser som oppstod i Cancún, var G33 og G90, eller ”the Grand Alliance” mellom ”African Union, ACP [African, Caribbean and Pacific states], least developed countries”. “The Grand Alliance” refererer blant annet til det felles forslag som ”AU, ACP, LCD”-landene fremmet 12. september 2003 (WTO, 2003, WT/MIN(03)/W/17, ICTSD, 2003, 2004). Denne grupperingen består av African Union med 54 medlemsland, 79 ACP-land⁹⁰ (de landene som har signert ”The Cotonou Agreement”

90 ACP-landene beskrives på følgende måte av Bernal, et al. (2004): “The African, Caribbean and Pacific Group of States (ACP Group) was established by the Georgetown Agreement in the year 1975. Although closely linked to the framework created by the Lomé Convention of cooperation between the ACP countries and the EU of the time, the ACP Group gained through this treaty its own and independent identity. The objectives of the Group include among others, to assure the realization of the objectives of the cooperation framework with the EU, currently reflected in the Cotonou Agreement, as well as to promote and strengthen the solidarity within the ACP Group and define and maintain joint positions before the EC on issues of interest to the members of the Group ... Over the years, the identity of the Group has strengthened.”

med EU)⁹¹ og 49 MUL-land.⁹² Det er imidlertid stor overlapp mellom disse gruppene og 31 land er medlemmer av alle tre. Det er til sammen 94 land i disse tre gruppene, hvor 61 er medlemmer av WTO (Bernal, et al., 2004).⁹³ I motsetning til G20 spilte ”the Grand Alliance” inn forlag på de fleste forhandlingsområdene i Cancún:

“The group of ACP states, the African Union, and the LDCs had come prepared with their negotiating position on all the issues on the agenda of the Cancún Ministerial Conference. These positions were in many cases common to all the three groups. Hence the common agenda of the grand alliance was not limited to only a limited set of issues -- for example the AU, ACP, and LDCs forged common positions during Cancún on non-agricultural market access, development issues, agriculture, and on Singapore issues. In fact, a large common agenda allowed various sub-groups of countries within the grand alliance to take the lead on the issues of main interest and concern to them with the support of the whole group. This was the pooling of agenda items, technical resources and negotiating strengths” (Bernal, et al. 2004:25).

I forhandlingene, og da ikke bare i landbruksforhandlingene representerte ”the Grand alliance” en bemerkelsesverdig ny allianse. Det var første gang i historien at denne

91 ”The Cotonou Agreement” erstattet ”the Lomé Convention” i 2000. Avtalen mellom EU og ACP-landene har følgende formål: “In sub-Saharan Africa, and in most of the Caribbean and Pacific islands which belong to the ACP group, almost half the people live in conditions of absolute poverty, forced to survive on less than \$ 1 a day. This situation is the consequence both of serious economic problems and of considerable political instability ... The new ACP-EC partnership seeks to create a more favourable context for sustainable development and poverty reduction, and to reverse the processes of social, economic and technological marginalisation. Political dialogue between the Community and each of the partner States (or regions) will play a key role in determining the nature and objectives of the assistance provided. The Agreement is based on respect for human rights, democratic principles and the rule of law, and on good governance. It also establishes special consultation procedures and appropriate sanctions for dealing with human rights violations and serious corruption ... Through a EUR 13.5 billion European Development Fund covering the Agreement's first five years, the Community will support the ACP governments in their attempts to create a balanced macro-economic context, expand the private sector and improve both the quality and coverage of social services ... The Agreement is valid for a period of 20 years” (<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/00/640&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>).

92 Følgende land er listet av ActionAid (2004:9) som medlemmer av G90: “The exact membership of the G90 is currently under debate. In its original form, the G90 was understood to represent the alliance between African Union, LDC and ACP members of the WTO (its total membership numbering less than 90 as a result of overlap between the different blocs). On this understanding, the G90 comprises the following 60 WTO member countries: Angola, Antigua and Barbuda, Bangladesh, Barbados, Belize, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cameroon, Central African Republic, Chad, Congo, Côte d'Ivoire, Cuba, Djibouti, Dominica, Dominican Republic, Egypt, Fiji, Gabon, Gambia, Ghana, Grenada, Guinea, Guinea Bissau, Guyana, Haiti, Jamaica, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maldives, Mali, Mauritania, Mauritius, Mozambique, Myanmar, Namibia, Nepal, Niger, Nigeria, Papua New Guinea, Rwanda, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent and Grenadines, Senegal, Sierra Leone, Solomon Islands, South Africa, Suriname, Swaziland, Tanzania, Togo, Tunisia, Uganda, Zambia and Zimbabwe”. Nepal ble WTO-medlem nummer 147 23. april 2004. I tillegg er Kambodia på vei til å bli medlem i WTO og forventes å bli med i G90.

93 I tillegg er 34 land medlemmer av både MUL og ”African Union”, 47 land er medlemmer av både ”African Union” og ACP og 36 land er medlemmer både av ACP og MUL (Bernal et al., 2004:23:fn. 20).

gruppen, som omfatter verdens fattigste land, leverte felles forslag. Forslaget på landbruk var også langt mer offensivt enn det mange av medlemslandene tidligere hadde levert (ICTSD, 2004). Ser en forslaget fra "the Grand Alliance" i lys av forslaget fra G20, er likhetene mellom forslagene betydelig større enn forskjellene. Det er først og fremst nyanser i synet på markedsadgang i utviklingsland og vektleggingen av GSP-systemet som skiller G90 fra G20. I forslaget fra "AU/ACP/LDC"-landene er følgende et sentralt krav:

"We reiterate the vital importance of long standing trade preferences for AU/ACP/LDC states and call on WTO members to provide for the maintenance and security of such preferences through flexible rules and modalities based on development needs. Accordingly, we call for the Framework on Agriculture to incorporate relevant proposals from the Harbinson Text as well as development of a compensatory mechanism to address erosion of preferences for these countries (WTO, 2003, WT/MIN(03)/W/17).

"The Grand Alliance" blir som nevnt også kalt G90 (Bernal, et al. 2004:26:fn.23, se for eksempel Matthews 2003, WTO 2004:85). G90-alliansen henspeiler imidlertid ifølge Bernal et al. (2004:20), i utgangspunktet til en allianse rettet mot forsøkene på å inkludere "the Singapore Issues" i forhandlingene, selv om AU/ACP/LDC-landene også her var aktive:

"Singapore issues became the fulcrum around which the creation of the largest developing country issue-based alliance revolved during the Cancún Ministerial Conference. This alliance was informally called the "G-90" because it counted approximately the same number of WTO Members as its members. It included Botswana, China, Cuba, Egypt, India, Indonesia, Jamaica, Kenya, Malaysia, Nigeria, the Philippines, Tanzania, Venezuela, Zambia, and Zimbabwe, and WTO Members that belonged to the following groups: LDCs (represented by Bangladesh) and CARICOM (represented by Jamaica). In addition, the AU-ACP-LDC Alliance also played a key role, working closely together with the G-90, in opposing Singapore issues at the Cancún Ministerial Conference" (Bernal, et al., 2004:20).

G90-alliansen knyttet til "Singapore Issues" vurderes imidlertid mer som en *ad-hoc* konstruksjon enn en forhandlingspart. Gruppen oppsto mer eller mindre under selve Ministerkonferansen i Cancún uten en formel struktur. Gruppen ble styrket av at Malaysia tok lederskapet, at den representerte et stort antall land, at den hadde aktiv støtte fra NGOer og i tillegg at den hadde en løs struktur som gjorde at den krevde lite tid og ressurser av landene som var med. Dette gjør det imidlertid vanskelig ifølge Bernal et al. (2004:23) å kopiere denne modellen, og den synes best egnet til å blokkere saker, heller enn til å drive regulære forhandlinger på et gitt tema.

I ettertid er det "The Grand Alliance" som har fått betegnelsen G90. G90 tilskrives ikke den samme tyngde og utredningskapasitet som G20-gruppen, men også G90 blir en viktig aktør i de videre forhandlingene etter Cancún, ikke bare på landbruk men også på andre områder. G90 har som G20 aktivt arbeidet med å koordinere og utarbeide felles posisjoner etter Cancún. Likevel spilte G90 en underordnet, men likevel viktig rolle, i utarbeidelsen av "Julipakken".

G33 ble til i begynnelsen av 2003 da Filippinene og Indonesia samlet en allianse for "Special Products" og "Special Safeguard Measures" (SSM) for å beskytte nasjonalt landbruk og ivareta matvaresikkerhet, vel å merke som en del av S&D-ordningene for utviklingslandene. Alliansen er knyttet til et bestemt saksområde og adresserer ikke alle områdene av landbruksavtalen. I motsetning til G20 betegnes G33 derfor som "a single-issue alliance"⁹⁴ eller som "the SP/SSM-alliance" (Bernal, et al., 2004:19). I løpet av Ministerkonferansen i Cancún hadde G33 to pressekonferanser. Alliansen vokste først til 32 medlemsland, og senere til 42 land.⁹⁵ G33-landene er imidlertid en heterogen gruppe land og dermed sårbar overfor strategiske forsøk på å splitte gruppen (fra land som for eksempel USA og EU). Gruppen har valgt å fokusere på landenes defensive interesser gjennom forslag om å:

- "i) Exempt a group of agricultural products self-designated by individual developing countries from any tariff reduction commitments;
- ii) establish a SSM for all agricultural products; and
- iii) guarantee that Special Products also have access to the SSM" (Bernal, et al. 2004:23).⁹⁶

Heller ikke G33 tilskrives den samme tyngde og utredningskapasitet som G20,⁹⁷ men i Cancún og også i de senere forhandlingene som ledet fram til "Julipakken" var G33-landene aktive.

G10-landene består av de såkalte "Friends of multifunctionality"-landene Norge, Bulgaria, Taiwan, Sør-Korea, Island, Israel, Japan, Liechtenstein, Mauritius og Sveits. Norge har vært og er utvilsomt en av de viktigste drivkreftene i G10-alliansen. G10-landene er på mange måter det multifunksjonelle landbrukets "hardcore" land. Under Cancún var G10 kun G9, siden Mauritius ikke var med på G10s innspill (WTO, 2003, WT/MIN(03)/W/12). Mauritius har likevel vært et av "Friends of multifunctionality"-

94 Intervju i Genève 2004.

95 Følgende land er listet i WTO (2004) som G33-land: "Antigua and Barbuda, Barbados, Belize, Benin, Botswana, China, Congo, Côte d'Ivoire, Cuba, Dominican Republic, Grenada, Guyana, Haiti, Honduras, India, Indonesia, Jamaica, Kenya, Korea, Mauritius, Madagascar, Mongolia, Mozambique, Nicaragua, Nigeria, Pakistan, Panama, Peru, Philippines, Senegal, St Kitts and Nevis, St Lucia, St Vincent & the Grenadines, Sri Lanka, Suriname, Tanzania, Trinidad and Tobago, Turkey, Uganda, Venezuela, Zambia, Zimbabwe".

96 G33 har siden lagt til et krav om at det heller ikke skal være tollkvoteforpliktelser for "Special Products" (Indonesia på vegne av G33, "Press release", 28. juli 2004 (<http://www.twinside.org.sg/title2/twninfo155.htm>)).

97 Intervju Genève 2004.

landene.⁹⁸ Mauritius var likevel landet som leverte inn "AU/ACP/LDC"-landenes (G90) forslag i Cancún, og avstanden mellom forslaget levert av Mauritius på vegne av G90 og G10-landenes posisjoner, er mildest talt stor. Likevel føler Mauritius at de hører hjemme i G10-gruppen som eneste utviklingsland.

Forberedelsene til Cancún ble for G10 preget av at land som Norge og Japan valgte å levere egne forslag som svar på EU og USAs "joint text". Dette ble gjort av strategiske grunner og for å vise fleksibilitet i forhandlingene. Ser en bort fra Mauritius er G10-landene mer homogene enn landene i de overstående alliansene, men også her er det nyanser og forskjeller mellom landene. Norge har langt flere produkter en ønsker å beskytte enn Japan som primært er opptatt av å beskytte egen risproduksjon. At Norge og Japan leverer separate forslag er et uttrykk for det, men det kom også klart til uttrykk på G10-landenes pressekonferanse under Ministerkonferansen i Cancún. Sør Korea argumenterte under pressekonferansen mot det forslaget G10-landene selv la fram på pressekonferansen. For Sør Korea var det helt uaktuelt å godta en "blended formula" som inneholdt en "Swiss formula" komponent, noe G10 selv gikk inn for (WTO, 2003, WT/MIN(03)/W/12, 10. september 2003).⁹⁹ G10 regnes som en viktig gruppering med tyngde, stor utredningskapasitet og dyktige forhandlere av andre grupperinger.¹⁰⁰ Noen representanter inkluderer G10 sammen med "the bad guys", det vil si EU og USA, andre ser G10 som svært lite fleksibel og uttrykker at det å snakke med G10 er "like talking to a wall". De fleste landene vi intervjuet understreket likevel at Norge hadde kommunisert klart og tydelig og greid å forklare hvilke problemer Norge stod overfor i landbruksforhandlingene. For Norge har derfor bilaterale samtaler utenom G10 også vært viktig.

EU og USA er historisk sett de "to store" og mest betydningsfulle aktørene i WTO, enten de opererer på egen hånd eller sammen. Begge landene har både defensive og offensive interesser på landbruk. For USAs del kom det klart til uttrykk i frihandelsavtalen som ble inngått med Australia i 2003, hvor sukker ble holdt helt

⁹⁸ Mauritius har vært en aktiv deltaker i "Friends of multifunctionality" og den andre internasjonale konferansen om "Non-Trade Concerns" (NTCs) ble avholdt på Mauritius. Mauritius er en liten øystat som er netto-importør av mat og med eksport av sukker som en av landets viktigste inntektskilder. Mauritius nyter godt av GSP-systemet og ser derfor at en generell nedbygging av toll særlig i EU vil undergrave egne tollpreferanser. I et "Discussion paper" levert til Ullensvang-konferansen juli 2000, beskrives situasjonen for Mauritius som følger: "Six small island states (Jamaica, Mauritius, Trinidad, and Tobago, Dominican Republic, Barbados and Saint Lucia) are also in the net food importing developing country category. Such islands on account of a host of reasons including, particular climatic and ecological conditions, depend on one or at best two agricultural commodities for export ... Most, if not all, of these countries benefit from preferential trade arrangements with developed countries. The proceeds from the exports are instrumental in maintaining the viability of the rural areas. Apart from the export commodity, the level of self-sufficiency in most food items, cereals, oil, milk, proteins is negligible. Consequently, these countries need resources to procure food. In this context, Paragraph 1 of the Rome Summit is relevant: "Food Security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life" (Mauritius, 2000).

⁹⁹ Forfatteren var selv til stede på pressekonferansen i Cancún.

¹⁰⁰ Intervjuer Genève.

utenfor avtalen av hensyn til amerikanske sukkerprodusenter og sukkerindustri.¹⁰¹ EU er uten tvil den største forbrukeren av eksportsubsidier. Særlig i forhold til eksportsubsidier, men også i forhold til intern støtte og markedsadgang har EU vært under sterkt press i landbruksforhandlingene. EU var og er i ulike sammenhenger knyttet til "Friends of multifunctionality"-gruppen, særlig i den tidlige fasen av forhandlingene. Med fellesforslaget med USA beveget EU seg bort fra G10-landenes posisjoner (og flere G10-land, deriblant Norge fulgte etter og ønsket fellesforslaget velkommen). Mer overraskende var likevel USA bevegelse bort fra egne initielle forslag. Som Underdal (2002) påpeker er det problemer knyttet til å bruke initielle posisjoner som mål på bevegelse¹⁰², men det er hevet over tvil at USA beveget seg langt i fellesforslaget med EU. USA og EU holdt likevel sammen under Cancún og beveget seg ikke fra det kompromisset som de selv hadde inngått. Spørsmålet som ble reist av lederen for Sør Afrikas forhandlingsdelegasjon i Genève, Faizel Ismail (medlem av G20), var imidlertid det samme som ble reist i forhold til G20-alliansen, ville alliansen mellom EU og USA holde?:

"The US has stated that it regards the US-EU alliance as a 'stepping stone' to advance the negotiations and yet in Cancun it did not move from the joint position. Is the US-EU alliance a tactical or strategic one? Is either country able to withdraw from the agreement in favour of advancing the DDA or are they locked into an agreement that provides comfort to each others' interests and sacrifices the ambition of the DDA?" (Ismail, 2004).

Ingen tviler på USAs og EUs utredningskapasitet og forhandlingsstyrke i WTO. Heller ikke G10-landene mangler utredningskapasitet. G10 er svakere i forhandlingsstyrke enn USA og EU, men er likevel en betydelig aktør i landbruksforhandlingene. Med de nye alliansene G20, G90 og G33, og med en noe svekket Cairns-gruppe, ble forhandlingsbildet vesentlig endret i løpet av en relativt kort periode i WTO. For første gang i WTOs historie oppsto det handlekraftige allianser mellom utviklingslandene. Av disse tre alliansene er G20 den viktigste, både i utredningskapasitet og

101 Dette ble kommentert på følgende måte av Lukas (2003): sugar's absence from this FTA is disappointing on three counts. First, sugar stands out as a symbol of perceived American hypocrisy on trade. The unwillingness of the administration to even attempt to dismantle self-defeating protectionism in a relatively insignificant sector of the economy calls into question its larger commitment to open markets. Second, in order to get a pass on sugar, U.S. negotiators were forced to overlook Australian protectionism on wheat, broadcasting and audio visual services, and other areas. Third, the exclusion of sugar from free-trade disciplines sets a terrible precedent that emboldens other import-competing producers to demand similar favors. The U.S. dairy market, for example, will also be spared full competition under this FTA". Se <http://www.freetrade.org/pubs/FTBs/FTB-008.html>.

102 Underdal poeng er at avstanden mellom initielle posisjoner og sluttposisjoner eller sluttresultatet blir brukt som en indikator på "negotiating performance or fairness of outcomes". Antakelsen er i det første tilfellet at den som har gitt størst konsesjoner i forhold til initielle posisjoner har "tapt" til motstanderen. I det andre tilfellet er antakelsen at rettferdighet innebærer "splitting the difference". Dette er problematisk ut fra følgende forhold: "For one thing, they are valid only if the parties involved adopt similar tactics. Clearly, if one party chooses something like the 'final offer first' approach while the other goes for 'blue-sky bargaining', the sum of concessions cannot be related to individual success or fairness in any meaningful sense of those words". Det Underdal foreslår er istedet å bruke utgangsposisjoner "to provide more rich and interesting information regarding the kind and amount of change that occurred during the process" (Underdal, 2002:124).

forhandlingsstyrke. G20 endret, i løpet av en relativt kort periode, mer enn noen andre, maktbalansen i landbruksforhandlingene i WTO. Men som vi har sett er det stor overlapp mellom alliansene blant utviklingslandene, og det synes som utviklingslandene mer enn noen gang har ambisjoner om å stå samlet mot utviklede land. Denne gangen som forhandlingsparter med en egendefinert agenda, i motsetning til under GATT hvor utviklingslandenes rolle primært var å blokkere nye spørsmål og hindre at saker kom på agendaen. Den kontekstuelle rammen for forhandlingsrunden og støtten fra internasjonale NGOer synes å ha gitt utviklingslandene både selvtilit og normativ tyngde i forhandlingene.

5.3 Den norske alliansedebatten

I kjølvannet av Ministerkonferansen i Cancún oppstod det en debatt i Norge om Norges alliansepartnere i WTO-forhandlingene. Forut for Ministerkonferansen ble regjeringen først kritisert for å ha forlatt G10 når en valgte å levere et eget tilsvarende til EU og USAs "joint text". Dette ble slått opp i Nationen 22. august 2003 under tittelen "Petersen kutter WTO-allianse". Både Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag stilte seg kritiske til Norges beslutning om å levere eget forslag (Nationen, 25. august 2003). Før ministerkonferansen i Cancún startet det også en debatt i Nationen om at Norge burde søke allianser med utviklingslandene. Utgangspunktet var et intervju med David King, generalsekretær i "International Federation of Agricultural Producers" (IFAP) (Nationen, 02. september 2003). Dette ble fulgt opp først i en artikkel av Thomas Vermes (Nationen, 19. september 2003), og senere i en artikkel om at en slik allianse var mulig ifølge et intervju med Kenyas handels- og industriminister Mukhisa Kituyi (Nationen, 30. oktober 2003). 12. desember 2003 gikk en rekke organisasjoner ut, blant annet Norges Bondelag, Norsk Bonde og Småbrukarlag og World Watch Institute, og krevde at Norge skulle alliere seg med utviklingslandene og kjempe for retten til å produsere egen mat til egne innbyggere (Nationen, 12.12.2003). Alliansedebatten ble også fulgt opp av Helge Christie i en kronikk i Nationen (27. januar 2004).¹⁰³

Denne debatten slo etter hvert inn i stortingsalen. Samme dag som Christies kronikk sto på trykk, reiste Senterpartiets leder Åslaug Haga problemstillingen i en interpellasjon i Stortinget (27. januar 2004). I sitt innlegg tok Haga utgangspunkt i skillet mellom produksjon for nasjonalt konsum og eksport:

"For at man skal komme ut av den knipa man er i i landbruksforhandlingene, må det tas store grep. Interessemotsetningene mellom de store landbrukseksporterende landene og de land som ut fra ulike behov har ønsker om beskyttelse for egen matproduksjon, er som kjent svært store og synes bortimot uoverstigelige. Etter Senterpartiets oppfatning ligger et av de store grepene som må tas, i at man utvikler

¹⁰³ 28. september 2003, hadde også Aksel Nærstad fra Utviklingsfondet en kronikk i Aftenposten hvor han argumenterte for at Norge burde alliere seg med netto matimporterende utviklingsland. Her ble Brasil og G20 omtalt på følgende måte: "Brasil representerte en aggressiv eksportindustri og overkjørte utviklingsland som la størst vekt på behovene for å beskytte egen matproduksjon".

et todelt regelverk for landbruket - ett for produksjon av mat for nasjonalt forbruk og ett for produksjon for eksport. Å etablere et slikt skille mellom produksjon for nasjonalt konsum og eksport vil være helt nytt, men det er ikke mer radikalt enn at det ligger inne i Regjeringas forhandlingsutgangspunkt for landbruksforhandlingene.”

Videre etterlyste Haga større vektlegging av GSP-systemet i norske forhandlingsposisjoner:

Det er en myte at utviklingslandenes viktigste krav i forhandlingene har vært økt markedsadgang. Det er en overforenkling og en myte som tåkelegger de videre strategiske valgene Norge bør ta ... Til tross for at Norge innførte nulltoll og fjernet kvotereguleringene fra MUL-land i 2002, har importen fra disse landene gått ned fra 265 mill. kr i første halvår 2002 til 208 mill. kr ett år seinere. Dette er svært beklagelig, og jeg vet at Regjeringa og utviklingsministeren har lagt stor prestisje i å utvikle dette arbeidet. Derfor er det et paradoks at Regjeringa ikke fokuserer mer på utviklingslandenes krav om preferensiell behandling. Preferensiell behandling, slik som norsk MUL-import, vil bli undergravd dersom WTO-regimet går videre med en generell nedbygging av toll for alle land.”

Haga oppsummerte sitt innlegg i følgende:

”Etter Senterpartiets syn må landbruksforhandlingene ta utgangspunkt i at alle land må ha rett til egen matproduksjon og foredling. Internstøtte til produksjon for eget forbruk må unntas reduksjonsforpliktelser, og tollsatser fastsettes slik at hvert land har reell mulighet til egen matproduksjon. Tak på tollsatser bør ikke aksepteres på strategiske matvarer som land sjøl produserer. Videre må tvungen minimumsimport - tollkvoter - ikke økes, tvert imot bør reglene om tvungen import fjernes ... Måten å få aksept for dette skillet på er at Norge allierer seg med en bredere krets av land enn vi tradisjonelt har gjort, og spesielt de netto matimporterende landene.”

Senere i debatten kom det klart til uttrykk at det var G33 Haga ønsket et nærmere samarbeid med, og uttrykte at ” her er det ting hvor vi har klar felles interesse med disse [G33] landene”. I sitt svar til Haga vektla utenriksminister Petersen at det store flertallet av utviklingslandene faktisk hadde krevd markedsadgang i Cancún:

”Manglende enighet om premissene for de videre forhandlingene om landbruk var en hovedårsak til at vi ikke kom videre i Cancún. Det store flertallet av utviklingsland krevde at industrilandene skulle foreta vesentlige reduksjoner i tollsatsene på import av landbruksprodukter, at de skulle fjerne eksportsubsidier og i vesentlig grad skulle redusere andre nasjonale støtteordninger til landbruket. Samtidig ønsket mange utviklingsland fortsatt å beskytte sine hjemmemarkeder for å hindre at subsidierte varer fra industrilandene utkonkurrerer deres produkter på hjemmemarkedet. Oppmerksomheten fra utviklingslandenes side ble med andre ord rettet mot den totale støtten landbruksprodukter nyter godt av, uavhengig av om dette er eksportstøtte eller annen støtte ...”

Deretter kommenterte Petersen likheten mellom det norske forslaget og forslaget fra G20 som også skilte mellom støtte til produksjon for nasjonalt konsum og eksport:

”På den annen side står toneangivende utviklingsland, herunder den såkalte G-20-gruppen, som ikke synes at vårt forslag går langt nok. De ønsker kraftige reduksjoner i det samlede støttenivå til landbruket i industrilandene. Det er i denne sammenheng man må vurdere forslaget fra G-20-gruppen, som i likhet med vårt innebærer at støtte til produkter som eksporteres, skal reduseres mer enn støtten til produksjonen for innenlands forbruk. Men: det er et stort men: Deres utgangspunkt er at dette kuttet skal komme på toppen av de kraftige reduksjonene de krever i nasjonale støtteordninger, og ikke som vårt forslag, gjøre det mulig å opprettholde mer av den nasjonale støtten. Selv om forslaget fra G-20-gruppen isolert sett kan forstås dit hen at det til en viss grad samsvarer med norske landbruksinteresser, er det derfor ut fra de premisser som ligger til grunn for det, ikke nødvendigvis tilfellet. Det må også tas med i vurderingen at selv om vi fra norsk side uttrykker forståelse for u-landenes beskyttelsesbehov, er det ikke gitt at de vil vise forståelse for og akseptere at et rikt land som Norge skal ha mulighet for å ta i bruk de samme tollvirkemidlene som de fattigste landene for å begrense import av landbruksvarer.”

Den påfølgende debatten tok Bjørn Jacobsen (SV) til orde for en allianse med utviklingslandene og G33-gruppen spesielt, og argumenterte for at dette ville passe som hånd i hanske med norske posisjoner:

”Vi kan godt gå i lag med andre OECD-land med låg sjølvforsyningsgrad, og vi kan klare å finne alliansepartnere i WTO som er nettoimportører av landbruksvarer. Det viktige innholdet i landbrukspolitikken blir då kva vernebehov ein har, og forholdet til marknadshøve. Innspelet frå G-33-gruppa om såkalla strategiske produkt som dei vil verne, går som hand i hanske med Noregs behov for å verne enkeltprodukt som kjem av vår måte å produsere etter naturgrunlaget på, dersom vi klarer å ende opp med den landbrukspolitikken”.

Gunhild Øyangen (Ap) gav imidlertid uttrykk for problemstillingen i hennes øyne var konstruert:

”Norge er som kjent et av verden rikeste land, med høy beskyttelse av jordbruket. Å framstille det slik at vi har sammenfallende interesser med utviklingslandene i denne sammenheng, er i beste fall søkt. I tillegg er Norge en stor eksportør av mat, nemlig fisk. Norge er jo blitt rik nettopp ved å eksportere bl.a. fisk, tømmer, olje og gass. Vi er mer enn mange andre avhengig av rettferdige spilleregler for handel”.

Morten Høglund (Frp) la til grunn et annet syn på utviklingslandenes interesser:

”Vi må gjerne ta u-landenes behov på alvor. Der tror jeg ikke Åslaug Haga og jeg deler synspunkt på hva som er i u-landenes interesse, men det er greit. Jeg er villig til også å inngå et kompromiss og si: Ja, la u-landene få lov til å ha beskyttelse, gjerne gradvis over en viss periode, og så skal vi komme tilbake til det, men da må vi gi avkall på vår beskyttelse”.

Også de andre partiene (Krf og V) så en allianse med utviklingslandene i tråd med Sp og SVs strategi som urealistisk. Utenriksminister Jan Petersen var klar på hvilke grupperinger i landbruksforhandlingene han så som de viktigste. Petersen fremholdt at:

”Vi må jo da se at det er tre tunge aktørgrupper her. Det er EU, det er USA og det er G20 gruppen. Og det er ikke minst hvordan synspunktene der utvikler seg, som bestemmer mye av hva som er realitetene i det vi står overfor. Jeg vil advare mot enhver tenkning som går ut på at man ikke ser tydelig i øynene hvor dynamikken i selve disse forhandlingene er”.

I sin utenrikspolitiske redegjørelse for Stortinget tidligere samme dag understreket Petersen også betydningen av landbruksforhandlingene i Doha-runden:

”Landbruk er og blir det viktigste og vanskeligste emnet i forhandlingene. Doha-runden står og faller med landbruk. Det kommer til å bli fokus på reelle innrømmelser for alle – ikke bare innrømmelser som er lette å gi [...] både en kortsiktig og en langsiktig strategi for å bringe forhandlingene videre er avhengig av at alle – også Norge – beveger sine posisjoner”.

