



International Research Institute of Stavanger

www.iris.no

Arild Aurvåg Farsund

**Doha-runden i WTO: Effekter for
norsk fiskeri-, havbruks- og
landbrukspolitikk**

Rapport IRIS - 2009/289

Prosjektnummer: 7252155
Prosjektets tittel: WTO negotiations and the changing framework conditions for Norwegian agriculture, fisheries and aquaculture.
Oppdragsgiver: NFR
Forskningsprogram: AREAL/Natur og næring
ISBN: 978-82-490-0664-9
Gradering: Åpent (åpen fra: 31.12 2009)

Stavanger, 31.12.2009


Arild Aurvåg Farsund
Prosjektleder

Sign.dato


Hilmar Rommetvedt
Kvalitetssikrer

Sign.dato


Gottfried Heinzerling
Senterleder
(Samfunns- og næringsutvikling)

26.02.10
Sign.dato

Forord

Denne rapporten er utarbeidet som en del av prosjektet ”*WTO negotiations and the changing framework conditions for Norwegian agriculture, fisheries and aquaculture*”, finansiert av Norges forskningsråds program Areal, nå Natur og næring.

Dette er en av to rapporter fra prosjektet. Den er skrevet av seniorforsker Arild Aurvåg Farsund. De to andre prosjektmedarbeiderne, professor Oluf Langhelle fra Universitetet i Stavanger og forskningsleder Hilmar Rommetvedt fra IRIS, har både bidratt i datainnsamlingen og kommet med kommentarer til tidligere rapportutkast.

I forbindelse med datainnsamlingen har vi gjennomført en rekke intervjuer i Brussel, Genève og Oslo. Vi vil takke informantene for at de stilte sin tid til disposisjon for oss, og samtidig understreke at fortolkningene av den informasjonen vi fikk i intervjuene står for IRIS sin regning.

Stavanger 31.12 2009

Arild Aurvåg Farsund, prosjektleder

Innhold

1	INNLEDNING	9
2	TEORETISK OG METODISK TILNÆRMING	11
2.1	Teoretiske perspektiver og forskningsspørsmål	11
2.2	Metode og datagrunnlag.....	17
3	INTERNASJONALE AVTALER OG NORSK LANDBRUKSPOLITIKK	19
3.1	Fra GATT til WTO	19
3.2	Norsk landbrukspolitikk og forholdet til EU.....	23
3.3	Sammenfatning.....	26
4	DOHA-RUNDEN I WTO.....	28
4.1	Rundens problematisk oppstartsperiode	28
4.2	Ministerkonferansen i Hong Kong i desember 2005	30
4.3	Ministermøtet i Genève i juli 2008	32
4.4	De norske forhandlingsposisjonene i Doha-runden.....	35
4.5	Sammenfatning.....	41
5	NORSK LANDBRUKSPOLITIKK OG DOHA-RUNDEN	42
5.1	Norsk landbruk ved inngangen til Doha-runden	42
5.2	Perspektiver på mulig norsk WTO-tilpasning	44
5.3	WTO og jordbruksoppgjørene i perioden 2001 - 2009.....	46
5.3.1	Jordbruksoppgjøret i 2007	46
5.3.2	Jordbruksoppgjøret i 2008	50
5.3.3	Jordbruksoppgjøret i 2009	55
5.3.4	WTO relaterte saker i jordbruksoppgjørene fra 2001 til 2009.....	60
5.4	Sammenfatning.....	64
6	NORSK FISKERIPOLITIKK OG DOHA-RUNDEN	65
6.1	Utviklingstrekk i fiskeri- og havbrukspolitikken.....	65
6.2	Fiskeri- og havbruksnæringen i handelspolitikken.....	68
6.3	Sammenfatning.....	70
7	WTO-FORHANDLINGENE I NORSK POLITIKK	72
7.1	Primærnæringene i Norge	72

7.2	WTO-forhandlingene som innenrikspolitikk	73
7.2.1	Diskusjon av den normbaserte tilnærmingen.....	74
7.2.2	Diskusjon av den interessebaserte tilnærmingen	78
7.2.3	Sammenfatning	82
7.3	WTO-forhandlingene som utenrikspolitikk	82
7.3.1	Diskusjon av den normbaserte tilnærmingen.....	82
7.3.2	Diskusjon av den interessebaserte tilnærmingen	84
7.3.3	Sammenfatning	85
7.4	Avslutning	85
8	REFERANSER.....	87

Forkortelser

ACP:	African, Caribbean and Pacific countries (Gruppe av land med handelspreferanser i EU).
AMS:	Current Total Agregated Messurement of Support (Betegnelse på de ulike støtteformene i gul boks).
GATT:	The General Agreement on Trade and Tariffs.
GATS:	The General Agreement on Trade in Services.
MUL:	Minst utviklede land (LDC på engelsk).
NAMA:	Non-Agricultural Market Access. Forhandlingene om lettelse i toll for industrivarer, inkludert fisk.
NILF:	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
NUPI:	Norsk utenrikspolitisk institutt.
NTC:	Non Trade Concerns (ikke-handelsmessige hensyn)
OTDS:	Overall Trade-Disorting Domestic Support (Samlet støtte i gul, grønn og blå boks).
RÅK:	Råvarepriskompensasjon. Virkemiddel i handelsrelasjonene for bearbeidede matvarer mellom Norge og EU.
SSM:	Special Safeguard Mechanism (Virkemiddel som skal beskytte bønder i fattige land ved kraftig økning i import).
TPA:	Trade Promotion Authority (Den amerikanske presidentens mandat til å drive handelsforhandlinger).
TRIPS:	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights.
WTO:	World Trade Organisation.

1 Innledning

I denne rapporten er tema hvordan forhandlingene i Doha-runden i WTO har påvirket innholdet i norsk sektorpolitikk. Tilnærmingen er todelt. For det første skal vi se på hvordan posisjonene i de internasjonale forhandlingene har blitt utviklet på de for Norge sentrale forhandlingsområdene, landbruk, havbruk og fiskeri. For det andre skal vi se nærmere på hvordan den nasjonale politikken i forhold til disse næringene har utviklet seg i den perioden forhandlingene har pågått. For å få et perspektiv på den betydning internasjonale forhandlinger kan ha på nasjonal politikk, og da først og fremst på landbrukspolitikken, har vi trukket inn erfaringer fra den forrige forhandlingsrunden i WTO, samt erfaringer med forhandlinger med EU.

De pågående forhandlingene i WTO omtales som Doha-runden etter navnet på den byen hvor forhandlingene startet i november 2001. En annen betegnelse er utviklingsrunden, og det henspiller på at Doha-erklæringen slår fast at det er de fattige landenes interesser og behov som skal prioriteres høyest i forhandlingene. Økt markedsadgang i de rike landene er en sentral problemstilling i den sammenheng. Rapporten dekker perioden fra november 2001 til etter Ministerkonferansen i Genève i desember 2009. Status i de internasjonale forhandlingene var da fortsatt uavklart, men i sluttkommuniket fra konferansen heter det at medlemslandene ”reaffirmed the need to conclude the Round in 2010”. De handelspolitiske motsetningene er størst mellom USA på den ene siden og India, Brasil og delvis Kina på den andre siden. Om det blir en avtale i 2010 er svært usikkert, for også i 2005, 2006, 2007 og 2008 har WTO-medlemmene gitt uttrykk for de samme ambisjonene (Bridges Daily Update nr. 4, 3. desember 2009).

Den norske forhandlingsposisjonen i Doha-runden er basert på det vi kan kalle et triangel av delvis motstridende og delvis sammenfallende interesser. For det første har Norge defensive interesser på landbruksområdet. Ut fra såkalte ikke-handelsmessige hensyn ønsker Norge å beskytte landbruket mot økt importkonkurranse. For det andre har Norge offensive interesser når det gjelder tollreduksjoner for industrielle produkter, inkludert fisk og fiskeprodukt, kjent som NAMA-forhandlingene (Non-Agricultural Market Access). Norge har også en rekke offensive interesser innen tjenesteområdet. På disse områdene søker Norge markedsadgang og handelsliberalisering. For det tredje er norske myndigheter opptatt av de problemene som landene i den tredje verden står overfor, og en ønsker å styrke sin posisjon som en nasjon opptatt av utviklingsmulighetene til de fattigste landene. Til tross for dette er Norge gjennom sin motstand mot liberalisering nær den ekstreme siden innen landbruk, og innen NAMA er Norge nær den ekstreme frihandelsposisjonen.

I Norge har landbrukspolitikken tradisjonelt blitt utformet innen rammene av etablerte korporative institusjoner. Dette har gitt næringsorganisasjonene stor innflytelse på utformingen av politikken, og sikret at næringen har kunnet produsere matvarer for et beskyttet hjemmemarked (Farsund 2004). Utformingen av norsk landbrukspolitikkk utfordres i økende grad av internasjonale rammebetingelser (Veggeland 2002, 2004, Langhelle og Rommetvedt 2004, Langhelle 2005). Næringen er imidlertid fortsatt avhengig av den nasjonale politikktutformingen, og det har de siste årene vært betydelig

politisk uenighet om tempoet og retningen på tilpasningene. Det meste av de korporative ordningene for fiskerinæringene ble derimot bygd ned på 1990-tallet (Hernes 1999). Fiskeri- og havbruksnæringen opererer på et konkurranseutsatt marked internasjonalt og det viktigste politiske spørsmålet er økt markedsadgang i andre land. I Norge er det bred politisk konsensus om at dette er et prioritert område i handelspolitikken.

Vi skal i denne rapporten særlig se nærmere på håndteringen av de defensive landbruksinteressene og de offensive fiskeriinteressene. Hovedmålsetningen er for det første å analysere hvordan innenrikspolitikken påvirker posisjonene i handelspolitikken, og for det andre skal vi analysere i hvilken grad utviklingen i internasjonale handleforhandlinger påvirker innholdet i nasjonal sektorpolitikk.

Rapporten har følgende oppbygging. Kapittel 2 er en gjennomgang av studiens teoretiske og metodiske tilnærming. I kapittel 3 er det internasjonale avtaler og norsk landbrukspolitik som er tema, og målet er å gi en oversikt over hvordan landbruk som en tradisjonelt beskyttet næring har blitt påvirket av internasjonale avtaler. I kapittel 4 gis en kort oversikt over forhandlingstemaene i Doha-runden i WTO. I kapittel 5 er temaet hvordan WTO-forhandlingene har blitt håndtert i norsk landbrukspolitik i perioden 1999 til 2009. I kapittel 6 skisseres status for fiskeri- og havbrukspolitikken, med særlig vekt på forholdet til internasjonal handelspolitikk. Avslutningsvis i kapittel 7 diskuteres observasjonene i de foregående kapitlene ut fra studiens teoretiske perspektiver.

2 Teoretisk og metodisk tilnærming

I dette kapittelet presenteres det teoretiske og metodiske grunnlaget for analysene av WTO-forhandlingenes plass i norsk politikk. Et viktig utgangspunkt for valg av tilnærming er at et lands posisjoner i internasjonale handelsforhandlinger blir influert av både innenriks- og utenrikspolitiske hensyn. I norsk innenrikspolitikk er det først og fremst politikken overfor landbruks-, fiskeri- og havbruksnæringene som er sentral, mens et viktig utenrikspolitisk hensyn er avhengigheten av velfungerende internasjonale regler og institusjoner. Valg av teoretisk tilnærming har også hatt stor betydning for at studien har fått en kvalitativ metodisk tilnærming. Vi skal komme nærmere inn på begge disse dimensjonene i det følgende.

2.1 Teoretiske perspektiver og forskningsspørsmål

Doha-runden i WTO utfordrer norsk politikk på flere områder. I landbrukspolitikken er utfordringen todelt. For det første vil en ny avtale legge begrensninger på bruken av ulike økonomiske virkemidler overfor næringen. Videre vil en ny avtale gi økt markedsadgang for utenlandskproduserte matvarer gjennom import, noe som sammen med fjerning av eksportsubsidiene for norskproduserte varer, vil kunne påvirke produksjonsvolumet og dermed også økonomien i landbruket. For fiskeri- og havbrukspolitikken utgjør WTO-forhandlingene først og fremst en mulighet for å skaffe økt markedsadgang gjennom tollreduksjoner for norske fiskeprodukter på viktige eksportmarkeder. I handelspolitikken er utfordringene knyttet til at norske myndigheter både skal forsvare konkrete økonomiske interesser, og arbeide for å videreutvikle det internasjonale rammeverket for handel. Forsvar for u-landenes interesser i internasjonal handel er strengt tatt ingen nasjonal interesse, men dette er likevel nedfelt som en sentral målsetning i norsk politikk.

For å analysere og forstå hvordan norsk politikk påvirker forhandlingsposisjonene, og hvordan sektorpolitikken påvirkes av de internasjonale handelsforhandlingene trenger vi teoretiske perspektiver som kan bidra til å forklare den observerte utviklingen. I den sammenheng vil vi ta utgangspunkt i det som i litteraturen omtales som nyinstitusjonell teori. Denne teoritradisjonen har en sentral plass i moderne statsvitenskap. Populariteten er bl.a. gjenspeilet i antall ”skoler” eller ”perspektiver” som kan identifiseres innen denne tradisjonen. B. Guy Peters har kartlagt syv statsvitenskapelige hovedretninger, de fleste med underkategorier i sin bok fra 1999. I denne rapporten skal vi konsentrere oss om to hovedperspektiver, som Peters refererer til som hhv. Det rasjonelle og det normbaserte institusjonsperspektivet.

I det rasjonelle perspektivet representerer de politiske institusjonene formelle repertoarer av handlingsvalg for rasjonelle og strategiske aktører (Scharpf 1997). Institusjonene er spilleregler og intensivsystemer for kalkulerende aktører. Aktørene, som i Scharpfs perspektiv kan være kollektive aktører som organisasjoner og partier, handler ut fra en konsekvenslogikk der målet er å få størst mulig gjennomslag for egne interesser. Aktørenes preferanser er eksogene og gitt uavhengig av institusjonene, men

valgmulighetene deres er påvirket av de institusjonelle rammebetingelsene som eksisterer innfor det aktuelle politikkområdet, og nasjonal politikk mer generelt. I dette perspektivet er politiske forhandlinger aggregative, og aktørenes makt og ressurser er avgjørende for om, eller eventuelt i hvilken grad de får gjennomslag for sine krav og interesser. Ut fra dette vil vi videre i rapporten bruke betegnelsen det interessepolitiske perspektivet.

I det normbaserte perspektivet er institusjoner formelle og uformelle normer, regler og rutiner som setter rammer for samhandling mellom aktører. Det eksisterer klare normsett knyttet til de tradisjonelle institusjonene, og disse legger føringer på aktørene når det gjelder hvilke vedtak som det er passende og dermed mulig å gjennomføre (March og Olsen 1989). Aktørenes preferanser er i stor grad endogent preget av de institusjonene de er tilknyttet. Historien er viktig i dette perspektivet. Utviklingen følger bestemte "stier" der tidligere beslutninger og valg av løsninger innskrenker valgmulighetene som aktørene har i nye beslutningsprosesser. Historien kan oppfattes å være "ineffektiv" i den forstand at politiske institusjoner ikke raskt og uten kostnader blir tilpasset styrte reformer eller endrede omgivelser og rammebetingelser (March og Olsen 1989). Politiske forhandlinger innen etablerte institusjonelle rammer er ofte integrative og preget av aktørene har et felles ønske om å komme frem til løsninger som alle kan slutte seg til. Det betyr ikke at interesser og strategier er uviktige, men at de formes av institusjonelle forutsetninger.

I det følgende skal vi koble disse to "idealmodellene" fra nyinstitusjonell teori til andre perspektiver på norsk politikk. Vi er for det første opptatt av forklaringer som kobler forhandlingsposisjonene og WTO-tilpasningen til de institusjonelle perspektivene. For det andre vil vi koble forhandlingsposisjonene til om de er relatert til innenrikspolitiske eller utenrikspolitiske hensyn. Dette gir oss fire ulike forskningsspørsmål, og disse er oppsummert i tabell 2.1. Vi skal utdype valget av dem nærmere i det følgende. Vi vil imidlertid presisere at vi ikke i utgangspunktet oppfatter de innenrikspolitiske og utenrikspolitiske hensynene som likestilte. Dette dreier seg først og fremst om innenrikspolitikk, men i noen sammenhenger vil også utenrikspolitiske hensyn kunne være viktigst.

Tabell 2.1: Analytisk tilnærming

	Innenrikspolitikk	Utenrikspolitikk
Normbasert perspektiv	I hvilken grad har de nasjonale landbrukspolitiske institusjonene vært sentrale i den norske tilpasningen til WTO?	I hvilken grad har støtte til de internasjonale handelspolitiske institusjonene vært sentralt for den norske WTO-posisjonen?
Interesserpolitisk perspektiv	Hvilke næringspolitiske interesser er viktigst for hvordan nasjonal politikk tilpasses til WTO?	I hvilke grad har fiskerinæringens økonomiske interesser vært viktigst for den norske forhandlingsstrategien i WTO?

Handelsforhandlinger som innenrikspolitik

Internasjonale handelsforhandlinger er som nevnt også innenrikspolitik. Den nasjonale politikken påvirker både de norske forhandlingsposisjonene og eventuelle tilpasninger til forventede sluttresultater fra forhandlingene. Vi skal i det følgende begrunne valget av det normbaserte og det interessepolitisk baserte forskningsspørsmålet. Målet er å utvikle mulige forklaringer på den observerte utviklingen.