Ser en denne stortingsdebatten i lys av innspillene i landbruksforhandlingene fra G20, G33 og G90, er det lite som gir støtte til at det er særlig sammenfallende interesser mellom norske landbruksposisjoner og utviklingslandenes posisjoner. Norge har rett nok argumentert for de samme S&D-ordningene som G20 gikk inn for, og Norge har få problemer med å gi konsesjoner i forhold til *de minimis*, ”Special Products” og en SSM-mekanisme for utviklingslandene. Men Norge har ikke vært noen pådriver her. Norge har langt større problemer i forhold til markedsadgang og intern støtte. Norge var også sent ute med å signalisere at eksportsubsidiene skulle fases ut.¹⁰⁴

Det kritiske spørsmålet i denne sammenheng er imidlertid hvor stor forskjell det faktisk er på G20, G33 og G90s posisjoner. Er det slik at utviklingslandene i G33-alliansen er mindre opptatt av markedsadgang og reduksjoner i intern støtte i utviklede land enn det forslagene fra G20 og G90 signaliserer?¹⁰⁵ Det første som er verdt å merke seg er at det er relativt stor overlapp mellom medlemmer i G20, G33 og G90.¹⁰⁶ Ifølge Bernal et al. (2004) var det også en utstrakt koordinering mellom utviklingslandene på tvers av de ulike grupperingene i Cancún:

“The groups and alliances were based on different factors, such as, level of underdevelopment (LDCs), geography (AU, CARICOM), special relationship with a major developed country grouping (ACP), and specific interests on a particular issue (G-20, SP/SSM Alliance [G33] in agriculture and G-90 on Singapore Issues), etc. But, very importantly, every group and alliance did not have distinct and exclusive membership ... It was interesting to see that this overlap extended to other informal and issue-based alliances as well. Logically, a country cannot adopt a position contrary to its interests, nor can it take simultaneous positions that contradict each other. Hence, the strong overlap among memberships of various

104 Se kapittel 7.

105 http://www.norignis.org/visartikler.php?artikkel_id=68.

106 Som Bernal et al. (2004:23) argumenterer: ” For example, five developing countries were members of both the G-20 and the SP/SSM Alliance; two of the AU members were in the G-20 and eight in the SP/SSM Alliance, with the later also having a number of ACP and LDC countries as members”.

developing country groups and alliances at the time of Cancún ensured that there was little fundamental difference among their respective positions. Admittedly, several of these groups and alliances may have emphasised certain aspects of an issue more than the others but there were no basic and fundamental contradictions. The common membership would not allow that” (Bernal, et al. 2004:23).

I tillegg til dette argumenterer Bernal et al. (2004) for at de fleste landene i G33 faktisk støtter G20-landenes synspunkter i forhold til reduksjoner i intern støtte og fjerning av eksportsubsidier i utviklede land:

”Although the group did not present itself as contradictory to the G-20, it did not actively seek to merge with it (although Cuba, Indonesia, Nigeria, Pakistan, Philippines, and Venezuela joined the G-20). Most countries within the SP/SSM alliance shared the position of the G-20 on the need for stronger disciplines on domestic support and export competition in agriculture although political considerations did not allow some smaller countries openly to oppose the EC/U.S. position in these areas” (Bernal, et al. 2004:20).

Det motsatte syn fremsettes av Helene Bank¹⁰⁷ fra stiftelsen IGNIS (30. januar 2004)¹⁰⁸. I en kommentar til interpellasjonsdebatten i Stortinget argumenterte hun for at det er substansielle forskjeller mellom G33 og G20 i forhold til markedsadgang og intern støtte, og hevdet samtidig at G33s posisjoner lå nærmere G90s posisjoner:

”Forslaget fra G20 bør ikke ses uavhengig av et like viktig innspill fra G33, (33 netto importører av jordbruksvarer), som har blitt støttet av i alt ca. 90 utviklingsland i WTO (i store trekk Afrika, stillehavsstatene, Karibia (ACP), og de minst utviklede landene (MUL)). Deres innspill stiller ikke så tydelige krav til subsidiekutt, fordi slike kutt i hovedsak vil øke underskudd på betalingsbalansen for netto matimportører. Men G33 (90) ønsker å få beskytte sine markeder mot dumping av subsidierte produkter.”

Det er mulig, men langt fra sikkert, at det er en grunnleggende forskjell som Helene Bank hevder, mellom G33 og G20 i følgende betydning:

”En grunnleggende forskjell på G20 og G33 er at G20 anser nasjonale markeder som et fellesgode som alle har rett til, men med mulighet til å beskytte visse svake befolkningsgrupper som er avhengige av lokal/nasjonal matproduksjon, mens G33 har mer fokus på forskjellen mellom nasjonal matproduksjon for nasjonal matsikkerhet, og jordbruksvarer for det globale markedet/eksport.”

Likevel er deler av Banks fremstilling etter min oppfatning misvisende. G33 er en ”single issue” allianse knyttet til ”Special Products” og SSM-mekanismen og forholder seg dermed ikke til de andre spørsmålene i landbruksforhandlingene. Viktigst er likevel

107 Helene Bank var med i den norske delegasjonen til ministerkonferansen i WTO i Cancún på vegne av Forum for Utvikling og Miljø (ForUM). Hun er også medlem av fagrådet i Attac.

108 Institutt for globalt nettverksarbeid, informasjon og studier (IGNIS).

at hun gjennom å kople G33 og G90 gir inntrykk av at økt markedsadgang og reduksjoner i intern støtte ikke var viktig for G90. Som allerede dokumentert innholder G90 sitt forslag krav om substansielle økninger i markedsadgang, reduksjoner i høye tollsatser og tolleskalering, en ”overall target” for tollreduksjoner i utviklede land, reduksjoner i gul og blå boks med sikte på å eliminere disse og å kappe handelsvridende støtte i grønn boks (WTO, 2003, WT, MIN(03)/W/17). Likhetene er derfor større enn ulikhetene i G20 og G90s forslag, samtidig som forslagene kan ses som koordinert med G33. Uansett hvordan en snur på det, er det derfor vanskelig å forene G20 og G90s posisjoner med norske posisjoner på landbruket. Det er ingen tvil om at G33s arbeider for retten til å beskytte eget landbruk, men det er for *utviklingsland*, ikke for *utviklede land*.

Der hvor det er ulike tolkninger er imidlertid i spørsmålet om hvordan G20 forholder seg til G33s kjernesaker: ”Special Products” og SSM-mekanismen, og i hvilken grad G20 er villige til å la andre utviklingsland beskytte egen landbruk. Forskjellen mellom G20 og G33 på dette området blir av enkelte hevdet å være stor. Via Campesina¹⁰⁹ beskriver for eksempel G20 slik:

“The G20 are in fact voicing the interests of the small minority of their populations that control export-based agriculture and agribusiness. Thus, they too are demanding the abolition of ‘trade distorting’ subsidies and more access to markets, both in the North and in the South, without acknowledging that it is in fact the unbalanced focus on exports and corporate interests which is the main problem. Whilst G20 resistance to the EU-US ‘framework’ for agricultural negotiations is to be welcomed, its general position with regards to agricultural trade is not a viable alternative ... The Alliance on Strategic Products (SP) and Special Safeguard Mechanism (SSM) grouping [G33], on the other hand, have called for the protection of tariffs on some products for food security and rural livelihood reasons”.

Også ifølge Bernal et al. (2004) var det spenninger mellom G20 og G33 knyttet til G20 posisjoner på ”Special Products” og SSM-mekanismen:

”... smaller countries were concerned that the language proposed by the G-20 on SP and SSM was too restrictive, particularly considering that the outcome of Cancún was expected to be just a framework that would serve as the basis for negotiating modalities at a later stage in the negotiations. In addition, the traditional strong

109 Via Campesina beskriver seg selv slik: “Via Campesina is an international movement which coordinates peasant organizations of small and medium sized producers, agricultural workers, rural women, and indigenous communities from Asia, America, and Europe. It is an autonomous, pluralistic movement, independent from all political, economic, or other denomination. It is integrated by national and regional organizations whose autonomy is jealously respected. Via Campesina is organized in seven regions as follows: Europe, Northeast and Southeast Asia, South Asia, North America, the Caribbean, Central America, and South America. Via campesina has one member and is collaborating with other organisations in Africa ... The principal objective of Via Campesina is to develop solidarity and unity in the diversity among small farmer organizations, in order to promote economic relations of equality and social justice; the preservation of land; food sovereignty; sustainable agricultural production; and an equality based on small and medium-sized producers”. Norsk Bonde og Småbrukarlag er medlem i Via Campesina.

opposition of some of the G-20 countries to proposals on SP and SSM (for example, Argentina, Costa Rica and Chile) led other developing countries of the SP/SSM alliance to view the G-20 with scepticism in that the G-20 would not be firm in its SP/SSM position. This did not, however, prevent some countries from participating in both the G-20 and the SP/SSM alliance. The SP/SSM alliance kept its independent role throughout the Ministerial Conference, even as its proposals improved the G-20's position with respect to the defensive interests of developing countries and were complemented by the G-20's positions in the areas of domestic support and export competition" (Bernal, et al. 2004:23).

Spenningsene mellom G33 og G20 er med andre ord langt mindre i Bernal et al. (2004) sin tolkning enn den er i Via Campesinas tolkning. Også i våre intervjuer i Genève (høsten 2004), kommer spenningsene mellom G33 og G20 til uttrykk, men de tillegges ikke betydelig vekt.

En annen tolkning er at G20, som allianse, nettopp har greid å bygge bro mellom utviklingsland med offensive og defensive landbruksinteresser. I en slik tolkning er det mer som forener G20, G90 og G33 enn det er som skiller dem. En bredere allianse ble ikke bare sett som en helt nødvendig forutsetning for å lykkes i denne runden av G20-landene, men det var også basert på en erkjennelse av at markedene i sør først og fremst ville bli tatt av utviklede land, land med et støttenivå som ingen utviklingsland kan konkurrere med i nærmeste framtid.¹¹⁰ Dette var en viktig bakgrunn for G20-alliansen og en av grunnene til at G20 åpnet for S&D-ordninger som mange av disse landene tidligere har vært motstandere av. Følgende sitat fra Brasils utenriksminister Celso Amorim bekrefter på mange måter G20s forsøk på å bygge bro på tvers av de ulike alliansene blant utviklingslandene:

"The countries of the south, united in the G20 and the G90, which are pragmatic groups without any ideological bias or spirit of confrontation, have acted to ensure that agriculture remains at the heart of the Doha Round. Held together by a nucleus of large developing countries, the G20 has managed to reconcile the different priorities of individual members that, up to then, had not necessarily acted in a coordinated fashion. The motivation for this cohesion among nations that compete keenly in world markets, and among others that are rightly concerned with protecting the living conditions of millions of small rural producers is the common fight against subsidies and other distortions in the international trading system ... The same spirit prevails in the productive dialogue established between the G20 and the G90 ... If on previous occasions the G20 and G90 might have been perceived as acting at odds with each other, the present coordination effort stems from the perception that agricultural trade liberalization will bring tangible benefits for all. I have been to two G90 meetings (in Guyana and Mauritius) to tell them that, in spite of differences on specific topics, the negotiating framework desired by the two groups is the same" (Amorim, 2005).

110 Intervju i Genève 2004.

Sitatet fra Amorim bekrefter også at det er ulike interesser blant utviklingslandene. Men mer enn noe annet kan utviklingslandenes nye allianser forut for og under Cancún, og koordineringen mellom dem, tolkes som en motstand mot det de så som *utviklede* lands forsøk på å skreddersy handelsregler som primært ville ivareta *utviklede* lands interesser. Det var det stikk motsatte av det denne runden skulle være, nemlig en utviklingsrunde. Dette er også i samsvar med Bernal et al. (2004:26) sin tolkning:

“This apparent cohesion among developing country groups was not due to any prior planning or careful coordination. The main underlying factor was the feeling shared by a very large number of developing countries that their interests were different from those of the developed countries. They also felt that strength of numbers was needed to defend their interests in an organization that is perceived to be driven by developed country interests. This shared feeling can be called the foundation for the cohesion among developing country groups” (Bernal, et al. 2004:26).

Selv om det kan argumenteres for at South Centre sin tolkning kan være farget av at South Centre arbeider aktivt nettopp for å oppnå økt solidaritet og samhold mellom utviklingslandene, er dette, sett i lys av forslagene fra de ulike utviklingslandsgrupperingene, likevel en plausibel tolkning.

5.4 Et norsk handlingsrom?

Trass i nyanser mellom G20, G33 og G90s forslag i forhold til ”Special Products” og SSM-mekanismen, er det, etter min mening, relativt liten avstand mellom gruppene på dette området. Disse gruppene reflekterer ulike defensive og offensive interesser utviklingslandene imellom, avhengig av om en har et eksport- eller importorientert landbruk eller drar nytte av tollpreferanser som vil svekkes ved tollreduksjoner. Det mest påfallende i de nye alliansene mellom utviklingslandene i Cancún er likevel dette: en felles front mot *utviklede* land (inkludert Norge). Dette gjenspeiler seg, som vi har sett, i forslagene fra både G20, G90 og til dels G33 på dens kjerneområde. Utenriksminister Jan Petersens oppsummering og konklusjon i forhold til alliansedebatten, i redegjørelsen om WTO-forhandlingene til Stortinget 26. oktober, er i samsvar med en slik tolkning:

”Det har fra enkelte hold, også her i Stortinget, vært tatt til orde for en allianse mellom Norge og utviklingslandene når det gjelder adgang til å opprettholde en nasjonal landbruksproduksjon. Dette er nok en lite farbar vei. Mine samtaler viser at det utviklingslandene ønsker, er både adgang for sine produkter på rike lands markeder, og mulighet for å beskytte eget landbruk. Utviklingslandene ønsker å beskytte seg selv gjennom særordninger, blant annet ved ikke å åpne sine hjemmemarkeder for enkelte produkter som er særlig viktig for deres utvikling. Dette er i overensstemmelse med tenkningen bak Doha-runden: De utviklede land skal påta seg større forpliktelser enn utviklingslandene.”

Det er derfor vanskelig å se for seg at forskjellene mellom G20, G33 og G90 skulle gi et stort handlingsrom sett i forhold til norske posisjoner.

Når det gjelder markedsadgangsforhandlingene er mulighetene for alliansedannelser mellom Norge og utviklingsland utvilsomt tilstedeværende, særlig for fisk og fiskeprodukter. De tidligere nevnte "Friends of Ambition" er et uttrykk for en potensiell allianse mellom land med offensive interesser på tvers av utviklings- og utviklede land. Norge har arbeidet aktivt med en rekke utviklingsland med offensive interesser i forhold til tollreduksjoner for fisk, blant andre Peru, Thailand, Filippinene, Indonesia, Chile og Mexico.¹¹¹ Norge har også arbeidet aktivt i gruppen "Friends of fish" sammen med USA, Island, Chile, New Zealand og Peru, men denne gruppen har vært mest aktiv i forhold til fiskerisubsidier. Problemet er at markedsadgangsforhandlingene i stor grad har vært preget av stillstanden i landbruksforhandlingene. Som vi har sett er det klare saksopplinger mellom landbruks- og markedsadgangsforhandlingene. Flere land uttrykker også åpent at de holder "NAMA as a hostage" i forhandlingene.¹¹² Mange land, og blant dem mange utviklingsland, har mer eller mindre latt være å engasjere seg i reelle forhandlinger. Dette forklarer til dels at "Friends of Ambition" ikke synes å ha hatt noen å spille ball med fordi de fleste andre land avventer utfallet av landbruksforhandlingene.

Enkelte utviklingsland, blant annet Egypt, har ønsket at G20 skal innta samme rolle i markedsadgangsforhandlingene som i landbruksforhandlingene. Flere av medlemslandene i G20 (og andre land), ser dette som urealistisk, siden interessene er såpass forskjellige mellom landene i G20 på dette området. Likevel kan ikke en viss koordinering og et visst samarbeid utelukkes. Brasils representanter understreket at det allerede forgikk koordinering mellom mange av G20-landene i markedsadgangsforhandlingene. Hvilken rolle G20 skal spille her er med andre ord et spørsmål som har vært, og er, oppe til diskusjon. Det har også vært koordinering av posisjoner i markedsadgangsforhandlingene innenfor G90. G90 hadde sitt første møte etter Cancún, i Georgetown, Guyana, 2. – 4. juni 2004. Dette ble etterfulgt av et nytt møte 12 - 13. juli, på Mauritius. Målsettingen med disse møtene var å utforme en felles plattform for G90-landene innenfor de ulike forhandlingsområdene, inkludert markedsadgangsforhandlingene. Den felles plattformen ble spilt inn i WTO-forhandlingene 19. juli 2004 (WTO, 2004, WT/L/577). Med det oppstod det i det minste én alliansemotpart i markedsadgangsforhandlingene. Et stort usikkerhetsmoment for Norge i markedsadgangsforhandlingene er også hvilke posisjoner EU kommer til å innta i forhold til fisk og fiskeprodukter. EU skapte store problemer for norske fiskeriinteresser i Uruguay-runden, og spørsmålet er om de vil gjøre det igjen.

Sammen med EU og USA spilte de grupperingene vi nå har behandlet sentrale roller fram mot vedtakelsen av "julipakken". Det er liten tvil om at EU, USA og G20 gjennom Brasil og India, og til dels G33 gjennom India, satt i førersetet under utformingen av landbrukskompromisset. "Julipakke"-forhandlingene medførte også at Cairns-gruppen representert ved Australia (og Brasil) igjen var tilbake på arenaen.

111 Statssekretær Elsbeth Tronstad, foredrag på Globaliseringskonferansen i Folkets Hus, 29. november 2002. http://odin.dep.no/ud/norsk/aktuelt/taler/taler_politisk_ledelse/032171-090088/index-dok000-b-n-a.html

112 Intervju i Genève 2004.

6. “Julipakken”

I dette kapittel skal vi se nærmere på ”Julipakken”. Vi skal først kort ta for oss bakgrunnen og prosessen fram mot vedtaket i WTOs Hovedråd og hovedinnholdet i ”Julipakken”. I neste del presenteres rammeverkene for henholdsvis landbruk og NAMA mer utførlig. Deretter presenteres noen internasjonale tolkninger og reaksjoner på ”Julipakken”. Til slutt presenteres tolkninger og reaksjoner på ”Julipakken” i Norge.

6.1 Prosessen

Perioden etter Cancún, høsten 2004, var preget av stor avstand mellom partene i forhandlingene. En rekke G20-land var, som vi har sett, utsatt for sterkt press, særlig fra USA, for å forlate alliansen. I løpet av denne perioden skjedde det imidlertid en gradvis endring i USAs forhold til G20 og andre grupperinger i WTO. 11. januar 2004 sendte USAs handelsminister Robert B. Zoellick et syv siders brev til handelsministrene i samtlige av WTOs medlemsland.¹¹³ I brevet uttrykte Zoellick at han ikke ønsket at 2004 skulle bli et bortkastet år i WTO, og skisserte det han så som en mulig strategi for å få WTO-forhandlingene tilbake på skinner igjen. Brevet var skrevet i en uformell tone og gikk rett på sak. Zoellick beskrev USAs posisjoner og syn på de ulike forhandlingsposisjonene og skisserte også en rekke mulige konsesjoner fra USAs side. Zoellick argumenterte for at sannsynligheten for å lykkes i forhandlingene ville være større om en fokuserte på ”the core market access topics: agriculture; goods; and services”. Landbruksforhandlingene ble beskrevet som ”The Essential Topic and Catalyst” for de andre forhandlingsområdene. Sakskoplingen mellom landbruk og markedsadgangsforhandlingene kom også tydelig fram i brevet fra Zoellick:

“My assessment is that we will need to achieve a more concrete understanding in agriculture before the negotiations on market access for manufactured goods can move ahead. When they do, I think we will need to recognize that the current technical debate over the complexities of the formula cut is obscuring a basic point: we need an ambitious formula for cutting tariffs on manufactured goods that includes sufficient flexibility so that the methodology will work for all” (Zoellick, 2004:3).

Ifølge Zoellick var det umulig å komme videre med Doha-mandatet og landbruksforhandlingene uten at en ble enige om å fjerne eksportsubsidiene innen en fastsatt dato, og Zoellick varslet at USA var rede til å fjerne subsidiedelen av eksportkredittprogrammene. To elementer ble beskrevet som essensielle for USA i de videre landbruksforhandlingene:

¹¹³ <http://www.ictsd.org/ministerial/cancun/docs/Zoellick-letter.pdf>

“For the United States, the degree of ambition is linked to two essential elements: a significant narrowing of the differential between those with higher caps (along with a currently uncapped blue box), and a substantial increase in real market access opportunities both in developed and major developing country markets. In addition to substantial cuts in amber box support, we need disciplining caps on blue box support, where there are none today” (Zoellick, 2004:2).

Zoellick var også åpen for nye forslag til formel for tollkutt i landbruksforhandlingene. Uansett formel var likevel målet med formelreduksjonene klar:

“... we need substantial openings in markets of developed and developing countries, especially those that are competitive in sectors of agriculture and with stronger economies ... if a blended formula still permits extremely high tariffs, we need the principle of a cap on high tariffs and significant growing access to create a basis for true access to markets over time” (Zoellick, 2004:3).

I forhold til “the Singapore Issues” foreslo Zoellick å fokusere på de mest nyttige og minst kontroversielle temaene.

22. – 26. mars 2004 ble landbruksforhandlingene formelt gjenopptatt i Genève. Samme dag som forhandlingene startet, 22. mars, holdt EUs landbrukskommissær, Franz Fischler, en pressekonferanse hvor han varslet at EU var rede til å diskutere en utfasing av alle eksportsubsidier innen en fastsatt dato. I løpet av en uke som ble preget av mye konsultasjoner og uformelle møter, snudde stemningen blant partene. Det ble etter hvert en enighet om at en skulle forsøke å komme fram til et rammeverk for en landbruksavtale i løpet av juli. Den 9. mai 2004 kom det et nytt viktig signal fra EU. I et brev fra EUs forhandlingsledere, henholdsvis handelskommissær Pascal Lamy og landbrukskommissær Franz Fischler, varslet EU betydelige konsesjoner i forhold til ”the Singapore issues”, eksportsubsidier og i markedsadgangsforshandlingene. På landbruk annonserte EU at de var villige til å gå med på substansielle reduksjoner i alle typer handelsvridende støtte, med direkte henvisning til G20:

“Since Cancun, a number of developing countries, including the G-20, have made their objectives very clear and we are ready to go a long way to meet them. Thus, we are prepared to commit ourselves to a large reduction in trade distorting (amber) support as well as reduction in existing blue box payments and their capping. We believe *de minimis* support should be eliminated for developed countries. There should be new rules which would prevent subsidising countries from transferring subsidies between and within boxes” (Lamy og Fischler, brev til medlemslandene i WTO, 9. mai 2004).

Spørsmålet om eksportsubsidier ble koplet til forhandlingsutfallet på internstøtte og markedsadgang i landbruksforhandlingene:

”... it is clear that the objective of eliminating all forms of export support is one which is shared by the great majority of participants ... before Cancun, the EU offered to eliminate export subsidies on a list of products of interest to developing countries, and we subsequently made clear that there would be no *a priori* exclusions, so all our export subsidies are effectively on the table. However, the list

approach has not worked, and we need to take this into account. If an acceptable outcome emerges on market access and domestic support, we would be ready to move on export subsidies” (Lamy og Fischler, brev til medlemslandene i WTO, 9. mai 2004).

I tillegg til den interne sakskoplingen i landbruksforhandlingene, var det viktig for EU å få markedsadgangsforhandlingene, hvor EU har offensive interesser, tilbake på sporet. I brevet ble det hevdet at alle hadde akseptert prinsippet om ikke-resiprositet i forhandlingene:

“Negotiations on non-agricultural market access have lost momentum and we must regain it because we all know this is where the gains in the Round will be the greatest. We suggest that negotiations focus on a simple, general and ambitious formula for market opening accompanied by a short set of qualifications or exceptions in country or product terms. For example, Members could accept clearly identified exceptions for products of particular sensitivity to developing countries. More generally, we have all accepted the principle of ‘less than full reciprocity’, but it needs to be made more operational. This means that developing countries should undertake commitments in line with their importance in world trade” (Lamy og Fischler, brev til medlemslandene i WTO, 9. mai 2004).

I tillegg foreslo EU at de minst-utviklede landene skulle få denne runden ”gratis” både på landbruk og i markedsadgangsforhandlingene:

“... on agriculture and NAMA, we propose that the least developed countries and other weak or vulnerable developing countries in a similar situation - essentially the G90 - should not have to open their markets beyond their existing commitments, and should be able to benefit from increased market access offered by both developed and advanced developing countries. So in effect these countries should have the "Round for Free". But again, for purposes of encouraging domestic reform, these countries should increase their tariff bindings to a reasonable level, which would increase predictability” (Lamy og Fischler, brev til medlemslandene i WTO, 9. mai 2004).

Når EU i tillegg syntes å ha akseptert at handelsfasilitering var det eneste av ”the Singapore Issues” som var mulig å få inn som en del av en ”single undertaking”, representerte brevet fra Lamy og Fischler et varsel om betydelige bevegelser og konsesjoner fra EUs side. EU imøtekom med dette de mest omstridte spørsmålene i Cancún i forhold til G90, G20 og G33s posisjoner i landbruksforhandlingene, både i forhold til intern støtte og eksportsubsidier. Samtidig gravla EU de resterende ”Singapore Issues” og gav betydelige konsesjoner til de minst-utviklede landene.

EUs bevegelser satte fart i forhandlingene og ble godt mottatt av de andre grupperingene i forhandlingene. Fra april 2004 og fram til ”Julipakken” 2004 var det hektisk aktivitet blant forhandlingspartnerne i Genève med sikte på å komme frem til et mulig kompromiss. Denne aktiviteten pågikk innad i de ulike landene, i de ulike alliansene og mellom alliansene. Etter hvert utviklet det seg imidlertid en gruppe i

Genève kalt "non-group of five", som senere ble kalt "group of Five Interested Parties" (FIPs), bestående av USA, EU, Brasil, India og Australia. Brasil og India ble i april, sammen med Australia, invitert av USA og EU til å bli med i denne gruppen (Bello og Kwa 2004, Chandrasekhar 2004). Med dette ble G20 (Brasil og India), G33 (India) og Cairns-landene (Brasil og Australia) representert. Australia tok på seg rollen som en slags uformell leder for gruppen. Australia, som på mange måter var blitt marginalisert i forhandlingene med opprettelsen av G20 og svekkelsen av Cairns-gruppen, var med dette igjen inne i varmen. FIPs-gruppen satt i stor grad i førersetet i utviklingen av "Julipakken". FIPs-gruppens sammensetning innebar at G90 og G10 ikke var representert. Dette skapte stor frustrasjon i disse alliansene. Ifølge Bridges Weekly sin rapport fra landbruksforhandlingene i Genève, 22. juni, kom det sterk kritikk fra G10 mot måten forhandlingene ble gjennomført på:

"These countries [G10] expressed their deep concern at being excluded from the FIPs process while not being adequately informed about the discussions taking place. 'We will not swallow a piece of paper produced without our participation,' Swiss chief negotiator Luzius Wasescha stated. Japan and others reportedly also felt 'a great deal of frustration' at their exclusion from the FIPs consultations" (Bridges Weekly Trade News Digest, Vol. 8, No. 23).

Også andre land klaget over å være ekskludert fra de reelle forhandlingene. Likevel var det også spenninger og usikkerhet innad i gruppene som var representert i FIPs, i G20 og i G33. Her var det knyttet usikkerhet til om Brasil og India ville ivareta gruppenes, og ikke bare egne interesser, i arbeidet med å utforme et kompromiss i landbruksforhandlingene. Cairns-gruppens inntreden på arenaen bidro ytterligere til spekulasjoner om G20 var i ferd med å splittes langs offensive og defensive interesser. FIPs-gruppen møttes på ministernivå først, 13. juni i forbindelse med UNCTADs XI konferanse, 11. – 18. juni i Sao Paulo, Brasil, og senere 10. – 11. juli i Paris. Her deltok også WTOs Generaldirektør Supachai Panitchpakdi og lederen for forhandlingsgruppen på landbruk i WTO, New Zealands ambassadør Tim Groser. 5. juli la G10 fram et notat som tok til orde for en åpnere og mer inkluderende forhandlingsprosess og kritiserte hemeligholdet av de interne forhandlingene i FIPs.¹¹⁴ 16 juli ble det første utkastet til et mulig rammeverk for alle forhandlingsområdene presentert. Et nytt ukast ble sirkulert den 30. juli etter at FIPs-gruppen hadde hatt nok en samling. Det endelige rammeverket som utgjør "Julipakken" ble vedtatt 1. august 2004.

"Julipakken" fokuserte på de fleste forhandlingsområdene men kun fire områder ble adressert i egne vedlegg: landbruk, "Non-Agricultural Market Access" (NAMA), tjenesteforhandlingene og handelsfasilitering. Utviklingsspørsmål ble, i tillegg til å bli behandlet i vedleggene, også adressert i hovedteksten, herunder S&D-ordninger, teknisk assistanse, implementeringsspørsmål og andre utviklingsspørsmål. Under andre utviklingsspørsmål ble det slått fast at utviklingslandenes spesielle behov skulle ivaretas i landbruks- og markedsadgangsforhandlingene:

114 Bridges Weekly Trade News Digest, Vol. 8, No. 24, 7 July 2004.

“in the ongoing market access negotiations, recognising the fundamental principles of the WTO and relevant provisions of GATT 1994, special attention shall be given to the specific trade and development related needs and concerns of developing countries, including capacity constraints. These particular concerns of developing countries, including relating to food security, rural development, livelihood, preferences, commodities and net food imports, as well as prior unilateral liberalisation, should be taken into consideration, as appropriate, in the course of the Agriculture and NAMA negotiations. The trade-related issues identified for the fuller integration of small, vulnerable economies into the multilateral trading system, should also be addressed, without creating a sub-category of Members, as part of a work programme” (WTO, 2004, WT/L/579, 2. august).

De andre delene av Doha-mandatet ble i liten grad berørt, men det ble slått fast at arbeidet på disse områdene skulle fortsette. Fristen for forhandlingsrunden ble forlenget på ubestemt tid.

6.2 Landbruk

Rammeverket for landbruk tok utgangspunkt i paragraf 13 i Doha-mandatet. Denne paragrafen ble det påpekt, bygget igjen på den langsiktige målsettingen i landbruksavtalen om å etablere ”a fair and market-oriented trading system through a programme of fundamental reform” (WTO, 2004, WT/L/579, 2. august, Annex A, s. A1). Det ble også slått fast i paragraf 2 at det endelige utfallet ville bli en del av slutføringen av runden som en ”single undertaking: ” The final balance will be found only at the conclusion of these subsequent negotiations and within the Single Undertaking” (s. A1). Samme paragraf slo også fast at “Non-trade concerns, as referred to in Paragraph 13 of the Doha Declaration, will be taken into account” (s. A1). Det ble også slått fast i paragraf 3 at reformene i de tre pilarene (intern støtte, markedsadgang og eksportkonkurranse) utgjorde en helhet og at disse måtte tilnærmes ”in a balanced and equitable manner” (s. A1).