Norsk landbrukspolitik er forankret i et sett av relativt stabile og robuste institusjoner med stor innflytelse på både politikktutforming og iverksetting (Farsund 2004). Gjennom institusjonaliserte ordninger som Jordbruksavtalen¹ og Omsetningsrådet² har organisasjonene i landbruket sikret seg innflytelse på både politikktutforming, inntektsutviklingen og markedsreguleringene i næringen. Staten har hatt kontroll på utviklingen i matprisene, og den har disiplinert organisasjonene i landbruket til å følge opp en politikk med et visst fokus på strukturrasjonalisering og effektivisering. Stortinget har i stor grad fulgt opp de avtalene som ble fremforhandlet i den korporative kanalen. De landbrukspolitiske institusjonene, som hovedsakelig ble etablert i perioden 1930 til 1950, har også sikret denne næringen et nasjonalt rammeverk som beskytter den mot internasjonal konkurranse (Op.cit.).

De tette koblingene mellom interesseorganisasjoner og stat har også lagt grunnlag for en felles forståelse av hva som er en god landbrukspolitik innen det som kan defineres som det landbrukspolitiske segmentet. Ideen om at norsk politikk kjennetegnes av ulike segmenter eller politikkområder ble utviklet av den første maktutredningen (Egeberg et al. 1978). Selv om mye er endret i norsk politikk generelt og landbrukspolitikken spesielt, kan det hevdes at den overordnede forståelsen av dette politikkområdets viktighet lever videre mellom organisasjonene, forvaltningen og landbrukspolitikere fra ulike partier (Farsund 2004).

Samtidig vet vi at fiskeri- og havbruksnæringen har opplevd betydelige endringer i de politiske rammebetingelsene de to siste tiårene. Fiskeripolitikken gjennomgikk mye av den samme institusjonaliseringen som landbruket i årene før og etter andre verdenskrig, og det hele toppet seg med inngåelsen av en egen Hovedavtale mellom staten og næringens organisasjoner i 1964 (Holm 1995). Dette forhandlingssystemet ble imidlertid etter næringens eget ønske bygget ned tidlig på 1990-tallet (Hernes 1999). Mange av næringens andre politiske reguleringer har også blitt bygget ned, og koblingen til det politiske systemet er i stor grad knyttet til reguleringer av ressurstilgang og til norske myndigheters kamp for markedsadgang internasjonalt.

1 Jordbruksavtalen setter rammene for de årlige jordbruksforhandlingene mellom staten på den ene siden og Norges Bondelag og Norsk Bonde og Småbrukarlag på den andre side.

2 Omsetningsrådet er et partssammensatt utvalg som har ansvar for markedsreguleringen i norsk matproduksjon.

Vi har dermed en situasjon der landbruksnæringen er avhengig av nasjonale politiske beslutninger for å opprettholde produksjonen og for å sikre næringsaktørene en positiv økonomisk utvikling, mens fiskeri- og havbruksnæringen primært har behov for nasjonal politisk støtte til å åpne internasjonale markeder. Forskningsspørsmålet blir dermed som følger:

I hvilken grad har de nasjonale landbrukspolitiske institusjonene vært sentrale i den norske tilpasningen til WTO?

Spørsmålet tar utgangspunkt i at det vil være institusjonelle normer og verdier knyttet til jordbruksforhandlingsinstituttet som i størst grad avgjør selve forhandlingsposisjonen. De tilpasninger som eventuelt blir gjort i politikken underveis i forhandlingene vil også være avledet fra normene og verdiene til landbrukssegmentet. Vi vil finne støtte for denne tilnærmingen hvis Norge vil ha lite å tilby i forhandlingene. En annen observasjon som vil være uttrykk for støtte til denne forståelsen, vil være at det ikke skjer vesentlige endringer i den nasjonale landbrukspolitikken før forhandlingene er sluttført internasjonalt. En viktig årsak er at jordbruksoppgjøret også er et lønnsoppgjør og den sittende regjeringen "må" gi noe for at det forhandlingssystemet skal kunne opprettholdes. Rask og omfattende tilpasning vil også kunne gi politiske konflikter som ingen vil oppfatte som nødvendige før eventuelt nye internasjonale rammer er på plass.

Denne tilpasningsstrategien kan også kobles til oppfatningen om at det finnes en viss politisk stil i et land (policy styles). Dette er en betegnelse som brukes på historisk utviklede særtrekk som kjennetegner de fleste politikkområder innen en nasjonal kontekst (Richardson 1982). I Norge kan følgende forhold knyttes til den nasjonale "stilen": tradisjoner for en sterk statsorientering, homogene normer, tillit, vekt på likhet, inkrementelle endringer, balansering av mange interesser uten ensidig vekt på økonomiske hensyn, samarbeid mellom statsinstanser og berørte interesser i endringsprosesser og en politisk stil preget av "fredlig sameksistens og revolusjon i sakte bevegelser" (Olsen, Roness og Sætren 1982; Christensen og Læg Reid 2001).

Vi vil diskutere dette forskningsspørsmålet med utgangspunkt i to typer materiale. For det første vil vi undersøke i hvilken grad WTO-spørsmålet har spilt en rolle i de jordbruksoppgjørene som har blitt gjennomført i den perioden hvor WTO-forhandlingene har pågått. Vi vil både se etter direkte tilpasninger i virkemidler og målsetninger, og eventuelle indirekte tilpasninger, som for eksempel endringer i de økonomiske rammene for næringen. Kutt i overføringene kan være et virkemiddel for å gjøre norsk landbruk mer WTO kompatibel enn det var før forhandlingene startet, men uten at det eksplisitt fremstilles som en tilpasning til WTO. For det andre vil vi sammenlikne de norske WTO-tilpasningene med tilsvarende i Sveits og EU. Årsaken til at vi har valgt denne tilnærmingen er at både Sveits og EU har særegne landbrukspolitikker med ulike "nasjonale" støtteformer og betydelige overføringer til det multifunksjonelle landbruket. En sammenlikning av tilpasningene i EU, Norge og Sveits vil derfor få frem allmenne observasjoner om hvordan WTO påvirker denne type land, og spesielle observasjoner om i hvilken grad og hvordan innenrikspolitiske normer og verdier medfører særegne nasjonale tilpasninger.

En alternativ forståelse kan forankres i det interessepolitiske perspektivet. Vi vil i den sammenheng særlig vektlegge den forskningstradisjonen som setter betydningen av

politiske konfliktlinjer i sentrum for analysene av politikkutforming (Rokkan 1987). Når det gjelder problemstillingene i denne rapporten utgjør konfliktlinjen mellom sentrum og periferi den mest relevante. Den territorielle motsetningen mellom sentrum og periferi har lange tradisjoner i norsk politikk (Rokkan 1987: 137-38). Den berører både relasjonen mellom hovedstad og provins, og forholdet mellom by og distrikt mer generelt.

I dette perspektivet er den nasjonale landbrukspolitikken et produkt av interessehevding, der det politiske flertallet som danner grunnlag for beslutninger i Stortinget er særlig viktig for utformingen av konkrete løsninger. Partier som særlig vektlegger tilknytning til periferien vil kjempe for landbruksinteresser, mens aktører med sterkere tilknytning til sentrum vil kjempe for at også andre næringsinteresser får innflytelse på forhandlingsposisjonen. Forskningsspørsmålet blir dermed som følger:

Hvilke næringspolitiske interesser er viktigst for hvordan nasjonal politikk tilpasses til WTO?

Spørsmålet tar utgangspunkt i at ett eller flere nøkkelpartier i Stortinget prioriterer sterkere innflytelse på innholdet i landbrukspolitikken enn det de andre partiene gjør. Det er særlig de tradisjonelt landbruksvennlige sentrumspartiene som er viktige strategiske aktører i dette spillet. De vil kreve at landbruket får særordninger andre næringer ikke har når det gjelder internasjonale handelsregler. I dannelsen av politiske flertallskoalisjoner vil dette være det vi kan definere som "vetospillere" som legger avgjørende vekt på å ha innflytelse på den norske forhandlingsposisjonen og eventuelle tilpasninger underveis i forhandlingen for å inngå i regjeringsflertallet. Dette argumentet er særlig knyttet til Kristelig folkeparti og Senterpartiets posisjon i hhv. Bondevik II-regjeringen (2001-05) og Stoltenberg II-regjeringen (2005-).

Forklaringen på at landbruksinteressene vil stå sterkere enn fiskeriinteressene vil være at negative konsekvenser, som nedbygging av distriktslandbruket vil få mer politisk oppmerksomhet enn positive konsekvenser, som økt eksportpris for de store selskapene innen fiskeri- og havbruk. Dette henger sammen med at de interessene som kan påvise omfattende og raske negative konsekvenser, som landbruket, vil derfor ha større påvirkningskraft enn de som kan fremheve mindre og mer uavklarte positive virkninger, som eksportinteressene knyttet til fiskeri- og havbruksnæringen. Et annet element kan være at næringsinteressene fremmer krav om at regjeringen ikke skal forhandle vekk posisjoner som kan inngå i et større kompromiss seinere. Igjen vil de potensielt mest negative konsekvensene få størst innenrikspolitisk oppmerksomhet.

Vi vil undersøke denne problemstillingen på to måter. For det første vil vi sammenlikne den politiske situasjonen rundt Doha-runden med den tilsvarende situasjonen rund Uruguay-runden. Utgangspunktet her er at da den første WTO-avtalen ble iverksatt parallelt med omfattende reformer i landbrukspolitikken, og det politiske skillet gikk da mellom Ap, Høyre og FrP på reformsiden, mens KrF, Sp og SV var mot de foreslåtte endringene. Dette har, som nevnt over, vært annerledes i Doha-runden. Vi får dermed mulighet til å undersøke effektene av ulike politiske flertallskoalisjoner. For det andre vil vi vurdere de politiske partienes posisjoner i de årlige jordbruksoppgjørene. Vi vil undersøke i hvilken grad det kan sies at de landbruksvennlige partiene har hatt stor innflytelse på politikken til hhv. Bondevik II- og Stoltenberg II-regjeringene. For det

tredje vil vi analysere i hvilken grad og hvordan fiskeriinteressene har hatt innflytelse på nasjonal politikk.

Handelsforhandlinger som utenrikspolitikk

Forhandlingene i Doha-runden dreier seg også om norske utenrikspolitiske normer, verdier og interesser. Den norske forhandlingsposisjonen skal både bidra til å videreutvikle de multilaterale institusjonene og de skal skape rom for norske økonomiske interesser på internasjonale markeder. Vi skal i det følgende utdype den normbaserte og interessebaserte forskningsspørsmålene for på den måten utvikle mulige forklaringer på de norske forhandlingsposisjonene, og eventuelle endringer i disse.

I norsk utenrikspolitikk har støtte til internasjonale organisasjoner og løsninger hatt bred politisk tilslutning i Stortinget. Den bærende antagelsen er at Norge som et lite land er avhengig av velfungerende internasjonale institusjoner som kan sikre rettighetene til små aktører mot vilkårlighet fra stormaktene. I den siste stortingsmeldingen om utenrikspolitikken (St.meld. nr. 15 (2008-09)) heter det: "Å forhindre svekkelse av internasjonal rettsorden og multilaterale styringssystemer og regimer bør derfor betraktes som Norges primære og prioriterte utenrikspolitiske interesse" (Op.cit.: 43). Tidligere studier av den norske WTO-strategien har også konkludert med at et av de viktigste målene til norske myndigheter i Doha-runden har vært å opprettholde det multilaterale handelssystemet (Langhelle 2005). Dette, som kan defineres som førsteordensinteressen, har ligget fast i norsk politikk siden opprettelsen av GATT i 1947, og den har vært viktig for innholdet i den norske Doha-posisjonen (Op.cit.: 163). Dette kan tyde på at bevaringen av de internasjonale institusjonene er overordnet de norske økonomiske interessene, og fremstår derfor mest som en institusjonalisert norm, og ikke som en strategisk interesse. Forskningsspørsmålet blir da:

I hvilken grad har støtte til de internasjonale handelspolitiske institusjonene vært sentralt for den norske WTO-posisjonen?

Spørsmålet tar utgangspunkt i at det er institusjonaliserte normer og verdier knyttet til de internasjonale handelspolitiske institusjonene som forklarer Norges valg av forhandlingsposisjon og tilpasninger av disse underveis i forhandlingsrunden. Vi vil undersøke dette forskningsspørsmålet ved å analysere hvordan norske myndigheter har arbeidet for at WTO, både som organisasjon og regelverk, skal bli opprettholdt og videreutviklet i de internasjonale forhandlingene. Vi vil også vurdere om de norske posisjonene tilpasses behovene for å få enighet om justeringer i de internasjonale handelspolitiske regelverk og institusjoner.

En alternativ forståelse kan forankres i det rasjonell perspektivet. I ett interessepolitisk perspektiv er det havbruks- og fiskerinæringens eksportmuligheter som er avgjørende for de norske posisjonene i Doha-runden. Vi har vært inne på at fiskerinæringen i lenge hadde mange av de samme typer korporative institusjoner som landbruket. Både fangst og omsetning ble regulert i korporativt pregede organer allerede fra 1930-tallet. I 1964 ble det etablert en Hovedavtale mellom Norges Fiskarlag og Staten som regulerte overføringene til næringen. Da havbruksnæringen vokste frem på 1970- og -80-tallet ble også den forsøkt regulert etter de samme prinsippene. Det meste av de offentlige

støtteordningene for fiskerinæringene ble bygd ned på 1990-tallet. I samme periode ble mange av de strukturelle reguleringene innen havbruksnæringen fjernet, og adgang til det internasjonale markedet ble stadig viktigere for å få avsetning av produksjonen. Dermed ble åpning av markeder for eksport av fisk og fiskeprodukter en stadig viktigere strategisk interesse i norsk handelspolitikk. Forskningsspørsmålet blir da:

I hvilke grad har fiskerinæringens økonomiske interesser vært viktigst for den norske forhandlingsstrategien i WTO?

Spørsmålet tar utgangspunktet i at næringen og myndighetene har felles økonomiske interesser knyttet til å øke eksporten av fisk og fiskeprodukter. Vi vil undersøke dette forskningsspørsmålet gjennom en analyse av hvordan fiskeriinteressene har blitt håndtert i utgangsposisjonen og forhandlingene i Doha-runden. Siden vi allerede har presisert at innenrikspolitiske hensyn trolig er viktigere enn utenrikspolitiske, vil vi også undersøke om fiskeriinteressene kompenseres i andre sammenhenger, for eksempel ved at fiskeriinteressene tas opp i Norges bilaterale handelsavtaler. I den sammenheng er det sentralt at myndighetene i mange sammenhenger arbeider for å fremme næringens eksportmuligheter. Fiskeri- og kystdepartementet eier Eksportutvalget for fisk (EFF), men virksomheten finansieres av en avgift på all norsk fiskeriekseport. I 2007 brukte EFF over 200 millioner kroner til å fremme norsk fiskeriekseport til utvalgte land i alle verdensdeler. Det er etablert 11 utenlandskontorer som arbeider med hvert sitt marked. Disse kontorene er tett integrert med den norske utenrikstjenesten, og de norske ansatte ved kontorene har diplomatstatus.

2.2 Metode og datagrunnlag

I dette prosjektet er det brukt en induktiv metode. Vi beskriver utviklingen, og forklarer deretter observasjonene ut fra de teoretiske perspektivene som ble presentert tidligere i dette kapittelet. Denne tilnærmingen er valgt fordi prosjektet i perioden 2006 til og med 2009 har gått parallelt med forhandlingene i Doha-runden og eventuelle tilpasninger til denne i norsk politikk. Dette krever tilgang på data som sier noe om denne utviklingen.

For det første trenger vi en oversikt over hvordan internasjonale handelsforhandlinger har påvirket norsk politikk overfor primærnæringene i tidligere perioder. På dette området vil vi ta utgangspunkt i tre typer erfaringer. For det første er det erfaringene fra forhandlingsrunden i GATT. Disse forhandlingene ledet frem til etableringen av WTO og et internasjonalt handelsregime som for første gang også omfattet landbruksområdet. For det andre er det erfaringene fra Norges medlemskapsforhandlingene med EU i 1994, og de løpende forhandlingene knyttet til regelverk for import og eksport av matvarer gjennom avtaleverket i EØS. For det tredje er det erfaringene med de internasjonale rammebetingelser for fiskeri- og havbruksnæringen.

For det andre trenger vi en oversikt over utviklingen i Doha-runden i WTO. Vi vil derfor gå gjennom de ulike stegene i forhandlingene. Hovedfokus er på forhandlingene innen landbruk og NAMA (fiskeri), men vi vil også trekke inn andre forhold som har preget forhandlingene, og ikke minst bidratt til at det har vært flere kriser i perioden forhandlingene har foregått: 2001 til 2009. Den historiske gjennomgangen bygger i

noen grad på tidligere rapporter fra Rogalandforskning/IRIS, hovedsakelig Langhelle (2001 og 2005) og Farsund (2004).

For det tredje vil vi se nærmere på i hvilken grad og hvordan de internasjonale forhandlingene har preget sektorpolitikken i Norge. Analysene er delt i to. Først ser vi på utviklingen på landbruksområdet, og gir vi en oversikt som både dekker utviklingen i næringen og næringspolitikken. Det rettes særlig oppmerksomhet mot den rolle WTO har spilt i jordbruksoppgjørene i perioden 2001 til 2009. Dernest ser vi på utviklingen på fiskeri- og havbruksområdet, og her rettes også oppmerksomheten mot utviklingen både i næringen og politikken.

Datagrunnlaget er intervjuer, offentlige dokumenter og bøker, rapporter, notater og artikler om de spørsmålene vi tar opp i denne rapporten. Det er gjennomført en rekke intervjuer i EU Kommisjonen i Brussel, i utvalgte handeldelegasjoner i Genève og i Oslo er representanter for forvaltningen, politiske partier og interesseorganisasjoner intervjuet. Detaljene er som følger:

- *EU Kommisjonen i Brussel:* 30. januar 2008 gjennomførte vi fire intervjuer i EU Kommisjonen. Alle respondentene kom fra Generaldirektoratet for handel (DG Trade). To av respondentene arbeidet eller hadde arbeidet for Kommissærens kabinett, mens de to siste arbeidet i selve generaldirektoratet.
- *Handelsdelegasjoner i Genève:* I perioden 22. og 24. september 2008 gjennomførte vi 6 intervjuer. To var med representanter fra den norske delegasjonen, og det var ett intervju med representanter fra hhv. USA, India, Brasil og Lesotho.
- *Forvaltning, politikk og interesseorganisasjoner i Oslo:* I perioden 10. til 12. september 2008 gjennomførte vi i alt 11 intervjuer. Fire var med embetsmenn i hhv. Fiskeri- og kystdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Utenriksdepartementet. To var medlemmer av Stortingets utenrikskomité. Tre representerte organisasjonene Fiskeri- og havbruksnærings landsforening (to personer), Norges Bondelag og Næringslivets hovedorganisasjon. De to siste kom fra Fellesrådet for Afrika og Utviklingsfondet, som er organisasjoner som har statutter som sier at de arbeider for å fremme u-landsinteresser i norsk politikk.

3 Internasjonale avtaler og norsk landbrukspolitikk

I dette kapitlet skal vi se nærmere på tre internasjonale forhandlingsprosesser og avtaler som har påvirket norsk landbrukspolitikk de siste 20 årene. Det er for det første forhandlingene i GATT om opprettelsen av WTO, eller Uruguay-runden. For det andre er det forhandlingene mellom Norge og EU om norsk medlemskap i unionen. For det tredje er det forhandlingene om handel med mat mellom EFTA og EU. Felles for alle disse tre forhandlingsprosessene er at de påvirket landbrukspolitikken på andre halvdel av 1980-tallet og tidlig på 1990-tallet.

GATT-forhandlingene startet i 1986 og varte til 1994, forhandlingene med EU på matområdet startet parallelt med EØS-forhandlingene i 1989, og avtalene her oppdateres jevnlig. EU-forhandlingene foregikk i 1993 og 1994. Det er særlig de to første forhandlingene som har hatt direkte innvirkning på innholdet i landbrukspolitikken, men på grunn av sammenfall i tid kan gjennomføringen av de norske medlemskapsforhandlingene i EU også ha hatt implikasjoner for hvordan norske myndigheter håndterte iverksettingen av WTO-avtalen midt på 1990-tallet. Erfaringene fra denne perioden kan også ha hatt betydning for valg av forhandlingsstrategier i Doha-runden.

I dette kapitlet skal vi også komme inn på den nasjonale politiske konteksten tidlig på 1990-tallet. Dette for å presentere hvilke konflikter og konfliktlinjer som dominerte politikken i denne perioden, samt å skissere hvordan de landbrukspolitiske institusjonene ble tilpasset de nye internasjonale rammebetingelsene.

3.1 Fra GATT til WTO

GATT – the General Agreement on Trade and Tariffs – ble inngått av 23 hovedsakelig rike vestlige land i 1947. Hovedmålet var å legge grunnlag for økt internasjonal handel. Frem til 1980-tallet ble det gjennomført i alt syv forhandlingsrunder om nedsettelse av toll, og da hovedsakelig på industrivarer. Da forhandlingene om en ny GATT-avtale startet i Uruguay i 1986, var det enighet om at denne gangen skulle også handel med landbruksvarer trekkes inn i den endelige avtalen. Spesielt viktig i den sammenheng var Ministerrådserklæringen fra OECD-landene i 1984, for her sluttet mange av de mest sentrale eksportlandene og de landene som hadde størst næringsoverføringer til landbruket, opp om en felles erklæring der målet var reduserte overføringer til landbruket og friere handel med matvarer. Hensikten var både å redusere overproduksjonen, og få ned overføringene som tynget statsregnskaper med store underskudd (Farsund 2004).

Forhandlingene i den såkalte Uruguay-runden var ikke den eneste handelspolitiske utfordringen for norsk landbruk i denne perioden, for næringens første direkte møte med GATT-regelverket kom allerede i 1988. USA reiste da klagesak mot det norske kvantitative importvernet på epler og pærer. Den såkalte ”Eplesaken” avslørte det som hadde vært en lite kjent ”offentlig hemmelighet”: Det mengdebaserte importvernet, som

var etablert i den ”midlertidige” omsetningsloven fra 1934 og tatt inn i jordbruksavtalen i 1958, var ulovlig i henhold til regelverket i GATT-avtalen (Almås 2002: 360).

Eplesaken skapte omfattende politiske reaksjoner, og Bondelaget og Småbrukarlaget samlet inn over 200.000 underskrifter mot det amerikanske initiativet. Samtidig visste norske myndigheter at de sto svakt, og prøvde å finne unntaksbestemmelser i GATT-regelverket som kunne sikre det norske importvernet. Dette gikk ikke, og løsningen var at norske myndigheter kom frem til en avtale med USA og EU om maksimumkvoter for norsk frukt (Almås: 361-62). Konsekvensene var klare, for norsk landbruk var ikke lengre fullt ut beskyttet mot utviklingen i internasjonal handelspolitikk.

Uruguay-runden tok lengre tid enn det som var planlagt, og det var særlig innretningen på landbruksområdet som tok tid. Den 15. april 1994 undertegnet 111 land sluttakten for den åttende forhandlingsrunden innenfor rammen for GATT. Avtalen innebar også opprettelsen av WTO (World Trade Organisation), med et eget sekretariat i Genève, Sveits. WTO-avtalen omfatter handel med varer (GATT), handel med tjenester (GATS) og intellektuell eiendomsrett (TRIPS). Det ble også etablert en tvisteløsningsmekanisme for konflikter mellom medlemslandene. I forhold til GATT-avtalen ble det nye systemet mer regelorientert, tapende part kan ikke lenger legge ned veto mot vedtak, vinnene part kan innføre sanksjoner hvis vedtak ikke etterleves og det ble etablert en ankeinstans.

Det tok nesten syv år med forhandlinger før partene ble enige. Avtalen var på mange måter et kompromiss mellom USA og EU (Daugbjerg 2008). Sluttresultatet var en avtale som forpliktet medlemslandene til å innføre et tollbasert importvern i løpet av en seksårig overgangsperiode fra 1.1. 1995. Tollsatsene skulle samtidig reduseres med 36 % i løpet av denne perioden. Avtalen innebar også (mindre) importkvoter for de fleste matvarer, og en reduksjon av mulighetene til å drive reguleringseksport av overproduksjon (dumping). Et siste punkt var at avtalen inneholdt en forpliktelse om at landene skulle starte en ny forhandlingsrunde om tollreduksjoner på landbruksvarer ved innføringsperiodens utløp, dvs. fra 2001.

Den langsiktige målsetningen med WTO-avtalen var å skape mer markedsorienterte handelsordninger for jordbruket. Det ble utformet et system for reguleringer av overføringene og for noen typer av disse var det klare reduksjonsforpliktelser. Eksportsubsidiene skulle også reguleres og reduseres (Sivertsen 1998: 201). Støtten til landbruket ble delt inn i tre kategorier, eller bokser i WTO terminologien:

- *Gul boks*: Dette er skjermingsstøtte og annen produksjonsavhengig støtte, og den skulle reduseres med 20 prosent i gjennomføringsperioden. Utgangspunktet for beregningen av støtte var perioden 1986-88, og for Norge utgjorde denne såkalte base AMS, eller Current Total Agregated Measurement of Support, 14,311 milliarder kroner.
- *Blå boks*: Dette er områder, som egentlig skulle ha ligget i den gule boksen, men som ble unntatt fra reduksjonsforpliktelsene. Det dreier seg særlig om direkte utbetalinger under produksjonsbegrensende programmer.
- *Grønn boks*: Dette er støtte som ikke har effekt på produksjon og handel, og det dreier seg hovedsakelig om ulike velferdsordninger og miljøstøtte som det ikke ble krevd reduksjoner for.

I tabell 3.1 har vi oppsummert omfanget av støtteordninger for Norge sitt vedkommende. WTO-avtalen hadde først og fremst betydning for støtten i den gule boksen, men som vi ser av tallene for 2001 var det fortsatt 750 millioner kroner å gå på før taket ble nådd.

Tabell 3.1: Direkte og indirekte landbruksstøtte fordelt på WTO-bokser

	Utgangspunkt (1986-88)	WTO-tak i 2000	Notifisert støtte i 2001
Gul støtte	14.311	11.449	10.700
Grønn støtte	-	-	4.316
Blå støtte	-	-	7.330
Sum	-	-	22.346

Kilde: WTO 2004/Landbruksdepartementet 2009

Norsk landbruk har ikke hatt noen stor eksportandel i nyere tid. Jarlsbergost er den viktigste merkevaren i utenlandske markeder. I tillegg har overskuddsproduksjon blitt solgt internasjonalt for å opprettholde den nasjonale markedsbalansen. I begge tilfeller har kostnadene ved eksporten blitt dekket over statsbudsjettet. I Uruguay-runden var det enighet om at når det gjaldt eksportsubsidiene skulle verdien reduseres med 36 % og mengden med 21 prosent i løpet av perioden 1995 til 2000 (Ibid. 202). 1986 til 1990 ble referanseperiode for fastsettelse av eksportsubsidier og reduksjonsforpliktelser. Tallene for de maksimalt tillatte norske eksportsubsidier fra 2000 av er gjengitt i tabell 3.2.

Tabell 3.2: Norges maksimalgrenser på eksportsubsidier i gjeldende WTO-avtale

Sektor	Verdi i millioner kroner	Mengde i tonn
Storfekjøtt	35,0	1 497,2
Svinekjøtt	86,7	3 791,2
Sau/lam	17,7	680,7
Fjørfekjøtt	0,47	22,4
Egg og eggprodukter	17,2	1 577,6
Smør	53,2	5 872,7
Ost	245,8	16 207,5
Mysepulver	0,025	23,7
Frukt og grønnsaker	0,56	664,4
Honning	18,2	14,4
Bearbeidede produkter	36,4	-

Kilde: Landbruksdepartementet 2009

Norge sluttet seg til den fremforhandlede avtalen, men under sluttforhandlingene i Genève ble det knyttet noen presiseringer til den langsiktige delen. Fra norsk side ble det understreket at en vektla ikke-handelsmessige faktorer som matvaresikkerhet, miljø, distriktpolitikk og sosiale hensyn i landbrukspolitikken. I denne forbindelse var det sentralt at bondeorganisasjonene hadde sluttet seg til målet for GATT-forhandlingene i

jordbruksoppjøret i 1989 under forutsetning av at norske myndigheter fremsatte en slik presisering (Almås 2002: 362).

Den norske deltakelsen i WTO ble ratifisert gjennom Stortingets behandling av St.prp. nr. 65 (1993-94): *Om resultatet av Uruguay-runden (1986-1993)*. Avtalen medførte at norsk landbruk ble en del av det internasjonale handelsregime. Tre områder var sentrale: reduksjon i jordbrukets eksportstøtte, økt markedsadgang for import og kutt i innenlandske produksjonssubsidier (Anderson 1998: 16). Det politiske konfliktnivået var lavt, og det var kun tre enkeltrepresentanter som stemte mot da avtalen ble vedtatt i Stortinget. Forklaringen er dels at WTO ble oppfattet å være noe Norge var tvunget til å akseptere, og dels at avtalen på kort sikt ikke ville medføre store endringer for norsk landbrukspolitik (Veggeland 2001: 421).

Norske myndigheter valgte å gjennomføre hele reduksjonen uten overgangsordninger allerede fra 1. juli 1995. Det kan trekkes frem flere forklaringer på dette. Den offisielle begrunnelsen var behov for økt konkurranse i det norske markedet (Veggeland 1999: 10). En annen forklaring kan være at bestemmelsene fra Uruguay-runden ikke innebar en stor trussel mot de viktigste delene av norsk matproduksjon. Importkonkurransen økte kun marginalt, og det kostet derfor lite å gjennomføre endringene i praksis. En tredje mulig forklaring, som har blitt fremsatt i våre intervjuer, er at endringene ble gjennomført som en "tak for sist" fra en regjering som hadde kjempet for norsk medlemskap i EU til en næring som hadde kjempet mot det samme og vunnet folkeavstemningen i november 1994.

I denne sammenheng er forholdet til u-landene sentralt. Nei-siden i EU kampen hadde signalisert at de ønsket at Norge skulle prioritere fattige land fremfor medlemskap i "rikmannsklubben" EU. Iversksettingen av WTO-avtalen innebar at tollene på import fra de 48 minst utviklede landene i verden (MUL-landene) ble fjernet for de fleste landbruksvarer, med enkelte unntak (bl.a. korn) som ble gitt 50 prosent reduksjon. I tillegg ble de store kjøttproduserende landene Botswana og Namibia omfattet av endringene. Importvolumene ble aldri store som følge av dette, men utover 1990-tallet var det stadige krav fra jordbruksorganisasjonene om innstramminger i kjøttimporten i de årlige jordbruksoppjørene (Farsund 2002). Dette fikk ingen følger, og i 2002 ble det innført full toll- og kvotefri adgang for alle varer fra MUL-landene, inkludert korn, mel og kraftfôr som det ikke hadde vært tollfrihet for tidligere.

Parallelt med de internasjonale forhandlingene i GATT startet norske myndigheter med å planlegge reformer i landbrukspolitikken. I utgangspunktet var det de innenlandske problemstillingene som var viktigst. Sterk statlig satsing på landbruket fra midten av 1970-tallet hadde gitt stor overproduksjon og derav følgende problemer med kostnader, lønnsomhet og inntektsutvikling. I 1987 ble det derfor nedsatt et utvalg som skulle utrede mulige reformer, og i desember 1990 la det såkalte Alstadheim-utvalget frem sin utredning (NOU 1991: 1a, 1b, 1c). Da hadde mye skjedd, særlig på den internasjonale arena, og Landbruksdepartementet utarbeidet derfor en egen stortingsproposisjon (St.prp. nr. 8 1992-93) som både skulle følge opp utredningen og internasjonale rammebetingelser i rask endring. Under stortingsbehandlingen stilte et klart flertall fra Arbeiderpartiet, FrP og Høyre seg bak et ønske om reformer som kunne tilpasse norske ordninger til forventede internasjonale krav (Farsund 2004).

3.2 Norsk landbrukspolitikk og forholdet til EU

Arbeidet med reformer i landbrukspolitikken ble også påvirket av endrede relasjoner mellom Norge og EU. Fra 1.1. 1994 ble Handelsavtalen mellom Norge og EU erstattet av EØS-avtalen mellom EFTA og EU. Denne avtalen berørte i utgangspunktet ikke handelen med landbruksvarer, men Norge forpliktet seg til å overta det meste av EU sine regler og standarder for mat og matproduksjon. I 1998 ble avtalen utvidet med at Norge overtok det meste av EU sine regler på det veterinære området (Veggeland 1999: 8). EØS-avtalen videreførte også frihandelsavtalens bestemmelser om handel med bearbejdede matvarer. Før vi kommer nærmere inn på dette avtaleverket og dets implikasjonen skal forhandlingene om medlemskap i EU presenteres nærmere.

Forhandlingene om EU-medlemskap og norsk landbruk

Parallelt med forhandlingene i GATT og iverksettingen av EØS-avtalen forhandlet norske myndigheter om medlemskap i EU. Forhandlingene foregikk samtidig som Finland, Sverige og Østerrike forhandlet om medlemskap. De fire landene måtte inngå egne avtaler med Unionen, men det var i utgangspunktet klart at ett land ikke kunne få overgangsordninger som ikke samtidig ble gjort gjeldende for de andre landene.

Den norske forhandlingsresultatet ble lagt ut til folkeavstemning den 28. november 1994. Det ble et relativt klart nei til medlemskap, og avtalen ble derfor aldri iverksatt. Dette er trolig en vesentlig forklaring på hvorfor det ikke er gjennomført noen større studie av forhandlingsprosessen. Dette har Landbruksdepartementet selv søkt å bøte på gjennom at Alf Vederhus sin rapport (2007): *Forsøk på å flytte en gigant – de norske medlemskapsforhandlingene med EU på landbruksområdet 1993-94*.