Paragraf 6 fastslo at rammeverket, i tråd med Doha-mandatets mål om substansielle reduksjoner i intern støtte, skal sikre at forhandlingene om intern støtte resulterer i sterk harmonisering og substansielle reduksjoner for intern støtte:

- “There will be a strong element of harmonisation in the reductions made by developed Members. Specifically, higher levels of permitted trade-distorting domestic support will be subject to deeper cuts.
- Each such Member will make a substantial reduction in the overall level of its trade-distorting support from bound levels.
- As well as this overall commitment, Final Bound Total AMS and permitted *de minimis* levels will be subject to substantial reductions and, in the case of the Blue Box, will be capped as specified in paragraph 15 in order to ensure results that are coherent with the long-term reform objective. Any clarification or

development of rules and conditions to govern trade distorting support will take this into account” (s. A1–A2).

For å oppnå en samlet reduksjon i handelsvridende intern støtte (som utgjøres av AMS (gul boks), *de minimis* og blå boks), ble det vedtatt å bruke en “Tiered formula”. I en ”Tiered Formula” deles støttenivået opp i ulike kategorier etter nivå på handelsvridende intern støtte, og de med det høyest nivået må gjøre de største reduksjonene. I tillegg ble det vedtatt at en kraftig reduksjon (20 %) allerede første år avtalen trer i kraft:

“As the first instalment of the overall cut, in the first year and throughout the implementation period, the sum of all trade-distorting support will not exceed 80 per cent of the sum of Final Bound Total AMS plus permitted *de minimis* plus the Blue Box” (s. A2).

Videre ble det understreket at dette representerte *minimums*reduksjonen i intern støtte, ikke maksimumsreduksjonen:

“This commitment will apply as a minimum overall commitment. It will not be applied as a ceiling on reductions of overall trade-distorting domestic support, should the separate and complementary formulae to be developed for Total AMS, *de minimis* and Blue Box payments imply, when taken together, a deeper cut in overall trade-distorting domestic support for an individual Member” (s. A2).

For reduksjoner i gul boks (AMS) skulle det også brukes ”A Tiered Formula”. Her skal støttenivået deles opp i ulike kategorier etter nivå på gul støtte, og de land med høyere støtte i gul boks må gjøre de største reduksjonene. For å unngå at land bare flytter støtte i gul boks fra en kategori til en annen ble det lagt inn et krav om et tak på den produktspesifikke AMS på et gjennomsnittsnivå etter en metode en skal bli enige om. For *de minimis* er reduksjoner gjenstand for videre forhandlinger (s. A3).

Det kanskje mest overraskende i rammeverket var formuleringene knyttet til blå boks. I artikkel 13 anerkjente medlemmene ”the role of the Blue Box in promoting agricultural reforms”. Blå boks skal revideres slik at medlemmene kan ha støtte i blå boks under følgende betingelser:

- “Direct payments under production-limiting programmes if:
 - such payments are based on fixed and unchanging areas and yields; or
 - such payments are made on 85% or less of a fixed and unchanging base level of production; or
 - livestock payments are made on a fixed and unchanging number of head.

Or

- Direct payments that do not require production if:
 - such payments are based on fixed and unchanging bases and yields; or

- livestock payments made on a fixed and unchanging number of head; and
- such payments are made on 85% or less of a fixed and unchanging base level of production” (s. A3).

Disse kriteriene og tilleggskriterier skal det forhandles videre om. Like viktig som kriteriene for støtte i blå boks, er likevel spørsmålet om hvor mye støtte en kan ha i blå boks. Paragraf 15 skisserer to ulike måter for å fastsette støttenivået i blå boks:

“Blue Box support will not exceed 5% of a Member’s average total value of agricultural production during an historical period. The historical period will be established in the negotiations. This ceiling will apply to any actual or potential Blue Box user from the beginning of the implementation period. In cases where a Member has placed an exceptionally large percentage of its trade-distorting support in the Blue Box, some flexibility will be provided on a basis to be agreed to ensure that such a Member is not called upon to make a wholly disproportionate cut” (s. A3).

Den første beregningsmåten fastslår at støtten ikke kan overstige 5 % av verdien av den totale landbruksproduksjonen i en gitt historisk periode, og denne skal etableres i de videre forhandlingene. Land som Brasil, som i utgangspunktet var motstandere av blå boks, vektlegger imidlertid den neste setningen som meget viktig. Taket på 5 % skal gjelde fra begynnelsen av implementeringen av den nye avtaleperioden. Dette var viktig for Brasil (og andre) for om mulig å hindre at USAs økte subsidier under ”the 2002 Farm Act” skal bli permanent. Taket skal derfor beregnes fra en tidligere gitt periode (som vel og merke enda er under forhandling). For Norges del er det den andre beregningsmåten som er særdeles viktig. Den siste setningen i sitatet over er mer eller mindre beregnet på Norge (men kan også muligens benyttes av andre, som EU). I realiteten sier denne setningen at Norge, siden Norge historisk sett, har plassert en stor del av sin handelsvridende støtte i blå boks, skal innvilges en viss (ikke spesifisert) fleksibilitet i forhold til støttenivået i blå boks. Ifølge utenriksminister Jan Petersen, omtales denne paragrafen som ”den norske paragrafen” i Genève.¹¹⁵

Grønn boks skal gjennomgås og klargjøres for å sikre at støtte i grønn boks ikke har, eller i det meste har minimale handelsvridende effekter, eller effekter på produksjon. Grønn boks ble også fremhevet som særdeles viktig å overvåke underveis i implementeringen av en ny avtale. For eksportkonkurransen som omfatter eksportsubsidier og eksportkreditter som de viktigste, fastslo rammeavtalen at disse skulle elimineres innen en dato som ennå er gjenstand for forhandlinger. Disse skal fases ut i årlige reduksjoner. I forhold til markedsadgang, som sammen med eksportkonkurransen har vært det viktigste stridstemaet i forhandlingene, ble det igjen foreslått en ”Tiered Formula”, hvor tollsatsene deles inn i kategorier og hvor høye tollsatser skal reduseres mest. Hvilke tollinjer og hvordan disse skal kategoriseres er enda åpent, og det er også åpent hva som ligger i fleksibilitet for ”sensitive produkter”.

115 Nationen, 2. august 2004.

Det skal åpnes for større markedsadgang også for de produkter som regnes for sensitive. I tillegg spøker et mulig tolltak enda i bakgrunnen, om enn svakere formulert enn tidligere:

“The number of bands, the thresholds for defining the bands and the type of tariff reduction in each band remain under negotiation. The role of a tariff cap in a tiered formula with distinct treatment for sensitive products will be further evaluated ... Progressivity in tariff reductions will be achieved through deeper cuts in higher tariffs with flexibilities for sensitive products. Substantial improvements in market access will be achieved for all products” (s. A6).

Hva som ligger i ”substantial improvement” i forhold til sensitive produkter er spesifisert i et eget avsnitt som omhandler utvalg (paragraf 31) og behandling av sensitive produkter (paragraf 32-34):

“Sensitive Products

Selection

31. Without undermining the overall objective of the tiered approach, Members may designate an appropriate number, to be negotiated, of tariff lines to be treated as sensitive, taking account of existing commitments for these products.

Treatment

32. The principle of ‘substantial improvement’ will apply to each product.

33. ‘Substantial improvement’ will be achieved through combinations of tariff quota commitments and tariff reductions applying to each product. However, balance in this negotiation will be found only if the final negotiated result also reflects the sensitivity of the product concerned.

34. Some MFN-based tariff quota expansion will be required for all such products. A base for such an expansion will be established, taking account of coherent and equitable criteria to be developed in the negotiations. In order not to undermine the objective of the tiered approach, for all such products, MFN based tariff quota expansion will be provided under specific rules to be negotiated taking into account deviations from the tariff formula” (s. A6).

I tillegg fastslås det blant annet at tolleskalering skal adresseres i en egen formel som er under forhandling, og ”Special Agricultural Safeguard” (SSG-mekanismen) er fortsatt under forhandling. Fredsklausulen nevnes ikke i rammeavtalen.

Utviklingslandene ble spesielt adressert en rekke steder i rammeavtalen. Blant annet ble det under behandlingen av intern støtte påpekt at S&D-ordninger utgjør en integrert del av intern støtte, og at dette ville innbefatte lengre implementeringsperioder og lavere reduksjonsforpliktelser for alle typer handelsvridende støtte, samt fortsatt fritak av støtteordninger som inkluderer landbruks- og bygdeutvikling etter landbruksavtalens paragraf 6.2 for utviklingslandene (s. A1). Det ble også slått fast at utviklingsland som bruker så å si all de minimis støtte til ”subsistence and resource-poor farmers”, vil bli

unntatt fra reduksjoner i *de minimis* (s. A3). Utviklingslandene vil også få lengre implementeringsperioder for å fase ut eksportsubsidier (s. A4). Viktigst var likevel paragrafene som adresserte S&D-ordninger og de minst-utviklede landene spesielt (paragraf 39-46). I tillegg til at utviklingslandene omfattes av ordningen med sensitive produkter, ble det opprettet en egen ordning for ”Special Products og en egen ”Special Safeguard Mechanism” (SSM) for utviklingslandene, i tråd med G33s krav:

“Developing country Members will have the flexibility to designate an appropriate number of products as Special Products, based on criteria of food security, livelihood security and rural development needs. These products will be eligible for more flexible treatment. The criteria and treatment of these products will be further specified during the negotiation phase and will recognize the fundamental importance of Special Products to developing countries ... A Special Safeguard Mechanism (SSM) will be established for use by developing country Members” (s. A7).

Dette innebærer, som vi har sett, at enkelte elementer er avklart i rammeverket, men at svært mye er uavklart. Før vi går inn på reaksjoner og tolkninger av rammeverket på landbruk skal vi se nærmere på innholdet i rammeverket for ”Non-Agricultural Market Access” (NAMA).

6.3 NAMA

I utarbeidelsen av ”Julipakken” var markedsadgangsforhandlingene ikke i nærheten av den oppmerksomheten som ble viet landbruksforhandlingene av medlemslandene i WTO. Som vi tidligere har vært inne på, har landene med offensive interesser på landbruk holdt markedsadgangsforhandlingene som ”gissel” i landbruksforhandlingene. Omvendt ønsker land med offensive interesser i NAMA-forhandlingene å bruke konsesjoner på landbruk til å presse gjennom konsesjoner i NAMA. Dette preget i stor grad også forhandlingene om ”Julipakken” og rammeverket for NAMA. I slutfasen av forhandlingene var det imidlertid NAMA-rammeverket som truet med å velte hele forhandlingspakken. Rammeverket for NAMA er, med unntak av en ny paragraf 1, og en endring av datoen for innrapporteringen av ”Non-Trade Barriers” (NTBs) fra 31. oktober 2003 til 31. oktober 2004 i paragraf 14, identisk med Derbez’ tekst fra Cancún.

Rammeverkets første (og nye) paragraf er imidlertid den viktigste paragrafen i rammeverket av to grunner. For det første er betydningen av paragrafen omstridt i seg selv. Det er uenighet om hvordan denne skal tolkes. For det andre peker den ut de spørsmålene i markedsadgangsforhandlingene som ennå ikke er avklart, men det er uenighet om hvor uavklarte disse spørsmålene egentlig er:

“This Framework contains the initial elements for future work on modalities by the Negotiating Group on Market Access. *Additional negotiations are required to reach agreement on the specifics of some of these elements. These relate to the formula, the issues concerning the treatment of unbound tariffs in indent two of paragraph 5,*

*the flexibilities for developing-country participants, the issue of participation in the sectorial tariff component and the preferences.*¹¹⁶ In order to finalize the modalities, the Negotiating Group is instructed to address these issues expeditiously in a manner consistent with the mandate of paragraph 16 of the Doha Ministerial Declaration and the overall balance therein” (s. B1).¹¹⁷

De omstridte områdene i rammeverket er med andre ord knyttet til paragraf 1, formelen, spørsmålet om ubundne tollsatser, fleksibilitet (eller S&D-ordninger) for utviklingslandene, kriteriene for deltakelse i sektorelimineringen og betydningen av preferanser (eller GSP-systemet). Disse spørsmålene har vært konfliktfylte under hele forhandlingsprosessen, inkludert i Cancún. Disse spørsmålene er knyttet til følgende paragrafer i rammeverket:

I paragraf 4 er det den eksplisitte referansen til en ikke-lineær formel som er uavklart:

“We recognize that a formula approach is key to reducing tariffs, and reducing or eliminating tariff peaks, high tariffs, and tariff escalation. We agree that the Negotiating Group should continue its work on a non-linear formula applied on a line-by-line basis which shall take fully into account the special needs and interests of developing and least-developed country participants, including through less than full reciprocity in reduction commitments” (s. B1).

Videre refererer paragraf 1 til andre ledd i kriteriene som legges til grunn for formelforslaget, (som ikke inneholder selve formelen):

“product coverage shall be comprehensive without *a priori* exclusions;

- tariff reductions or elimination shall commence from the bound rates after full implementation of current concessions; however, for unbound tariff lines, the basis for commencing the tariff reductions shall be [two] times the MFN applied rate in the base year;
- the base year for MFN applied tariff rates shall be 2001 (applicable rates on 14 November);
- credit shall be given for autonomous liberalization by developing countries provided that the tariff lines were bound on an MFN basis in the WTO since the conclusion of the Uruguay Round;
- all non-*ad valorem* duties shall be converted to *ad valorem* equivalents on the basis of a methodology to be determined and bound in *ad valorem* terms;
- negotiations shall commence on the basis of the HS96 or HS2002 nomenclature, with the results of the negotiations to be finalized in HS2002 nomenclature;
- the reference period for import data shall be 1999-2001” (s. B1-b2).

116 Min utheving.

117 Paragraf 16 i Doha-mandatet som det henvises til, er mandatet for markedsadgangsforhandlingene. Se side 83.

Det kritiske punktet i andre ledd i paragraf 5 er spørsmålet om ubundne tollsatser som ikke omfattes av WTO-regelverket, skal inkluderes eller ikke. Fleksibilitet for utviklingslandene knytter seg spesielt til paragraf 6 og 8 i rammeverket. Paragraf 6 lyder som følger:

“We furthermore agree that, as an exception, participants with a binding coverage of non-agricultural tariff lines of less than [35] percent would be exempt from making tariff reductions through the formula. Instead, we expect them to bind [100] percent of non-agricultural tariff lines at an average level that does not exceed the overall average of bound tariffs for all developing countries after full implementation of current concessions”.

Paragraf 8 lyder som følger:

“We agree that developing-country participants shall have longer implementation periods for tariff reductions. In addition, they shall be given the following flexibility:

- a) applying less than formula cuts to up to [10] percent of the tariff lines provided that the cuts are no less than half the formula cuts and that these tariff lines do not exceed [10] percent of the total value of a Member's imports; or
- b) keeping, as an exception, tariff lines unbound, or not applying formula cuts for up to [5] percent of tariff lines provided they do not exceed [5] percent of the total value of a Member's imports.

We furthermore agree that this flexibility could not be used to exclude entire HS Chapters”.

Hovedstridstemaet her er om dette er tilstrekkelig til å sikre utviklingslandene nødvendig fleksibilitet eller ikke. Uenighetene om deltakelse i sektorelimineringen er knyttet til paragraf 7:

“We recognize that a sectorial tariff component, aiming at elimination or harmonization is another key element to achieving the objectives of paragraph 16 of the Doha Ministerial Declaration with regard to the reduction or elimination of tariffs, in particular on products of export interest to developing countries. We recognize that participation by all participants will be important to that effect. We therefore instruct the Negotiating Group to pursue its discussions on such a component, with a view to defining product coverage, participation, and adequate provisions of flexibility for developing-country participants”.

Her er det uavklarte spørsmålet om deltakelse sektorelimineringen er frivillig eller obligatorisk. Spørsmålet om preferanser er knyttet til paragraf 16:

“We recognize the challenges that may be faced by non-reciprocal preference beneficiary Members and those Members that are at present highly dependent on tariff revenue as a result of these negotiations on non-agricultural products. We instruct the Negotiating Group to take into consideration, in the course of its work, the particular needs that may arise for the Members concerned”.

Det uavklarte spørsmålet her er i hvordan en på den ene siden skal ivareta land som nyter godt av GSP-systemet i dag og som vil få svekket verdien av tollpreferansene ved generell tollreduksjon, og hensynet til de utviklingslandene som også vil nyte godt av generelle tollreduksjoner i utviklede land på den andre siden.

6.4 Internasjonale tolkninger og reaksjoner

”Julipakken” har vært gjenstand for en rekke tolkninger med hensyn til innhold: Hvem som har fått mest eller minst gjennomslag, hvem som har ”vunnet” eller ”tapt” mest og hvilke konsekvenser rammeavtalen vil kunne få, både i forhold til føringer for de videre forhandlingene og for hvordan sluttresultatet kan bli seende ut. I det følgende skal vi først kort ta for oss noen av de internasjonale reaksjonene på ”julipakken” fra andre land og andre lands delegasjoner og enkelte NGOer. Deretter skal vi se på tolkninger i Norge i forhold til antatte konsekvenser for landbruks-, fiskeri- og havbruksnæringene.

I dagene som fulgte vedtakelsen av ”Julipakken” i WTOs Hovedråd (WTOs nest øverste organ etter Ministerkonferansen), var det viktig for de fleste partene i forhandlingene å begrunne, forklare og rettferdiggjøre resultatet. Generaldirektør i WTO, Supachai Panitchpakdi beskrev avtalen som ”a truly historic achievement”.¹¹⁸ USAs handelsminister, Zoellick, beskrev på en pressekonferanse 1. august 2004, beslutningen som ”a crucial step for global trade. After the detour in Cancun, we have put these WTO negotiations back on track. We have laid out a map for the road ahead. And next we’re going to have to negotiate the speed limits for how far and how fast we will lower trade barriers to growth and development” (Zoellick, pressekonferanse, 1. august 2004).

I hovedsak var de fleste partene fornøyd med det kompromisset ”julipakken” representerte, i den forstand at en var fornøyd med deler av resultatet og mindre fornøyd med andre deler. Dette kommer også klart til uttrykk i møtoreferatet fra WTOs Hovedrådsmøter, 27. juli og 1. august 2004 (WTO, 2004, WT/GC/M/87, 4. oktober 2004). Dette bekreftes også i de intervjuene vi hadde i Genève høsten 2004 med Brasil, Chile, Japan, Kina, Mauritius, Norge, Filippinene, og USA). Samtlige av disse fremholdt at ”Julipakken” var til å leve med, og at ”julipakken” representerte et viktig skritt fremover i forhandlingene. Kompromissene i forhold til ”the Singapore Issues”, landbruk og NAMA, inneholdt elementer som gjorde at alle grupperingene i forhandlingene kunne presentere deler av pakken som en liten seier.

Til tross for den sterke kritikken av prosessen i forkant av vedtakelsen av ”Julipakken”, særlig rettet mot FIPs-gruppens fremtredende rolle, ble deler av denne kritikken tonet ned i etterkant (WTO, 2004, WT/GC/M/87, 4. oktober 2004).¹¹⁹ Mye grunnet det

¹¹⁸ http://www.wto.org/english/news_e/news04_e/dda_package_sum_31july04_e.htm.

¹¹⁹ Utenriksminister Jan Petersen uttalte til Aftenposten, 2. august 2004, at de norske forhandlerne ”ikke var fornøyd med den tiden vi fikk til disposisjon”. Som det fremgår av artikkelen, brukte de fem store for lang tid på sine forhandlinger. Norge og de andre landene fikk forelagt forslaget til rammeavtale bare noen timer før den opprinnelige fristen gikk ut, mens FIPs-gruppen brukte to dager til å komme til enighet seg imellom.

faktum at FIPs-gruppen konsulterte, og også synes å ha tatt hensyn til, de ulike grupperingenes kjernesaker i ”Julipakken”.¹²⁰ FIPs-gruppen hadde konsultasjoner med samtlige grupperinger, inkludert G10, og også enkeltland, før den endelige pakken ble lagt fram. Brasils utenriksminister Celso Amorim hevdet at G20, gjennom FIPs, både bidro til at forhandlingene ble multilaterale og til å skape konsensus gjennom åpenhet:

“More than promoting the trade interests of its members, the G20 has been responsible for the introduction in the trade arena of an element of multipolarity. Previous rounds, even if they included all members, have, in practice, consolidated the interests of a minority. In truth, the main driver behind those negotiations was the so-called QUAD – the United States, the European Union, Canada and Japan ... In the agricultural negotiations, the QUAD was replaced by the NG5 (“non-group of five”), also known as FIPs (“five interested parties”) ... An essential element in the behaviour of the two G20 representatives was the permanent exercise of transparency, not only as regards other G20 member, but also vis-à-vis other developing countries. Initially criticized as divisive, the action of G20 countries, in particular of Brazil, came to be seen as capable of galvanizing other nations and promoting consensus” (Amorim, 2005).

Like etter “Julipakken” ble vedtatt hevdet utenriksminister Amorim at rammeverket på landbruk representerte ”the beginning of the end of subsidies”¹²¹, et synspunkt Amorim også senere har gitt uttrykk for:

“Improved access to markets and the end of agricultural subsidies will constitute powerful instruments to promote development strategies in economies heavily dependent on agricultural exports. The real integration of agriculture into the multilateral trading system may pave the way for more fragile economies to grow and to enjoy fairer income distribution” (Amorim, 2005).

For utviklingslandenes del var elimineringen av eksportsubsidier og bruk av en “tiered formula” (i stedet for en “blended formula”), viktig på landbruk. En ”blended formula” ble vurdert som langt svakere i forhold til effektiv markedsadgang i utviklede land enn en ”tiered formula”.¹²² USAs handelsminister Zoellick, vektla også på pressekonferansen utfasingen av eksportsubsidier og at en gjennom en ”tiered formula” for første gang ville oppnå en harmoniserende effekt i forhold til subsidier og toll:

“In Agriculture, we’ve agreed to make historic reforms in global agricultural trade. This agreed framework envisions the complete elimination of agricultural export subsidies, which the United States and others have been seeking for decades. It envisions new disciplines on export credits and, for the first time, on state trading enterprises ... A global commitment to harmonize cuts in global trade-distorting

¹²⁰[http://www.ustr.gov/Document_Library/Transcripts/2004/August/Transcript_of_Press_Conference_w
ith_USTR_Zoellick_At_the_Conclusion_of_WTO_General_Council_Meeting,_Geneva,_Switzerl.
html](http://www.ustr.gov/Document_Library/Transcripts/2004/August/Transcript_of_Press_Conference_with_USTR_Zoellick_At_the_Conclusion_of_WTO_General_Council_Meeting,_Geneva,_Switzerland.html).

¹²¹ Bridges Weekly Trade News Digest, Vol. 8, No. 27, 2004.

¹²² Bridges Weekly Trade News Digest, Vol. 8, No. 27, 2004.

farm subsidy programs, to ensure that countries with higher subsidies are subject to deeper cuts, a goal long sought by the U.S. to level the playing field with the European Union and Japan ... In fact, our new framework would cut allowed domestic support for agriculture more in the first year than was done in the entire Uruguay Round. The agreement would also open markets for farm products, with a commitment – for the first time in agriculture – to the concept that higher tariffs have to face bigger cuts. The package also commits all of us to substantial improvements in market access for all agriculture products, an important principle for a diversified farm producer like the United States” (Zoellick, pressekonferanse, 1. august 2004).¹²³

EUs handelskommisær Pascal Lamy argumenterte på en pressekonferanse 1. august 2004 for at vedtaket i Hovedrådet viste at det multilaterale handelssystemet igjen var tilbake på sporet:

”The DDA [Doha Development Agenda] is about making trade work for all, and delivering growth and development. After the setback in Cancún, today’s decision shows that the multilateral trading system is alive and kicking. But we have only walked half of the way: we need now to rapidly conclude this round, thus bringing good news to a world economy in need of stimulus”.

Lamy påpekte at brevet fra Lamy og Fischler i mai 2004 var en viktig utløsende årsak til fremgangen i forhandlingene og vektla videre hensynet til utviklingslandene i pakken: ”... when Europe stands united we can punch our weight and moreover, to the benefit of the entire trading community, especially developing countries”.¹²⁴ Landbrukskommisær i EU, Franz Fischler, vektla også i sin kommentar hensynet til utviklingslandene: ”Today we got a deal which will boost the world economy, farm trade and the opportunities for poorer countries. This agreement also ensures that other rich countries will follow the EU on its reform path. The EU’s reformed farm policy will not be called into question. Now, EU farmers have a clear perspective, developing countries will see better market access and less unfair competition”.¹²⁵

G20- og G33-medlemmet Filippinene, var det eneste landet som i etterkant av vedtaket i Hovedrådet leverte inn et skriftlig innspill som kommentar til “Julipakken”. Dette ble distribuert til medlemslandene på Hovedrådsmøtet 27. juli og 1. august. I forhold til landbruksforhandlingene var Filippinene mest opptatt av tolkningen av *de minimis* og ”Special Products”:

123

http://www.ustr.gov/Document_Library/Transcripts/2004/August/Transcript_of_Press_Conference_with_USTR_Zoellick_At_the_Conclusion_of_WTO_General_Council_Meeting,_Geneva,_Switzerland.html

124http://www.grondweteuropa.nl/9326000/1f/j4nvgjok6iwsea9_j9vvgjnazrhmix9/vgstkqn6ugzm?nctx=vgg51g6sipxj&ntop=9

125http://www.grondweteuropa.nl/9326000/1f/j4nvgjok6iwsea9_j9vvgjnazrhmix9/vgstkqn6ugzm?nctx=vgg51g6sipxj&ntop=9

“As we peruse the General Council decision, we hope it can provide to us the guidance for our subsequent work on modalities for negotiations. For the Philippines, we shall be guided by the following understandings of certain provisions we are adopting: In agriculture, on domestic support, we understand paragraph 11 as maintaining the right of developing countries that have allocated or intend to allocate most of their *de minimis* support for subsistence and resource-poor farmers to be fully exempt from any reduction commitments. We trust that this paragraph affirms the policy space for developing countries to pursue their developmental goals and aspirations. On Special Products, we are proud to stand with our G-33 colleagues and our group coordinator, Indonesia, in having paragraph 41 recognise fully the concept of Special Products and the fundamental right of developing country Members to designate products as vital to their food security, livelihood security and rural development needs” (WTO, 2004, WT/GC/81, 6. august 2004).

For Filippinene var det også viktig å understreke at “Special Products” (SP) ikke var det samme som “sensitive products”: “We further understand and underscore the wisdom of the GC decision that assures that SP will be entitled to the most favourable and flexible treatment. SP stands separate and distinct from sensitive products” (WTO, 2004, WT/GC/81, 6. august 2004). Følgende kommentar fra Filippinene bekrefter også at det fremdeles var og er mye uavklart i “Julipakken”:

“Mr. Chairman, the Philippines, like many other delegations, is not fully satisfied with the draft frameworks that we have before us today. However, we do note that the fundamental concerns we raised in our statement at the previous Informal HOD meeting earlier in the week pertaining to the blue box in agriculture, *de minimis* for developing countries, special products, differential export taxes and issues related to the treatment of unbound tariffs and flexibilities for developing countries in the NAMA ‘vehicle’ have all been subjected to intensive consultations and were given some form of rectification in the final draft. Therefore in the spirit of constructive engagement and for purposes of helping move these negotiations towards the promise of a development-oriented agenda, the Philippines accepts the decision and the annexed frameworks as a basis for Members’ future work” (WTO, 2004, WT/GC/81, 6. august 2004).

Mens de fleste landene kunne leve med “Julipakken”, var mange NGOer svært kritiske. Third World Network var relativt positive til rammeverket på landbruk, men mer kritiske til rammeverket for NAMA:

“Overall in Agriculture, the developing countries have managed to resist the attempts of the rich nations to set even more uneven and unjust obligations on developing countries and force the opening of the developing country markets, while the rich nations increase under one guise or another their domestic and export subsidies while shielding their producers from import competition. The developing world has not won this fight, but can continue the fight, provided they remain united. However, in industrial goods sector (the NAMA negotiations), developing countries have lost considerably, with the Cancun Derbez text incorporated as the framework for modalities. Only a last minute political solidarity support from India

to the African group (who themselves at an early stage seemed divided) in the green room on Saturday, forced a change in the Annex B (which the US, EC and the WTO secretariat had earlier refused to change), with a first paragraph enabling further negotiations, though on the specifics, of the various elements of a non-linear harmonising approach”.¹²⁶

Walden Bello og Aileen Kwa (2004) fra Focus on the Global South tolket imidlertid ”Julipakken” som et gedigent tap for utviklingslandene:

“It was not that India and Brazil were not sensitive to the demands of other developing countries. In fact, they were given high marks for consulting the different developing country groupings. It was simply that by becoming central actors in the elaboration of the proposed framework, they had painted themselves into an impossible situation ... It is testimony to the prestige of India and Brazil among other countries in the South that until today, many developing countries do not realise how badly they lost in Geneva. The trade superpowers learned from the debacle in Cancun. The shift from a confrontational strategy to one of cooptation and subtle divide-and-rule was able to rip apart the superficial "Third World unity" that came out of Cancun. The centrepiece of the strategy was to bring in the leaders of the G-20, India and Brazil, into the centre of the negotiations and play to their specific interests. They fell for the trap”.¹²⁷

For Bello og Kwa var utviklingslandene taperne på samtlige av forhandlingsområdene. ”Julipakken” oppsummeres på følgende måte av Bello og Kwa:

“Among those that were left disadvantaged from India and Brazil placing their specific interests in command were:

- the majority of developing countries which will find that their markets will continue to be flooded by dumped products from the US and EU. For the South as a whole, the opportunity to correct the distortions in agriculture trade legitimized in the Uruguay Round has been lost;
- the African cotton-producing countries which failed to get negotiations on US cotton subsidies to be put on a fast-track independent of the agriculture negotiations, or even a commitment that all cotton subsidies will be eliminated;
- the Group of 33, which were left with nothing more than a vague commitment that their demand for ‘Special Products’ and the ‘Special Safeguard Mechanism’ and in particular, the coverage of products under such a mechanism, would be a subject of negotiations;
- most developing countries, which had rightfully opposed the text on market access of non-agricultural products as a prescription for their deindustrialization. Indeed, the US scored a big win on NAMA for the text is a detailed agenda for the radical

¹²⁶ <http://www.twinside.org.sg/title2/5628a.htm>.