Dette er en rapport som tar sikte på å kaste nytt lys over forhandlingene om norsk medlemskap i EU. Undersøkelsen er dels basert på en gjennomgang av arkivmaterialet, og dels er den basert på intervjuer med nøkkelpersoner fra forhandlingene. Informantene er fra Norge, Finland og EU. Forfatteren konkluderte med at Norge kom dårlig ut av forhandlingene innen landbruksområdet. Dette gjaldt både i forhold til utgangskravet og det gjaldt i forhold til hva Finland hadde oppnådd i sine forhandlinger.

Hovedbudskapet i rapporten er at det var flere forhold som bidro til at det norske forhandlingsopplegget ikke fullt ut ga tilfresstillende resultater. De negative erfaringene ble særlig knyttet til manglende evne og vilje til å gjøre prioriteringer underveis i forhandlingene. På bakgrunn av svakheter påpekt i analysene trekker Vederhus i rapporten frem følgende lærdommer fra EU forhandlingene:

- En må ha en realistisk oppfatning om situasjonen i forhandlingene både innledningsvis og underveis. I forhandlingene må en være tydelig i hvor en vil, og ikke ”jatte med” forhandlingsmotparten. I tillegg må en være dynamisk i utviklingen av argumentasjonen underveis i forhandlingene. Det må også utvikles en kvalifisert vurdering av hva som er mulig å oppnå, og innenfor dette handlingsrommet må det prioriteres strengt.

- En må ha en gjennomtenkt strategi i forhandlingene. Kravene må være rangert, smertegrenser definert, en må unngå marginalisering og en må vite når tiden er inne for kompromiss.
- I kontaktene med andre land bør en ikke bare oppsøke vennligsinnede land, og det er viktig å få kjennskap til endringer i vurderingene til andre land. Dette siste punktet blir trukket frem som særlig relevant i forbindelse med de pågående WTO-forhandlingene.

I rapporten er Vederhus også inne på at en del av utfordringene på landbruksområdet kom som en følge av at det var fiskeriforhandlingene som hadde mest politisk oppmerksomhet i regjeringens politiske ledelse. Alf Vederhus har vært en sentral medarbeider i Landbruksdepartementets WTO-arbeid.

I dag er det to områder hvor forholdet til EU har betydning for volumet i norsk matproduksjon. I det følgende skal vi se nærmere på disse to områdene, og diskutere deres implikasjoner for landbrukspolitikken.

Importordninger for bearbeide matvarer

I forbindelse med forhandlingene om EØS-avtalen ble det utarbeidet en egen protokoll om handelen med bearbeidede landbruksprodukter (Protokoll 3). Denne bygger videre på Protokoll 2 fra Norges frihandelsavtale med EU fra 1973. Uenighet om innretning og omfang førte til at Protokoll 3 avtalen først ble virksom fra 1. januar 2002. En ny og utvidet avtale ble inngått med virkning fra 1. november 2004. De viktigste importvarene er yoghurt, iskrem, kaker, bakevarer, knekkebrød, barnemat og pasta. De viktigste eksportvarene er peanøtter (bearbeidede), ketchup, supper og teknisk sprit.

For en del varer gis det såkalt råvarepriskompensasjon (RÅK-varer), enten i form av prisedskrivning, eksportstøtte eller toll på konkurrerende import. Ideen er at det skal være konkurranse i industrien, mens selve landbruksproduksjonen i mindre grad skal konkurransen utsettes. Den siste avtalen med EU innebar imidlertid en reduksjon i støttesatsene. Det er dermed blitt en svakere tollbeskyttelse for landbruksråvarer som inngår i et bearbeidet landbruksprodukt enn når den importeres som en råvare direkte.

I 2006 ble det importert RÅK-varer for om lag 5,4 milliarder, mens eksporten lå på 0,9 milliarder kroner (Rustad 2008: 129). Importen har vært økende de senere årene, ikke minst innenfor området bakervarer. Eksporten har derimot holdt seg stabil. Resultatet er at fra 1995 til 2006 har importen av RÅK-varer gått fra å være tre ganger større enn eksporten til å bli seks ganger større.

Artikkel 19: Samhandel med tollfrie landbruksvarer

EØS-avtalen inneholder en bestemmelse – Artikkel 19 – som slår fast at Norge og EU med jevne mellomrom (i utgangspunktet hvert annet år) skal forhandle om utvidet samhandel med landbruksvarer. I utgangspunktet skulle det forhandles annet hvert år, men også på dette området tok det tid å få på plass den første avtalen. Oppstart var i

2002 og endelig avtale ble undertegnet i 2003. Avtalen gir begge parter tollfrie kvoter innenfor et begrenset antall produkter, og for noen av dem er RÅK-ordningen også viktig.

I tabell 3.3 og 3.4 har vi gjengitt kvotene og i hvilken grad de ble benyttet det siste året vi har tall for. Tallene er fra hhv. 2004 og 2005. En hovedkonklusjon er at EU nærmer seg taket innenfor mange av produktområdene, mens Norge i liten grad klarer å utnytte de markedsmulighetene som avtalen gir landbruket. Hovedgrunnen til det er at norsk landbruk, i motsetning til EU-landbruket, i liten grad har etablert en infrastruktur for eksport av andre jordbruksvarer enn Jarlsbergost. Samtidig bidrar relativt små volum til at det ikke blir etablert eksportordninger for andre produkter fra Norge. Det er også et poeng at mye av importen kommer fra Sverige og Danmark.

Tabell 3.3: Eus tollfrie kvoter og eksport til Norge (2004)

Produkt	Kvote i tonn	Faktisk eksport i tonn
Storfekjøtt	1084	1073
Svinekjøtt	1381	511
Saue- og geitekjøtt	206	169
Ost	4000	3960
Skinke	200	184
Smør	575	334
Kjøttboller	150	143
Kraftfôrvarer	225.500	223.245

Kilde: St.prp. nr. 1 (2005-06) (Gjengitt i *Nationen* 7. august 2006).

Tabell 3.4: Norges tollfrie kvoter og eksport til EU (2005)

Produkt	Kvote i tonn	Faktisk eksport i tonn
Blomkål	2000	0
Brokkoli	1000	0
Kinakål	6000	261
Kirsebær	900	92
Jordbær	1800	0
Salat	600	25
Saue- og geitekjøtt	300	272
Pølser	300	66

Kilde: Statens landbruksforvaltning (gjengitt i *Nationen* 7. august 2006)

Utfordringene for Norge i disse forhandlingene er tosidige. På den ene siden vil økte importkvoter for EU begrense mulighetene for produksjon nasjonalt, for økt import går utover nasjonal produksjon. På den andre siden vil det være viktig å styrke de få vareområdene hvor norske produkter i dag kan konkurrere internasjonalt, for på den måten øke den lave kvoteutnyttelsen for disse produktene.

Avtalene med EU er dynamiske, dvs. at de skal fornyes med jevne mellomrom. I Stoltenberg II-regjeringens grunnlagsdokument (Soria Moria-erklæringen) heter det imidlertid at ”det er ikke grunnlag for nye innrømmelser under artikkel 19 i EØS-avtalen så lenge de pågående forhandlingene i WTO foregår”. I følge avisen Nationen (7.8. 2006) arbeidet EU sommeren 2006 med nye krav til tollfrie kvoter. Det var særlig Sverige og Danmark som ønsket økt markedsadgang, og stillstanden i WTO-forhandlingene ble oppfattet som et argument for nye forhandlinger mellom EU og Norge. Signalene var at kravet kom til å inneholde mellom 30 og 40 varetyper, og det ville trolig inneholde både nye varer og økte kvoter for eksisterende produkter, bl.a. ost og kjøtt. Det ble ut fra Norges krav om at WTO-avtalen skulle være ferdigforhandlet ikke iverksatt forhandlinger i 2006.

EU og Norge tok høsten 2008 opp igjen forhandlingene om en rullering av Artikkel 19 avtalen. EU hadde lenge uoffisielt akseptert Norges krav om at WTO-spørsmålet skulle avklares før forhandlingene ble tatt opp igjen, men i oktober la EU Kommisjonen frem nye krav til Norge. Kravet ble ikke offentliggjort, men i følge avisen Nationen (25.10-08) skal EU ha krevd store tollfrie kvoter innen sektorer som melk, kjøtt, frukt og grønt og levende planter. I følge samme avis uttalte statssekretær Elisabeth Walaas i Utenriksdepartementet at forhandlingene hadde utgangspunkt i at regjeringen tidligere det året ikke vurderte det som sannsynlig at det ble en avtale i WTO, og at en derfor måtte overholde forpliktelsene overfor EU. Det ble i den sammenheng understreket at Norge kun ville godkjenne en balansert avtale til nytte for begge parter. Dette poenget ble utdypet av landbruksminister Lars Peder Brekk, som uttalte til samme avis (27.11-08) at det ikke nødvendigvis ville bli endringer som følge av disse forhandlingene. Norge ville ha en balansert avtale, og ministeren vektla at begge parter måtte få gjennomslag for sine interesser i forhandlingene for at det skulle kunne bli en ny avtale.

Det ble holdt forhandlingsmøter i Oslo i desember 2008 og i Brussel 4. og 5. mars 2009. Utfordringene var fortsatt knyttet til å finne løsninger som begge parter kunne godta. Eksporten fra EU fyller i økende grad de kvoter som står til disposisjon, mens eksporten fra Norge er lav og synkende. I følge avisen Nationen (19.02.-09) er det stadig færre norske aktører finner det formålstjenelig å eksportere norske matvarer til EU markedet. EU stiller derfor spørsmål ved om partene i det hele bør søke å finne en balansert løsning (Nationen 05.03.-09).

Utenriksminister Jonas Gahr Støre opplyste i sin halvårlige redegjørelse om viktige EU- og EØS-saker, avgitt til Stortinget den 5. mai 2009, at EU de siste årene har vært kritisk til det EU oppfattet som en restriktiv norsk holdning til å åpne for økt import av landbruksprodukter. Støre opplyste i den forbindelse at forhandlingene hadde vært vanskelige, og at det fortsatt ville gå noe tid før det ble satt sluttstrek.

3.3 Sammenfatning

Frem til 1970-tallet var de internasjonale rammebetingelsene fordelaktige for en offensiv nasjonal landbrukspolitikk i Norge. Da norske velgere avviste avtalen om medlemskap i EF i 1972 unngikk landbruket å bli koblet til den felles landbrukspolitikken. I stedet ble det videreført en nasjonal landbrukspolitikk, der norsk

landbruk skulle produsere en størst mulig andel av innenlandsk matkonsum. Det ble også ført en aktiv inntektspolitikk som skulle sikre bøndene inntektsutjevning med andre næringer, og mellom bønder i sentrale og perifere deler av landet (Farsund 2004). Det var først fra slutten av 1980-tallet at de fordelaktige internasjonale rammebetingelsene for landbruket begynte å endre seg.

Utgangspunktet for hvorfor landbruksproduksjon ble en del av handelspolitikken var, i Norge som i mange andre vestlige land, at kostnadene ved den nasjonale politikken ble for høy, og det uten at de viktige inntektspolitiske målsetningene ble nådd. I tillegg ble miljøproblemene med den stadig voksende overproduksjonen tydeligere. Utviklingen i Norge ble særlig preget av den økonomiske og politiske situasjonen som oppsto ved oljeprisfallet i 1986. Statsfinansene ble dårligere og viktige deler av næringsoverføringene ble kuttet for å få et mer markedsrett næringsliv, og dette fikk konsekvenser for både fiskeri- og landbruksnæringene.

I denne perioden ble internasjonale forhandlinger dels en strategi for endring i den nasjonale politikken, og dels en legitimering av nasjonale reformer i mange land. Det første poenget illustreres ved at OECD-landene satte landbruk på dagsorden da den nye forhandlingsrunden i GATT ble initiert midt på 1980-tallet. Målet var å etablere et rammeverk for likeartede reformer i ulike land. En illustrasjon av det andre poenget kan observeres i Norge, for gjennom GATT-forhandlingene og diskusjonene om Norges fremtidige tilknytning til EU, ble disse nye internasjonale rammebetingelsene brukt som argumenter for endringer i den nasjonale landbrukspolitikken gjennom St.prp. nr. 8 (1992-93). I denne perioden var de årlige jordbruksoppgjørene preget av konflikter. Det ble brudd i forhandlingene i 1991, 1992 og 1994, og mindretallsregjeringer fra Arbeiderpartiet gjennomførte sin politikk med støtte fra Høyre og Fremskrittspartiet i Stortinget (Farsund 2004).

Den første halvdel av 1990-tallet medførte en viss internasjonalisering av norsk landbrukspolitikk. Dette innebar for det første at WTO-avtalen la begrensninger på hvilke støtteordninger som kunne brukes, og for det andre innebar både den og EØS-avtalen økt konkurranse for norsk matvareproduksjon gjennom importkvoter for ulike produkter. Samlet har disse avtalene lagt føringer på virkemiddelbruken i norsk landbrukspolitikk, og det er i dag klare begrensninger på hvordan bøndenes inntektsøkning kan tas ut gjennom jordbruksavtalen. Dette skal vi komme tilbake til i seinere kapitler.

4 Doha-runden i WTO

I dette kapittelet skal vi kort skissere hovedtrekk i forhandlingene i Doha-runden i WTO. Vi følger utviklingen fra de første forsøk på oppstart i 1999 og frem til utgangen av 2009. I utgangspunktet var det to punkter i WTO-avtalen fra 1994 som la rammene for den fremtidige utviklingen av det internasjonale handelsavtalesystemet. For det første ble det bestemt at forhandlingene skulle gjenopptas når iverksettingsperioden var over i 2000. For det andre ble det nedfelt en "fredsklausul" for landbruksområdet i avtalen. Denne skulle vare frem til det var utformet en ny og utvidet avtale. Hensikten var å unngå for mye "støy" rundt landbruksstøtten før partene fikk utformet nye praktiske løsninger. Det ble imidlertid satt en tidsfrist ved utgangen av 2003, og denne var tenkt å fungere som en "pisk" som skulle legge press på aktørene og dermed gi fortgang i forhandlingene (Langhelle 2001: 7).

4.1 Rundens problematisk oppstartsperiode

Det tok tid før medlemslandene i WTO fikk satt agenda for en ny forhandlingsrunde. Under en ministerkonferanse i Genève i 1998 besluttet medlemslandene å starte arbeidet med å forberede igangsettelse av en ny forhandlingsrunde i WTO innen 1. januar 2000. En rekke medlemsland ønsket at Ministerkonferansen i Seattle, som pågikk fra 30. november til 3. desember 1999, skulle danne utgangspunktet for en ny og omfattende forhandlingsrunde. Forsøket i Seattle endte imidlertid med sammenbrudd. Demonstrasjoner, opptøyer og intern strid blant medlemslandene dominerte gatebildet og nyhetsbildet fra Seattle. Nye temaer, og spesielt de såkalte "Singapore-områdene", som omfatter handel og konkurransepolitikk, handel og investeringer, åpenhet om offentlige innkjøp og forenkling av handelsprosedyrer, skapte uenighet blant medlemslandene. En stor gruppe utviklingsland med India, Egypt og Pakistan i spissen, var mer eller mindre samlet i sin motstand mot å inkludere "Singapore-områdene" i en ny forhandlingsrunde (Langhelle 2005: 11-12). Uenigheten førte derfor til at det ikke ble utarbeidet noe mandat i Seattle som kunne gi grunnlag for videre forhandlinger.

Arbeidet med å forberede runden fortsatte med liten fremdrift. Terroraksjonene mot USA 11. september 2001 påvirket imidlertid også dagsorden i den internasjonale handelspolitikken. En ny WTO-runde ble av mange ansett som et virkemiddel for å stimulere handel og økonomisk vekst, og i den forbindelse ble den allerede planlagte ministerkonferansen i Doha, Qatar i november 2001 viktig. På dette møtet ble det enighet om et formelt grunnlag for videre forhandlinger. For det første skulle det være en helhetlig runde der alle WTO sine ansvarsområder skulle tas opp i forhandlingene. Den nye avtalen skulle i den sammenheng være en "single undertaking", noe som betyr at alle saksforhold må være avklart før det kan inngås en avtale. For det andre, og dette er kanskje det viktigste poenget, var det enighet om at dette skulle være en utviklingsrunde hvor interessene til de fattigste landene skulle tillegges særlig betydning. Også "Singapore-områdene" ble inkludert, men med forbehold om videre avklaring i forhandlingene. Målet var å få på plass en avtale innen utgangen av 2005.

Fremgangen i forhandlingene var imidlertid liten i året som fulgte etter Doha-møtet. Den neste ministerkonferansen, som ble avholdt i Cancún, Mexico fra 10. til 14. september 2003, ble preget av uenighet og det hele endte med et nytt sammenbrudd. Årsakene til sammenbruddet i forhandlingene i Cancún var sammensatte. En utløsende faktor var på mange måter forsøket på å tvinge gjennom forhandlinger på alle fire "Singapore-områdene". En annen viktig sak var at subsidier til bomullsdyrking i USA var blitt en viktig konflikt mellom USA og en rekke utviklingsland. Et tredje forhold som særlig provoserte u-landene var at USA og EU hadde blitt enige om å prøve å finne et kompromiss i landbruksforhandlingene som deretter skulle danne basis for forhandlingene i Cancún. Denne strategien slo feil (Blustein 2009).