¹²⁷ <http://webmail.horus.at/pipermail/e-rundbrief/2004/000180.html>.

liberalization that transnational corporations have long wanted. As the US National Association of Manufacturers saw it, ‘This is a huge accomplishment, and a big win for the WTO, the United States, and the world economy. The really big accomplishment for industrial negotiations is that all countries have accepted the principle of big tariff cuts and sectoral tariff elimination’;

- most developing countries, which have now agreed to speed up their offers of services for liberalization”.

Nå er Bellos og Kwas konklusjoner ikke uproblematiske, og det er høyst usikkert om de er dekkende.¹²⁸ Det er likevel flere forhold i ”Julipakken” og rammeverkene for landbruk og NAMA som uten tvil er problematiske for utviklingslandene, og som slikt sett danner et visst utgangspunkt for Bello og Kwas konklusjoner. South Centre, som har mange av de viktigste aktørene blant utviklingslandene som medlemmer¹²⁹, deler mange av bekymringene i forhold til utviklingslandene i sin gjennomgang av ”Julipakken”. South Centre sin analyse og påpeking av uavklarte og problematiske forhold stemmer også godt overens med de intervjuene vi gjennomførte med representanter fra en rekke utviklingsland i Genève høsten 2004. Men som det vil fremgå, ser South Centre, i motsetning til Focus on the Global South, det meste som uavklart og gjenstand for videre forhandlinger, og at det derfor er for tidlig å trekke entydige konklusjoner.

I forhold til hovedteksten i ”Julipakken” er South Centre særlig kritiske til at implementeringsspørsmålene, som omtales i paragraf 12, forblir spredd utover i ulike forhandlingsfora også i de videre forhandlingene. ”Julipakken” er av den grunn, ikke tilstrekkelig, ifølge South Centre, ”of providing new stimulus to the negotiations on implementation-related issues and concerns” (South Centre, 2004:I-2). South Centre syntes likevel å være fornøyd med utviklingsdelen i ”Julipakken” slik denne ble formulert i hoveddelens paragraf d:

”Operationalisation of this paragraph during the negotiations will require inventive solutions and a continued demand for differential treatment. Indeed, as it restates, developing countries cannot be required to negotiate further liberalisation on the same foot of developed countries” (South Centre, 2004:I-4).

I det følgende skal vi først gjennomgå South Centre sin analyse av rammeverket på landbruk. Deretter ser vi på rammeverket for NAMA før vi ser på reaksjoner og tolkninger av ”Julipakken” i Norge.

¹²⁸ Følgende fra Bridges Weekly Trade Digest indikerer i det minste at ikke alle i USA vurderer ”Julipakken” som like god: “US sugar producers are among the loudest critics of their government’s acceptance of easier subsidy and tariff reduction terms for Brazil and other competitive developing country agricultural exporters. Speaking to sugar producers on 10 August, J.B. Penn of the US Department of Agriculture said that it made “absolutely no sense for Brazil to be treated as a developing country when it has a first-world agriculture system” and called on the WTO to rethink the tradition of self-designation” (Bridges, Vol. 8. No. 7, 2004).

¹²⁹ Se fotnote 83.

6.5 South Centre om rammeverket for landbruk

I forhold til landbruk ser South Centre det som høyst problematisk å si noe som helst om balansen i pakken siden mye enda er uavklart:

“It is difficult to assess the balance of the framework adopted given the uncertainty with respect to key variables which will have to be negotiated in the coming months. For example, the actual end date for the elimination of export subsidies; whether the blue box criteria will be expanded or not to allow for additional flexibility to increase support levels in key agricultural exporters, such as the US; whether the criteria of the green box will be “clarified” in a way that significantly strengthens disciplines on direct payments, etc., and the extent of commitments in market access, including the formula for tariff reduction and the targets adopted” (South Centre, 2004:I-12).

I gjennomgangen av rammeverket på landbruk er det flere interessante analyser. I forhold til paragraf 2 som refererer til ”single undertaking”, ser South Centre dette primært som en paragraf rettet mot land med defensive interesser på landbruk. I sitatet nedenfor kunne med andre ord Norge ha vært plassert inn, sammen med EU, Sveits og Japan:

“The reference to the Single Undertaking reflects the concern of countries – particularly developed countries such as the EU, Switzerland, and Japan, with rather defensive interests in the agriculture negotiations - to establish a link with other negotiating areas of their interests (NAMA, services, trade facilitation, etc.) to create possibilities of trade-offs” (South Centre, 2004:II-2).

Paragraf 2 tolkes med andre ord som et uttrykk for ønsker om eksterne saksopplinger. Paragraf 3 retter seg mot interne saksopplinger og slår fast at reformene i de tre pilarene (intern støtte, markedsadgang og eksportkonkurransen) utgjør en helhet og at disse må behandles ”in a balanced and equitable manner”. South Centre tolker dette på følgende måte:

“The main concern in this respect is that commitments in domestic support and export subsidies, instruments used mainly by developed countries, keep pace with commitments in market access most used by developing countries. Whether such a balance is reached will depend to a large extent on the formula for market access to be agreed, the flexibilities provided to developing countries, including through provisions such as Special products and safeguards, and the targets for reduction of domestic support to be negotiated (South Centre, 2004:II-2).

I forhold til intern støtte mener South Centre at den foreskrevne reduksjonen ikke er i samsvar med Doha-mandatet: “It is questionable that a ... of reduction for trade-distorting support which has been expanded with the (new) blue box can be termed as a ‘substantial reduction’ of trade-distorting support as required by the Doha Declaration” (south Centre, 2004:II-6). Det er med andre ord en sterk bekymring for at den generelle reduksjonen i ”Final Bound Total AMS” (som består av AMS (gul boks) de minimis, og blå boks) vil undermineres av den nye blå boksen. South Centre beskriver bakgrunnen for opprettelsen av en ny blå boks i paragraf 15 slik:

“The agreed framework completely changes the understanding of the blue box by WTO members ... the large majority of members had requested the blue box to be eliminated in this round, included the US which had eliminated such payments in 1996. Notwithstanding that, members have now recognized the role of the blue box in “promoting” reform in fact legitimising and guaranteeing the continuation of the blue box beyond this round. This was possible because the US’ position on blue box suffer a turn around. The increase in support witnessed in that country in the period 1998-2001 was institutionalized in the 2002 Farm Bill, putting the US at the defensive on domestic support negotiations in the WTO. Therefore, the need of the EU to continue to have access to the blue box plus the interest of the US to use this box, although in a modified form, conflated against the reform objective. The first bullet of this paragraph reflects the current blue box used extensively by the EU in the past ... The second bullet would constitute a new category of blue box payments aimed at addressing the particular needs of the US” (South Centre, 2004:II-10).

Den nye blå boksen er høyst problematisk også i forhold til den generelle reduksjonen i ”Final Bound Total AMS”. Det en frykter er at land skal kunne ta mesteparten av den foreskrevne reduksjonen i ”Final Bound Total AMS” (som inkluderer blå boks) gjennom å bokføre ”fiktive” reduksjoner i blå boks:

”By establishing a notional ceiling – that is, different from current levels of payments- for the blue box without further reduction commitments, there is a possibility that current and potential users of such payments may show reductions of the blue box to be counted against the overall 20 per cent reduction of trade-distorting support without undertaking cuts in actual levels of spending. ... countries such as the US (in case the new blue box is approved) will be able to show reductions in the blue box from that notional ceiling while in fact they will be increasing blue box payments from zero to the level required by the countercyclical payments in any particular year, which were previously notified as non product-specific AMS exempt from reduction under the *de minimis* exception. Furthermore, the US will also be able to show reduction in support levels in the *de minimis* by shifting countercyclical payments to the new blue box, if granted. Therefore, the US will double count reduction of support by the value of the countercyclical payments in the blue box and *de minimis* while in fact this country will be increasing support levels by that same amount” (South Centre, 2004:II-6).

Frykten er med andre ord at den ”nye” blå boksen, slik den er spesifisert i rammeavtalen, kan gjøre det mulig for USA å manipulere med reduksjonene i ”Final Bound Total AMS”. I tillegg kan USA komme til å øke sine overføringer i blå boks:

Given that the US starts from low allowable levels of support (excluding the green box) as compared to other WTO members, the concept of harmonisation would allow the US to increase its ceiling of trade-distorting support through new provisions regarding the blue box (to be negotiated although outlined already in the framework), to cover the countercyclical payments institutionalised in the 2002 Farm Bill” (South Centre, 2004:II-4).

Blå boks vil etter South Centre sin mening heller ikke utgjøre noe problem for EU:

“... the EU which has extensively used the blue box in the past. Such countries will have to reduce blue box payments to that level as soon as the new agreement enters into force. The reduction in the blue box will not be a problem for the EU however, because the most recent CAP reform shifted a significant amount of those payments to the green box. Therefore, from a high historical level the EU will undertake reductions which were already envisaged in their programmes of internal policy reform (South Centre, 2004:II-4).

Utformingen av blå boks er derfor høyst problematisk sett fra utviklingslandenes side, og South Centre understreker av den grunn betydningen av paragraf 14 i rammeverket som slår fast at kriteriene for blå boks enda er under forhandling:

“According to this paragraph, is clear that the establishment of the new blue box outlined in the above mentioned provision, will have to be negotiated. That is, there is no agreement as yet with respect to establishing a new blue box. Developing countries still have the opportunity to oppose this as contrary, as it is, to the spirit and letter of the AoA and the Doha Declaration. Paragraph 14 clearly indicates that additional criteria will have to be negotiated” (South Centre, 2004:II-10).

Andre kritiske punkter ifølge South Centre er forhandlingene om kriteriene for grønn boks og en dato for utfasing av eksportsubsidier m.m., som vil være svært viktig i de videre forhandlingene. Videre ser South Centre forhandlingene om utformingen av ”tiered formula” i forhold til markedsadgang for utviklingslandene, som kritisk i de videre forhandlingene:

“During the negotiations, one of the issues discussed was whether developing countries should have access to additional bands within the tiered approach in order to smooth the reduction commitments, but no decision was reached in that respect. This issue, the formula for tariff to be used within each band, the thresholds to define the bands, as well as the targets for reduction within each band need to be negotiated. One of the difficulties in the negotiations on market access has been the insistence of the US on using the Swiss formula within the bands and the desire of the EU and other developed countries to “disconnect” the designation and treatment of the sensitive products completely from the workings of the formula. These visions combined, even in a tiered approach, would lead to a repetition of the blended formula” (South Centre, 2004:II-17).

Utviklingslandene og G20 har nettopp av disse grunnene vært sterkt i mot en ”blended formula” (se WTO, 2004, TN/AG/GEN/9, 7. mai 2004). Også paragraf 31 som omhandler sensitive produkter er problematisk for utviklingslandene. På den ene siden åpnes det for at utviklingslandene i likhet med utviklede land selv kan plassere et visst antall tollinjer som sensitive. Dette skal likevel ikke, som det slås fast i paragraf 31, underminere det overordnede målet med en ”tiered formula”. Det er med andre ord en klar kopling mellom formelen og sensitive produkter. Faren her, er at denne koplingen svekkes:

“[This provision] call for a clear link between the treatment of sensitive products and the formula approach. That is, the treatment of sensitive products could and

would deviate from the formula, but it cannot be completely delinked. For example, the magnitude of the deviation (i.e. the extent to which the reduction of tariffs for any sensitive product will be less than required were the formula be applied) has to be limited to a proportion of the cut that the formula would require for any particular product. Other approach to establish that link could be to limit the percentage of tariff lines within each band that could be designated as sensitive products. This would be a guarantee that some of the peaks of developed countries will effectively be cut as part of the formula approach. Failing to establish this relationship would undermine the value of the tiered approach, as indicated in the framework, by allowing developed countries to shield tariff peaks from substantial tariff reductions” (South Centre, 204:II-19).

Rammeavtalen er heller ikke klar på om minsteimportkvoter (”Tariff Rate Quotas” (TRQs)), som omtales i paragraf 33 og 34, kun gjelder for sensitive produkter eller om det åpnes for en generell økning i TRQs:

”the framework is not at all clear as to the extent and nature of commitments of members with respect to TRQs, particularly as to whether any commitment will be limited to sensitive products or would apply to all TRQs. The confusion may result from previous drafts (JOB(04)/96) where a general commitment on TRQ expansion was clearly established. Commitments regarding in-quota tariffs were to be negotiated. In the framework adopted in July the general obligation to expand TRQs was removed, restricting it to sensitive products. This paragraph, as it relates to commitments on in-quota tariffs should have been removed or moved to the section on sensitive products. All this needs clarification and faced with lack of clarity, members may suggest the most suitable interpretation” (South Centre, 2004:II-21).

I likhet med Filippinene, er South Centre opptatt av formuleringene knyttet til ”Special products”. I de første utkastene til rammeverk var det en direkte kopling mellom sensitive og ”special products”. Denne koplingen gjennom kravet om ”coherence” ble imidlertid fjernet i det endelige rammeverket, og South Centre ser dette som en styrking av utviklingslandenes interesser. Likevel mener South Centre at forhandlingene om sensitive produkter vanskeliggjør forhandlingene om ”Special Products”:

”... there is no doubt that the discussion on sensitive products further complicated the negotiations on SPs: developing countries will have access to sensitive products, subject to all kind of conditions, including expansion of TRQs, but still having access to such products, may undermine their possibility to have a flexible approach towards SPs in terms of product coverage and treatment. In that respect, developing countries may insist and put their negotiating capital on guaranteeing adequate protection under SPs rather than negotiating better treatment under sensitive products which will be hijacked by the developed countries in their own benefit” (South Centre, 2004:II-24).

En del viktige punkter gjenstår derfor å avklare i forhold til ”Special Products”. Det synes imidlertid klart at utviklingslandene selv kan velge hvilke produkter som skal plasseres under ”Special Products”. Antallet produkter og kriteriene for disse produktene er likevel gjenstand for videre forhandlinger, og blir avgjørende for i

hvilken grad "Special Products" vil kunne ivareta "non-trade concerns" for utviklingslandene.

6.6 South Centre om rammeverket for NAMA

Forhandlingene om rammeverket for NAMA holdt i slutfasen av forhandlingene om "Julipakken" på å velte hele avtalen. Kommentarer knyttet til NAMA har likevel vært mer sparsomme enn på landbruk. Likevel synes det klart at uenighetene omkring rammeverket for NAMA er større enn i forhold til landbruk, hvor en i det minste er enige om hva en er uenige om. Betydningen av paragraf 1 i rammeverket er omstridt. Også i våre intervjuer i Genève var det ulike tolkninger av betydningen av denne paragrafen. I utviklingslandenes, og også noen utviklede lands tolkning, innebar denne paragrafen at det ennå ikke var oppnådd enighet verken om formelen, spørsmålet om ubundne tollsatser, fleksibilitet (eller S&D-ordninger) for utviklingslandene, deltakelse i sektorelimineringen og vektleggingen av preferanser (eller GSP-systemet) i forhandlingene. Ifølge denne fortolkningen opphever paragraf 1 i realiteten de andre paragrafene i rammeverket som adresserer disse spørsmålene.

Ifølge den andre fortolkningen ble det faktisk oppnådd enighet om hovedpunktene slik at gjenstående forhandlinger i hovedsak vil dreie seg om å spesifisere detaljene innenfor rammeverket. Uenighetene om betydningen av paragraf 1 kan ses som uforenlige tolkninger når markedsadgangsforhandlingene ses isolert. Ser en landbruks- og markedsadgangsforhandlingene i sammenheng, er likevel disse tolkningene mulige å forene. Det er uten tvil sterke sakskoplinger mellom disse forhandlingsområdene. Hva utviklingslandene er villige til å gi i NAMA avhenger av hva en får på landbruk, og omvendt, hva utviklede land er villige til å gi på landbruk er delvis betinget av hva en kan oppnå i markedsadgangsforhandlingene. Det er fullt mulig at det er relativt utbredt enighet om en formeltilnærming, en sektortilnærming og betingelsene, men at denne enigheten i stor grad er betinget av fremgang i landbruksforhandlingene. De videre forhandlingene i NAMA er derfor betinget av hvilken tolkning av paragraf 1 som legges til grunn. Disse ulike tolkningene kommer også fram i South Centre sin analyse:

"Paragraph 1 is an essential paragraph of Annex B. It reflects the fact that many developing countries were opposed to the Annex being adopted as the sole basis for the next phase of negotiations. Indeed, the present text (the so called 'Derbez text') had already been rejected in the Cancun Ministerial Conference, and in its present form, it still contains many provisions that do not reflect the priorities of most developing countries ... much of the way forward will depend on the construction of this paragraph. Firstly, it has been said that the negotiations in NAMA were subject to an overall balance within the Doha Work Programme, and particularly, that progress in Annex B on NAMA should evolve together with progress in Annex A in Agriculture. It seems that that balance has not been respected, since Annex B contains much more detailed provisions than those of Annex A. Secondly, developing countries agreed to the adoption of Annex B following a suggestion by the Chairman that it could be accompanied by a 'vehicle', that is, an instrument stating that the Annex was not a consensus document. Instead, the language of

Paragraph 1 can lead to much confusion and diverging interpretations. Indeed, the paragraph states correctly that the Annex contains only "*initial elements*" and that "*additional negotiations are required*", but it goes on to say that divergences concern the "*specifics of some of these elements*" (South Centre, 2004:III-3).

Paragraf 1 er med andre ord helt avgjørende for hvordan innholdet i det resterende rammeverket skal forstås. I våre intervjuer i Genève var det ingen tvil om at utviklingslandene med referanse til paragraf 1 så det meste som uavklart i markedsadgangsforhandlingene. For disse landene var paragraf 1 også den viktigste paragrafen i rammeverket. Dette kommer også uttrykkelig frem i det skriftlige innspillet fra Filippinene i etterkant av vedtaket i Hovedrådet:

"... we wish to emphasise for the record the clear shared understanding among Members that the framework we are adopting in Annex B is not a fully agreed text. Several elements are not agreed upon, which will need to be negotiated and agreed upon in the next phase of negotiating the modalities for NAMA. Foremost of these for the Philippines is the entire notion of how unbound tariffs will be treated in these negotiations, and the percentage of products that can be exempted from binding" (WTO, 2004, WT/GC/81, 6. august 2004).

Likevel er paragraph 1 tvetydig i formuleringene. På den ene siden lister paragraf 1 en rekke elementer som det må forhandles videre om (formelen, spørsmålet om ubundne tollsatser, fleksibilitet for utviklingslandene, deltakelse i sektorelimineringen og vektleggingen av preferanser). Det er dermed uklart om andre elementer i rammeverket også kan forhandles, og om nye elementer kan bli brakt inn i rammeverket. På den andre siden fastslår rammeverket at det kun er "specifics" det skal forhandles videre om, noe som kan forstås dit hen at det kun er detaljene som skal forhandles og ikke rammen som sådan. På denne bakgrunn foreslår South Centre følgende strategi for utviklingslandene:

"Developing country negotiators should keep in mind that the broader the construction of the framework, the greater the latitude they will enjoy during the next stage of negotiations. If the spirit of Paragraph 1 is to be respected, then it should permeate all the other provisions of the Annex. Nevertheless, it is also realistic to suppose that many of the elements of the Annex will in fact not be much altered, but only refined" (South Centre, 2004:III-3).

Foruten paragraf 1 er det også påfallende at rammeverket for NAMA ikke har beveget seg fra Cancún til "Julipakken". De omstridte temaene i rammeverket er de samme som de har vært hele tiden. Når det gjelder formelen er bekymringen, i South Centre sin analyse, først og fremst at en ikke-lineær formel vil ramme utviklingslandene hardere enn utviklede land:

"While a non-linear formula deals efficiently with high tariffs as well as with tariff peaks and tariff escalation (harmonising effect), it would also imply that developing countries make the bulk of the contribution towards multilateral tariff cuts in quantitative terms since their average tariffs are higher than those of developed countries. Such an outcome is blatantly against the spirit of paragraph 16 of the

Doha Declaration, and nullifies the effects of the principle of ‘less than full reciprocity’ recognised in favour of developing countries ... Many developing countries have indeed continuously raised concerns about the devastating effect that deep tariff cuts could have on their incipient industrialisation and economic diversification processes” (South Centre, 2004:III-4).

Spørsmålet om ubundne tollsatser er som vi tidligere så, det viktigste spørsmålet for Filippinene, og et meget provoserende tema for utviklingslandene, fordi ubundne tollsatser ikke omfattes av WTO-regelverket, og dermed i prinsippet heller ikke kan forhandles om:

“Concerning tiset 2 (the only part of this paragraph being specifically mentioned in paragraph 1), the Annex does not provide a solution for the treatment of unbound tariffs. With that respect, it is important that unbound tariffs be negotiated in a manner that is consistent with WTO past experience and the Doha mandate. The choice of binding tariffs should be voluntary, negotiations cannot concern unbound tariffs. When negotiating unbound tariffs, the mere fact of binding them should be a valid contribution ... Only if and when developing countries choose to bind their tariff lines, can there be reduction commitments ... A reference to a level twice developing countries' overall applied rate will imply very low new bound rates since the applied rates are usually quite low (29%). The difference between bound and applied rates has proved to be an important instrument of developing countries' industrial policies providing manoeuvre space” (South Centre, 2004:III-6).

Fleksibilitet for utviklingslandene er, foruten å være knyttet til formelen og bundne/ubundne tollsatser, også knyttet til S&D-ordninger. S&D-ordninger omtales som tidligere nevnt i paragraf 6 og 8. Paragraf 6 gir utviklingsland som har mindre enn 35% av tollinjene bundet, unntak fra formelreduksjoner under forutsetning av at de binder 100% av tollinjene på gjennomsnittsnivået for utviklingslandene. Ifølge South Centre er dette et urimelig krav å stille til utviklingslandene:

“it is fundamental to devise flexibilities that are effective in protecting the interests of all developing countries. Therefore, all those developing countries wishing to benefit from this flexibility should be allowed to do so, regardless of any condition concerning their binding coverage. Thus, the percentages under this paragraph must be renegotiated ... In addition, the paragraph is also ineffective for countries that have already a very high or 100% binding coverage, as is the case for many developing countries. Other types of flexibilities should be devised for developing country members under this group ... For this S&D provision to be meaningful, the binding of tariffs should in itself be treated as a trade concession and should not be combined with mandatory tariff caps. The level of newly bound tariffs should be left to be decided by developing countries or should, at most, be subject to ceilings disconnected with their average bound levels, as was done for agriculture during the Uruguay Round” (South Centre, 2004:III-6-7).

Paragraf 8, gir utviklingslandene lengre implementeringsperioder og fleksibilitet i forhold til formelreduksjoner på to måter: Den første fleksibiliteten giss ved at opp til 10% av tollinjene kan få halv reduksjon i forhold til formelreduksjonen, under

forutsetning av at disse ikke overskrider 10% av den totale importverdien for vedkommende land. Den andre fleksibiliteten er å holde tollinjer ubundet (som et unntak), eller å ikke anvende formelkutt for opp til 5% av tollinjene, under forutsetning av at disse ikke overskrider 5% av den totale importverdien for vedkommende land. Denne paragrafen gir, ifølge South Centre, ikke tilstrekkelig fleksibilitet for utviklingslandene og må derfor styrkes. South Centre foreslår ulike løsninger, hvor det ene alternativet er å reforhandle denne paragrafen:

”... this paragraph needs to be renegotiated so as to increase the percentage levels in it and to remove the restrictive conditions it imposes, which limit its efficacy and scope. Developing countries should have greater latitude to decide which sectors should remain unbound or which sectors should benefit from lesser cuts, irrespective of the proportion these sectors represent in the value of members' total imports. For less developed countries, tariffs are often the sole or the main instrument available in order to implement industrial policies and it has proved to be an efficient instrument in the industrialisation processes of many countries. That well recognised and valuable policy latitude should not be lost in the mandated negotiations” (South Centre, 2004:III-10-11).

Striden om deltakelse i sektorelimineringen knytter seg til paragraf 7. Paragrafen er meget uklar i forhold til om deltakelse i sektorelimineringen er frivillig eller obligatorisk. Sektorelimineringen har vært omstridt fra starten av, og ble som vi tidligere så i forhold til Girards opprinnelige forslag, kraftig svekket i Castillos og Derbez' forslag. South Centre beskriver dette slik:

“This paragraph is highly contentious and has been strongly opposed by many developing countries. In particular, it is thought that the sectoral approach could be used to achieve deeper tariff cuts than would otherwise be achieved through the formula approach on sectors considered sensitive for developing countries (as opposed to sectors of ‘*particular interest*’). Since developing countries are already agreeing to grant concessions either by increasing their binding coverage, and/or by applying a formula on tariffs, they should not be compelled to participate in any mandatory sectoral approach. Participation in such a scheme, if it is indeed pursued, should remain voluntary for developing countries and there should not be any presumption of participation or any requirement of a minimum number of participants to attain a “critical mass”. Moreover, a sectoral approach should only concern those sectors of interest to developing countries that are subject to tariff discrimination and non-tariff barriers in developed countries (South Centre, 2004:III-8-9).

Vektleggingen av preferanser for utviklingslandene er et stridsspørsmål som i stor grad går på tvers av utviklingslandene, mellom de landene som nyter godt av tollpreferanser under GSP-systemet og de som ikke gjør det. Dette spørsmålet har vært mye diskutert (også i landbruksforhandlingene), og er et viktig spørsmål i forhold til det å unngå splittelser mellom utviklingslandene:

”The issue of how to compensate and protect countries that will face detrimental effects from a generalised tariff reduction (preference erosion) is a subject that has

led to a lot of discussions in the Negotiating Group on NAMA. In the next stage of negotiations, developing countries will have to propose ways in which they can be compensated against the erosion of their preferences. It will then become very important to find common denominators that can suit the priorities of the majority of developing countries, that is, both preference receiving countries affected and countries which do not benefit from preferences. Maintaining consistent claims and coordinating country positions will be very important in order to face a more offensive position of developed countries at this new stage of negotiations” (South Centre, 2004:III-14-15).

Ser en rammeverkene på landbruk og NAMA under ett, er det liten tvil om at svært mye fremdeles er uavklart på disse forhandlingsområdene. Sett ut fra norske interesser er det også åpenbart at utfordringene for Norge ikke er mindre i markedsadgangsforhandlingene enn det de er på landbruk. Det er også åpenbart feil at det kun er på landbruk at norske interesser er i konflikt med utviklingslandenes interesser. Dette gjelder i like stor grad i markedsadgangsforhandlingene. Sett i lys av den oppmerksomheten som er blitt rettet mot landbruksforhandlingene i Norge, er det påfallende at denne konfliktlinjen i liten grad har vært oppe i den norske debatten.

6.7 Norske tolkninger og reaksjoner

Også i Norge har det fremkommet ulike tolkninger av ”julipakken”, både i media og den politiske debatten. Grovt sett er rammeverket for landbruk blitt fremstilt som et betydelig tap for landbruksnæringen, mens rammeverket for NAMA i hovedsak er blitt møtt med optimisme i forhold til fiskeri- og havbruksnæringen. Det er likevel, som vi skal se, nyanser i disse tolkningene. Vi starter med reaksjonene på rammeverket for landbruk. Deretter ser vi på reaksjonene på rammeverket for NAMA. Til slutt ser vi på koplinger mellom landbruk og fisk.

6.7.1 Norske tolkninger av og reaksjoner på landbruk

De første kommentarene til ”Julipakken” ga utenriksminister Jan Petersen i sin tale i Hovedrådet i WTO, 31. juli. Her vektla Petersen blant annet følgende:

- “To Norway, it is of the utmost importance that non-trade concerns will be taken into account as we negotiate the modalities in the next phase. This should also apply in the market access pillar. The overall balance of trade and non-trade concerns must be retained in the final result.
- Our major concern with Annex A relates to tariff capping. We are convinced that the future evaluation of the cap will show that there is no rationale for such a cap within a tiered formula with distinct treatment of sensitive products. We will continue to oppose its introduction.

- The treatment of sensitive products will be crucial to us in the next phase. Balance in this negotiation will be found only if the final results also reflect the sensitivity of the products concerned.
- For non-agricultural market access we would liked to see substantially more ambition. We do, however, appreciate the agreement on the non-linear formula and the sectoral approach as the key modalities for reduction and elimination of non-agricultural tariffs. This is important in order to ensure that the ambition in the Doha-mandate is met, and that real market access is provided for”.¹³⁰

De umiddelbare reaksjonene til norske medier, etter vedtaket i Hovedrådet 1. august 2004, fra utenriksminister Jan Petersen og landbruksminister Lars Sponheim, var positive. Til Aftenposten 2. august 2004, uttalte Petersen følgende:

”Denne enigheten er en seier for multilateralismen. Det er en viktig seier, fordi et lite land som Norge er tjent med at verdenshandelen ikke løser seg opp i tosidige og flersidige avtaler ... Ingen velger helt på øverste hylle, dette var det vi oppnådde. Men avtalen er bedre på landbruksområdet enn forslaget som ble lagt fram i Cancún, og denne teksten er viktig for Kyst-Norge og Industri-Norge”.

Landbruksminister Lars Sponheim beskrev rammeavtalen på Landbruksdepartementets websider 1. august 2004. Her fremholdt Sponheim at rammeverket ville kunne gjøre det mulig å opprettholde landbruk i hele landet:

”Rammeverket for landbruk vil gjøre det mulig å forsvare de norske interessene i de videre forhandlingene. Det er klart bedre for Norge enn det utkastet som ble vraket i Cancún i fjor høst. De norske forhandlerne mener det er mulig å ivareta hovedprioriteringene i sluttfasen av forhandlingene og fortsatt opprettholde et levedyktig landbruk over hele landet samtidig som viktige ikke-økonomiske hensyn ivaretas”.¹³¹

Sponheim var særlig positiv til rammeavtalens del om intern støtte. Utfordringen for Norge fremover var først og fremst knyttet til markedsadgang:

”Rammene for de videre forhandlingene er til å leve med og langt bedre enn vi kunne ha fryktet. Det viktigste er at vi fortsatt kan opprettholde budsjettstøtten til landbruket på dagens nivå. Likevel, den viktigste jobben gjenstår, nemlig å sikre importvernet og tollsatsene ... De viktige og vanskeligste forhandlingene om hvor mye landbrukssubsidiene faktisk skal reduseres, den konkrete størrelsen på tollreduksjoner for varer og markedsåpninger for tjenester ligger foran oss ... Det er min vurdering at landbruksteksten vil gi et tilfredsstillende utgangspunkt for de videre forhandlingene om intern støtte, eksportstøtte og markedsadgang. Best er teksten sett med norske øyne når det gjelder intern støtte ... Vanskeligst sett med

130 http://www.odin.dep.no/ud/english/news/speeches/minister_a/032171-090261/dok-bn.html.

131 <http://odin.dep.no/lmd/norsk/tema/internationalt/wto/020061-211012/dok-bn.html>

norske øyne er avsnittet om markedsadgang. Her har vi ikke fått fullt gjennomslag i vår motstand mot etablering av en øvre grense for tollsatser.¹³²”

Kritikken mot rammeavtalen kom først og fremst fra Sp og Norges Bondelag. Sp-leder Åslaug Haga, uttalte i Dagens Næringsliv 2. august at ”Regjeringen har gjort Norge til en av de desidert største taperne. Seierherrene er de store landbrukseksporierende landene som produserer industrielt for verdensmarkedene, slik som USA, EU, Australia og Brasil”. Også Harald Milli, Generalsekretær i Norges Bondelag var helt klar på at rammeavtalen ikke ivaretar norske interesser. I en kronikk i Rogalands Avis, 6. august 2004 skrev Milli: ”Rammeavtalen av 31. juli ivaretar etter min vurdering ikke norske interesser og er ikke en balansert avtale mellom WTOs medlemsland. Forslaget vil kunne få dramatiske konsekvenser for norsk landbruk og tilhørende næringsmiddelindustri som totalt utgjør”. Norges Bondelag ga på den bakgrunn en ”klar anbefaling til den norske Regjering om ikke å inngå en slik avtale”, med den begrunnelse at det i den foreliggende avtalen på landbruk var en ”kraftig ubalanse ved at land med et høyt kostnadsnivå og med et miljøvennlig småskalalandbruk må ta de største reduksjonsforpliktelsene”. Også Sp anbefalte regjeringen å si nei til en avtale.

Allerede 30. juli hadde imidlertid Norges Bondelag gått ut med en pressemelding hvor de krevde at regjeringen skulle avvise forslaget.¹³³ 31. juli gikk de ut med en ny pressemelding hvor det ble hevdet at ”priser og tilskudd til Norske bønder blir kuttet med 3,8 milliarder kroner allerede første året avtalen skal tre i kraft. Det tilsvarer inntektene til mer enn 20.000 bønder”.¹³⁴ Videre ga Bondelaget følgende analyse av rammeavtalen:

”Når det gjelder innenlandsk støtte, foreslås det fra WTO at samlet støtte skal reduseres med 20% allerede første implementeringsår. Samlet støtte for Norge er ca 19 mrd. kroner (11,5 mrd. kr i såkalt gul støtte, det vil si prisene + 7,5 mrd. kr i såkalt blå støtte som er de ulike støtteordningane for eksempel areal- og dyretilskudd). 20% reduksjon innebærer et kutt på 3,8 mrd. kroner allerede første året ... Når det gjelder den såkalte blå boksen, dvs. areal- og dyrestøtte samt drifts- og distriktstilskuddet, foreslås det at det skal reduseres ned til 5% av produksjonsverdien til det enkelte land ... For Norge sin del innebærer dette et kutt i blå støtte på ca 6,5 mrd. Kroner ... I WTO-utkastet til nytt rammeverk, foreslås det at all eksportstøtte skal fjernes. Vår eksport av blant annet Jarlsbergost, tilsvarer ca 10% av melkeproduksjonen i Norge i dag. Dette tilsvarer produksjonen hos ca 2000 melkeprodusenter. Når det gjelder markedsadgang, kan forslaget innebære at det innføres et såkalt tolltak. Nivået på et eventuelt tolltak er ikke konkretisert. For mange av våre viktigste landbruksprodukter har vi toll på over 300%. Ca 45% av alle tollinjer ligger over 100%. Tilsvarende tall for EU er 0,9% og USA 0%. For et høykostnadsland som Norge, vil et tolltak betydelig under dagens nivå innebære at vårt importvern ikke vil gi den nødvendige beskyttelse, slik at norsk

132 <http://odin.dep.no/lmd/norsk/tema/internasjonalt/wto/020061-211012/dok-bn.html>

133 <http://www.bondelaget.no/nyheter/dbafile43709.html>

134 <http://www.bondelaget.no/nyheter/dbafile43720.html>

landbruksproduksjon blir ulønnsom ... Norge vil trolig ha behov for å definere de fleste av våre produkter innenfor begrepet sensitive produkter, dersom vi fortsatt skal kunne produsere basismatvarer for egen befolkning”.

Tirsdag 3. august gikk en rekke forskere ut i Nationen og ga støtte til en tolkning av rammeavtalen på landbruk som på sikt innebar store endringer i norsk landbruk. Under overskriften ”Forskere spår småskala-landbrukets død”, ble det argumentert for at det var fullt mulig å opprettholde norsk matvareproduksjon, men at ”det vil kreve omfattende strukturendringer”. Samme dag ble andre forskere intervjuet i Aftenposten, hvor budskapet var mye det samme. Rammeavtalen ville føre til en sentralisering av norske bønder. Professor Normann Aanesland ved Norges landbrukshøgskole, forsker Klaus Mittenzwei ved Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) og Professor Rolf Jens Brunstad var likevel alle av den oppfatning at Norge var tjent med avtalen. Rammeavtalen ville medføre helt nødvendige endringer i norsk landbruk. Tre forhold ble understreket: Norsk landbruk er (for) dyrt og ineffektivt. Norske politikere er ute av stand til å rydde opp i en ineffektiv norsk landbrukspolitikk uten den ”drahjelp” som internasjonale avtaler representerer. De mente også at Sponheim gikk for langt i å avdramatisere konsekvensene av rammeavtalen.

Denne kritikken fra Norges Bondelag og fra forskerhold ble imøtegått av landbruksminister Sponheim først i Nationen, 2. august 2004, hvor han hevdet det var en ”stor misforståelse å si at 20 % av internstøtten til jordbruk forsvinner og at det vil ramme 20.000 årsverk. Dette er helt ute av proporsjoner”. Videre henviste Sponheim til at 3,2 milliarder kroner ble overført fra blå til grønn boks i jordbruksavtalen våren 2004, og at det dermed gjensto 4 milliarder i blå boks, som en, ifølge Sponheim, og ”vil få beholde”.

Landbruksminister Lars Sponheim forsøkte også i en nettkronikk 26. august 2004 å imøtegå denne kritikken. Ifølge Sponheim var det alt for tidlig å trekke konklusjoner fra rammeverket:

”Både fra næringsorganisasjoner, forskere og politisk hold har det i etterkant kommet bastante utsagn om hvilke negative konsekvenser avtalen vil ha for utviklingen i norsk landbruk framover. Etter min oppfatning er det i debatten trukket konklusjoner som avtaleteksten ikke gir grunnlag for å trekke og som dels forskotterer resultatet av forhandlinger som ennå ikke har kommet i gang ... den inngåtte avtalen er et rammeverk for videre forhandlinger som nå skal fylles med innhold. De viktige forhandlingene om hvor mye landbruksstøtten faktisk skal reduseres og den konkrete størrelsen på tollreduksjoner for landbruksvarer ligger således foran oss.”¹³⁵

Sponheim la avgjørende vekt på at avtaleteksten på markedsadgang åpner for spesiell behandling av sensitive produkter, som for eksempel meieriprodukter og kjøtt for Norges del. Sponheim understreket at Norge vil gjøre det som var mulig for å få et så

¹³⁵ Landbruksminister Lars Sponheim, nettkronikk 26. august 2004. <http://www.odin.dep.no/lmd/norsk/tema/internationalt/wto/020031-210089/dok-bn.html>.

bredt varespekter som mulig karakterisert som sensitive produkter. Videre påpekte Sponheim at utformingen av blå boks muliggjorde en videreføring av areal- og dyrestøtte i langt større grad enn det lå an til i Cancún. Sammen med formuleringene knyttet til tolltak og grønn boks gjorde dette at regjeringen kunne akseptere avtalen:

”Fra Regjeringens side var det også meget viktig å unngå innføring av tak på tollsatsene slik det var foreslått i Cancún. Denne teksten er endret slik at det nå heter at tolltak skal evalueres før videre drøfting i forhandlingene. Ved aksept av rammeavtalen la Regjeringen også stor vekt på at det ikke legges noen begrensninger på omfanget av såkalte grønne støtteordninger som ikke påvirker handelen. Dette var viktig bl.a. sett i lys av omleggingen av norske ordninger i jordbruksoppgjøret i vår, slik at disse nå kan defineres som grønne etter WTO-regelverket. Totalbeløpet her utgjør i dag vel 3 mrd. kroner.”

Likevel ville ikke Sponheim ”underslå” at Norge innefor det vedtatte rammeverket på landbruk står foran vanskelige forhandlinger, særlig på markedsadgang. Hovedkonklusjonen til Sponheim var likevel klar:

”Regjeringen har i hele WTO-runden hatt som målsetting å sikre et handlingsrom for nasjonal politikkutforming som kan gi grunnlag for et aktivt landbruk over hele landet. Vi mener at rammeavtalen vil gjøre det mulig å ivareta denne målsettingen i slutfasen av forhandlingene. En endelig WTO-avtale vil selvsagt få betydning for vårt landbruk og vår landbrukspolitik, og vil komme til å kreve tilpasninger.”

Utenriksminister Jan Petersen understreket de samme forholdene i sin utenrikspolitiske redegjørelse til Stortinget, 26. oktober 2004. Også Petersen argumenterte for at det var tidlig å ”foregripe begivenhetenes gang”: ”Vi må forhandle videre om de fleste tallstørrelser på alle forhandlingsområder før vi kan trekke konklusjoner - det være seg positive eller negative.”

Men Petersen var klarere enn Sponheim på at rammeavtalen på landbruk ville medføre endringer:

”Jeg vil her kort minne om at mandatet fra Doha – som alle WTOs medlemsland har godtatt - slår fast at forhandlingene skal føre til vesentlige forbedringer i markedsadgangen, vesentlige reduksjoner i handelsvridende nasjonal landbruksstøtte, og reduksjoner med sikte på utfasing av eksportsubsidier. Spørsmålet er ikke om det blir endringer i rammevilkårene, men hvilke endringer som skal komme. Særbehandling av utviklingslandene skal integreres i alle deler av forhandlingene, og det skal tas hensyn til ikke-handelsmessige hensyn”.

Petersen minnet også om at Doha-runden er en ”single-undertaking”, og at ”vi derfor til slutt må akseptere forhandlingspakken i sin helhet”. Knut R. Sørli i NHO vektla i en kommentar på NHOs websider, 5. august, også betydningen av landbrukskompromisset for de andre forhandlingsområdene:

”Vi er svært tilfredse med at det ble enighet i Genève om en ny rammeavtale for Verdens handelsorganisasjon (WTO). Dette avklarer mye for landbruket og kan bringe forhandlingen for industri, fiskeri og tjenester videre ... Det nåværende

landbruksregimet kan ikke fortsette, til det har det fått for mye negativ kritikk. Det har derfor på mange måter vært avgjørende for WTOs legitimitet å nå komme fram til en ny rammeavtale ... Her i Norge har den nye avtalen møtt stor motstand i landbrukssektoren, men ... det er for tidlig å spekulere i hvilke konsekvenser dette vil få for norsk landbruk. ... Norsk landbruk må opplagt endres, men det er for tidlig å spekulere i konsekvensene. Det vil bli ren syning”.¹³⁶

6.6.2 Norske tolkninger av og reaksjoner på NAMA

Som vanlig ble reaksjonene og kommentarene til ”Julipakken” langt mindre omfattende i forhold til markedsadgangsforhandlingene. Noen reaksjoner kom det imidlertid. Administrerende direktør i Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL), Geir Andreassen, uttalte til Dagbladet 4. august at det ”er stor optimisme nå ... Det at vi ser ut til å ha løst landbruksfloken, gjør at vi forventer å komme i gang med arbeidet med å få ned tollsatsene. Det betyr veldig veldig mye”. Likeledes uttalte Styreleder i Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL), Knut Haagensen, til NRK 5. august, at den nye avtalen ”gir grunn til optimisme i fiskerinæringen”. Fiskeriminister Svein Ludvigsen kommenterte rammeavtalen for NAMA på Gjensidige Nors' seminar under Nor-Fishing 2004, 12.august 2004, på følgende måte:

”At vi har lyktes med å få på plass en rammeavtale i WTO gir et svært godt utgangspunkt for videre forhandlinger om tollreduksjoner på sjømatprodukter. Det er særlig positivt at fisk fortsatt er inne blant de sektorer hvor det skal vurderes full fjerning av toll. Vi går nå inn i en fase av forhandlingene som vil være svært viktig (frem mot ministerkonferansen i WTO i Hong Kong i desember 2005). Det er nå det skal forhandles om hvor store tollreduksjonene skal være. De viktigste og vanskeligste forhandlingene ligger derfor foran oss. Regjeringen er opptatt av å sikre et best mulig resultat for fiskeri- og havbruksnæringen, og jeg kan forsikre dere om at betydelig ressurser er satt inn for å lykkes med dette. Fjerning av toll på global basis vil bidra til å bedre vår adgang til viktige markeder som f. eks EU, Korea og Kina, samt åpne nye markeder som f. eks India og Vietnam. Når jeg bruker India som eksempel er det fordi det er et marked med et enormt potensial, hvor tollsatsene i dag er så høye at det nesten ikke går en fisk over grensen. På sikt vil India vil kunne bli et marked minst på størrelse med Japan og Kina. Det er slike nye markeder vi trenger hvis vi skal lykkes med å utvikle næringen videre. For som dere vet – all mat kan ikke være kortreist”.¹³⁷

Utenriksminister Jan Petersen beskrev rammeverket for NAMA på følgende måte i sin utenrikspolitiske redegjørelse til Stortinget, 26. oktober 2004:

”Industrivarene inkluderer fisk, og det ble i Genève vedtatt en tekst som i substans er den samme som den som lå på bordet i Cancún. Her legges det viktige føringer

¹³⁶ <http://www.nho.no/article12382.html>.

¹³⁷ <http://odin.dep.no/fkd/norsk/aktuelt/taler/minister/008031-090042/dok-bn.html>.

for å nå et ambisiøst resultat. Det slås fast at tollreduksjonene skal skje på grunnlag av en formel som reduserer høye tollsatser mer enn lave. I tillegg skal det arbeides videre med eliminering av toll for sju sektorer av eksportinteresse for utviklingsland, med fisk som en av disse. Dette gir gode muligheter for reell forbedring i markedsadgangen for norske industrivare- og fiskeprodusenter på viktige tradisjonelle og nye markeder. Eksport av ulike typer industrivarer, inkludert fisk, møter høye tollbarrierer på mange markeder utenfor EØS-området, mens det særlig er fisk og fiskeprodukter som møter tollbarrierer innenfor EØS. Det er imidlertid klart at det også her ligger fortsatt vanskelige forhandlinger foran oss.”

Petersen innlegg ble møtt med kraftig motbør fra Forum for Utvikling og Miljø (ForUM). I et brev til Utenrikskomiteen og stortingsgruppene, 28. oktober 2004, beskyldte ForUM utenriksministeren for å feilinformere Stortinget. I brevet som ble sent var det paragraf 1 i rammeverket for NAMA som var utgangspunktet for kritikken:

”I rammeverket for avtalen som ble vedtatt i Genève, fastslår første avsnitt at det på dette området er nødvendig med ytterligere forhandlinger før rammeverket er klart (se under). Dette unnlot Petersen å informere Stortinget om. Petersen sa at ”Det slås fast at tollreduksjonene skal skje på grunnlag av en formel som reduserer høye tollsatser mer enn lave”. Dette er feilinformasjon. I første avsnitt i avtaleverket står at det trengs ytterligere forhandlinger før denne formelen er klar ... Forum vil dessuten understreke at skulle det endelige avtaleverket på industritoll bli så omfattende som Utenriksministeren legger til grunn i redegjørelsen, vil det være til sterk skade for en lang rekke fattige land. Det politiske handlingsrommet til å forme egne utviklingsstrategier, ikke minst for egen industri, vil bli ytterligere redusert med en handelsavtale som hindrer enkeltland i å beskytte egen industri også i en oppstartsfasen”.¹³⁸

Denne beskyldningen om feilinformasjon var utvilsomt noe overdrevet. Selv om det synes klart at utenriksminister Petersen kun presenterte den ene mulige tolkningen av paragraf 1, understreket han tydelig at det også ligger ”vanskelige forhandlinger foran oss.”

6.7.3 Norske saksopplinger mellom landbruk og fisk

Som det fremgår av overstående, er det stor uenighet om hvordan rammeverkene for landbruk og NAMA skal tolkes også i Norge. I tillegg til uenigheten om tolkningene av de enkelte rammeverkene, dukket det også opp en debatt om hva Norge faktisk hadde oppnådd på andre områder som kunne forsvare konsesjonene gitt på landbruk. Denne debatten ble startet av motstanderne av rammeverket på landbruk. Saksopplinger mellom markedsadgangsforhandlingene (inkludert fisk og fiskeprodukter) og landbruk har gjort seg gjeldende i både de nasjonale og internasjonale politiske prosessene knyttet til forhandlingene. I den innledende fasen av forhandlingene var koplingene

¹³⁸ <http://www.attac.no/index.php?url=vis.php%3FID%3D542>.

faktisk sterkere på nasjonalt nivå i Norge enn i de internasjonale forhandlingene (Langhelle, 2001).

Balansen mellom defensive og offensive interesser har også vært gjenstand for stor oppmerksomhet i stortingsdebattene, og stortingsflertallet har spilt en viktig rolle i utformingen av forhandlingsmandatet ved å vekte de ulike interessene knyttet til fiskeri og landbruk (Langhelle 2001, Langhelle og Rommetvedt 2004). Norges Fiskarlag og Norges Bondelag har vært motstandere av en slik kopling. I en felles uttalelse fra Norges Fiskarlag og Norges Bondelag forut for Cancún, 11. september 2003, avviste disse organisasjonene (forsøkene på) koplingen mellom disse næringene:

”I WTO behandles landbruk i en egen avtale, Landbruksavtalen, mens fisk behandles som et eget industriprodukt. I dette systemet er ikke fisk og landbruk mer knyttet opp mot hverandre enn andre produkter ... Fiskeri og landbruk er to næringer med avgjørende betydning for verdiskapning, sysselsetting og bosetting i bygde-Norge. Det er derfor viktig at norske myndigheter sikrer gode og stabile rammevilkår både nasjonalt og internasjonalt for to så viktige primærnæringer i distriktene.”

Andre deler av fiskerinæringen og NHO, derimot, har helt fra starten av koplet sammen landbruk og fisk. På et NHO-seminar om WTO i mars 2004 tok både NHO-direktør Finn Bergesen jr. og FHL til orde for økt fleksibilitet og konsesjoner i landbruksforhandlingene i bytte for markedsadgang for fisk og fiskeprodukter (Nationen, 25. mars 2004). Motsatt har Landbruksdepartementet og landbruksnæringen primært ønsket å holde landbruk og fisk atskilt i WTO-forhandlingene samtidig som de har argumentert for at forhandlingsresultatet må være balansert også *innenfor* landbruk. Utenriksdepartementet støttet lenge det syn at det var lite å tjene på en kopling mellom landbruks- og markedsadgangsforhandlingene.

Med de sakskoplinger som oppsto mellom landbruk og NAMA opp mot ministerkonferansen i Cancún, er situasjonen endret. Sakskoplinger og især ”synergistic linkages” er av natur politiske spørsmål. Om en skal kople saker sammen eller ikke, og hvilke ”trade-offs” som i så fall er ønskelige, er et spørsmål om politiske prioriteringer som det vil være uenighet om. Det er likevel bare å konstatere at det nå er direkte koplinger mellom markedsadgangsforhandlingene og landbruksforhandlingene i WTO. For Norge er dilemmaet med å foreta en avveining mellom landbruk og fisk dermed blitt mer presserende. Norge kan ikke bestemme om saker koples eller ikke internasjonalt. Det faktum at landbruk og NAMA er koplet i forhandlingene gjør det umulig for Regjeringen ikke å se disse i sammenheng. Lar en være å kople disse, er det i seg selv en favorisering av landbruksinteressene på bekostning av fiskeriinteressene. Kople en disse, vil det være å favorisere fiskeriinteressene på bekostning av landbruksinteressene. Samme hva en velger å gjøre, dukker problemstillingen opp om hvordan ulike interesser skal veies opp mot hverandre. Det store dilemmaet for Norge er imidlertid at en på det nåværende tidspunkt ikke kan vite hva en vil kunne oppnå i markedsadgangsforhandlingene i bytte for konsesjoner på landbruk. Dette ble derfor brukt for det det er verdt av motstanderne av rammeavtalen på landbruk.

Allerede 2. august startet det en debatt blant motstanderne av rammeavtalen på landbruk om hva Norge egentlig hadde vunnet på andre områder, og NAMA spesielt, i "Julipakken". I en kommentar av Thomas Vermes i Nationen, ble rammeverket for NAMA og regelverksforhandlingene presentert slik:

"Samtidig uteblir gevinsten for den norske fiskeriekseporten. Bare allmenne fraser står om tollkutt på andre varer enn landbruk, og ingen fremgang er å spore på det som er norsk fiskeeksports store problem: EUs og USAs bruk av dumpinganklager som påskudd for å hindre fiskeimport fra Norge".

2 august skrev Norges Bondelag et brev til utenriksminister Jan Petersen der de ba han "redegjøre nærmere om hva Norge har oppnådd i WTO-forhandlingene, spesielt innenfor områdene NAMA, tjenester og regelverk som forsvarer de konsesjoner som er gitt på landbruk":

"I forhandlingsrunden i Genève er det også forhandlet innenfor områdene NAMA (Non-agricultural Market Access), tjenester og regelverk. Innenfor disse områdene har Norge ifølge Utenriksministeren, offensive interesser. Så langt Bondelaget har registrert, bl.a. gjennom Utenriksministerens uttalelse på Dagsrevyen søndag 1. august, har Norge oppnådd betydelige resultater på disse områdene og at avtalen er spesielt viktig for kyst-Norge. Norges Bondelag ber derfor om en nærmere redegjørelse av hva Norge har oppnådd innenfor områdene NAMA, tjenester og regelverk i "Draft General Council Decision of 31 Juli 2004" som forsvarer de konsesjoner som er gitt på landbruk."

Dette ble fulgt opp av generalsekretær i Norges Bondelag Harald Milli, i et innlegg i Aftenposten 20. september 2004, som et tilsvarende til NHO direktør Finn Bergesen, som i et tidligere innlegg 30. august hadde konkludert med at "Norge er tjent med en ny avtale for verdenshandelen." Ifølge Milli var utsiktene til gevinst på fisk heller liten:

"Det er utfordringer knyttet til fisk, men en reduksjon i toll på 66 prosent vil, ifølge modeller, utløse økt eksport på rundt 500 millioner kroner, tilsvarende to prosent av dagens eksportverdi på 30 milliarder kroner."

Milli beskrev situasjonen i WTO slik:

"Vi har en ramme for landbruksavtale uten å ha fått gjennomslag på de områder der man mener det er gevinster, og bærer fortsatt risiko for tap i tjenestesektoren. Norge trenger handelsavtaler, men ikke for enhver pris og ikke uten en mer presis debatt om hva Norge tjener eller taper".

Hva Norge tjener eller taper er kanskje det avgjørende politiske spørsmålet i WTO-forhandlingene, og stiller som vi har sett Norge overfor store utfordringer. Sakskoplingene mellom fisk og landbruk i kjølvannet av "Julipakken" viser imidlertid med all tydelighet at sakskoplingen mellom landbruk og fisk er reell. Landbruksorganisasjonene kopling av det de selv ikke vil kople, er et uttrykkelig eksempel på det. Nå vet også landbruksorganisasjonene at dette er et ømt punkt. Det er umulig på dette tidspunktet å si noe om hva en har oppnådd på andre områder, like lite som det er mulig å si veldig mye om konsekvensene av rammeverket for landbruk. Men landbruksorganisasjonene vet også at uten fremgang og resultater på landbruk er WTO-

forhandlingene låst. Først og fremst åpnet derfor rammeverket på landbruk for at forhandlingen for industri, fiskeri og tjenester kan bringes videre.

7. Det nasjonale "win-set": Nasjonale skillelinjer i landbruks- og markedsadgangsforhandlingene

"... domestic divisions may actually improve the prospects for international cooperation. For example, consider two different distributions of constituents' preferences as between three alternatives: A, B, and no-agreement. If 45 percent of the constituents rank these $A > \text{no-agreement} > B$, 45 percent rank them $B > \text{no-agreement} > A$, and 10 percent rank them $B > A > \text{no-agreement}$, then both A and B are in the win-set, even though B would win in a simple Level-II-only game. On the other hand, if 90 percent rank the alternatives $A > \text{no-agreement} > B$, while 10 percent still rank them $B > A > \text{no-agreement}$, then only A is in the win-set. In this sense, a government that is internally divided is more likely to be able to strike a deal internationally than one that is firmly committed to a single policy" (Putnam, 1988:444-445).

To-nivå spill er en teori om internasjonale forhandlinger, hvor det sentrale poenget er at Regjeringen ("statsmannen") må ta hensyn til både innenriks- og utenrikspolitiske begrensninger og muligheter. I både det nasjonale og internasjonale spillet er nasjonale interesser og sakskoplinger framtrepende aspekter ved forhandlingsprosessen. I dette kapitlet skal vi, med utgangspunkt det teoretiske rammeverket som ble presentert i kapittel 2, forsøke å si noe om det nasjonale "win-set". Vi skal besvare spørsmålet gjennom å se nærmere på hvordan Stortinget har forholdt seg til WTO-forhandlingene og konflikten mellom landbruk og fisk spesielt. Det nasjonale "win-set" ble innledningsvis definert ved hjelp av Moravcsik som følger:

"Each state is assumed to have a 'win-set' defined as the set of potential agreements that would be ratified by domestic constituencies in a straight up-or-down vote against the status quo of 'no agreement'. With increases in the benefits of an agreement or the costs of no agreement, the win-set expands. The statesman acts as the agent for the polity, but is constrained only by the win-set – that is, by the nature of the agreements that the domestic polity would ratify" (Moravcsik, 1993:23)

Spørsmålet er med andre ord hvilken avtale som kan forventes å bli ratifisert av Stortinget i en enkel votering. Å si noe definitivt om nasjonale "win-set" er imidlertid ingen enkel oppgave. En grunn er at politiske preferanser og posisjoner endres over tid. En annen er at preferanser på et område er betinget av gjennomslag for preferanser på andre områder. Dette innebærer at en god avtale for industrivarer, inkludert fisk og fiskeprodukter kan endre og påvirke det nasjonale "win-set" i forhold til en landbruksavtale og omvendt. Analytisk er det derfor en utfordring å si noe om det nasjonale "win-set".

I denne sammenheng skal vi forsøke å identifisere mulige "synergistic strategies" i stortingsdebattene, og vi skal drøfte om det er mulig å se "Julipakken" som et uttrykk for en "synergistic linkage". Et mulig eksempel på en "synergistic linkage" i vår sammenheng er, som tidligere nevnt, en situasjon der noen av de innenrikspolitiske aktørene (her Regjering og Storting), aksepterer en ny WTO-avtale der Norge gir

konsesjoner på landbruk for å få bedre markedsadgang på områder som fisk og fiskeprodukter. Kjennetegnet på en ”synergistic linkage” er at det er den internasjonale dimensjonen som skaper grunnlag for nye nasjonale flertallsallianser, og som i dette tilfellet kan sikre ratifisering av en avtale som medfører endringer i landbrukspolitikken som det ellers ikke ville være mulig å gjennomføre.

Som sagt er det strengt tatt ikke mulig å avgjøre før i ettertid om det eksisterer en ”synergistic linkage” eller ikke. ”Julipakken” var bare et steg på veien mot en ny avtale og var heller ikke gjenstand for ratifisering av Stortinget, selv om et samlet Storting med unntak av Sp synes å ha akseptert forhandlingsresultatet. Å påvise en sakskopling er heller ikke nok til å konkludere med at det foreligger en ”synergistic linkage”. Denne sakskoplingen må påvirke og endre det nasjonale ”win-set” for å kvalifisere til en ”synergistic linkage”. Vissheten om at ”synergistic linkage” er en reell mulighet i internasjonale forhandlinger gjør det imidlertid mulig å legge opp strategier som tar sikte på å *skape* slike koplinger for å endre det nasjonale ”win-set” (”synergistic strategies”). Dette kan ses i sammenheng med de rollene som Regjeringen, ifølge Moravcsik (1993:31), kan opptre i under internasjonale forhandlinger:

”The possible configurations can be divided into three categories: the statesman-as-agent, the statesman-as-dove, and the statesman as hawk. In the case of the “statesman-as-agent”, the statesman acceptability-set reflects the interests of the median domestic group and is encompassed by the domestic win-set. In the case of the “statesman-as-dove”, the acceptability-set lies at least outside the domestic win-set and closer to the opposing win-set. In the case of the “statesman as hawk”, the acceptability-set lies at least partially outside the domestic win-set, but further from the opposing win-set than the set of agreements ratifiable domestically” (Moravcsik, 1993:31)

Vi skal derfor drøfte både ”win-set”, ”synergistic strategies” og synergistic linkage”. Som en del av disse drøftingene vil spørsmålet om hvorvidt regjeringen(e) sammenlignet med Stortinget opptrer som “agent”, “hauk” eller “due” på de respektive forhandlingsområdene, bli forsøkt besvart. For å besvare disse spørsmålene skal vi se nærmere på Norges nasjonale interesser slik disse forstås av de politiske partiene. Det vil bli gjort med utgangspunkt i de utenrikspolitiske redegjørelsene om WTO-forhandlingene og påfølgende debattene i Stortinget. I forsøket på å identifisere nasjonale interesser legges Krasners tilnærming til grunn. I tillegg skal vi kategorisere ulike nasjonale interesser i første- og andre-ordens interesser. Med første-ordens nasjonal interesse menes her en interesse som tilfredsstiller Krasners kriterier men som i tillegg er styrende for andre interesser.