Hendelsene forut for og under konferansen i Cancún førte derfor til at det oppsto en rekke nye grupperinger og allianser mellom medlemsland, mens gamle allianser ble svekket (Langhelle 2005: 101). Flere av gruppene hadde utgangspunkt i interesser innen landbruk, andre var knyttet til NAMA-forhandlingene, eller de var knyttet til generelle handelspolitiske interesser. Store handelsaktører som USA og EU har stort sett forhandlet aleine, men i spørsmål hvor de har felles interesser fremstår de som en allianse. De viktigste forhandlingsalliansene er (basert på Langhelle 2005):

- G-20 er en allianse av utviklingsland på tvers av tradisjonelle skillelinjer. En rekke utviklingsland 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. Alliansen er bygget over en felles interesse for å få mer innflytelse på forhandlingene.
- G-33 ble til i begynnelsen av 2003 da Filippinene og Indonesia samlet en allianse av land som ønsket at utviklingslandene skulle få definere "Special Products" og "Special Safeguard Measures" (SSM) for å beskytte nasjonalt landbruk og ivareta matvaresikkerhet. Alliansen er derfor knyttet til et bestemt saksområde og adresserer ikke alle områdene av landbruksforhandlingene.
- G-90, eller "the Grand Alliance". Denne grupperingen består av den Afrikanske Union med 54 medlemsland, 79 ACP-land og 49 MUL-land. Det er imidlertid stor overlapp mellom disse gruppene og 31 land er medlemmer av alle tre. I motsetning til G-20 spilte "the Grand Alliance" inn forlag på de fleste forhandlingsområdene i Cancún.
- G-10-landene består av de såkalte "Friends of multifunctionality"-landene Norge, Bulgaria (frem til 2004), Taiwan, Sør-Korea, Island, Israel, Japan, Liechtenstein, Mauritius og Sveits. Norge har vært og er utvilsomt en av de viktigste aktørene i G-10-alliansen. G-10-landene er på mange måter det multifunksjonelle landbrukets sterkeste forsvarere, men også EU har mange sammenfallende interesser på dette området.
- NAMA-11 er en gruppe større utviklingsland som arbeider for å kunne opprettholde tilstrekkelig toll på industrivarer til å sikre videre utvikling nasjonalt næringsliv.

Gruppen består av Argentina, Brasil, Egypt, Filippinene, India, Indonesia, Namibia, Sør-Afrika, Tunis og Venezuela.

Med alliansene G-20, G-90 og G-33 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 G-20 den viktigste, både i utredningskapasitet og forhandlingsstyrke. Særlig G-20 endret i løpet av en relativt kort periode maktbalansen i landbruksforhandlingene i WTO.

4.2 Ministerkonferansen i Hong Kong i desember 2005

Perioden etter Cancún var preget av stor avstand mellom partene i forhandlingene. I januar 2004 tok USAs handelsminister Robert Zoellick et nytt initiativ overfor samtlige av WTOs medlemsland der han bl.a. trakk støtten til det forhandlingsgrunnlaget som USA og EU hadde lagt frem på landbruksområdet i Cancún. Han åpnet for at også USA ville forplikte seg til å kutte i sine eksportsubsidier (Blumstein 2009: 181). Etter en del forpostfektninger ble landbruksforhandlingene tatt opp igjen i Genève i slutten av mars. EU fulgte opp med nye initiativer rundt spørsmålet om eksportsubsidier, og dette la grunnlag for nye fremskritt. Det ble derfor innkalt til et avgrenset ministermøte i Genève i juli 2004.

I den såkalte "Julipakken" som ble fremforhandlet på dette møtet ble det etablert generell enighet om flere viktige spørsmål, som på mange måter fremstår som innrømmelser overfor kravene fra de store utviklingslandene. På landbruksområdet ble det åpnet opp for at utviklingslandene skulle få definere en andel av matproduksjonen som spesielle produkter med ekstra høy toll. Dette var en ordning med mange likhetstrekk med ordningen med sensitive produkter som i-landene hadde fått nedfelt i Uruguay-avtalen. Videre skulle det etableres en "special safeguard mechanism" (SSM) som kunne fungere som en beskyttelsesmekanisme i tilfeller med rask og kraftig importvekst (Blumstein 2009). Utviklingslandene fikk også i all hovedsak gjennomslag for sitt syn om ikke å inkludere "Singapore-områdene" i de videre forhandlingene (Langhelle 2005). Dette gjennombruddet førte imidlertid ikke til enighet om en avtale, og forhandlingene fortsatte utover i 2004 og 2005.

Det ble avholdt en ny ministerkonferanse i Hong Kong i desember 2005. Denne ga fremgang på noen nøkkelområder innenfor landbruksforhandlingene, bl.a. var det enighet om at avtalen skulle inneholde bestemmelser om at alle eksportsubsidier på mat skulle fjernes innen utgangen av 2013. Hovedutfordringene som gjensto var på følgende områder:

- *Tollkutt:* Alle medlemslandene var enige i behovene for tollkutt, men det var stor avstand mellom de ulike posisjonene. USA hadde foreslått å kutte tollene med 66 prosent, G-20 gruppen uttrykte et ønske om kutt på 54 prosent og EU var antatt å ha foreslått kutt på 51,5 prosent. G-10 gruppen, som Norge tilhører, var på dette tidspunkt ikke villig til å gi tilsvarende innrømmelser som EU.
- *Sensitive og spesielle produkter:* Det var enighet om at de rike landene skulle få ha et antall sensitive og de fattige landene et antall spesielle produkter som skal kunne

gis ekstra tollbeskyttelse, mot at det ble gitt ekstra tollfrie kvoter for disse produktene. Ideen var å sikre et visst nivå av matproduksjon i alle land. Antall produkter var det imidlertid ikke enighet om. Det var heller ikke enighet om størrelsen på importkvotene.

- *Innenlandsk støtte*: Alle land var enige om at innenlandske støtteprogrammer har handelsforstyrrende elementer. I Hong Kong var det også enighet om at disse støtteordningene skulle kuttes, og at det ikke skulle være mulig å flytte virkemidler mellom støtteformer. Det var imidlertid ikke enighet om hvor store kutt som skulle gjennomføres.

Forhandlingene i Doha-runden var også etter Hong Kong møtet preget av lite fremdrift. De hadde nå pågått langt over den tiden som opprinnelig var satt av til forhandlinger. I juli 2006 anbefalte derfor WTO lederen Pascal Lamy at forhandlingene ble suspendert. Dette skjedde etter at ministrene fra den såkalte G-6 gruppen – EU, USA, Japan, Australia, Brasil og India – på et møte i Potsdam i Tyskland mislykkes i å finne frem til felles standpunkt på omfanget av kutt i toll og subsidier innen landbruksområdet. I den sammenheng var det særlig USA som viste lite fleksibilitet når det gjaldt å kutte taket på innenlandsk støtte (Blumstein 2009: 234).

I utgangspunktet skulle ikke forhandlingene bli tatt opp igjen før medlemslandene signaliserte på hvilke områder de kunne gjøre innrømmelser, men høsten 2006 ble det gjennomført en rekke uformelle drøftinger knyttet til en mulig gjenopptagelse av forhandlingene. Diskusjonene ble dels initiert av WTO-sekretariatet i Genève og dels var det direkte samtaler mellom sentrale land og grupper av land. Tidlig på nyåret i 2007 mente Pascal Lamy at sonderingene hadde hatt et tilstrekkelig positivt innhold til han kunne starte formelle forhandlinger igjen. Tidsperspektivet på fullføringen av forhandlingene var fortsatt uklart, og dette bød på problemer. Den amerikanske presidenten hadde en forhandlingsfullmakt fra Kongressen som gikk ut 1. juli 2007, og det var antatt at hvis det ikke var fremgang til da, ville forhandlingene stoppe opp til Kongressen eventuelt vedtok en ny fullmakt. Fullmakten ble ansett å være avgjørende for at Presidenten kunne inngå kompromisser på vegne av USA.³ Ved utgangen av juni var det på to hovedområder hvor forhandlingene sto overfor særlig utfordringer:

- *Landbruk*: Et hovedskille gikk mellom EU og USA, hvor USA krevde økt markedsadgang i EU. Et annet hovedskille gikk mellom EU/USA og G-20 og G-33. De rike landene ville ha markedsadgang, mens de ulike ulandsgruppene ville ha kutt i det offentlige støttenivået i de rike landene. Inkludert i dette var også krav om kutt i støtte klassifisert i grønn boks. I tillegg måtte de fattige landene, og de rike landene i G-10 (blant annet Norge), involveres i ferdigstillingen av avtalen.

³ Det er Kongressen som har det konstitusjonelle ansvaret for amerikansk handelspolitikk. I forhandlinger delegeres dette ansvaret til administrasjonen. Ved avgivelsen av "Trade Promotion Authority" forplikter Kongressen seg til ikke å gå inn i og gjøre endringer i den avtaleteksten som foreligger fra forhandlingene. I forbindelse med Doha-runden var det særlig Demokratene som var skeptisk til å gi for mange fullmakter til President Bush (Blustein 2009: 135-136).

- *NAMA*: På dette området hadde det vært lite konkrete forhandlinger. Når det gjaldt toll på industrivarer var det først og fremst de rike landene som presset nyindustrialiserte land, bl.a. fordi det var den sistnevnte gruppen land som fortsatt hadde toll å kutte.

Til tross for at forhandlingsfullmakten gikk ut 1. juli fortsatte konsultasjonene i Genève. Den nye "fristen" ble nå av mange sett som årsskifte 2007-08, for etter det ville presidentvalgkampen i USA ta all oppmerksomhet. Også denne fristen ble passert uten at forhandlingene ble stoppet.

4.3 Ministermøtet i Genève i juli 2008

WTO-forhandlingene i Genève gikk langsomt fremover våren 2008. Denne perioden ble preget av tiltagende problemer i verdensøkonomien, med stigende priser på råvarer, inkludert olje og mat, og store utfordringer for bank og finanssektoren i USA og Europa. I Genève ble det løpende arbeidet med å finne tekniske løsninger innen landbruks- og NAMA-forhandlingene, og de to forhandlingskoordinatorene, hhv. Falconer for landbruk og Stephenson for NAMA, la frem flere nye skisser til tekster. Det ble i løpet av våren og forsommeren foretatt en rekke justeringer i tekstene, men et hovedproblem var å finne løsninger på de mer prinsipielle spørsmålene om hva avtalen skulle innebære, og her ble kompromisser på tvers av sektorene landbruk, NAMA og tjenester sett som en sentral løsning. Pascal Lamy var særlig bekymret for at den økende krisen i verdensøkonomien skulle føre til økt proteksjonisme basert på at mange land hadde praktiserte lavere tollsatser enn det Uruguay-avtalen tillot. En ny WTO-avtale ville kunne redusere denne muligheten for tolløking. Han ønsket også å få på plass en avtaletekst før den neste presidenten tiltrådte i begynnelsen av januar 2009 (Blumstein 2009). Ministere fra 35 land ble derfor invitert til å komme til Genève for å forhandle frem en hoveddramme for en avtale som kunne ferdigstilles i løpet av høsten 2008.

Møtet startet mandag den 21. juli. Forhandlingene ble preget av de klassiske konfliktene mellom USA og EU på den ene siden og særlig India, Brasil og Kina på den andre siden. Hovedkonflikten gikk på hvor mye de rike landene skulle kutte i støtteordninger på landbruksområdet og hvor mye særlig de nyindustrialiserte landene skulle gi av økt markedsadgang innen NAMA-området. Underveis i forhandlingene ble det etter hvert rapportert om betydelig fremgang innen mange av områdene i både landbruks- og NAMA-forhandlingene. Hver dag holdt Pascal Lamy orienteringsmøter i "Trade Negotiations Committee" (TNC) der stedlige representanter alle WTOs medlemsland var til stede. I tillegg ble det holdt lukkede, eller såkalte "grønneromsmøter" der de 35 ministrene deltok i diskusjonene.

Det var imidlertid betydelige vanskeligheter underveis, og det ble tatt ulike forhandlingstekniske grep for å få fremgang i forhandlingene. Et første grep var å ha egne forhandlinger mellom syv av de viktigste landene i forhandlingene. Den såkalte G-7 gruppen besto av Australia, Brasil, EU, India, Japan, Kina og USA. Dette var første gang i WTOs historie at Kina ble invitert inn i en slik sentral posisjon i forhandlingene (Blumstein 2009: 263). I disse konsultasjonene ble det tatt opp spørsmål relatert både til NAMA og landbruk. Pascal Lamy var selv leder for disse forhandlingene, og han la

etter en tid frem forslag til kompromisser innen de ulike områdene. Et annet grep for å få resultater var å utvide forhandlingene i tid. Opprinnelig var det planlagt at møtet skulle vare i fem dager, men de ble til slutt utvidet til ti dager.

Fredag 25. juli presenterte Pascal Lamy et utkast til en såkalt julipakke for G-7 landene. Denne inneholdt forslag til løsninger på de fleste viktige områder innen landbruk og NAMA. Pakken dannet utgangspunkt for et forhandlingsløp som varte frem til tirsdag den 29., da forhandlingene endelig brøt sammen (Ismail 2009: 585). Forslaget skal i følge flere av våre informanter først ha blitt godkjent av seks av landene. Dette ble støttet av Blumstein (2009), som fremhever at dette også representerte et viktig brudd mellom de to ledene landene i G-20; Brasil og India. Formelt sett sa India nei ut fra at landet ikke var fornøyd med forslaget til "Special Safeguard Mechanism" (SSM) for utviklingslandene. Brasil på sin side ønsket å utnytte de mulighetene som pakken ga i forhold til sitt viktige eksportlandbruk.

Den 26. og 27. forsøkte USA og Kina å forhandle frem løsninger som kunne gjøre et kompromiss mulig. USA ønsket tre ting fra Kina. For det første at Kina skulle forplikte seg til å kjøpe mer amerikansk bomull for å bidra til å løse dette vanskelig problemet. Videre ønsket USA garantier om at Kina ikke ville sette hvete og mais blant sine spesielle produkter. For det tredje ønsket USA sektorenighet på områder som kjemikalier og maskiner. Alle innspillene ble begrunnet ut fra at amerikanske myndigheter måtte kunne blidgjøre innenlandske interesser for å akseptere en avtale. Kina brukte imidlertid denne samme type argument da de avviste de amerikanske innspillene (Blumstein 2009: 272). Dette førte igjen til at også Kina trakk sin støtte til julipakken, og forhandlingene brøt derfor igjen sammen. Uenigheten sto formelt mellom USA på den ene siden og India og Kina på den andre, men mange av våre informanter fremhevet muligheten for at verken India eller USA ønsket en ferdig avtale på dette tidspunktet. I den sammenheng var det ulike innenrikspolitiske forhold, bl.a. forestående valg i USA og India, som ble fremhevet som sentrale for utfallet. Status etter julimøtet kan oppsummeres i følgende punkter:

- *Områder med fremgang:* Innenfor landbruk ble det gjort betydelig fremgang på flere områder. For de rike landene var det enighet om at EU og USA skulle redusere sin handelsvridende støtte med hhv. 80 og 70 prosent. Tollsatsen over 75 prosent skulle reduseres med 70 prosent. Industrilandene skulle få ha 4 prosent sensitive produkter med lavere tollkutt og økte importkvoter tilsvarende 4 prosent av innenlandsk forbruk. Utviklingslandene skulle få 12 prosent spesielle produkter med lav tollkutt, hvorav 5 prosent kunne unntas helt fra tollkutt. Innenfor NAMA skulle industrilandene for industrivarer få en koeffisient i den sveitiske formelen på 8. For de 30 utviklingslandene som omfattes av dette var koeffisienten hhv 20, 22 og 25 prosent avhengig av hvilken andel av tollinjene de ønsket å skjerme fra tollreduksjoner.
- *Uløste konflikter:* Innen landbruk var det særlig kravet om en "Special Safeguard Mechanism – SSM" for utviklingslandene som skapte konflikt. Utviklingslandene, med India og Kina i spissen, krevde at det skulle være mulig å innføre spesielle beskyttelsestiltak hvis importen av matvarer økte kraftig. Kravet var at barrierene måtte gjøres så lave at det var gjennomførbart å innføre slike tiltak før importen ble

så stor at den skadet den innenlandske produksjonen. Særlig USA var skeptisk til dette kravet, og mente at en slik mekanisme ville føre til at det ble innført barrierer som ville ramme normal handel med landbruksprodukter.

- *Saker som ikke ble drøftet ferdig:* På grunn av uenigheten innen SSM-området fikk en ikke tid til å drøfte spørsmål som bomull, NAMA, tropiske produkter, bananer, nye tollkvoter, tollforenkling, geografiske indikatorer for matvarer, fiskerisubsidier, anti-dumpingsregler og TRIPS, og i liten grad tjenester. Det var noen konsultasjoner på disse områdene, men enighet om detaljer gjensto. På alle disse områdene var det konflikter med potensial til å ha hindret enighet om julipakken (Ismail 2009: 589).

Til tross for at forhandlingene på nytt hadde brutt sammen, ble de ikke suspendert. I begynnelsen av september samlet diplomater fra G-7 landene seg i Genève, og tema for diskusjonen var først og fremst SSM spørsmålet. På møtet ble det avklart at bruddet i juli var basert på faktisk uenighet og ikke et resultat av at forhandlerne var utmattet etter langvarige forhandlinger. De tekniske konsultasjonene fortsatte etter dette møtet i regi av forhandlingskoordinatorene. Målet var i første omgang å få på plass rammene for en avtale innen utgangen av 2008. Det ble lagt frem nye tekster både på landbruks- og NAMA-området den 6. desember, og Pascal Lamy arbeidet aktivt for å få samlet sentrale ministre til nye forhandlinger i Genève 16. og 17. desember.