Det avgjørende for disse spørsmålene er med andre ord hvilke interesser de ulike aktørene har i forhold til forhandlingene. De sentrale nasjonale aktørene i WTO-forhandlingene er regjeringen og de ulike departementene (sentralforvaltningen), Stortinget (og stortingsflertallet) og interesse- og næringsorganisasjonene. Det er disse aktørene som i tråd med Milner (1997:12) kan sies å “inhabit domestic politics”. Som tidligere nevnt har Regjeringen og Utenriksdepartementet bygget opp et omfattende sett

av konsultasjonsorganer for WTO-spørsmål. I det følgende skal vi imidlertid konsentrere oss om Regjeringen, Stortinget og de politiske partiene.¹³⁹ Regjeringen er den sentrale aktøren i internasjonale forhandlinger. Det å fremforhandle og inngå avtaler med fremmede makter er Kongens (Regjeringens) prerogativ etter Grunnlovens paragraf 26. Dette prerogativet er imidlertid modifisert gjennom parlamentarisme, konstitusjonell praksis og sedvane. Paragraf 26 slår også fast at avtaler inngått med andre må ratifiseres av Stortinget (Langhelle og Rommetvedt, 2004).

Grunnlovens paragraf 75 gir også Stortinget en informasjonsrett i forhold til avtaler som inngås med fremmede makter. I praksis er det vanlig å konsultere Stortinget samlet gjennom redegjørelser og stortingsdebatter, eller gjennom møter i Den Utvidete Utenrikskomiteen. WTO-spørsmål er blitt drøftet regelmessig i Den Utvidete Utenrikskomiteen. Det har også i forhandlingsperioden vært en rekke interpellasjoner angående WTO-forhandlingene, og WTO har vært tatt opp i flere spørretimer. WTO har også vært et tema i flere av de utenrikspolitiske redegjørelsene til Stortinget (Langhelle og Rommetvedt, 2004). De viktigste debattene om WTO har likevel vært knyttet til egne redegjørelser om WTO-forhandlingene. Tabell 8 nedenfor gir oversikt over de redegjørelser for Stortinget om WTO-forhandlingene som er gitt av ulike utenriksministere:

Tabell 8: Redegjørelser om WTO for Stortinget:

Minister, regjering og regjeringspartier	Dato for redegjørelsen	Dato for stortingsdebatten
Utenriksminister Jan Petersen, Bondevik II-regjeringen (Krf, V, H)	26. oktober 2004 13. juni 2003 7. november 2001	28. oktober 2004 17. juni 2003 7. november 2001
Utenriksminister Thorbjørn Jagland, Stoltenberg-regjeringen (Ap)	1. juni 2001	1. juni 2001
Utenriksminister Knut Vollebæk, Bondevik I-regjeringen (Krf, Sp, H)	20. desember 1999 16. november 1999 25. mai 1999	20. desember 1999 23. november 1999 17. juni 1999

Redegjørelsene til Vollebæk og Jagland er gjennomgått i korthet tidligere i denne rapporten, og mer utførlig i Langhelle (2001). De to første redegjørelsene til Petersen er også gjennomgått i Langhelle og Rommetvedt (2004). I det følgende legges hovedvekten på de tre siste redegjørelsene til Petersen og de påfølgende debattene i Stortinget. I tillegg skal vi se på stortingsbehandlingen av "Globaliseringsmeldingen" - *En verden av muligheter - globaliseringens tidsalder og dens utfordringer* (St.meld. nr.

¹³⁹ For en drøfting av forholdet mellom departementene og interesse- og næringsorganisasjonene, se Langhelle (2001) og Aasen (2004).

19 (2002-2003) og Innst.S.nr.118 (2003-2004)), ettersom meldingen og den påfølgende stortingsbehandlingen fikk betydning for norske posisjoner i landbruksforhandlingene.

7.1 Ulike nasjonale interesser

Den overordnede norske forhandlingsstrategien forut for Ministerkonferansen i Seattle var å kjøre alle norske interesser – både offensive og defensive – inn i forhandlingsprosessen for på den måten å øke sannsynligheten for et forhandlingsresultat som ville kunne ivareta flest mulig av disse interessene. På dette tidspunktet i prosessen ønsket ikke Bondevik I-regjeringen å oppgi noen norske interesser og heller ikke å spekulere i hvilke mulige utfall som ville være akseptable/uakseptable for Regjering og Storting. I utgangspunktet skulle en kunne tro at de fleste partiene og organisasjonene ville være fornøyd med forhandlingsposisjonen, siden de fikk gjennomslag for egne interesser på hver sine sektorer. Likevel var det vesentlige uenigheter knyttet til forhandlingsposisjonene, selv om et stort flertall stilte seg bak forhandlingsopplegget (Langhelle, 2001).

Forut for og etter Seattle var denne uenigheten særlig knyttet til vektlegningen av landbrukets defensive interesser. Kritikken ble begrunnet hovedsakelig ut fra hensynet til de offensive interessene (særlig fiskeriinteressene). Kritikken bunnet også i ulike oppfatninger av hvilken landbrukspolitikk Norge bør føre, også uavhengig av WTO. I næringskomiteens behandling av St.meld. nr. 19 (1999-2000), *Om norsk landbruk og matproduksjon*, kom det frem klare forskjeller mellom partiene i landbrukspolitikken, både nasjonalt og i forhold til WTO-forhandlingene (Innst. S. nr. 167 (1999-2000)). Frp og H utgjorde mindretallet i komiteen, mens Ap valgte å støtte en stortingsmelding som var utarbeidet av Bondevik I-regjeringen. Ap, Krf, V og Sp utgjorde dermed flertallet i stortingsbehandlingen (Farsund, 2004). Innstillingen fra næringskomiteen avdekker ulike syn på hva partiene legger i målsettingen om å sikre et “nasjonalt handlingsrom” i landbrukspolitikken, hvilke konsekvenser “det multifunksjonelle landbruket” har for spørsmålet om overføringer til landbruket, og også hvilke forventninger som var realistiske i forhold til den kommende forhandlingsrunden (Langhelle 2001, Farsund 2004).

Stortinget foretok en viss korrigerende av forhandlingsmandatet i forbindelse med utenriksminister Jaglands redegjørelse om WTO-forhandlingene 1. juni 2001 (Langhelle 2001, Langhelle og Rommetvedt 2004). Korrigeringen ga økt fleksibilitet i landbruksforhandlingene fra norsk side, blant annet begrunnet ut fra det å bidra til at en skulle kunne komme fram til et forhandlingsmandat i Doha. Denne fleksibiliteten ble videreført under Bondevik II-regjeringen.

7.1.1 Første-ordens nasjonale interesser

I samtlige av de utenrikspolitiske redegjørelsene til utenriksminister Jan Petersen (og de foregående fra Vollebæk og Jagland), er det påfallende stor enighet om hva som på overordnet nivå utgjør det nasjonale interessene i WTO-forhandlingene. Ser en norsk

utenriks- og handelspolitikk i lys av Krasners to kriterier for å identifisere nasjonale interesser, er det mulig å identifisere interesser som et politisk flertall mener både representerer samfunnets allmenne interesser og som konsistent har vært rangert som viktige over tid. Videre er det mulig å identifisere interesser som er styrende for andre interesser. Dette kan sies å utgjøre første-ordens nasjonal interesser for Norge.

Målsettingen om å styrke det multilaterale handelssystemet er en første-ordens nasjonal interesse. Som Tenold og Nordvik (1998) påpeker har Norge i etterkrigstiden aktivt støttet et liberalt internasjonalt handelsregime. Norge var også det eneste nordiske land som var med på å signere den første General-avtalen i 1947. Bakgrunnen er blant annet at Norge har lange tradisjoner som et lite land med en svært åpen og eksportrettet økonomi. Et regelstyrt multilateralt handelssystem er av den grunn av stor betydning for Norge:

”Som et lite land er Norge selvsagt spesielt sårbart for diskriminerende handelspolitikk. Det er nettopp dette forhold som er den viktigste begrunnelse for at det opplagt er i Norges interesse å delta i forpliktende internasjonalt samarbeid som sikrer mest mulig fri handel” (Tenold og Nordvik, 1998:78).

Ifølge Tenold og Nordvik (1998) har det også vært en stor grad av politisk enighet om å føre en liberal handelspolitikk på de fleste områder. Internasjonale handelsregler som sikrer norsk eksport av varer og tjenester på ikke-diskriminerende vilkår, økt handelsliberalisering og GATT/WTO som hovedpilaren for internasjonal handel fremstår som vitale interesser som er styrende for norsk handelspolitikk (St.prp. nr. 65, 1993-94:10). Dette har vært sentrale interesser i samtlige av de utenrikspolitiske redegjørelsene som er gitt til Stortinget i forbindelse med den pågående forhandlingsrunden. I utenriksminister Petersens redegjørelse til Stortinget 7. november 2001 kom denne interessen til uttrykk på følgende måte:

”Norges økonomi er godt tilpasset globale rammevilkår, men den er også liten og åpen - og dermed sårbar. Vi trenger et sterkt globalt regelverk som kan gi oss størst mulig forutsigbarhet og bidra til at vårt næringsliv skal få bedre markedsadgang og likeverdige rammebetingelser på verdensmarkedet. Det er derfor i vår klare egeninteresse å styrke og videreutvikle det multilaterale handelsregelverket gjennom en ny og bred forhandlingsrunde i WTO”.¹⁴⁰

Jens Stoltenbergs (Ap) innlegg i debatten samme dag understreket de samme interessene:

”Norge har sammen med andre land spesiell interesse av et internasjonalt regelverk for verdenshandelen som forplikter alle stater. WTO har utviklet seg til å bli et handelspolitisk forum for hele det globale samfunnet. Det er anslått at når Russland slutter seg til, vil over 98 % av verdenshandelen skje mellom WTO-land. Derfor er Verdens Handelsorganisasjon et av de viktigste organer for en videreutvikling av det internasjonale rammeverket for å møte globaliseringens utfordringer. WTO handler

¹⁴⁰ http://www.odin.dep.no/ud/norsk/aktuelt/taler/minister_a/032001-090147/dok-bn.html.

derfor om en bedre organisert verden, en mer rettferdig organisert verden. Dette fordrer at utviklingslandenes spesielle behov og interesser ivaretas. Det gjelder særlig de minst utviklede landene. Det er derfor nødvendig med et sterkt, åpent og regelbasert handelssystem.”

I utenriksminister Petersens redegjørelse til Stortinget 13. juni 2003 kom denne førsteordens interessen til uttrykk i følgende formulering: ”Et forpliktende multilateralt handelssystem er det beste virkemiddelet mot vilkårlighet, proteksjonisme og den sterkeste rett”.¹⁴¹ Dette ble koplet til beskyttelse mot diskriminering og forutsigbarhet. I debatten i Stortinget, 17. juni, ble dette bifalt av Gunhild Øyangen (Ap), Finn Martin Vallersnes (H), Lars Rise (KrF) og Morten Høglund (Frp). Øyangen (Ap) formulerte seg slik:

”Jeg slutter meg til utenriksministeren når han i sin redegjørelse sier at et ’forpliktende, multilateralt handelssystem er det beste virkemiddelet mot vilkårlighet, proteksjonisme og den sterkeste rett’. WTO-regelverket beskytter mot diskriminering, og tvisteløsningsmekanismen sikrer etterlevelse av regelverket. Ikke minst har et slikt regelverk stor betydning for de små landene, og særlig for et lite land som Norge som ikke er medlem i EU. WTO er selvsagt heller ikke en perfekt organisasjon, men som andre internasjonale organisasjoner er den hva medlemslandene gjør den til. Og alternativet er altså den sterkeste rett.”

I stortingsdebatten 28. oktober 2004 om utenriksministerens redegjørelse om WTO-forhandlingene to dager før, var igjen dette et viktig poeng for Thorbjørn Jagland (Ap), Finn Martin Vallersnes (H), Lars Rise (KrF), Trine Skei Grande (V) og Aud Gaundal (Ap).

En annen førsteordens interesse som kan leses ut av redegjørelsene, er betydningen av handel for en generell velstandsutvikling, inkludert utviklingslandene. Tenold og Nordvik (1998) knytter dette til det forhold at Norge har fått i både ”pose og sekk” i forhold til handelsliberaliseringen:

”Norges deltakelse i det internasjonale handelsregimet i etterkrigstiden har hatt meget positiv effekt for den økonomiske utviklingen. På den ene siden har vi hatt en direkte positiv effekt knyttet til handelsliberalisering, bedret markedsadgang og økt spesialisering. På den andre side har fremveksten av et liberalt internasjonalt handelsregime hatt en indirekte positiv effekt på norsk utenriksøkonomi, gjennom økt etterspørsel etter skipsfartstjenester. Få andre land har på en slik måte fått ’både i pose og sekk’ som et resultat av de reduserte handelshindringene i etterkrigstiden”.

I utenriksminister Petersens redegjørelse til Stortinget 7. november 2001 kommer denne interessen til uttrykk på følgende måte:

”Vi må stå sammen for å opprettholde håpet om en bedre framtid for alle. Vi må stå sammen for å legge forholdene til rette for ny økonomisk vekst og fremgang i alle

141 http://www.stortinget.no/cgi-wift/wiftdles?doc=/usr/www/stortinget/stid/2002/s030613-01.html&emne=wto&sesjon=*&ting=stidn+stidg+otidn+otidg+ltidn+ltidg&

land - ikke minst i utviklingslandene ... Samarbeidsregjeringen vil føre en økonomisk politikk der hovedmålene er arbeid til alle, videreutvikling av det norske velferdssamfunnet, rettferdig fordeling og en bærekraftig utvikling. Et sterkt og konkurransedyktig næringsliv er en forutsetning for å nå disse målene”.

Morten Høglund (Frp) argumenterte i debatten samme dag for følgende:

”... bedre regler for verdenshandelen, inkludert reduksjon av hindringene for handel, vil gi økt vekst i verdensøkonomien og redusere fattigdommen i verden. Utvidet verdenshandel kan fort gi en økning i BNP på i snitt 1/2 %, og innen 2015 vil det bety at ytterligere 300 millioner mennesker kan løftes ut av fattigdom i tillegg til de 600 millioner som unnslipper ved normal vekst. Forutsetningen for å få til denne veksten og hjelpe de fattigste av de fattige er bl.a. at handelen med landbruksvarer liberaliseres i et helt annet tempo og omfang enn det som det nå legges opp til.”

Lars Rise (Krf) argumenterte i debatten 17. juni 2003 på liknede sett:

”Kristelig Folkeparti ser ikke internasjonal handel som en automatisk trussel mot utvikling, arbeidsplasser eller miljø. Internasjonal handel er viktig for Norge og norsk industri. En økt og mer rettferdig verdenshandel har også et potensial til å bedre utviklingslandenes økonomiske situasjon. Om man ser på inntekt, har handel et mye bedre potensial for utviklingsland enn bare bistand og gjeldslette.”

Betydningen av et internasjonalt handelsregelverk for små land og et positivt syn på internasjonal handel som et virkemiddel for en generell velstandsutvikling har vært, og er, gjennomgående nasjonale interesser i norsk utenriks- og handelspolitikk. Spørsmålet er om disse interessene i WTO-forhandlingene også kan sies å være styrende for andre interesser. Etter min oppfatning er de det. Disse interessene vil i stor grad være styrende for hvilke resultater stortingsflertallet er villig til å akseptere i forhold til andre interesser. Disse interessene påvirker med andre ord det nasjonale ”win-set”. Disse første-ordens interessene gjør det blant annet uaktuelt for Norge å melde seg ut av WTO. Følgende utsagn i utenriksminister Petersens redegjørelse til Stortinget 13. juni 2003 understøtter en slik tolkning:

”Selv om forhandlingsløsningene i WTO ikke alltid er optimale sett med norske øyne, er det ingen aktuell problemstilling for Norge å melde seg ut av WTO. Utmeldelse vil i praksis innebære at vi frasier oss retten til beskyttelse mot diskriminering, og vil medføre at norske varer og tjenester vil kunne bli utestengt fra viktige eksportmarkeder. WTO-systemet vil selvsagt bestå uavhengig av hva Norge gjør, og majoriteten av verdens nasjoner vil fortsatt nyte godt av den beskyttelsen regelverket gir. Det eneste realistiske alternativet vi har, er å arbeide aktivt innenfor WTO for å bidra til at rammebetingelsene blir best mulig for Norge og norske bedrifter”.

Spørsmålet er likevel om Norge kan velge å si nei til et forhandlingsresultat. Et nei vil også kunne bety at man må forhandle videre. Disse første-ordens interessene gjør det imidlertid svært vanskelig også å si nei til en avtale, samtidig som første-ordens

interessene er styrende for avveiningene mellom offensive og defensive interesser. I samme redegjørelse vektla Petersen følgende:

”Regjeringens avveininger og prioriteringer i de videre forhandlingene gjøres på bakgrunn av en samlet vurdering av våre offensive og defensive interesser. I denne sammenheng må vi legge vekt på den langsiktige betydning handelssystemet har for stabilitet, økonomisk vekst og velstandsutvikling. Dette er noe vi ikke kan kaste på båten, selv om vi ikke får gjennomslag for alle våre synspunkter og krav, f.eks. på landbruksområdet, der det avtegner seg løsninger som kan bli vanskelige for Norge ... Det er av avgjørende betydning at vi ikke lar denne sjansen gå fra oss til å bidra til at WTO kan videreføre sin sentrale rolle på det handelspolitiske området. Stabile og forutsigbare rammer for verdenshandelen er av avgjørende betydning for å sikre økonomisk vekst og velstandsutvikling”.

Disse interessene bidro sterkt til at Norge sluttet seg til ”Julipakken”. I sin redegjørelse til Stortinget 26. oktober 2004 la Petersen vekt på følgende:

”Når Norge valgte å slutte seg til konsensus i Genève, er det fordi Regjeringen anser vedtaket for å være et avgjørende skritt på veien mot å fullføre Doha-runden. Vi vil selvsagt fortsette å arbeide aktivt for våre prioriterte målsetninger på samtlige forhandlingsområder. Samtidig må vi bidra til et samlet resultat som alle kan leve med ... Jeg vil ikke legge skjul på at dette kan innebære vanskelige valg. Men - med den langsiktige betydningen WTO-systemet har for stabilitet, økonomisk vekst og velstandsutvikling - er det Regjeringens klare målsetning at Norge skal bidra aktivt til – ikke stå i veien for – løsninger som kan bringe Doha-runden trygt i havn. Som et land med en liten og åpen økonomi, er Norge avhengig av at det utvikles avtalebaserte rettinger for verdenshandelen, slik at det demmes opp for den sterkeste rett. Norge er ikke tjent med en utvikling der tosidige og flersidige, men begrensede frihandelsavtaler i enda større grad dominerer bildet ... Den viktigste konsekvensen av sommerens vedtak i WTOs Hovedråd er at forhandlingsprosessen nå kan bli videreført i sin fulle bredde. Dette er svært viktig for Norge. Dersom man ikke hadde lykket i sommer, ville tiltroen til det globale handelssystemet kunne blitt svekket”.

Første-ordens interessene utgjør med andre ord en meget sentral del av grunnlaget for at flertallet på Stortinget bestående av Frp, H, KrF, V og Ap, relativt uproblematisk kunne slutte seg til ”Julipakken”. SV er litt vanskelig å plassere i dette bildet. Ut fra stortingsdebatten 28. oktober synes det som at SV i hvert fall foreløpig sluttet seg til ”Julipakken”. I debatten uttalte Bjørn Jacobsen (SV) følgende:

”Utanriksministeren spør om ein kan akseptere dette eller ikkje. Men utanriksministeren må heller ikkje sjå bort frå at vi kan komme til eit punkt seinare i forhandlingane der det riktige for Noreg faktisk vil vere å seie nei. Kanskje er vi ikkje der no, men det kan jo tenkjast at det vil vere situasjonen. Det kan jo òg vere at andre land også har det standpunktet. Eg vil utfordre utanriksministeren og spørje han: Ser han for seg at det kan oppstå ein slik situasjon? Dersom den situasjonen oppstår, går eg ut frå at utanriksministeren også vil meine at Noreg då bør seie nei.”

Petersen ga følgende svar:

”Jeg minner om at jeg i min redegjørelse sier veldig tydelig at Doha-forhandlingene gjelder prinsippet om såkalt ’single undertaking’, altså at alt skal være på plass før det endelige vedtaket er på plass. Jeg legger ikke et øyeblikk skjul på at vi kommer til å få mange vanskelige, problematiske avgjørelser. Det er ikke slik at Norge er i en slags mellomposisjon der vi kan megle. I viktige spørsmål er vi i vanskelige ytterposisjoner med relativt få alliansepartnere. Det å kunne strekke hender ut til andre partnere enn våre alliansepartnere og være med på å gi konsesjoner, slik at de også når resultater, er noe av det vanskelige i dette forhandlingsbildet. Det er klart at ting ikke er på plass før alt er på plass. Det kan jeg bare bekrefte ligger under her òg. Det som er formålet med samtalen i dag, er rett og slett å få vite om det grunnlaget som ble lagt i Genève, er det vi kan arbeide ut fra eller ikke. Det er det sentrale spørsmålet. Jeg oppfattet det slik at Jacobsen på det spørsmålet svarer ja.”

Sp var med det alene om å si nei til ”Julipakken”.

7.1.2 Andre-ordens nasjonale interesser – offensive interesser og fisk

Nå var det selvfølgelig, som det også fremgår av sitatene ovenfor, også andre nasjonale interesser som bidro til at ”Julipakken” ble vurdert som akseptabel. Det var i første rekke hensynet til de offensive interessene, inkludert fisk og fiskeprodukter. På sett og vis kunne det vært argumentert for at de offensive interessene også var styrende for andre interesser, og at de dermed burde klassifiseres som første-ordens interesser. Etter min oppfatning er de likevel ikke første-ordens interesser i samme betydning som de overstående interessene. Likevel er de av en slik karakter at de, i motsetning til landbruk, lettere lar seg kople til første-ordens interessene. De offensive interessene forutsetter videre liberalisering. De offensive interessene har hele tiden stått sentralt i forhold til norske posisjoner i WTO. I Petersens redegjørelse til Stortinget 7. november 2001 ble de offensive interessene omtalt på følgende måte:

”For det første, forhandlinger om markedsadgang for industriprodukter, inklusive fisk og fiskevarer, er et tradisjonelt forhandlingstema i WTO. Dette tema ivaretas på en tilfredsstillende måte i utkastet til forhandlingsmandat. Utnytting og foredling av fisk og marine ressurser er grunnlaget for en betydelig del av norsk utenrikshandel, og er blant de viktigste bidrag til sysselsetting og bosetting i distriktene. Samtidig er det et betydelig potensiale for å videreutvikle denne næringen ytterligere. Bedre markedsadgang for et bredt spekter av våre eksportprodukter vil være en høyt prioritert oppgave for Norge i forhandlingene”.

I stortingsdebatten samme dag vektla Oddvard Nilsen (H) betydningen av markedsadgang på følgende måte:

”Norges økonomi er robust og godt tilpasset den internasjonale økonomien, men vi er en liten nasjon, og vi er sårbare. Vi trenger derfor sterkt et globalt nettverk som gjør at vi har forutsigbarhet og adgang for våre produkter på verdensmarkedet på likeverdige betingelser med alle andre. Derfor er nettopp markedsadgangen for

industriprodukter, herunder fisk og fiskevarer, veldig vesentlig. Det er ikke ukjent for noen i denne sal at dette betyr veldig mye for Norge. Det er store verdier knyttet til denne næringen. Vi vet også at utviklingspotensialet er kolossalt, men selvsagt er dette avhengig av at vi møter en verden hvor vi får adgang for våre produkter. Det er derfor viktig å gi dette prioritet i forhandlingene i WTO”.

I Petersens redegjørelse til Stortinget 13. juni 2003 ble andre offensive interesser omtalt på følgende måte:

”På den annen side er det viktig at vi ikke mister av syne at Norge har sterke offensive interesser innen en rekke områder som det nå forhandles om, herunder tjenestesektoren, hvor sjøtransport, energitjenester og telekommunikasjon står sentralt. Salg av tjenester står for en betydelig del av norsk eksport, for 2002 var eksportinntektene 156 milliarder kr, dvs. ca 25 % av den samlede eksporten. Det er således en viktig oppgave for Regjeringen i de pågående forhandlingene å sikre bedret markedsadgang for våre eksportbedrifter”.

Det samme stortingsflertallet som deler syn på første-ordens interessene utgjør også et solid flertall i forhold til at de offensive interessene må ha høy prioritet. Hvor høy prioritet skal vi komme tilbake til om litt, men et flertall på Stortinget bestående av Frp, H, Krf, V og Ap, står bak kravet om at de offensive interessene gis høy prioritet. Ses de offensive interessene isolert fra landbruksforhandlingene, kan også Sp sies å prioritere de offensive interessene. SV er litt mer ubestemmelig på dette punktet, med sin generelle skepsis mot frihandel. Både Sp og SV utrykte imidlertid bekymring for en generell liberalisering av fisk og fiskeprodukter i stortingsdebatten 7. november 2001.

7.1.3 Andre-ordens nasjonale interesser – landbruk

Heller ikke landbruksinteressene er første-ordens interesser. I motsetning til de offensive interessene lar de seg heller ikke like lett kople til de identifiserte første-ordens interessene. Den ene årsaken er at landbruksforhandlingene har låst fast forhandlingene og på mange måter truet med å velte videreutviklingen av det multilaterale handelssystemet. Landbruk har i dette perspektivet stått i direkte motstrid til en av Norges første-ordens interesser. Samtidig er det like klart at landbruk utgjør en nasjonal interesse, og at landbruk hele tiden har vært en prioritert defensiv interesse for Norge. Likevel har forhandlingsposisjonene og forhandlingsstrategien vært mer omstridt på landbruk enn på andre forhandlingsområder. I utenriksminister Petersens redegjørelse til Stortinget 7. november 2001 ble følgende vektlagt:

”På norsk side legger vi til grunn at det fortsatt er behov for en egen landbruksavtale i WTO, som gir medlemslandene tilstrekkelig handlingsrom til å føre en aktiv landbrukspolitikk som gir grunnlag for et desentralisert landbruk med variert bruksstruktur i tråd med våre behov. Det må være mulig å opprettholde en landbrukssektor under vanskelige klimatiske forhold og ivareta såkalte ikke-handelsmessige hensyn - slik som distriktshensyn, matvaresikkerhet, vern av kulturlandskap og hensyn til det biologiske mangfold. På norsk side mener vi erklæringen fra Qatar i størst mulig utstrekning bør bygge på det nåværende mandat

for landbruksforhandlingene. Det tekstutkast som er framlagt av Hovedrådsformannen går lenger enn den nevnte art. 20 i Landbruksavtalen, men søker også å balansere de ulike interessene ... Vi bør imidlertid i samarbeid med andre land med tilsvarende interesser arbeide aktivt for om mulig å oppnå en bedre balanse på dette punkt i ministererklæringen”.

I stortingsdebatten 7. november 2001 var landbruk, med unntak av innlegget fra Marit Arnstad (Sp) og en kommentar fra Jens Stoltenberg (Ap), likevel fraværende i debatten. Stoltenberg kommenterte innlegget (og overstående sitat) fra Petersen på følgende måte:

”Det er litt uklart for meg hva utenriksministeren mente med at det var behov for ’å oppnå en bedre balanse’ på punktet i ministererklæringen om landbruksforhandlingene. For øvrig slutter vi oss helt til det som ble uttrykt, men med et forbehold om at hvis det med ’bedre balanse’ menes at man ønsker mer restriksjon, vil vi markere reservasjon i forhold til det”.

I sin redegjørelse til Stortinget 13. juni 2003, ble landbruk omtalt på følgende måte av Petersen:

”Regjeringen vil selvsagt fortsette å arbeide for å få gjennomslag for Norges syn. Jeg vil imidlertid ikke underslå at våre interesser på landbrukssiden er på kollisjonskurs med kravene om økt markedsadgang fra majoriteten av WTOs medlemsland. Vi må derfor være forberedt på et resultat som vil kunne få betydelige konsekvenser for norsk landbruk når forhandlingene er over og resultatet om noen år skal settes ut i livet”.

I stortingsdebatten 17. juni 2003 fikk regjeringen støtte til forhandlingslinjen på landbruk fra samtlige partier med unntak av Frp. Åslaug Haga kommenterte i sitt innlegg de posisjonene Norge hadde spilt inn i forhandlingene på følgende måte:

”Når det gjelder landbruk, har Regjeringa lagt inn posisjoner som vil få store konsekvenser for norsk landbruk. Nå er det avgjørende viktig at Regjeringa holder fast på de posisjonene og ikke gir etter i forhandlingene. Dersom forhandlingsresultatet skulle bli liggende i nærheten av det forslaget som nå ligger på bordet i WTO, vil det bety at norsk landbruk slik vi kjenner det, vil forsvinne. Vi vil ikke bare miste muligheten til at vi i Norge skal kunne produsere trygg mat av høy kvalitet, men vi vil også miste et viktig virkemiddel for å ivareta levende bygder og det kulturlandskapet mange av oss er stolte av. En dårlig WTO-avtale vil føre til at vi mister titusenvis av arbeidsplasser, sjølsagt i landbruket, men også i næringsmiddelindustrien og i turistnæringa. I en tid med økende arbeidsledighet i Norge er dette minst av alt hva vi trenger”.

I redegjørelsen 26. oktober 2004 understreket Petersen at andre land hadde problemer med konsekvensene av de norske posisjonene på landbruk:

”Jeg er imidlertid litt i tvil om hvor dypt deres forståelse stikker når den skal veies opp mot deres egne interesser. Dette kommer rimelig klart frem ved at de peker på hvor vanskelig det vil være å ivareta vårt behov for fleksibilitet uten at de store landene kan benytte samme strategi for å unngå å åpne sine markeder. Eller som

Sør-Afrikas tidligere handelsminister Alec Erwin sa det under vårt møte i Cape Town i mars: 'Hvordan kan vi lage et lite vindu med unntak for Norge uten samtidig å gi EU en dør de kan gå ut av?'

Petersen konkluderte likevel relativt optimistisk i forhold til "Julipakken" og rammeavtalen for landbruk:

"Resultatet gir et godt grunnlag for å forhandle om de norske hovedprioriteringene i de neste fasene, og dermed gjøre det mulig å opprettholde et levedyktig landbruk i Norge. Dette er en viktig målsetning for regjeringen."

Åslaug Haga (Sp) var derimot meget kritisk til regjeringen og det vedtatte rammeverket for landbruk:

"Landbruk var det sentrale temaet i Genève-møtet. Det ble vedtatt et rammeverk for landbruk som Senterpartiet mener vil få store konsekvenser for norsk landbruk. Det er meget beklagelig at Norge hadde stilt seg i en sånn situasjon at man ble nødt til å undertegne avtalen. Det burde vært unngått. Regjeringa har brukt mye energi på å tilbakevise at avtalen vil få vesentlige konsekvenser for norsk landbruk. Vi er derfor svært forundret over at utenriksministeren unnlot å komme inn på hvordan Regjeringa skal utnytte det handlingsrommet den mener ligger i WTO-avtalen fra Genève. Utenriksministeren gjorde ikke en gang et forsøk på å sannsynliggjøre at Regjeringa har vilje til å utnytte det handlingsrommet som finnes. Det er all grunn også til å spørre om Regjeringa har vilje".

I debatten stilte utenriksminister Petersen et grunnleggende spørsmål som han selv besvarte: "Det jeg har behov for å vite, er: Kan man nå akseptere dette grunnlaget uten at vi nå skal begynne å forlange omkamp? Det er hovedspørsmålet. Jeg oppfatter svaret fra Stortinget som rimelig klart, nemlig at det kan man". I stortingsdebatten var det kun Sp som ikke kunne akseptere det foreløpige forhandlingsresultatet fra Genève, med rammeverket for landbruk som begrunnelse. Et samlet Stortinget står bak en forhandlingsstrategi hvor landbruket gis høy prioritet, men når de defensive interessene ses i sammenheng med andre interesser er det et klart flertall, bestående av Frp, H, KrF, V og Ap, som er villige til å vise fleksibilitet i landbruksforhandlingene. Igjen er det vanskelig å tolke hva SV egentlig mener i så måte. Men det samme stortingsflertallet som deler syn på første-ordens interessene utgjør et solid flertall i forhold til de posisjonene Regjeringen har inntatt i landbruksforhandlingene, det vil si i vurderingen av Norges andre-ordens interesser.

7.1.4 Andre-ordens nasjonale interesser – hensynet til utviklingslandene

At hensynet til utviklingslandene skal klassifiseres som en andre-ordens nasjonal interesse for Norge, kan ved første øyekast virke noe besynderlig. Etter min oppfatning er det likevel ikke det. Hensynet til utviklingslandene har vært et prioritert hensyn fra starten av forhandlingene (Langhelle, 2001). På mange måter reflekterer denne interessen en generell utviklingsorientert norsk utenrikspolitikk, og norske ambisjoner om å være en "humanitær stormakt" (Tvedt, 1997). Denne interessen passer også som

hånd i hanske med den kontekstuelle rammen for denne forhandlingsrunden: Doha-runden som en utviklingsrunde. I Petersens redegjørelse 7. november 2001 ble denne interessen beskrevet slik i forhold til kravet fra utviklingsland om forbedret markedsadgang:

”Særskilte tiltak drøftes for å hjelpe særlig de minst utviklede land - de såkalte MUL-land - som i liten grad har maktet å høste fordeler av et mer åpent internasjonalt marked. Norges beslutning tidligere i år - på linje med bl.a. EU - om å gi toll- og kvotefri import på alle produkter - unntatt våpen - fra de minst utviklede landene var et viktig skritt i riktig retning ... Sist men ikke minst, vil Regjeringen gå inn for at utviklingslandenes særlige problemer skal gis høy prioritet i den nye forhandlingsrunden”.

I debatten samme dag vektla også Finn Martin Vallersnes (H) hensynet til utviklingslandene:

”Hensynet til en positiv utvikling i utviklingslandene er en viktig del av norsk politikk. Høyre er derfor tilfreds med at Regjeringen vektlegger utviklingsdimensjonen i WTO-arbeidet, og derved bidrar til at denne forhandlingsrunden blir et viktig ledd i kampen mot fattigdom. Fra norsk side må en forvente at det legges spesiell vekt på produkter av særlig interesse for utviklingslandene når tollreduksjoner skal vurderes. Det må også omfatte landbruksprodukter. Samtidig må en ikke forvente at de samme landene skal ha like omfattende innrømmelser på sine markeder, med andre ord såkalt positiv særbehandling”.

Morten Høglund (Frp) var imidlertid meget skeptisk til i hvilken grad en faktisk tok hensyn til utviklingslandene:

”Selv om utenriksministeren i sin redegjørelse la stor vekt på utviklingslandenes problemer, unnlater Norge, slik vi ser det, å gripe fatt i det som kan bety aller mest for utviklingslandene og verdenshandelen samlet sett. Norges forhandlingsstrategi har i skjæringspunktet mellom landbrukets interesser og u-landenes interesser motsetninger som vi gjerne kunne vært foruten”.

I redegjørelsen til Stortinget 13. juni 2003 gjentok Petersen at hensynet til utviklingslandene er ”vektlagt fra regjeringens side”. I debatten 17. juni argumenterte Lars Rise (KrF) for økt markedsadgang for utviklingslandene også på landbruk:

”Det internasjonale handelsregimet bør derfor gi utviklingsland markedsadgang og være mer åpent for differensierte produkter, særlig innen tekstil, råvarer og landbruk. Samtidig må utviklingsland i en overgangsfase få politiske vilkår og fleksibilitet nok til å skape egen industri og institusjoner. Verdensbanken har regnet ut at om en reformerer de internasjonale handelsreglene, kan det bringe 300 millioner mennesker ut av fattigdom. Vi trenger reform, for reglene for internasjonal handel i dag går mot de fattigste landenes interesser”.

Selv om det ikke eksplisitt ble sagt av Petersen, mente Åslaug Haga at utenriksministerens redegjørelse ga inntrykk av at det var ”en konflikt mellom å

oppretholde et solid norsk landbruk og å bidra til internasjonal solidaritet". Dette var ifølge Haga en misforståelse:

"Dette er en av de misforståelsene som må tilbakevises. WTO-forslaget er ikke et håndslag til verdens fattige. Mat er ikke en tradisjonell handelsvare. Mat er derimot en menneskerett, og alle land har ansvar for å brødfø egen befolkning. Det er som kjent ikke noe norske bønder har funnet på, det ble nedfelt i sluttdokumentene fra Verdens matvaretoppmøte".

I tidligere debatter har denne motsetningen likevel vært reist eksplisitt og denne lå som vi har sett tidligere inne allerede i Statssekretærutvalgets (1999) rapport. Denne problemstillingen ble også reist i Stortingets arbeid med Globaliseringsmeldingen. I behandlingen av "Globaliseringsmeldingen" (St.meld. nr. 19 (2002-2003), Innst.S.nr.118 (2003-2004)) skjedde det en bemerkelsesverdig korrigerende av norske forhandlingsposisjoner, initiert av Stortinget. Innstillingen og den påfølgende debatten fikk betydning for norske forhandlingsposisjoner i landbruksforhandlingene. Et samlet Storting vedtok at bruken av eksportsubsidier skulle opphøre, og et bredt flertall i Stortinget, alle unntatt Sp, vedtok at Norge skulle foreta reduksjoner i handelsvridende intern støtte:

"Alle former for eksportsubsidier og dumping av mat fra rike land til utviklingsland bidrar til å ødelegge hjemmemarkedet for bønder i sør samt adgang til verdensmarkedet for utviklingslandene. Slike støtteordninger bør derfor opphøre. I tillegg må, etter komiteens flertallssyn, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, rike land foreta reduksjoner i den handelsvridende, interne støtten" (Innst.S.nr.118 (2003-2004), s. 8).

I stortingsdebatten 28. oktober 2004 brukte Thorbjørn Jagland (Ap) dette vedtaket som begrunnelse for Stortingets tilslutning til "Julipakken" og rammeavtalen på landbruk:

"Denne forhandlingsrunden er også kalt utviklingsrunden, og den dreier seg derfor først og fremst om å sikre utviklingslandenes interesser. Den overordnede tenkningen bak Doha-runden er, som utenriksministeren også sa i sin redegjørelse, at de utviklede land skal påta seg større forpliktelser enn utviklingslandene. Det er derfor veldig viktig at utviklingslandene - i tillegg til at de får adgang for sine produkter på rike lands markeder - får mulighet til å beskytte sitt eget landbruk, ved ikke å åpne sine hjemmemarkeder for enkelte produkter som er særlig viktige for deres utvikling. Regjeringen har full støtte fra et flertall i Stortinget for sin aksept av forhandlingsresultatet i Genève. Dette kom fram i Stortingets behandling av globaliseringsmeldingen i vinter".

Åslaug Haga la derimot vekt på at Norge på landbruksområdet hadde mye til felles med de netto matimporterende utviklingslandene:

"Mange framstiller resultatet fra Genève som en seier for utviklingslandene. Brasil er alibiet. Men Brasils allierte var ikke verdens fattigste og svakeste land. Brasil stod sammen med EU, USA og Australia om et ultimatum til fordel for de store mateksporterende selskap i verdens mektigste land ... Det er ikke den norske bonden som blokkerer utviklingen for de fattigste. Når utviklingslandene kritiserer

vestens landbrukssubsidier, er det ikke den norske bondens inntekt de vil til livs ... Norge har faktisk mye til felles med de fattigste landene som fortsatt har en svak stemme i WTO-forhandlingene. Dette er land som i likhet med oss er netto matimportører”.

Det er med andre ord stor uenighet om utviklingslandenes interesser i forhold til norsk landbruk. I forhold til NAMA har utviklingslandenes interesser vært mindre oppe i stortingsdebattene. Sp har vært motstander av en bred runde og begrunnet dette ut fra hensynet til utviklingslandene (Haga i stortingsdebatten 17. juni 2003)¹⁴². Sp ville dermed heller ikke hatt markedsadgangsforhandlinger i denne runden. KrF har vært innom utviklingslandenes defensive interesser generelt ved enkelte anledninger, uten å nevne NAMA spesifikt. Bjørn Jacobsen (SV) tok som eneste representant eksplisitt opp hensynet til utviklingslandene i NAMA-forhandlingene i debatten 28. oktober 2004. I en replikkordveksling med Morten Høglund stilte Jacobsen følgende spørsmål til Høglund:

”Det er kjent frå mange hald at utvikling skjer aller best viss ein har ein rimeleg balanse mellom å få lov til å byggje seg opp bak tollmurar og å få lov til å sleppe seg laus når det passar den nasjonale økonomien. Vallersnes frå Høgre uttalte for litt sidan at ein ser heilt klart dei behova utviklingslanda har i landbruket for å kunne verne både eigen landbruksproduksjon og - eg går også ut frå - vidareforedlingsbedrifter. Ser Framstegspartiet at det kan vere moglegheiter her når det gjeld handel med industrivarer? Kan Framstegspartiet t.d. vere med på at vi skal signalisere til utanriksministeren at norske myndigheiter faktisk arbeider for at utviklingsland skal kunne bruke dei same industripolitiske verkemidla som Noreg sjølv brukte da vi utvikla eigen industri?”

Høglund svarte følgende:

”Jeg tror det er viktig at vi lytter til utviklingslandenes ønsker og behov, og jeg vil ikke på prinsipielt grunnlag avvise noen form for tilnærming hvor man kan se på en differensiert praksis i forhold til u-landene, men jeg er redd for at noen utviklingsland benytter en slik mulighet til å opprettholde gamle strukturer og systemer som de ikke er tjent med. Jeg er helt enig med representanten i at en liberalisering også må kunne gå gradvis og på en måte som utviklingslandene er tjent med. For store og brå omveltninger er nødvendigvis ikke av det gode. Men da må det være en målsetting at man beveger seg i riktig retning og kommer inn på et godt spor. Så kan jeg gjerne være med på å diskutere hvor lang tid en slik utvikling skal ta, på hvilken måte og innenfor hvilke rammer, slik at man ikke rammes på en utilsiktet måte”.

Hensynet til utviklingslandene har med andre ord hatt betydning for norske forhandlingsposisjoner på landbruk, og samtlige partier med unntak av Sp synes å ha oppfattet norsk landbrukspolitik og hensynet til utviklingslandene som en reell

¹⁴² Sp tapte denne saken i Bondevik I-regjeringen. Også innad i Sp var det imidlertid uenighet om Sp skulle gå inn for en bred runde eller ikke (se Langhelle, 2001).

konflikt. Det er ellers et bredt flertall i Stortinget, inkludert Frp, som står bak denne prioriteringen. Vedtaket knyttet til globaliseringsmeldingene kunne oppfattes som en støtte til en mer liberal handelspolitikk og begrensning av jordbruksstøtten, selv om det i ettertid kom det fram tydelige uenigheter om hvordan dette skulle tolkes (Nationen, 10. mars 2003). Saken illustrerer likevel hvordan ulike sakskoplinger aktualiserer ulike nasjonale skillelinjer og alliansemuligheter. I behandlingen av Globaliseringsmeldingen var konteksten i stor grad knyttet opp til Nord/Sør, global fordeling og fattigdom, noe som bidro til at stortingsflertallet gikk inn for en liberalisering også av handelen med landbruksvarer. Når landbruket plasseres inn i en kontekst som er knyttet opp til sentrum/periferi og distriktpolitikk, er det langt vanskeligere for Stortinget å gjøre de samme prioriteringene. Markedsadgangsforhandlingene, hvor det også er klare interessekonflikter mellom utviklingslandenes interesser og norske interesser, har derimot vært langt mindre debattert. Denne debatten vil sannsynligvis bli mer framtrædende i tiden som kommer.

7.1.5 Sakskoplinger, vektning av interesser, ”synergistic strategies” og ”synergistic linkage”

Tar en utgangspunkt i generalsekretær i Norges Bondelag, Harald Millis situasjonsbeskrivelse er det avgjørende politiske spørsmålet hva Norge tjener eller taper i WTO-forhandlingene. Slik Milli beskriver situasjonen har Norge nå et rammeverk for en landbruksavtale, uten å ha fått gjennomslag på de områder der man mener det er gevinster, og Norge bærer fortsatt risiko for tap. Norge trenger handelsavtaler, ifølge Milli, ”men ikke for enhver pris og ikke uten en mer presis debatt om hva Norge tjener eller taper”. Spørsmålet kan også stilles på en annen måte: hvem i Norge tjener eller taper hva på en ny avtale. Slik Bondelaget tolker ”Julipakken” innebærer den betydelige tap for landbruksnæringen som på ingen måte veies opp av gevinstene for fiskeri- og havbruksnæringen. Ser en spørsmålet om hva Norge taper eller vinner i forhold til en ny avtale i lys av de nasjonale interessene beskrevet ovenfor, gir det et grunnlag for å drøfte hva stortingsflertallet har lagt til grunn, og sannsynligvis kommer til å legge til grunn, når en må gjøre avveininger mellom ulike interesser og hensyn.

Det første momentet som må tas i betraktning er at sakskoplingen mellom landbruk og fisk er reell, både nasjonalt og internasjonalt. I forhandlingene synes utviklingslandenes konsesjoner i NAMA å være betinget av konsesjoner på landbruk. Så lenge landbruk og fisk er koplet, er det nesten umulig å foreta valg som ikke på en eller annen måte kan eller vil oppfattes som en favorisering av den ene eller den andre interessen. Dette forsterkes ytterligere av at denne runden er en ”single-undertaking”. For det andre var og er landbruk uten tvil nøkkelen til denne forhandlingsrunden. Landbruksminister Lars Sponheim gav i stortingsdebatten 17. juni 2003 uttrykk for et slikt syn:

”Så er det mye snakk om hvilken kobling det er mellom landbruk og andre forhold. Det er i alle fall den koblingen når det gjelder landbruk, at gjennombrudd og å få til løsninger er nøkkelen til å komme i gang med andre oppgaver. Derfor er det viktig at vi samlet sett kommer igjennom døra ved å åpne den med denne nøkkelen, slik at

vi kan komme i gang med forhandlinger også på mange andre viktige områder. Dette er jeg helt enig i, og Norge har mye å bidra med”.

Det tredje forholdet som må trekkes inn, er det som her er identifisert som første- og andre-ordens interesser. Millis argument om at ”tapet” på landbruk skal ”oppveies” med ”gevinster” på andre områder, som NAMA og tjenester, er utvilsomt av stor betydning når Norge forhandler, og når Storting og regjering skal vurdere en endelig avtale. Likevel er det en utilstrekkelig analyse. Poenget er at landbruk ikke bare ”veies” mot NAMA og tjenesteforhandlingene, men også i forhold til det flertallet på Stortinget ser ut til å oppfatte som Norges første-ordens interesser, det vil si overordnede nasjonale interesser knyttet til betydningen av et internasjonalt handelsregelverk og internasjonal handel som et virkemiddel for en generell velstandsutvikling. I en slik tolkning er første-ordens interessene styrende for andre-ordens interessene. Utenriksminister Jan Petersens argumentasjon i redegjørelsen til Stortinget 13. juni 2003 støtter en slik tolkning:

”Regjeringens avveininger og prioriteringer i de videre forhandlingene gjøres på bakgrunn av en samlet vurdering av våre offensive og defensive interesser. I denne sammenheng må vi legge vekt på den langsiktige betydning handelssystemet har for stabilitet, økonomisk vekst og velstandsutvikling. Dette er noe vi ikke kan kaste på båten, selv om vi ikke får gjennomslag for alle våre synspunkter og krav, f.eks. på landbruksområdet, der det avtegner seg løsninger som kan bli vanskelige for Norge”.

Følgende fra Petersens redegjørelse til Stortinget 26. oktober 2004 peker i samme retning:

”Vi vil selvsagt fortsette å arbeide aktivt for våre prioriterte målsetninger på samtlige forhandlingsområder. Samtidig må vi bidra til et samlet resultat som alle kan leve med ... Jeg vil ikke legge skjul på at dette kan innebære vanskelige valg. Men - med den langsiktige betydningen WTO-systemet har for stabilitet, økonomisk vekst og velstandsutvikling - er det Regjeringens klare målsetning at Norge skal bidra aktivt til – ikke stå i veien for – løsninger som kan bringe Doha-runden trygt i havn.”

Legger en overstående tolkning av stortingsflertallets syn på nasjonale interesser til grunn for hvordan Stortinget eventuelt vil forholde seg til avveiningen mellom landbruket og de andre nasjonale interessene, er det etter min mening grunn til å tro at et flertall på Stortinget vil kunne strekke seg relativt langt i landbruksforhandlingene for å ivareta Norges første-ordens interesser og offensive interesser. Når det er sagt, er det all grunn til å understreke at også landbruksinteressene har stått, og står sterkt både på Stortinget og i det som gjøres i de internasjonale forhandlingene. Ut fra Krasners kriterier kvalifiserer definitivt landbruk til en nasjonal interesse. Landbruk har vært høyt prioritert, og det har vært kontinuitet i vektleggingen av landbruket handelspolitikken. Siden inkluderingen av landbruk i WTO-avtaleverket har Norge forsøkt å sikre et nasjonalt handlingsrom i landbrukspolitikken. Problemet er at denne forhandlingsrunden er organisert som en ”single-undertaking” og dermed åpner for

sakskoplinger på tvers av sektorer og saksområder hvor spørsmålet om hva den "egentlige" nasjonale interesse er, aktualiseres.

I forlengelsen av dette, reiser spørsmålet seg om Regjeringen bevisst har forfulgt en strategi med sikte på å endre det nasjonale "win-set" gjennom "synergistic strategies". Sp har ved flere anledninger gitt uttrykk for en mistanke om at det foreligger en slik strategi, hvor Regjeringen med overlegg gir konsesjoner på landbruk i bytte for konsesjoner på andre områder og gjennom det kan få gjennomført endringer i den norske landbrukspolitikken som en ellers ikke ville fått Stortinget med på. Stortingsdebatten 17. juni er et eksempel på dette. Her uttalte Åslaug Haga (Sp) følgende:

"Senterpartiet erkjenner at de pågående forhandlingene om landbruk er svært krevende. Dersom Norge skal greie å bevege posisjoner i vår retning, må det gjøres et omfattende arbeid med alliansebygging. Svært mange land er enig i at det multifunksjonelle landbruket skal ivaretas, men motkreftene er sterke. Skal Norge makte å få til endringer, må det legges fullt trykk bak. Og Senterpartiet føler en viss uro for at utenriksministeren bruker WTO-forhandlingene som en brekkstang for å nå sine mål når det gjelder landbrukspolitikken, som er nedfelt i Høyres program, og som vi har vært inne på tidligere. Jeg må si at jeg ble ikke spesielt beroliget etter å ha hørt representanten Vallersnes, som gav klart uttrykk for at de posisjonene Norge nå har lagt inn i forhandlingene, er å betrakte som utgangsposisjoner, og at Høyre har større ambisjoner om større liberalisering også når det gjelder handel med mat i tida framover. Det gjør meg ikke roligere!"

Lars Rise (KrF) repliserte:

"Jeg synes det burde være unødvendig å sette spørsmålstegn ved utenriksministerens motiver, ut fra det representanten Haga kan lese i Høyres program. Regjeringen fører en politikk på basis av Sem-erklæringen, og utenriksministeren fører Regjeringens politikk. Her er det sterke formuleringer om importvern og om det å skape ny optimisme i landbruket."

Haga svarte med å si: "Jeg er helt enig med representanten Rise i at det var et helt unødvendig spørsmål". Petersen svarte med følgende: "Åslaug Haga gjentok sin konspirasjonsteori om forholdet mellom Høyres politikk og WTO-forhandlingene. Jeg tror jeg får la henne få lov til å beholde den konspirasjonsteorien i fred. Den politikken jeg gav uttrykk for både i min redegjørelse og i interpellasjonsdebatten, er den som står".

Liknende ordvekslinger fant sted i Stortinget 27. januar 2004 og i debatten 28. oktober 2004. I en kommentar fra Haga i Dagens Næringsliv 2. august 2004 gikk hun også til frontalangrep på Høyre, og hevdet at Høyre bevisst hadde latt Norge få en dårlig avtale: "Partiet får nå gjennomført sine programformuleringer som innebærer nedbygging av norsk landbruk. Fremskrittspartiet vil juble. Nedleggelse av antall gårdsbruk har økt til 4000 pr. år under samarbeidsregjeringen. Dette har vært en villet politikk".

Sp sin bekymring for WTO-forhandlingene er forståelig ut fra det som er landbruksnæringsens interesser i denne forhandlingsrunden. I Sp sin vurdering av

nasjonale interesser er det primært forsvaret av landbruket som er første-ordens interessen i denne runden. Det vil ikke si at andre interesser ikke er viktige for Sp, men at landbruk er den viktigste. I stortingsdebatten 17. juni 2003 kommenterte landbruksminister Sponheim Sps vektlegging av de defensive interessene på følgende måte:

”Jeg må først gi uttrykk for at er det noe jeg tror både er farlig og litt leit, så er det det at de som har engasjementet sitt og hjertet sitt først og fremst plassert i landbruksspørsmål og de områder som vi kaller for de defensive interesser, tror at da gjelder det å snakke minst mulig om det som det er helt legitimt å snakke om samtidig, nemlig om alle de offensive interesser Norge har ... Men det er altså helt legitimt for Norge og for alle andre land å kombinere sine offensive og defensive interesser. Da må dette avbalanseres. Da må en ikke følge tanken ’til ytste egg’, som det står i et av Olav H. Hauges dikt, og som enkelte partier i denne salen gjør, og la pendelen slå til den ene eller andre retningen, fullt ut”.

Norge har forfulgt både de defensive og de offensive interessene i forhandlingene. Det er derfor lite som tyder på at det er hold i beskyldningene fra Sp om at Regjeringen har forfulgt en det vi har kalt en ”synergistic strategy” i forhandlingene, selv om særlig Høyre langt lettere vil kunne akseptere en omlegging av norsk landbruk som nødvendig og ønskelig, med eller uten WTO. Etter min oppfatning er en annen tolkning mer plausibel. I Langhelle (2001) argumenterte jeg for at Regjeringen opptådte som en ”hauk” i landbruksforhandlingene i WTO. Med det menes at de posisjoner Norge inntok i de første fasene av landbruksforhandlingene, lå lenger borte fra motstanderne i WTO enn det stortingsflertallets posisjoner gjorde.

Om Norge opptrer som ”hauk” i de internasjonale landbruksforhandlingene innebærer det med andre ord at Stortinget sannsynligvis vil ratifisere en avtale som bare delvis oppfyller norske krav og som strider mot norske forhandlingsposisjoner på vesentlige punkter. Legger en dette perspektivet til grunn, er det heller slik at Regjeringen, og de embetsmennene som forhandler på vegne av Norge i landbruksforhandlingene, utgjør den viktigste skansen i forsvaret av norsk landbruk, ikke Stortinget. I våre intervjuer i Genève, var det ikke overraskende ulike oppfatninger av norske forhandlingsposisjoner. Det som fremkom med tydelighet i alle intervjuene var likevel at alle var meget godt kjent med norske posisjoner, og de var klar over hvor vanskelige landbruksforhandlingene var for Norge. Norge hadde også, ifølge noen land, greid å forklare norske posisjoner på en slik måte at norske interesser delvis kunne isoleres. Norske forhandlere ble også omtalt som særdeles taktisk dyktige, men lite ”fleksible” i forhold til landbruk. Ingen av representantene fra lands delegasjoner gav uttrykk for at Norge drev et spill for galleriet.

I dette perspektivet er det også vanskelig å tolke ”julipakken” som en ”synergistic linkage”, siden ”Julipakken” ikke synes å ha endret det nasjonale ”win-set”. ”Julipakken” synes heller å være i samsvar med det som har vært Stortingets prioriteringer og tolkninger av nasjonale interesser. Dette skyldes tett kontakt mellom Regjering og Storting i disse spørsmålene, gjennom konsultasjoner i Den Utvidete Utenrikskomité og redegjørelser for Stortinget. Som Inge Lønning (H) hevdet i stortingsdebatten 28. oktober 2004: ”Regjeringen, som har holdt Stortingets organer

orientert på hvert eneste stadium underveis i denne saken, har solid ryggdekning fra Stortinget”. ”Julipakken” er derfor, med unntak av Sp, og med et lite forbehold om SV, innenfor det et bredt flertall i Stortinget kan akseptere. Gitt analysen over er nok utenriksminister Jan Petersens tolkning av hvilke nasjonale interesser som sto på spill i Genève riktig: ”Jeg har merket meg at selv om det er reist kritikk mot resultatet i Genève, har kritikerne veket tilbake for å hevde at Norge som det 147ende og siste landet skulle ha veltet forhandlingene. Men det var jo selvfølgelig det som til syvende og sist var problemstillingen”. Det er med andre ord ikke bare hva Norge taper eller vinner i forhold til en samlet vurdering av offensive eller defensive interesser som vil være avgjørende for om Stortinget vil akseptere en avtale. Det som her er identifisert som første-ordens interesser vil i stor grad være styrende for en beslutning.

7.2 Oppsummering og konklusjoner

Spørsmålene som ble reist innledningsvis var følgende:

- Hva er konfliktlinjene og status i henholdsvis landbruks- og markedsadgangsforhandlingene? Hvilke allianser har utviklet seg, og hvordan plasserer norske interesser og posisjoner seg i forhold til andre sentrale aktører?
- Er landbruks- og markedsadgangsforhandlingene koplet sammen i WTO-forhandlingene? Hvilke andre saker koples disse opp mot i WTO? I hvilken grad åpner landbruks- og markedsadgangsforhandlingene for ”synergistic strategies” og ”synergistic linkage”?
- Er koplingene mellom landbruksforhandlingene og markedsadgangsforhandlingene (og andre sakskoplinger) internasjonalt av en slik art at det vil kunne påvirke det endelige utfallet av WTO-forhandlingene som en ”single-undertaking”?
- Er det mulig å si noe om konsekvenser av forhandlingene for norsk fiskeri-, havbruks- og landbrukspolitik?
- Blir forholdet mellom offensive og defensive norske interesser og hensynet til utviklingslandene ”satt på spissen” i WTO? I hvilken grad greier Norge å ivareta både egne interesser og utviklingslandenes interesser på en og samme tid?
- Hvordan forholder stortingspartiene seg i så fall til dette? Hva er det nasjonale ”win-set” hvis landbruksforhandlingene og markedsadgangsforhandlingene koples? Er denne koplingen en mulig ”synergistic linkage” i norsk sammenheng? Hvilken betydning blir tillagt utviklingslandenes interesser og posisjoner av Stortinget?

De viktigste funnene i forhold til de problemstillingene som ble reist innledningsvis kan kort oppsummeres i følgende:

Vi har i de foregående kapitlene gjennomgått de viktigste posisjonene og konfliktlinjene innenfor landbruksforhandlingene og markedsadgangsforhandlingene. Vi har sett at det

har utviklet seg klare allianser og konfliktlinjer i forhandlingene. Sterkest har dette kommet til uttrykk i landbruksforhandlingene, men det er tendenser til allianser også i NAMA. Likevel er det delte oppfatninger og høyst usikkert om det vil oppstå allianser mellom utviklingslandene i samme grad her som på landbruk etter hvert som det blir reelle forhandlinger også her. Det er også klart at mange land åpenbart utnytter interne og eksterne sakskoplinger i forhandlingene for det det er verdt. Grovt sett har en rekke land med G20 i spissen holdt alle de andre forhandlingsområdene som "gisler" i landbruksforhandlingene. Uten fremdrift i landbruksforhandlingene er de andre områdene låst. Landbruk er derfor nøkkelen til en ny WTO-avtale, og det er samtlige medlemsland klar over. Forholdet mellom norske offensive og defensive interesser settes derfor på spissen i forhandlingene, og det i et nesten uløselig dilemma: Det er nesten ikke mulig å gjøre valg uten at disse vil kunne oppfattes som en favorisering av den ene eller den andre part, en favorisering av enten landbruks- eller fiskeriinteressene.

Det samme er tilfellet i forhold til norske offensive og defensive interesser og hensynet til utviklingslandene. Selv om en tar forbehold om at utviklingslandene ikke utgjør en homogen gruppe, er det liten tvil om at norske offensive og defensive interesser står i sterk kontrast til det store flertallet av utviklingslandene oppfatter som sine interesser på de to områdene vi har konsentrert oss om: landbruk og NAMA. Det å ivareta både egne interesser og utviklingslandenes interesser på en og samme tid er derfor ingen lett oppgave. Selv om Norge kan støtte utviklingslandenes kamp for å støtte og beskytte eget landbruk, har Norge lite og ingenting å tilby i forhold til markedsadgang. Og selv om Norge vil unnta de minst-utviklede landene for tollreduksjoner i NAMA, har vi lite å tilby hvis en samtidig skal ivareta norske offensive interesser.