Pascal Lamy la særlig vekt på fremme diskusjoner mellom de ansvarlige ministrene fra USA (Susan Schwab), India (Kamal Nath) og Kina (Chen Deming). Det ble holdt flere bilaterale og trilaterale videokonferanser mellom disse landene. SSM spørsmålet var sentralt sammen med bomull og markedsadgang, særlig for utvalgte amerikanske industrier i Kina. Det var imidlertid fortsatt ikke mulig for handelsstormaktene å bli enig om et kompromiss, og fredag 13. desember avlyste Lamy det ministermøtet som var planlagt uken etter (Ismail 2009: 588).

Første halvdel av 2009 ble preget av lite fremdrift i forhandlingene i Genève. På landbruksområdet ble forhandlingskoordinator Crawford Falconer erstattet av David Walker, en ny koordinator fra New Zealand. Den nye amerikanske administrasjonen brukte tid på å få på plass ansvarlige personer innen handelsområdet, og lenge var signalene om ønsket fremgang innen Doha-runden svake. I slutten av april uttalte imidlertid Ron Kirk, den nye handelsrepresentanten, at slutføringen av runden hadde høy prioritet (Bridges Weekly nr. 15 29.04-09). I det andre viktige landet i forbindelse med bruddet i juli 2008, India, var situasjonen preget av valgkamp. Den 2. april møttes ledere fra 19 land og EU (G-20) i London for å diskutere finanskrisen, og i slutterklæringen sluttet alle statslederne seg til en målformulering som fremhevet behovet for en avtale i Doha-runden.

De nye handelsrepresentantene, Ron Kirk i USA og Anand Shama i India, og WTO-leder Pascal Lamy møttes tidlig i juni, og ble her enige om at målet var å slutføre runden innen utgangen av 2010 (Bridges Weekly nr. 21, 10. juni 2009). Det skjedde imidlertid lite konkret i Genève utover høsten 2009. På et overordnet nivå ble det uttalt støtte til en ferdigstillelse av Doha-runden, noe som bl.a. ble nedfelt i sluttkommunikatet fra G-20 møtet i Pittsburgh i september (Bridges Weekly nr. 33, 30.09-09). I stedet for å følge opp dette, ble oppmerksomheten rettet mot den allmenne virksomheten i WTO, og det ble avholdt en ministerkonferanse i Genève fra 2. til 4. desember.

Da den syvende Ministerkonferansen ble gjennomført deltok 3000 delegater fra alle de 153 medlemslandene, samt 56 observatører. En rekke tema ble drøftet, men også denne gangen ble slutføringen av Doha-runden et sentralt tema. I sluttkommunikatet fra konferansens møteleder, Chiles finansminister Andrés Velasco, fremheves noen sentrale konklusjoner. For det første forsikret ministrene at det fortsatt var nødvendig at forhandlingene ble slutført i løpet av 2010, og at det skulle gjennomføres en samlet vurdering av status i løpet av første kvartal i 2010. Det var bred støtte til at en skulle ta utgangspunkt i den enighet som var etablert til nå. Det ble også trukket frem at det skulle gis prioritet til landbruks- og NAMA-forhandlingene, men at det også var viktig å gjøre fremskritt på områder som tjenester, regler og handelsfasilitering (Chairmann's Summary).

4.4 De norske forhandlingsposisjonene i Doha-runden

Bondevik I-regjeringen forberedte de norske posisjonene til den nye forhandlingsrunden i 1999. Arbeidet innebar både kartlegging av norske interesser og dialog med berørte organisasjoner. To hovedmålsettinger ble utformet. For det første ville en arbeide for norske interesser, for på den måten å legge til rette for vekst og verdiskaping. For det andre ønsket norske myndigheter å bidra til at det internasjonale handelssystemet ble videreutviklet slik at det tok bedre hensyn til utviklingslandenes situasjon. I de 8 konkrete forslagene som Norge fremmet forut for møtet i Seattle var det både offensive interesser knyttet til økt markedsadgang for fisk og defensive interesser knyttet til det "multifunksjonelle landbruket". Dette ble definert som ikke-handelsmessige hensyn som bosetning, sysselsetting, miljø og matvaresikkerhet (Langhelle 2001: 20-22).

Norske myndigheter arbeidet videre med forhandlingsgrunnlaget etter sammenbruddet i Seattle i 1999. Stoltenberg I-regjeringen la frem det første forhandlingsforslag til den nye WTO-runden i januar 2001. Forslaget var delt i to deler, der del 1 innholdt det spesifikke forhandlingsforslaget, og del 2 utdypet de enkelte bakgrunns-elementer. Det norske forslaget var særlig innrettet mot å få frem hvilken vekt som ble lagt på ikke-handelsmessige hensyn (NTC) i norsk landbruk. Dette gjelder landbrukets "produksjon" av de kollektive goder som ble nevnt i avsnittet over, og som myndighetene mente kunne rettferdiggjøre statlige overføringer og beskyttelsestiltak. Markedsadgang for fattige land ble anerkjent som et viktig mål for prosessen, men i det norske forslaget ble det vektlagt at den nasjonale produksjonen av mat også måtte sikres for fremtiden. Videre var en villig til å redusere støtten i gul boks, men Norge ville videreføre støtten både i grønn og blå boks (St.prp. nr. 65 (2001-02): 32).

I november 2002 ble en norsk prinsippskisse til reduksjonsforpliktelser lagt frem, og denne ble supplert med konkrete tallfestede forslag i februar 2003. Det norske tilbudet innebar økt markedsadgang gjennom en gjennomsnittlig tollreduksjon på 36 prosent, med en tollreduksjon på minimum 10 prosent per toll-linje. Når det gjaldt internstøtte, ble det foreslått å videreføre blå og grønn støtte, mens for gul støtte innebar forslaget en todelt løsning. Støtten til eksport av varer skulle reduseres med 60 prosent, mens støtten til varer omsatt på hjemmemarkedet ble foreslått redusert med 20 prosent (St.prp. nr. 70 (2002-03): 26). Den beskjedne fremgangen i forhandlingene internasjonalt bidro til at det var liten bevegelse i den norske posisjonen etter fremleggelsen av dette forslaget.

Norge sluttet seg imidlertid til enigheten i Hong Kong i 2005 om at alle eksportsubsidier skulle fjernes fra 2013.

Regjeringsskiftet høsten 2005 medførte justeringer i de norske posisjonene på enkelt områder. Arbeiderpartiet, Senterpartiet og SV utarbeidet etter valget en felles plattform for en ny flertallsregjering. Dokumentet, som fikk navnet Soria Moria-erklæringen, inneholdt egne avsnitt om landbruks-, fiskeri- og handelspolitikk, og det var tre punkter som særlig berørte WTO-forhandlingene. Det ble slått fast at den nye regjeringen skulle iverksette en totalgjennomgang av WTO-forhandlingenes konsekvenser for norsk landbrukspolitikk. I nær dialog med næringen skulle det utformes virkemidler som både var i tråd med Stortingets mål for landbrukspolitikken, og de internasjonale forpliktelser som landet hadde påtatt seg. Uttalelsen var forholdsvis generell, og det er derfor grunn til å slå fast at den nye regjeringen ville videreføre hovedlinjene i den eksisterende landbrukspolitikken.

På to andre punkter ble det i noen grad varsler en ny linje. På landbruksområdet het det at: "Det er ikke grunnlag for nye innrømmelser under artikkel 19 i EØS-avtalen så lenge de pågående forhandlingene i WTO foregår". For det andre ble det fremhevet at de norske kravene til utviklingsland skulle reduseres innenfor tjenesteforhandlingene, og at Norge skulle arbeide for en avtale som tjente disse landenes økonomiske interesser. Dette punktet ble raskt fulgt opp av den norske forhandlingsdelegasjonen. I forkant av Hong Kong-møtet i desember trakk Norge tidligere krav om økt markedsadgang innen utdanning, vann og energi overfor en del utviklingsland. Endringen var først og fremst innenrikspolitisk begrunnet, men noen av våre informanter mener at det var med på å styrke den norske forhandlingsposisjonen på andre områder.

Hovedlinjene i den norske posisjonen har likevel ligget fast under den rød/grønne regjeringen. Dette kan illustreres med utgangspunkt i et foredrag som Utenriksminister Jonas Gahr Støre holdt i november 2006. Formelt sett var forhandlingene på dette tidspunkt suspendert, men her skisserte han den norske forhandlingsposisjonen på følgende måte:

- Norge skal fortsatt ha mulighet til å føre en landbrukspolitikk som er basert på nasjonale prioriteringer. Dette impliserer at den endelige avtalen må gi spesiell status til de klimatiske og topografiske utfordringene som denne sektoren står overfor i Norge.
- Norge var forberedt på å måtte akseptere endringer langs de linjene som ble skissert under Hong Kong-møtet i 2005. For det første skal støtteordningene rettes inn mot områder som ikke har innflytelse på handelen med mat. For det andre vil alle eksportsubsidier bli fjernet og det vil bli åpnet for økt importkonkurranse. For det tredje vil det bli rettet større oppmerksomhet mot behovet for matsikkerhet. For det fjerde vil det ikke bli lagt restriksjoner på hvor mye penger som kan brukes på støtteprogram for landbruket. I den forbindelse er det viktig at Norge aldri hadde fastlagt noen grense for hvor store tollkutt landet kunne akseptere.
- Norge ønsket gjennombrudd i forhandlingene på områder med offensive interesser. For det første er den norske posisjonen lavere tollsatser og større forutsigbarhet for

eksporten av sjømat og fisk. For det andre ville Norge ha større markedsadgang innen tjenesteområdene sjøfart, forsikring, energi og telekommunikasjoner.

- Norge støttet kravene fra utviklingslandene om økt markedsadgang. Støtten var sterkest overfor de minst utviklede landene, og Norge var positiv til "aid for trade" programmer. Norge var skeptisk til den økende oppmerksomheten som ble gitt til bilaterale og regionale handelsavtaler mellom rike land og utviklingsland fordi de gir fordeler til den førstnevnte gruppen.

Norge arbeidet i denne perioden for at forhandlingene skulle gjenopptas i Genève. Høsten 2006 mente norske myndigheter at det var for tidlig med suspensjon av forhandlingene. Norge tok da initiativ og samlet seks land med ulike interesser i forhandlingene, men med en felles interesse i å opprettholde det multilaterale forhandlingssystemet. Denne gruppen møttes en gang i måneden frem til mai 2007. Blant de seks landene, som i følge Nationen (20.01.07) var Norge, Canada, Chile, Indonesia, Kenya og New Zealand, var det flere fra den såkalt Cairns gruppen av land med svært offensive interesser innen landbruksområdet. Dette var ikke først og fremst sentrale land i de internasjonale forhandlingene, men til sammen utgjorde de et nettverk som kunne påvirke slik at forhandlingene gikk fremover igjen. Flere av våre informanter understrekte at de internasjonale forhandlingene på mange måter er for krevende til at Norge kan opptre på egenhånd i alle sammenhenger. Politisk prøver en å holde kontakt med alle de sentrale deltakerne, men hvis problemene i forhandlingene er knyttet til storpolitikk er det ikke mye et lite land kan gjøre. Da blir hovedoppgaven å prøve å arbeide for de norske interessene.

Norge var en aktiv deltaker i forhandlingene i Genève i juli 2008. Den norske delegasjonen ble ledet av utenriksminister Jonas Gahr Støre og landbruksminister Lars Peder Brekk. I tillegg deltok representanter fra embetsverket i flere departementer, inkludert Fiskeri- og kystdepartementet. En rekke interesseorganisasjoner var også til stede i Genève, og disse ble daglig orientert om fremdriften i forhandlingene. De to ministrene deltok i forhandlingene på Norges vegne, men i tillegg fungerte utenriksminister Støre også på vegne av Pascal Lamy som koordinator for forhandlingene innen TRIPS-området. Dette vervet ga et lite land som Norge en positiv synlighet i forhandlingene.

Våre informanter i Oslo og Genève ga uttrykk for et relativt samstemt syn på hva som preget den norske forhandlingsposisjonen forut for og under julimøtet. Norges viktigste preferanse har vært opprettholdelse og videreutvikling av det internasjonale handelsregimet. Dernest har norske myndigheter prioritert å få gjennomslag for flest mulig særordninger som kan sikre nasjonalt handlingsrom i landbrukspolitikken. Det å få inn fotnoter i hovedteksten har i den sammenheng blitt det viktigste virkemiddelet for å sikre norske interesser. Fotnotene tar opp at enkelte land har særlige utfordringer på utvalgte områder, og at de derfor skal få unntak fra noen av bestemmelsene. I tillegg har Norge, i den grad det har vært mulig, arbeidet for å støtte opp om noen krav fra de fattigste utviklingslandene og arbeidet for norske interesser innen tjenester, regelverk, bl.a. anti-dumping og NAMA, hvor særlig fiskeriområdet har vært prioritert. På disse siste områdene har Norge vært mer forsiktig. Dette blir av våre informanter fremhevet

som en strategi for bl.a. å unngå at Norges posisjon på landbruksområdet skal bli svekket.

Den norske forhandlingsstrategien kan sies å ha gitt visse resultater på landbruksområdet. Sammenliknet med julipakkens løsninger innen landbruk, fikk Norge og Sveits gjennomslag for 2 prosent ekstra sensitive produkter (totalt 6 prosent), mot en kvoteutvidelse for det enkelte produkt på 0,5 prosent. Norge skulle også få beholde en toll på over 100 prosent for 1 prosent av tollinjene. På disse områdene gjensto det imidlertid en del tekniske detaljer før endelig handlingsrom var avklart. Den generelle norske reduksjonsforpliktelsen var på 52,5 prosent av den samlede handelsvridende innenlandske støtten (OTDS i WTO språk). Base OTDS for Norges del utgjør 21,203 milliarder kroner (hovedsakelig i blå og gul boks), noe som vil gi et støttenivå etter implementeringsperioden på 9,541 milliarder kroner. I tillegg kommer støtteordninger i grønn boks, som det ikke var knyttet reduksjonsforpliktelser til.

Det er også mulig å se mer konkrete utslag av julipakken fra 2008. Utkastet innebærer at støtte definert i gul og blå boks skal reduseres med 52,5 prosent med utgangspunkt i Base OTDS. Effekten av en slik reduksjon er gjengitt i tabell 4.1. Det er imidlertid en usikkerhet knyttet til tallene. Norges siste notifisering til WTO gjelder tall fra 2004, men i forbindelse med innføring av nasjonalt miljøprogram i jordbruksavtalen av 2005 ble det enighet om at ordningene under programmet skal notifiseres som grønn støtte. Dette vil utgjøre ca. 3 milliarder kroner, men det gjenstår å se om en notifisering av areal- og kulturlandskapstilskuddene som grønn støtte vil bli akseptert av WTO (Prestegard et al.: 2008). Fortsatt vil det imidlertid være behov for reduksjon i støtte gitt gjennom ordninger i blå boks.

Tabell 4.1: Konsekvenser av forhandlingsforslaget av 10. juli 2008

	Notifisert støtte i 2004	Reduksjon i %	Nytt støttetak
Gul støtte	10.670	52,5	5,438
Grønn støtte	3.990	0	-
Blå støtte	7.439	52,5	3,560
Sum	22.090		8,998

Kilde: Landbruksdepartementet 2009

I tillegg har forhandlingsforslaget tak på produktspesifikke støtte innen gul boks, og disse er gjengitt i tabell 4.2. Også her ser vi at norsk landbrukspolitikk står overfor spesifikke utfordringer når det gjelder utforming av landbrukspolitiske virkemidler etter at en eventuell implementeringsfase for avtalen fra Doha-runden.

Tabell 4.2: Produktspesifikke tak i forhandlingsforslaget av 10. juli 2008

Produkt	Notifisert for 2004 Millioner kroner	Produktspesifikt tak Millioner kroner
Hvete	399	413
Bygg	568	720
Havre	326	381
Poteter	31	151
Frukt, bær og grønnsaker	0	63
Melk	3567	3722
Storfekjøtt	1850	1950
Svin	1842	1501
Sau	1046	885
Egg	285	334
Kylling	808	523

Kilde: Landbruksdepartementet 2009

Julipakken innebar reduksjoner som er langt høyere enn den norske utgangsposisjonen, men lavere enn det USA og EU hadde forpliktet seg til (se over). Landbruksminister Lars Peder Brekk (Sp) har i ettertid karakterisert forhandlingsutfallet som noe Norge kan leve med (Nationen 25. juli 2008). Dette ble først og fremst knyttet til at med 6 prosent av varelinjene som sensitive produkter, ville mellom 70 og 80 prosent av norsk landbruksproduksjon bli beskyttet mot dirkete utenlandsk konkurranse. Norges Bondelag varslet en alvorlig krise for landbruksnæringen hvis dette ble sluttresultatet. Beregninger fra Bondelaget viste at 40.000 av 60.000 årsverk ville forsvinne fra norsk landbruk hvis en slik avtale ble iverksatt (Nationen 24. juli 2008). Spriket i fortolkningen av mulige konsekvenser av en slik avtale kan også knyttes til ulike forventninger rundt nye ”grønne” virkemidler. For landbruksministeren er dette et budsjettspørsmål som kan løses, mens for Bondelaget utgjør økte overføringer over statsbudsjettet en usikkerhet som må avklares med fremtidige regjeringer og stortingsflertall.

Innenfor fiskeriområdet var gjennomslaget for norske interesser mindre. Internasjonalt var det svært lite konkret fremdrift i NAMA-forhandlingene før utkastet til julipakke lå på bordet i 2008. Selv om detaljene her ikke var på plass i pakken, ville Norge først og fremst fått nedsatt toll, til mellom 5 og 6 prosent for eksport av fiskeprodukter til markedene i EU og Japan. Når det gjaldt markedsadgang i de store utviklingslandene var detaljene ikke avklart, men tollene her ville bli vesentlig høyere. Våre informanter har litt ulike synspunkt på denne fordelingen av gjennomslag. Alle typer informanter understreker at Norge har vært svært aktiv innenfor landbruksområdet og mindre offensiv innenfor NAMA, bl.a. for unngå for sterk kritikk for å forfølge svært motstridende interesser. Flere av de utenlandske informantene har imidlertid også understreket at det er vanskelig for et lite land å påvirke forhandlingene på flere områder samtidig. Norge har prioritert landbruk, og har dermed blitt avhengig av hva andre land har blitt enige om innen andre forhandlingsområder, som f.eks. NAMA-området.

Utenriksminister Jonas Gahr Støre presenterte en mer utdypende norsk vurdering av julipakken på et møte i WTO-utvalget den 4. september 2008. Det ble fremhevet at forslaget på landbruksområdet var vanskelig for Norge. Ut fra forventningene var andelen sensitive produkter (4 + 2 prosent) i den nedre kategorien. Også flere av de mer tolltekniske innretningene i forslaget gikk i en annen retning enn det Norge ønsket, og det var flere utfordringer i de forslagene som nå lå på bordet. Utenriksministeren understrekte derfor at Norges tilslutning til teksten var avhengig av elementer utenfor pakken. Det som var særlig viktig i den sammenheng var at Norge fritt fikk velge hvilke vareslag som skulle inngå i gruppen sensitive produkter. En NAMA koeffisient på 8 for utviklede land ble også oppfattet som tilfredsstillende. Støre uttrykte også tilfredshet over at pakken hadde mottatt omfattende støtte, også fra utviklingslandene (Notat på UDs hjemmeside).

I mars 2009 la Utenriksdepartementet frem en stortingsmelding om utenrikspolitikken (St.meld. nr. 15 (2008-09)). I meldingen ble også de pågående forhandlingene i Doha-runden tatt opp. I forbindelse med spørsmålet om Norges særlige avhengighet av internasjonal rettsorden, der organisasjonene WTO, IMF, OECD, så vel som EØS-avtalen, nevnes særskilt, het det: ”Å forhindre svekkelse av internasjonal rettsorden og multilaterale styringssystemer bør derfor betraktes som Norges primære og prioriterte utenrikspolitiske interesser” (Ibid: 43).

Handelspolitikken betydning for Norge ble tatt opp i et eget underkapittel. En rekke forhold ble tatt opp, og når det gjaldt WTO ble følgende fremhevet: ”Å få avsluttet den pågående forhandlingsrunden i WTO – den såkalte Doha-runden som startet i 2001 – er norsk handelspolitikks førsteprioritet og hovedfokus kort og mellomlang sikt” (Ibid: 118). Videre i teksten trekkes de for Norge mest sentrale problemstillingene i Doha-runden og fremtidige forhandlinger frem (forkortet):

- Bidra til det multilaterale handelssystemets legitimitet og effektivitet.
- Tilpasse det multilaterale handelssystemets og de multilaterale reglene til utviklingslandenes situasjon slik at de reelt sett har frihet til å utvikle sin egen økonomi og velstand.
- Opprettholde tilstrekkelig beskyttelse for og støtte til norsk landbruk, slik at det fortsatt kan drives landbruk i hele landet, samtidig som det skjer en betydelig reduksjon i tollsatser, innføring av nye tollkvoter og omlegging av landbruksstøtten i en retning som ikke vrir handelen.
- Arbeide for bedre og mer stabil markedsadgang for eksport av norske industriprodukter (i første rekke sjømat og verkstedsprodukter) og tjenestenæringer (i første rekke skipsfarts-, energi-, telekommunikasjons- og forsikringstjenester). Samtidig erkjennes utviklingslandenes krav på å åpne sine markeder gradvis.
- Oppnå global enighet om et sett av avtaler som er gode nok til å sikre en regulert og velfungerende åpen verdensøkonomi, også i den nåværende motkonjunktoren preget av finanskrisen.

Gjennomgangen illustrerer at Norge ikke har vært noen pådriver når det gjelder den innholdsmessige fremgang i Doha-runden. Defensiv landbruksinteresser har hatt

høyest prioritert, men etter hvert som et mulig sluttresultat har blitt synlig internasjonalt har norske myndigheter vært villige til å gjøre tilpasninger for å legge grunnlaget for enighet om rammene for internasjonal handelspolitikk.

4.5 Sammenfatning

Vi har i dette kapitlet sett at Doha-runden har vært preget av lite fremdrift og mange konflikter mellom medlemslandene. I enkeltspørsmål går konfliktlinjene på kryss og tvers, men hovedkonflikten i landbruks- og NAMA-forhandlingene går i økende grad mellom USA og EU på den ene siden og ulike typer utviklingslandene på den andre. India, Brasil og etter hvert Kina har blitt stadig viktigere aktører i forhandlingene. Disse landenes økende økonomiske betydning er viktig i den sammenheng, men mer sentralt er trolig deres evne og vilje til å bygge allianser på tvers av det som kan oppfattes å være ulike økonomiske interesser. Norge og de andre landene i den såkalte G-10 gruppen er litt på utsiden av denne hovedlinjen når det gjelder diskusjonene om landbruk, men havner i stor grad i samme gruppe som USA og EU i andre spørsmål.

Norge har i forhandlingene klart å få noe gjennomslag for norske interesser, og da særlig på landbruksområdet. Det endelige resultatet blir imidlertid først klart når avtalen foreligger. I den forbindelse kan det være en utfordring av store land som Canada og Japan ønsker å få samme gjennomslag for sensitive produkter (4 + 2 prosent) som det Norge og Sveits klarte å få nedfelt i forbindelse med behandlingen av julipakken (Ismail 2009: 580).

Tabell 4.3 illustrerer at utviklingen internasjonalt har fått store konsekvenser for innholdet i den norske posisjonen. Posisjonen i 2002 ville ha gitt mindre utslag for norsk landbruk, mens 2008 posisjonen ville ha gitt betydelige omstillinger. Den norske strategien har dels vært å holde igjen når det gjelder spesifikke innrømmelser, men særlig har en prøvd å få gjennomslag for spesielle posisjoner. Tabellen illustrerer at dette har en hatt suksess med når det gjelder sensitive produkter. Grønn boks blir ikke berørt, men det er fortsatt uklart om overføringen av beitetilskuddet fra blå til grønn boks i 2005 vil bli godtatt av WTO.

Tabell 4.3: Norske posisjoner i WTO-forhandlingene

År	Tollreduksjon	Gul boks	Blå boks
2002	36 % tollreduksjon, med minimum 10 % kutt i alle tollinjer	60 % kutt i eksportsubsidier 20 % kutt i internstøtte	Ingen reduksjon
2008	52,5 % tollreduksjon, men 1 % av alle tollinjer får beholde mer enn 100 % toll 6 % av tollinjene er sensitive produkter	All eksportstøtte fjernes 52,5 % kutt i internstøtte	52,5 % reduksjon i støttenivået.

5 Norsk landbrukspolitikk og Doha-runden

Allerede da Uruguay-runden var sluttført visste norske myndigheter at de fra slutten av 1990-tallet ville stå overfor nye internasjonale utfordringer på landbruksområdet. WTO-avtalen skulle fornyes, men det var uklart hva handlingsrommet ville bli i forhold til en utvidet avtale. I 1997 tok derfor den nye Bondevik I regjeringen initiativ til en stortingsmelding om norsk landbrukspolitikk. Det ble satt i gang et omfattende arbeid og høsten 1999 ble St.meld. nr. 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon* lagt frem.

I forbindelse med utarbeidelsen av meldingen var både WTO-avtalen og de landbruksrelaterte sidene ved EØS-avtalen sentrale rammebetingelser. I meldingen ble det varslet at virkemidlene i landbrukspolitikken skulle tilpasses nye internasjonale rammebetingelser. Hovedmålet var likevel å legge grunnlag for nasjonalt handlingsrom i landbrukspolitikken. Norsk landbruk skulle produsere helsemessig trygg mat av høy kvalitet med bakgrunn i forbrukernes preferanser. Landbruket skulle videre produsere andre varer og tjenester med utgangspunkt i næringens samlede ressurser. Dette var fellesgoder som livskraftige bygder, et bredt spekter av miljø og kulturgoder og å sikre en langsiktig matforsyning. Landbrukspolitikken skulle legge grunnlag for et multifunksjonelt landbruk. Samtidig ble både prisreduksjoner og et eget skattefradrag for landbruksnæringen introdusert som virkemidler for å øke konkurransevne i forhold til importerte ferdigvarer uten at en reduserte inntektsgrunnlaget (Farsund 2004).

5.1 Norsk landbruk ved inngangen til Doha-runden

WTO-avtalen hadde betydning for nasjonale myndigheters handlingsrom i landbrukspolitikken utover 2000-tallet. I tabell 5.1 har vi gjengitt den landbruksstøtten Norge har notifisert til WTO klassifisert etter de ulike ”boksene” i WTO.

Tabell 5.1: Direkte og indirekte landbruksstøtte fordelt på WTO-bokser

	1999	2000	2001	2004
Gul støtte	10.787	10.293	10.700	10.670
Grønn støtte	4.275	5.012	4.316	3.990
Blå støtte	7.674	7.669	7.330	7.430
Sum	22.736	22.974	22.346	22.090

Kilde: WTO 2004/St.prp. nr. 69 (2007-2008).

Norsk landbruksnæring gjennomgikk omfattende strukturelle endringer i årene frem til Doha-rundens start. I tabell 5.2 har vi oppsummert utviklingen i antall bruk og årsverk i perioden 1989 til 2001. Vi ser at både bruksantallet og årsverksinnsatsen gikk kraftig

ned. Samtidig ser vi i tabell 5.3 at dette ikke har fått stor betydning for det samlede jordbruksarealet i Norge.

Tabell 5.2: Antall bruk i drift og årsverk 1989 – 2001

	1989	1999	2001	Endring i prosent
Antall bruk i drift	99 400	70 000	64 600	- 35
Antall årsverk	101 700	79 500	72 600	- 38

Kilde: St.prp. nr. 70 (2002-03)

Tabell 5.3: Utviklingen i jordbruksarealet fordelt på ulike vekster (1000 dekar)

	1995	2001	Endring i prosent
Korn og oljevekster	3 499	3 319	- 5
Eng og beite	5 926	6 394	+ 8
- herav overflatedyrket	1 294	1 587	+ 23
Andre vekster	809	599	- 26
Jordbruksareal i drift	10 184	10 312	+ 1

Kilde: St.prp. nr. 70 (2002-03)

Ser vi på produksjonsverdien i landbrukssektoren, utgjorde denne 1 % av brutto nasjonalprodukt i Norge i 2006. Landbruk er også en svært beskyttet næring med høy toll på de fleste områder med innenlands produksjon. Samlet bidro direkte og indirekte støtte til en gjennomsnittlig offentlig støtte i årene 2004 til 2006 på 66 prosent av samlet brutto produksjonsinntekt i næringen. I OECD er det kun Island, Sør-Korea og Sveits som har et tilsvarende høyt støttenivå. Det gjennomsnittlige støttenivået i alle medlemslandene lå på 27 prosent i 2006 (OECD 2007).

Landbruksproduksjonen utgjør en betydelig innsatsfaktor i næringsmiddelindustrien. I tabell 5.3 har vi gjengitt nøkkeltallene for de viktigste næringsgruppene i denne industrien. Ser vi på den jordbruksbaserte industrien isolert sett, utgjorde den 35.000 sysselsatte i 2002, dvs. ca. 13 prosent av den samlede industrissysselsettingen. Mange av disse arbeidsplassene er lokalisert i distriktene, og utgjør sammen med primærlandbruket et viktig grunnlag for bosettingsmønsteret i Norge.

Tabell 5.4: Hovedtall for norsk nærings- og nytelsesmiddelindustri (tall fra 2002)

	Bedrifter	Ansatte	Prod.verdi (000)	Bear.verdi (000)
Kjøtt/kjøttvarer	232	13.196	35.556	5.331
Meieri og iskrem	71	5.423	14.789	3.016
Frukt og grønt	55	1.629	3.126	1.023
Andre næringsmidler	679	15.174	31.088	9.577
Drikke/tobakk	46	5.803	19.682	13.262

Kilde: Rogstad 2005.

Landbruksvareindustrien har de årene Doha-runden har pågått stått overfor en rekke økonomiske utfordringer. Økende import, grensehandel og ikke minst skjerpede krav til priser og produkter fra en stadig sterkere varehandel har gitt grunnlag for effektiviseringstiltak i industrien. Nedgang i antall anlegg og ny teknologi har gitt færre arbeidsplasser i landbruksvareindustrien de siste årene enn det tabell 5.3 indikerer.

5.2 Perspektiver på mulig norsk WTO-tilpasning

I det følgende skal vi se nærmere på noen av de utredningene som er gjort for å få vurderinger av hva en WTO-avtale kan bety for norsk landbruk. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning – NILF – har de siste årene utarbeidet flere rapporter som på ulikt vis tar opp WTO utfordringene til norsk landbruk. Den første vi skal se på tok opp mulige reformer som kunne gjennomføres for å gjøre virkemiddelbruken i landbrukspolitikken mer i overensstemmelse med forventede rammebetingelser fra en ny WTO-avtale. De to neste utredningene beregnet mulige konsekvenser for landbruket av ulike forhandlingsutfall i Doha-runden.

Den første rapporten "FOLA 2002" er et faglig basert forslag til forenkling og målretting av norsk landbrukspolitik (Søyland, Forsell, Nersten 2002). Utgangspunktet for utredningsarbeidet var en langvarig missnøye med hvordan støttesystemene i landbruket hadde utviklet seg. Arbeidet med rapporten ble igangsatt som følge av de ønskene som Stortinget hadde uttrykt om forenklinger i jordbruksavtalesystemet da St.meld. nr. 19 (1999-2000) ble behandlet. Utredningen skulle gi svar på 8 forskjellige utfordringer. En av disse var å gjøre virkemidlene mer kompatible med de krav som WTO stiller til virkemidler i landbrukspolitikken. Rapporten diskuterte derfor særlig virkemidler som kunne gjøres til en del av den grønne boksen i avtalen. Noen produksjonstilskudd ble foreslått avvirket fordi de brøt med forventningene om at den nye WTO-avtalen ville legge sterke begrensninger på denne type støtteordninger.

I 2004 kom en ny NILF-rapport som analyserte konsekvensene for norsk landbruk av tre ulike forslag til WTO-avtale innen jordbruksområdet (Mittenzwei og Nersten 2004). Det gjaldt Norges tilbud fra 2002, EUs forslag fra 2002 og forslag fra Stuart Harbinson, som da var leder i landbruksforhandlingene, fra 2003. Analysene var basert på kjøring med økonomimodellen Jordmod, og de har tidsperspektiv 2002-12. Det norske forslaget var det eneste som ikke ga omfattende konsekvenser ut over de endringer som allerede pågikk, mens de to alternativene ville medføre til dels dramatiske endringer over tid. Rapporten konkluderte med at norsk landbruk og landbrukspolitik sto overfor store utfordringer når det gjaldt en mulig WTO-avtale. Rapporten var utarbeidet på oppdrag fra Landbruksdepartementet og Finansdepartementet.

I 2006 la professor Rolf Brunstad ved Norges handelshøyskole fram to forslag til tilpassningsstrategier hvis USA sitt forslag ble lagt til grunn i den nye WTO-avtalen (Brunstad 2006). Den første strategien er kalt "*effektivitetsstrategien*" der målet er å opprettholde dagens produksjonsnivå til lavest mulig bedriftsøkonomisk kostnad. Den andre har fått navnet "*fellesgodestrategien*" og her er målet å fremme landbrukets multifunksjonelle verdier, eller positive eksternaliteter på økonomispråket. Den første strategien gir bedriftsøkonomisk utbytte mens den andre gir samfunnsøkonomisk nytte.

Brunstad peker også på at elementer fra begge strategiene kan brukes samtidig, men da ulike deler av landet. I tabell 5.4 er effektene av de to strategiene skissert.