Koplingene mellom landbruksforhandlingene og markedsadgangsforhandlingene (og andre sakskoplinger) internasjonalt er også av en slik art at de utvilsomt vil påvirke det endelige utfallet av WTO-forhandlingene som en "single-undertaking". Hvor mye er får i NAMA-forhandlingene er delvis betinget av hva en gir på andre områder, og landbruk spesielt. Det er derfor svært vanskelig å komme unna "trade-offs" mellom ulike forhandlingsområder. En "single-undertaking" forandrer hele logikken i multilaterale forhandlinger, samtidig som det kompliserer forhandlingene. Likevel gikk Norge inn for en "single undertaking", både fordi en da står sterkere og fordi mulighetene for et resultat som samlet sett kommer på pluss-siden, er større. En "single-undertaking" gjør at flere land kan få noe i forhandlingene.

Som vi har sett er det uenighet om hvilke konsekvenser "Julipakken" vil ha for landbruks-, fiskeri- og havbruksnæringene. På det nåværende tidspunkt er det, etter min oppfatning, umulig å dra sterke konklusjoner uten å ty til spekulasjoner. Noen momenter bør likevel nevnes i denne sammenheng. I norsk landbruk pågår det en sterk strukturrasjonalisering. Denne skjer til dels skjer uavhengig av WTO-forhandlingene. Når Norges Bondelag argumenterer for at 20.000 årsverk vil gå tapt, er det rimelig å spørre hvor mange år det vil ta med dagens strukturrasjonalisering å redusere antall årsverk i samme størrelsesorden, uavhengig av hva som skjer i WTO. Hvis trenden med at 3000- 4000 gardsbruk forsvinner i året, er det et relevant spørsmål om ikke mange av de 20.000 årsverkene allerede vil være borte når en ny avtale trer i kraft. Landbruket

står med andre ord overfor store endringer og utfordringer, helt uavhengig av WTO-forhandlingene. Også av den grunn er det et åpent spørsmål hvor store endringer en landbruksavtale i WTO vil medføre for norsk landbruk.

Når det gjelder fiskeri- og havbruksnæringen er situasjonen annerledes. Det er en næring som er forespeilet et betydelig vekstpotensial, og som opplever (manglende) markedsadgang som det store problemet. Likevel var Uruguay-rundeforhandlingen relativt skuffende for fiskerinæringen, og spørsmålet er om forventningene til denne runden kanskje er for store. Et stort usikkerhetsmoment i NAMA er også hva EU finner på når detaljene i rammeverket skal utformes. EU har defensive interesser i forhold til fisk og fiskeprodukter og skapte store problemer i Uruguay-rundeforhandlingene. Det er langt fra utenkelig at EU til syvende og sist vil forsøke å få fisk ut av både formeltilnærmingen og sektorelimineringen. Videre synes utviklingslandene, med noen unntak, å være lite villige til både formelreduksjoner og sektoreliminering. I det hele tatt er det mange usikkerhetsmomenter knyttet til slutføringen av markedsadgangsforhandlingene som gir grunn til bekymring for fiskeri- og havbruksnæringen.

Norge forfølger en strategi i forhandlingene som forsøker å maksimere både defensive og offensive interesser, men hvor det er åpnet for en viss fleksibilitet i landbruksforhandlingene. Dette reflekterer både posisjonene og konfliktlinjene i de internasjonale forhandlingene, og det som er identifisert som stortingsflertallets fortolkninger av nasjonale første- og andre-ordens interesser. Når landbruket interesser veies opp mot andre nasjonale interesser, veies landbruket ikke bare opp mot gevinster i forhold til de offensive interessene i NAMA og tjenesteforhandlingene, men mot betydningen av det multilaterale handelssystemet som sådan. Legger en tolkningen gitt her av stortingsflertallets syn på nasjonale interesser til grunn for hvordan Stortinget eventuelt vil forholde seg til avveiningen mellom landbruk og de andre nasjonale interessene, som en samlet vurdering, er det liten tvil om at et flertall på Stortinget vil kunne strekke seg relativt langt i landbruksforhandlingene for å ivareta Norges førsteordens interesser og offensive interesser. Hvor langt en vil strekke seg er imidlertid et politisk spørsmål.

Vedlegg: Informanter

Kristin Alnes	FHL (Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening)	Handelspolitisk rådgiver	04.10.2002
Morten Høglund	Stortinget	Storingsrepresentant. Representant for Frp i Utenrikskomiteen	22.10.2002
Bjørn Jakobsen	Stortinget	Storingsrepresentant. Representant for SV i Utenrikskomiteen	22.10.2002
Harald Neple	Utenriksdepartementet	Ekspedisjonssjef, Avdeling for handelspolitikk, ressurser og miljø	03.10.2002
Lars Rise	Stortinget	Storingsrepresentant. Representant for Krf i Utenrikskomiteen	23.10.2002
Magnar Sundfør	Utenriksdepartementet	Landbruksråd, Genève	03.10.2002
Knut R. Sørli	NHO	Fagsjef	23.10.2002
Finn M. Wallernes	Stortinget	Storingsrepresentant. Representant for H i Utenrikskomiteen	23.10.2002
Gunhild Øyangen	Stortinget	Storingsrepresentant. Representant for AP i Utenrikskomiteen	23.10.2002
Thomas Angell	HSH (Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon).	Direktør, handelsavdelingen	14.09.2003
Magnar Sundfør	Utenriksdepartementet	Landbruksråd, Genève	29.09.2004
Dag Erling Stai	Utenriksdepartementet	Fiskeriråd, Genève	29.09.2004
Siri Nicolaisen	Utenriksdepartementet	Counsellor NAMA, Genève	30.09.2004
Huang Rengang	Permanent Mission of the People's Republic of China to the World trade	Counsellor	30.09.2004

	Organization		
Henry Schmick	Office of Agricultural Affairs. U.S. Mission to the WTO		30.09.2004
Gregg Young	U.S. Mission to the WTO	Agricultural Attaché	30.09.2004
Nancy Adams	United States Mission to the World Trade Organization	Senior Counsellor for Technical Assistance and Chief Market Access Negotiator	30.09.2004
Sebastián Herreros	Misión Permanente de Chile	Counsellor	30.09.2004
Maria Isabel Vieira	Permanent Mission of Brazil	Counsellor	01.10.2004
João Paulo Ortega Terra	Permanent Mission of Brazil	Deuxième Secrétaire	01.10.2004
Maria Fe Alberto Chau Huu	Permanent Mission of the Philippines to the United Nations Office and other International Organizations at Geneva	Agricultural Attaché	01.10.2004
Lourdes A. Berrig	Permanent Mission of the Philippines to the United Nations Office and other International Organizations at Geneva	Trade Assistant	01.10.2004
Makoto Osawa	Permanent Mission of Japan to International Organizations in Geneva	Counsellor	01.10.2004
Hirohisa Soma	Permanent Mission of Japan to International Organizations in Geneva	Counsellor	01.10.2004
Shazi Sahadutkhan	Mauritius Mission to the UN	Technical Advisor	01.10.2004

For oversikt over tidligere intervjuer, se Langhelle (2001).

Bibliografi

- ActionAid (2003). *Food Rights. The Agreement on Agriculture*. ActionAid International.
- ActionAid (2004). *Divide and Rule: The EU and US response to developing country alliances at the WTO*. ActionAid International. http://www.actionaid.org.uk/embargoed_ford_report04.pdf.
- Ahnlid, A. (1998). "WTO og frihandels framtid". I: *Världspolitikens Dagsfrågor*, 4:1998.
- Amorim (2005). "Brazil redraws the trade map". I: *Global Agenda*, 2005 Edition. <http://www.globalagendamagazine.com/default2005.asp>.
- Anderson, K. (1998). "Perspektiver på WTOs fremtid." I: A. Melchior og V. D. Norman (red.), *Fra GATT til WTO. Handelspolitiske utfordringer ved GATTs 50-årsjubileum*. Oslo: Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI).
- Austvik, O. G., Bredesen, I. og Vårdal, E. (2002). *Internasjonal handel og økonomisk integrasjon*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Bank, H. (2004). *WTO, jordbruksforhandlingene og G20*. IGNIS, 27. januar 2004. http://www.norignis.org/visartikler.php?artikkel_id=68.
- Bello, W. (2002). *Deglobalization: Ideas for a New World Economy*. London: Zed Books.
- Bello, W. og Kwa, A. (2004) "G 20 Leaders Succumb to Divide-and-Rule Tactics: The Story behind Washington's Triumph in Geneva". <http://webmail.horus.at/pipermail/e-rundbrief/2004/000180.html>.
- Bernal, L. E. et al. (2004). *South-South Cooperation in the Multilateral Trading System: Cancún and Beyond*. Trade-Related Agenda, Development and Equity (T.R.A.D.E) Working Papers. South Centre.
- Binswanger, H. og Lutz, E. (2000). *Agricultural Trade Barriers, Trade Negotiations, and the Interests of Developing Countries*. Paper presented at UNCTAD X, "High-level Round Table on Trade and Development: Directions for the Twenty-first Century", Bangkok, 12. februar 2000. Washington D.C.: The World Bank.
- Buckley, R. P. (2003). "Introduction: The Changing Face of World Trade and the Greatest Challenge Facing the WTO and the World Today". I: R. P. Buckley (red.), *The WTO and the Doha Round. The Changing Face of World Trade*. New York: Kluwer Law International.
- Capling, A. (2003). "The Multilateral Trading System at Risk? Three Challenges to the World Trade Organization". I: R. P. Buckley (red.), *The WTO and the Doha Round. The Changing Face of World Trade*. New York: Kluwer Law International.

- Caporaso, J. A. (1997): "Across the Great Divide: Integrating Comparative and International Politics". *International Studies Quarterly*, 41, s. 563-592.
- Cernat, L., Laird, S., Monge-Roffarello, L. og Turrini, A. (2003). *The EU's Everything But Arms Initiative and the Least-developed Countries*. Discussion Paper No. 2003/47. United Nations University.
- Chandrasekhar, C. P. (2004). "Piecing together a framework". I: *Frontline*, Vol. 21. No. 17. <http://flonnet.com/fl2117/stories/20040827003902500.htm>.
- Charvériat, C. og Fokker, R (2002). *Boxing match in agricultural trade. Will WTO negotiations knock out the world's poorest farmers?* Oxfam Briefing Paper No. 32. Oxfam International.
- Christie, H. (2005). *Dumpingsalg av billig mat. Importvern for mat – 1995 – 2005*. Oslo: Kolofon forlag.
- Christiansen, P. M. og Rommetvedt, H. (1999). "From Corporatism to Lobbyism? Parliaments, Executives, and Organized Interests in Denmark and Norway". In: *Scandinavian Political Studies*, Vol. 22, No. 3, s. 195-220.
- Das, B. L. (2003). *The WTO and the Multilateral Trading System. Past, Present and Future*. Malaysia: Third World Network.
- Delich, V. (2002). "Developing Countries and the WTO Dispute Settlement System". I: B. Hoekman, A. Mattoo og P. English (red.), *Development, Trade and the WTO*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Deviine, F. (2002). "Qualitative Methods". I: D. Marsh og G. Stoker (red.), *Theory and Methods in Political Science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dupont, C. og Faure, G. O. (2002). "The Negotiating Process". I: V. A. Kremenyuk (red.), *International Negotiation. Analysis, Approaches, Issues*. A publication of the Processes of International Negotiation (PIN) Project. San Francisco: Jossey-Bass.
- Economides, S. og Wilson, P. (2001). *The Economic Factor in International Relations*. London: I.B. Tauris Publishers.
- Egeberg, M. et al. (1978). "Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat". I: J. P. Olsen (red.), *Politisk organisering*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Eksportutvalget for fisk (EFF) (2004). Eksportstatistikk for 2003. <http://www.seafood.no/fakta/eksport>.
- Espeli, H. (1999). *Lobbyvirksomhet på Stortinget. Lange linjer og aktuelle perspektiver med hovedvekt på næringsinteresser og næringspolitikk*. Tano Aschehoug.
- Espeli, H. (2002). *En reguleringshistorisk skisse av jordbrukssektoren 1970-2000*. Oslo: Handelshøyskolen BI. Forskningsrapport Nr. 4.

- Evans, P. B., Dahl Jacobsen, H. K. og Putnam, R. D. (red.) (1993). *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley: University of California Press.
- Evans, P. B. (1993). "Building an Integrative Approach to International and Domestic Politics: Reflections and Projections". I: P. B. Evans, H. K. Dahl Jacobsen og R. D. Putnam, (red.), *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley: University of California Press, s. 397-430.
- FAO (1999). *Issues at stake relating to agricultural development, trade and food security*. FAO Symposium on Agriculture, Trade and Food Security: Issues and Options in the Forthcoming WTO Negotiations from the Perspective of Developing Countries. Geneva, 23-24 September 1999. Paper No. 4. Roma: Commodities and Trade Division, FAO. <http://www.fao.org/docrep/Meeting/X2998E.htm>.
- FAO (2000). *Agriculture, Trade and Food Security Issues and Options in the WTO Negotiations from the Perspective of Developing Countries. Vol. II. Country Case Studies*. Roma: Commodities and Trade Division, FAO. http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/DOCREP/003/X8731E/X8731E00.HTM.
- Fiskeridepartementet/Eksportutvalget for fisk (2000). *Norsk Fiskerinæring og Millenium-runden i WTO*. Arbeidsdokument januar 2000.
- Farsund, A.A. (2004): *Stabilitet og endring i norsk landbrukspolitik: En studie av parlamentariske beslutninger og korporative forhandlinger*. Stavanger: RF-Rogalandsforskning. (Avhandling innlevert til bedømmelse for dr.polit.-graden ved Universitetet i Bergen).
- Frandsen, S. E., Lind, K. M., Jensen, H. G., Melgaard, P. P. og Yu, W. (2003). *Note on the Harbinson Draft on Modalities in the WTO Agriculture Negotiations*. Danish Research Institute of Food Economics.
- Frankel, J. (1970). *National Interest*. London: Macmillan.
- Frieden, J. og Martin, L.L. (2002): "International Political Economy: Global and Domestic Interactions". I I. Katznelson og H.V. Milner (red.): *Political Science: The State of the Discipline*. New York: W. W. Norton & Company.
- Gourevitch, P. A. (1978): "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics". *International Organization*, 32, 4 (Autumn), s. 881-912.
- Hagelia, A. B. et al. (1999). *Aktører, posisjoner og handlingsrom i de kommende WTO-forhandlingene*. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. NILF-rapport 1999:12.
- Hernes, H. K. (1999). *Forhandlingsmakt eller argumentasjonsbyrde? En analyse av Hovedavtalen for fiskerinæringen og utviklingen av fiskeristøtten*. Avhandling for dr.polit.-graden. Institutt for statsvitenskap. Universitetet i Tromsø.

- Hoel, A. H. (1999). "Ikke en fisk å gi. Norge, EU og fiskeriene". I: D. H. Claes og B. S. Tranøy (red.), *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. Fagbokforlaget.
- Hovi, J. og Underdal, A. (2000). *Internasjonalt samarbeid og internasjonal organisasjon. En innføring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hveem, H. (1994). *Internasjonalisering og Politikk. Norsk utenriksøkonomi i et tilpasningsperspektiv*. Tano.
- Hveem, H. (1996). *Makt og velferd i det globale samfunn. Teorier i internasjonal politisk økonomi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hveem (2001). "Fordelingskonflikter og utvikling". I: J. Hovi og R. Malnes (red.), *Normer og makt. Innføring i internasjonal politikk*. Oslo: abstrakt forlag as.
- ICTSD (2003). *Agriculture Negotiations and the WTO Post-Cancun Outlook Report*. Genève: ICTSD (International Centre for Trade and Sustainable Development).
- ICTSD (2004). *Agriculture Negotiations at the WTO. 'Framework Phase' Update Report*. Genève: ICTSD (International Centre for Trade and Sustainable Development).
- Innst. S. nr. 167 (1999-2000). *Innstilling fra næringskomiteen om norsk landbruk og matproduksjon*. <http://www.stortinget.no/inns/199900-167-001.html>. Tilgang 02.07.2001.
- Innst.S. nr. 188 (2003-2004): *Innstilling fra utenrikskomiteen om En verden av muligheter – globaliseringens tidsalder og dens utfordringer*.
- Ismail, F. (2004). "Agricultural Trade Liberalisation and the Poor: A Development Perspective on Cancún". I: *Bridges*, Vol. 8, No. 1, januar 2004.
- Jackson, J. H. og Sykes, A. O (red.) (1997). *Implementing the Uruguay Round*. Oxford: Clarendon Press.
- Jakobsen, S.E. (1998). *Den politiske reguleringen av aktivitetene i det norske fiskerisystemet i etterkrigstiden – regulering for stabilitet eller konkurranse?* Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning. SNF-rapport 21/98.
- Johannessen, T. (1999). *WTO og de kommende forhandlinger om landbruk*. NILF. Notat. 1999:26.
- Jones, K. (2004). *Who's Afraid of the WTO?* Oxford University Press.
- Keohane, R. O. og Milner, H. V. (red.) (1996). *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge University Press.
- Khor (2002). *The WTO, the Post-Doha Agenda and the Future of the Trade System: A Development Perspective*. Penang: Third World Network.
- Klausen, J. A. og Rommetvedt, H. (red.) (1997). *Miljøpolitikk. Organisasjonene, Stortinget og forvaltningen*. Tano Aschehoug.

- Krasner, S. D. (1978). *Defending the National Interest. Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*. Princeton University Press.
- Kremenyuk, V. A. (red.) (2002). *International Negotiation. Analysis, Approaches, Issues*. A publication of the Processes of International Negotiation (PIN) Project. San Francisco: Jossey-Bass.
- Krueger, A. O. (red.) (1998). *The WTO as an International Organization*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Krueger, A. O. (1999). *Developing Countries and the Next Round of Multilateral Trade Negotiations*. The World Bank: Policy Research Working Paper 2118.
- Kwa, A. (2004). *Agriculture Negotiations: More trouble Ahead for the Third World*. www.focusweb.org/popups/articleswindow.php?id=424.
- Lamy og Fischler (2004). *Letter of May 9th from Lamy and Fischler*. Er gjengitt i sin helhet i ICTSD (2004). *Agriculture Negotiations at the WTO. 'Framework Phase' Update Report*. Genève: ICTSD (International Centre for Trade and Sustainable Development).
- Landbruksdepartementet (1998). *Non-Trade Concerns in a Multifunctional Agriculture Implications for Agricultural Policy and the Multilateral Trading System*. Paper prepared by Norway, 2. june 1998.
- Landbruksdepartementet (1999a). *Environmental Effects of Trade Liberalisation in the Agricultural Sector*. Paper submitted to the WTO Committee on Trade and Environment, 18-19 February 1999, by Norway.
- Landbruksdepartementet (1999b). *Food Security and the Role of Domestic Agricultural Food Production*. Informal Process of Analysis and Information Exchange of the WTO Committee on Agriculture, 23 June 1999. Paper presented by Norway.
- Landbruksdepartementet (1999c). *Appropriate Policy Measure Combinations to Safeguard Non-Trade Concerns of a Multifunctional Agriculture*. Informal Process of Analysis and Information Exchange of the WTO Committee on Agriculture, 28 September 1999. Paper presented by Norway.
- Langhelle, O. (2001). *WTO-forhandlingene - et utenrikspolitisk møtested for norsk innenrikspolitikk? Avveiningen mellom landbrukets defensive og fiskerinæringens offensive interesser*. Stavanger: RF-Rogalandforskning. RF-2001/232
- Langhelle, O. og Rommetvedt, H. (2004). "The role of Parliament in foreign affairs and WTO negotiations: the case of Norway". I: *World Trade Review*. Vol. 3, No. 2, s. 189-223.
- Leknes, E. og Rommetvedt, H. (1999). "Miljø i olje. Stortingets behandling av utbyggingssaker i petroleumsvirksomheten før og etter opprettelsen av energi- og miljøkomiteen i 1993". I: *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, årg. 15, nr. 2.

- Ludvigsen, S. (2004): "Hva skal til for at vi har en sterk fiskerinæring om 10 år?" *Foredrag FHLs generalforsamling – Trondheim, 31. mars 2004.*
- Lukas, A. (2004). "A Sticky State of Affairs: Sugar and the U.S.-Australia Free-Trade Agreement". I: *Free Trade Bulletin*, No. 8, February 9, 2004.
- Matthews, A. (2003): *Agriculture After Cancún*. Trinity Economic Paper No. 17.
- Mauritius (2000). "Developing Countries and non-trade concerns". International Conference on Non-Trade Concerns in Agriculture Ullensvang, Norway, 2-4 Juli 2000. *Discussion Paper Five*. Presented by Mauritius.
- Melchior, A. og Norman, V. D. (1998). *Fra GATT til WTO. Handelspolitiske utfordringer ved GATTs 50-årsjubileum*. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- Melchior, A. (2004): *EFTAs frihandelsavtaler: Betydning for Norge*. NUPI-notat. Februar 2004.
- Michalopoulos, C. (1999). *Developing Country Goals and Strategies for the Millenium Round*. Washington, D.C.: The World Bank: Policy Research Working Paper 2147.
- Milner, H. V. (1997). *Interests, Institutions and Information. Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Moravcsik, A. (1993). "Introduction. Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining". I: P. B. Evans, H. K. Dahl Jacobsen og R. D. Putnam, (red.), *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley: University of California Press, s. 3-42.
- Moyer, W. og Josling, T. (2002). *Agricultural Policy Reform. Politics and process in the EU and US in the 1990s*. Aldershot: Asghate.
- Narlikar, A. (2002). "Café au lait Diplomacy". I: I: B. Hoekman, A. Mattoo og P. English (red.), *Development, Trade and the WTO. A handbook*. Washington, D. C.: The World Bank.
- Nersten, N. K. Bøe, E. og Rustad, L. J. (2003). "Doha-runden". *Konsekvensanalyser av ny WTO-avtale. Harbinsons forslag til modaliteter av 12. feb. 2003*. Oslo: SeMM/NILF.
- Norges Bondelag (2003). *Konsekvenser av WTOs forslag 24 august*. Tema. Norges Bondelag. <http://www.bondelaget.no/tema/wto/dbafile36098.html>.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nye, J. S. (2002). "The American national interest and global public goods". In: *International Affairs*, Vol. 72, No. 2, 233-244.

- Paarlberg, R. (1997). "Agricultural Policy Reform and the Uruguay Round: Synergistic Linkage in a Two-Level Game?" In: *International Organization*, Vol. 51, No. 3, pp. 413-444.
- Panagariya, A. (2002). "Formula approaches to Reciprocal Tariff Liberalization". I: B. Hoekman, A. Mattoo og P. English (red.), *Development, Trade and the WTO*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Payne, D. C. (2000). "Policy-making in Nested Institutions: Explaining the Conservation Failure of the EU's Common Fisheries Policy". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, No. 2, 303-324.
- Prestegaard, S. S. (2000). "WTO-forhandlingane: Aktuelle forhandlingsresultat og mulige konsekvenser for norsk landbruk". I: *Landbruks-Økonomisk Forum*, Vol. 17, No. 2, s. 61-72.
- Putnam, R. D. (1988). "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". I: *International Organization*, Vol. 42, No., 3 s. 429-460.
- Riley, M. (2003): Cancún: "Towards a New WTO?." *Center Focus*, Issue 162, December 2003.
- Rommetvedt, H. (1998). Norwegian Parliamentary Committees: Performance, Structural Change and External Relations". In: *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 4, No. 1, s. 60-84.
- Rommetvedt, H. (2002). *Politikkens allmenngjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rommetvedt, H. (2003). *The Rise of the Norwegian Parliament*. London: Frank Cass.
- Sebenius, J. K. (2002). "International Negotiation Analysis". I: V. A. Kremenyuk (red.), *International Negotiation. Analysis, Approaches, Issues*. A publication of the Processes of International Negotiation (PIN) Project. San Francisco: Jossey-Bass.
- South Centre. (2003a). *The balance of Negotiations and Discussions in the Doha Work Programme: Overview Matrix of Negotiating and Non-Negotiating Areas*. South Centre. Analytical Note SC/TADP/AN/CC/1. http://www.southcentre.org/tadp_webpage/research_papers/instigovernance_project/wtonegobalance_apr03.doc.
- South Centre (2003b). *Chronology of Events in the Cancun WTO Ministerial Conference 10-14 September 2003*. Analytical Note SC/TADP/AN/IG/5. http://www.southcentre.org/tadp_webpage/research_papers/instigovernance_project/cancun_chrono_sep03.doc.
- South Centre (2004). *From Doha to the July 2004 Framework Package: A Content Analysis*. South Centre Analytical Note. http://www.southcentre.org/tadp_webpage/research_papers/instigovernance_project/comments_july04package_part1_sep04.doc

- Statssekretærgruppen for WTO (1999). *De fremtidige WTO-forhandlinger – Kartlegging av norske interesser*. Utenriksdepartementet.
- St.meld. nr. 19 (1999-2000). *Om norsk landbruk og matproduksjon*. Landbruksdepartementet.
- St.meld. nr. 19 (2002-2003): *En verden av muligheter – globaliseringens tidsalder og dens utfordringer*. Utenriksdepartementet.
- St.prp. nr. 65 (1993-94). *Om resultatet av Uruguay-runden (1986-1993) og om samtykke til ratifikasjon av Avtale om opprettelse av Verdens Handelsorganisasjon (WTO) m.m.* Utenriksdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2000-2001). *For Budsjettterminen 2001*. Det Kongelige Fiskeridepartement.
- St.prp. nr. 1 (2000-2001). *Budsjettterminen 2001. Tillegg nr. 9*. Det Kongelige Fiskeridepartement. <http://odin.dep.no/aad/norsk/publ/stprp/002011-030004/index-hov005-b-n-a.html>.
- Tenold, S. og Nordvik, H. W. (1998). "En historisk skisse av GATT og Norges handelspolitikk 1947-97". I: A. Melchior og V. D. Norman, *Fra GATT til WTO. Handelspolitiske utfordringer ved GATTs 50-årsjubileum*. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- Trondal, J. og Veggeland, F (1999). "Norske myndigheter og EØS: Mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk". I: *Sosiologi i dag*, Vol. 29, No. 3, s. 57-78.
- Tronstad, E. (2002). "Er Norge på kollisjonskurs med utviklingslandene i WTO?" Foredrag på Globaliseringskonferansen i Folkets Hus i Oslo, 29. november 2002.
- Trubowitz, P. (1998). *Defining the National Interest. Conflict and Change in American Foreign Policy*. The University of Chicago Press.
- Tussie, D. og Lengyel, M. F. (2002). "Developing Countries. Turning Participation into Influence". I: B. Hoekman, A. Mattoo og P. English (red.), *Development, Trade and the WTO*. A handbook. Washington, D. C.: The World Bank.
- Tussie, D. (2004). "Agriculture Subsidies and the Doha Round: A Role for the G20". Latin American Trade Network (LATN), FLACSO, Argentina. http://www.cigionline.ca/v.2/conf_docs/g20.ottawa.tussie.pdf.
- Tvedt, T. (1997). "Norsk utenrikspolitikk og de frivillige organisasjonene". I: T. L. Knutsen, G. M. Sørbø og S. Gjerdåker (red.), *Norges utenrikspolitikk*. Chr. Michelsens Institutt/Cappelen Akademisk Forlag. 2. utgave.
- UNCTAD (1999). *Preparing for Future Multilateral Trade Negotiations: Issues and Research Needs from a Development Perspective*. Report based on issues discussed at the ad hoc expert group meeting of Secretary-General of UNCTAD 21 and 22 September 1998 Palais des Nations Geneva. UNCTAD/ITCD/TSB/6.

- UNCTAD (2000). *A Positive Agenda for Developing Countries: Issues for Future Trade Negotiations*. New York: United Nations.
- Underdal, A. (2002). “The Outcomes of Negotiation”. I: V. A. Kremenyuk (red.), *International Negotiation. Analysis, Approaches, Issues*. A publication of the Processes of International Negotiation (PIN) Project. San Francisco: Jossey-Bass.
- United Nations (2001). *Report of the High Level Panel on Financing for Development to the UN Secretary General*. A/55/1000/2001.
- Veggeland, F. (2001). “Norsk landbrukspolitikk – nye rammer”. I: B. S. Tranøy og Ø. Østerud, *Mot et globalisert Norge? Rettslige bindinger, økonomiske føringer og politisk handlingsrom*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Wallace, L. og Woodall, P. (2004). *Whose trade Organization? A Comprehensive Guide to the WTO*. Public Citizen Foundation. New York: The New Press.
- Waltz, K.N. (1959): *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press.
- Wiig, H. (2002). *Virkningene for norsk fiskerinæring av en ny forhandlingsrunde i WTO. Simulerte reduksjoner i handelsrestriksjoner i den internasjonale likevektsmodellen GTAP*. Oslo: NUPI-notat 638/2002.
- Wolfe, R. (1998): *Farm Wars. The Political Economy of Agriculture and the International Trade Regime*. Basingstoke: MacMillan Press LTD.
- WTO (1999). *Press Pack. World Trade Organization 3rd Ministerial Conference. Seattle 30 November to 3 December 1999*. Geneva: World Trade Organization.
- WTO (2003). *Understanding the WTO*. 3rd edition. Geneva: WTO.
- WTO (2004). *WTO Agriculture Negotiations. The Issues, and where we are now*. Updated 1. December 2004. http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agnegs_bkgrnd_e.doc
- Zartman, W. I. (2002). “The Structure of Negotiation”. I: V. A. Kremenyuk (red.), *International Negotiation. Analysis, Approaches, Issues*. A publication of the Processes of International Negotiation (PIN) Project. San Francisco: Jossey-Bass.
- Zoellick, (2004): *Letter to WTO Trade Ministers*. January 11, 2004.
- Aasen, C. B. (2004). *Fra næringsinteresser til nasjonale posisjoner i WTO-forhandlingene – en sammenlikning av norsk landbruk og fiskeri*. Tromsø: Institutt for samfunns- og markedsfag. Norges fiskerihøgskole. Februar 2004.