Tabell 5.4: Effekter av to tilpasningsstrategier (i % av produksjonen i 2005)

	Effektiviseringsstrategien	Fellesgodestrategien
Melk	84	56
Kjøtt	111	48
- <i>Svinekjøtt</i>	124	21
- <i>Fårekjøtt</i>	100	117
Egg	100	33
Korn	100	58
Poteter	100	107
Arealbruk	87	62
- <i>Åker</i>	97	58
- <i>Eng</i>	82	80
Årsverk	42	50
- <i>Distrikter</i>	34	50
- <i>Sentrale strøk</i>	59	51
Totalstøtte	59	49
- <i>Skjermingsstøtte</i>	19	22
- <i>Statsstøtte</i>	89	70

Den viktigste forutsetningen som ligger til grunn for beregningen er USA sitt forslag til tollkutt i 2006. Dette var det mest omfattende reduksjonsforslaget da, og ut fra signalene i julipakken fra 2008 er det grunn til å tro at det endelige forhandlingsutfallet ikke vil gi like store utfordringer for norsk landbruk som skissert i tabellen. Tabellen illustrerer likevel at næringen vil stå overfor omfattende omstillingsutfordringer i forbindelse med en fremtidig WTO-avtale. I følge Brunstad illustrerer beregningene også et annet poeng: I dag er det stor avstand mellom uttalte landbrukspolitiske mål om at politikken skal støtte opp om det multifunksjonelle landbruket, og utformingen av virkemiddelsystemet som fokuserer på produksjon av matvarer og ikke kollektive goder som forsyningssikkerhet, kulturlandskap og bosetting.

Tidlig i 2009 gjennomførte NILF en analyse av mulige konsekvenser av julipakken fra 2008 for norsk landbruk (Mittenzwei et al. 2009). Denne scenarieanalysen, som var basert på Jordmod og referansebruk, viste også at de potensielle konsekvensene av avtalen var store. Hovedkonklusjonen var likevel klar: "Det vil være mulig å opprettholde et aktivitetsnivå i norsk jordbruk omtrent på linje med en situasjon der dagens jordbrukspolitikk videreføres. Det vil da imidlertid kreve en betydelig omlegging av virkemiddelbruken for å utnytte det handlingsrommet som en ny WTO-avtale vil gi (Ibid: 19).

Totalt sett viser disse utredningene to ting. En ny WTO-avtale vil bli krevende for norsk landbruk, både når det gjelder å opprettholde bruksstrukturen og produksjonen. Det andre hovedpoenget er at landbrukspolitikken ikke tilstrekkelig grad har utnyttet de

virkemidler som kan styrke norsk landbruk i forhold til en ny avtale. I neste delkapittel skal vi undersøke om dette har blitt fulgt opp i jordbruksforhandlingene.

5.3 WTO og jordbruksoppgjørene i perioden 2001 – 2009

I utgangspunktet kan regjeringen foreslå endringer i landbrukspolitikken i statsbudsjettproposisjonen eller i proposisjonen fra jordbruksoppgjøret, eventuelt kan de utarbeide en egen melding eller proposisjon der endringsforslag presenteres for Stortinget, som i alle tilfeller må treffe de endelige vedtakene. Dette siste har ikke skjedd siden 1999. En gjennomgang av budsjettproposisjonene fra årene 2001 til 2009 viser at det der ikke gis signaler om tilpasninger i landbrukspolitikken som følge av de pågående forhandlingene i WTO.

I dette delkapittelet skal vi derfor se nærmere på jordbruksoppgjørene og i hvilken grad Doha-runden og andre WTO-relaterte spørsmål har influert på den utformingen av landbrukspolitikken som skjer gjennom disse forhandlingene. I den sammenheng er det sentralt at verken nasjonale myndigheter eller bondeorganisasjonene har ønsket en aktiv forhåndstilpasning til en forventet WTO-avtale. I følge våre informanter har dette vært et viktig premiss i jordbruksforhandlingene i denne perioden. Argumentet er at en avtale vil gi store utfordringer, og at en derfor trenger både de konkrete retningslinjene og en overgangsperiode for å iverksette avtalen. Vi skal begynne med en bred presentasjon av oppgjørene i 2007, 2008 og 2009. Deretter setter vi resultatene fra disse oppgjørene i perspektiv ved å presentere WTO relatert nøkkelinformasjon fra alle oppgjørene i perioden 2001 til 2009.

5.3.1 Jordbruksoppgjøret i 2007

En av de første referansene til innholdet i jordbruksforhandlingene våren 2007 finner vi i et oppslag i Nationen som hadde overskriften ”Bondekrangel holdt på å felle regjeringen” (22.03-07). Artikkelen tok opp jordbruksoppgjøret i 2006 og fortalte at Senterpartiet hadde truet med å forlate den ferske flertallsregjeringen hvis det ikke ble gitt større gjennomslag for bondeorganisasjonenes krav i forhandlingene. Løsningen på ”krisen” ble at Finansdepartementet åpnet opp for ytterligere skattelette for bøndene. På den måten ble rammen for jordbruksstøtte økt betydelig ved hjelp av et WTO-legalt virkemiddel, men uten at dette direkte ble brukt i begrunnelsen. Oppslaget kan gis minst to fortolkninger utover de rene faktaopplysningene. For det første illustrerer det at forholdet til landbruket var et stridstema internt i regjeringen. For andre kan det ses som et strategisk utspill, der Senterpartiet forteller bondeorganisasjonene at de kjemper for deres interesser og regjeringspartene at det kan bli krise uten gjennomslag for deres standpunkt.

Opptakten til forhandlingene ble preget av en viss uro rundt det økonomiske grunnlaget for forhandlingene. Budsjettnemnda, som er et partssammensatt utvalg med faglig bistand fra NILF, legger grunnlaget for oppgjøret gjennom sine beregninger av inntektsutviklingen i landbruket i foregående år. I forbindelse med fremleggelse av tallene for 2006, kom det frem at det var uenighet innad i Norsk Bonde- og Småbrukarlag. Utgangspunktet var at nemnda denne gangen hadde valgt å legge om den

tekniske beregningsmåten for inntektsutviklingen i landbruket. Det ble bestemt at det skulle innføres ”glatting” av variasjon i realrentekostnaden mellom enkeltår i normaliserte regnskap. Konsekvensen var at inntektsutviklingen i 2007 ble bedre enn den ville ha vært med den gamle metoden (Nationen 20.4.07). Dette førte til diskusjoner internt i Småbrukarlaget, og resultatet ble at den valgte lederen Anne Osland i organisasjonen trakk seg som følge av uenighet med generalsekretæren, som er medlem i Budsjettnemnda (Nationen 18.4.07).

I en kronikk i avisen Nationen (04.06.07) presiserte den avgåtte småbrukarlagslederen sitt standpunkt, og vi skal se nærmere på argumentene i det følgende. Utgangspunktet var oppgjøret i 2006, da Småbrukarlaget brøt forhandlingene fordi de mente at inntektsutviklingen ville bli på 5000 kroner og ikke 14.000 kroner som Bondelaget og Staten la til grunn da de inngikk avtale. I følge Osland viste de første beregningene fra Budsjettnemnda at Småbrukarlaget hadde rett når det gjaldt nivået på inntektsutviklingen i 2006. Den nye beregningsmåten som Budsjettnemnda la til grunn viste en høyere inntektsutvikling enn dette. Derfor ble det for Osland ”feil” å endre beregningsmåten slik at tallene ble i overensstemmelse med løftene fra 2006.

Til tross for at småbrukarlagslederen ble kontaktet på telefon av landbruksministeren, departementsråden i Landbruksdepartementet og leder av Bondelaget, ville Osland ikke endre standpunkt. Hun oppga to grunner til dette. For det første var det for liten tid til å vurdere alternative modeller, og for det andre oppfattet hun ikke at dette var det rette tidspunktet for å gjøre endringer i beregningsmåten. I sammenheng med kontaktene fra Landbruksdepartementet nevnte hun at statsråden hadde brukt den interne diskusjonen i regjeringen som argument for å følge forslaget til endring i beregningsmåten. Da verken forhandlingsutvalget eller sekretariatet i organisasjonen støttet lederen, gikk hun derfor av for at forhandlingene skulle kunne gjennomføres innen tidsfristen.

De to sakene illustrerte spenningen rundt innholdet i den nasjonale landbrukspolitikken. Bondelaget og Småbrukarlaget ble imidlertid enige om et felleskrav innen den oppsatte tidsfristen. I det følgende skal vi se nærmere på hovedlinjen i kravet fra de to bondeorganisasjonene.

Kravet fra jordbrukets forhandlingsutvalg

Ramme: Bondeorganisasjonene krevde en ramme på 2.1 milliarder kroner, der 1.6 milliarder kroner skulle komme over budsjett og 500 millioner kroner var økte priser. Den totale effekten ville være en avtale som åpnet for økte inntektsmuligheter på om lag 29.500 kroner per årsverk etter at kostnadsøkninger var dekket inn.

Profil: De to organisasjonene var enige om at det skulle gis mest til små og mellomstore bruk bl.a. gjennom en egen tiltakspakke for sauehold. Tiltakspakken medførte både økte målpriser og nye driftstilskudd. Hovedmålet var at denne profilen skulle bidra til at den sterke nedgangen i antall bruk ble begrenset gjennom dette oppgjøret.

Andre krav: I kravet var det også forslag om nye begrensninger på størrelsen til nye samdrifter gjennom et kvotetak på 570.000 liter. Hvis taket ble innført var de åpne for at

begrensningene på antall medlemmer i samdrifter kunne oppheves. Avstandsgrensen på 17 kilometer skulle imidlertid videreføres.

Referanse til WTO: Kravdokumentet inneholdt ett underkapittel om WTO (4.8). Her presenterte forhandlingsutvalget sitt krav til innhold i en eventuell ny WTO-avtale. Hovedlinjen var at avtalen måtte gi grunnlag for videreføring av tradisjonell norsk landbrukspolitikk. I kravet er det også en referanse til at forlaget om prisøkninger er innenfor rammene som ligger i gjeldende WTO-avtale.

Tilbudet fra staten

Ramme: Staten tilbød bondeorganisasjonene 720 millioner kroner i "friske midler", fordelt på 390 millioner i økte målpriser, 300 millioner i økte bevilgninger og 20 millioner i ledige midler fra 2006. I tillegg var det 173 millioner i utbetaling av innsparte engangsmidler fra 2006. På dette området innebar tilbudet en nyskaping, for staten foreslo å utbetale disse midlene allerede høsten 2007. De utgjorde dermed ikke en del av rammen for oppgjøret, slik det var vanlig i tidligere oppgjør. Den beregnede inntektsøkningen fra 2007 til 2008, inkludert økt utnyttning av jordbruksfradraget, var på om lag 12.400 kroner, eller vel 7 prosent.

Profil: Det ble vektlagt at tilbudet skulle styrke økonomien i det distrikts- og grasbaserte husdyrholdet på bruk i alle størrelseskategorier. Når det gjaldt maksimal kvote for enkeltbruk og samdrifter i melkeproduksjon og antalls- og avstandsgrenser ble de holdt uendret. Kravet til omsetning for å være berettiget produksjonstilskudd ble foreslått redusert fra 30.000 til 20.000 kroner per foretak. Det ble særlig understreket at profilen i oppgjøret ville styrke landbruket på Vestlandet (Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal).

Andre tilbud: De 173 millionene i engangsmidler, som ville bli utbetalt i 2007, skulle gis som et flatt tilskudd til alle bruk (1000 kroner). I tillegg skulle det gis et tilskudd på 16 kroner per dekar grovfôrareal og 7 kroner per øvrig tilskuddsberettiget areal.

Referanse til WTO: Det ble vist til at tilbudet innebar en økning i gul støtte på 300 millioner kroner. I tillegg presenteres det bakgrunnsinformasjon om de pågående WTO-forhandlingene. I den sammenheng vises det til at siste notifisering til WTO var fra 2001, og det ble opplyst at departementet arbeidet med notifisering av støtte for perioden 2002-2004. De foreløpige resultatene fra de pågående WTO-forhandlingene ble skissert, og avslutningsvis ble det vist til at intensjonen var at forhandlingene skulle kunne avsluttes i løpet av 2007.

Resultat

Ramme: Avtalen ga bøndene 975 millioner kroner, fordelt på 545 millioner kroner i økte målpriser, 400 millioner i økte bevilgninger og 30 millioner i ledige midler på avtalen fra 2006. I tillegg, og utenfor rammen, skulle de frigjorte midlene som oppsto i 2007 (173 millioner kroner) utbetales på ettersommeren/høsten 2007. Den beregnede

inntektsøkningen var 10 prosent, eller 15.000 kroner per årsverk. I tillegg kom 2000 kroner i økt verdi av jordbruksfradraget for avtaleåret.

Profil: Avtalen fulgte statens tilbud når det gjaldt profil, og målet var å styrke økonomien i det distrikts- og grasbaserte husdyrholdet. Dette kommer bl.a. til uttrykk gjennom at bruk med sau øker inntekten per årsverk med 36.000 kroner, mens melkebruk fikk 25.000 og bruk med ammekyr fikk en økning på 28.000 per årsverk. Kravet til omsetning for å være berettiget produksjonstilskudd blir redusert fra 30.000 til 20.000 kroner per foretak. I tillegg ble det innført et nytt driftstilskudd for spesialisert sauehold på inntil 7.500 kroner per bruk.

Andre forhold: Bondeorganisasjonene ønsket flere begrensninger på samdrift, men dette fikk de ikke gjennomslag for. Når det gjaldt maksimal kvote for enkeltbruk og samdrifter i melkeproduksjon og antalls- og avstandsgrenser ble disse holdt uendret. Det ble imidlertid innført et krav om at samarbeidende foretak måtte kunne dokumentere at det ikke ble drevet samarbeid i en slik grad at det ga grunnlag for produksjonstilskudd som en enhet (omvendt bevisbyrde).

Referanse til WTO: Partene legger til grunn at rammen og fordelingen av den er innenfor forpliktelsene i gjeldende WTO-avtale. I avtalen ligger det en anslått økning i gul støtte på 450 millioner kroner.

Jordbruksoppgjøret i Stortinget

Regjeringspartiene hadde flertall i Stortinget, og under komitébehandlingen fikk avtalens hovedlinjer støtte fra både KrF og Venstre. FrP og Høyre valgte å gå mot avtalen. Alle de fire opposisjonspartiene hadde ulike merknader og forslag som gikk i andre retninger enn det partene i jordbruksoppgjøret var blitt enige om. Det var bl.a. flere kommentarer som tok opp det som ble omtalt som manglende oppfølging av norske løfter til WTO. Vi skal komme tilbake til disse kommentarene i kapittel 5.4.3.

Kommentar

Jordbruksoppgjøret i 2007 ble preget av store forventninger i næringen. Dette kan bl.a. forklares ut fra at regjeringen hadde lovet å satse på inntektsutvikling i landbruket i sin tiltredelseserklæring. Det forestående kommunevalget ble også viktig. Det ble antatt at et Senterparti i regjering ikke kunne komme til sine velgere med et dårlig oppgjør. "Lekkasjen" om interne motsetninger i regjeringen under oppgjøret i 2006 og Anne Oslands referanse til samtalen med landbruksministeren bygge opp om en slik antagelse. Organisasjonene la derfor frem et høyt krav, og selv om statens tilbud også var høyere enn i tidligere år var det betydelig avstand mellom partene da forhandlingene startet.

Forhandlingene fulgte i stor grad vanlig praksis, selv om uroen rundt Budsjettmemnda sine tall var uvanlig. Det ble lagt frem reviderte tilbud og krav, og til slutt var det den endelige rammen som var den store utfordringen. For bondeorganisasjonene var best mulig inntektsutvikling og profil viktig. For staten var det viktig å gi et løft til

landbruket uten at det fikk negative konsekvenser for andre viktige samfunnssektorer. Interne vurdering i regjeringen om hvor mye som kunne brukes på landbruket har trolig spilt en viktig rolle. En endelig ramme på rett under 1 milliard kroner, kan tyde på at dette var en øvre grense som Ap og SV kunne gå med på i regjering.

Jordbruksavtalen ga noe gjennomslag til begge parter. Sammenliknet med tidligere år fikk bondeorganisasjonene gjennomslag for et høyt krav som ga et betydelig potensial for inntektsvekt. For staten kan avtalen både ses som en satsing på landbruket, og de fikk dermed synliggjort at den prioriterte denne viktige distriktsnæringen. Den relativt store økningen i støtte innen gul boks i WTO-avtalen er en illustrasjon på hvilke utfordringer landbruket sto overfor på sikt.

5.3.2 Jordbruksoppgjøret i 2008

Vinteren 2008 ble debattene før jordbruksoppgjøret preget av to typer utfordringer landbruket sto overfor. For det første kom det mange utspill i forbindelse med de økonomiske forventningene til jordbruksoppgjøret. For det andre, og nært forbundet med dette, ble det økonomiske handlingsrommet i forhold til gjeldende WTO-avtale diskutert. Vi skal i det følgende kort skissere hovedlinjene i de to diskusjonene.

Inntektsutvikling og den generelle økonomien i landbruket er alltid viktige tema forut for jordbruksoppgjørene. I 2008 var det flere dimensjoner i denne debatten. Et viktig utgangspunkt var at den generelle lønnsutviklingen i samfunnet var sterk, samtidig som bergninger viste at inntektsutviklingen i landbruket ikke fulgte opp de forventningene resultatene fra oppgjøret i 2007 hadde skapt. Et annet sentralt punkt var de økende kostnadene i landbruket, noe som bl.a. var knyttet til renteøkning og sterk vekst i prisene på bl.a. drivstoff og kunstgjødsel. Et tredje punkt var den sterke prisøkningen for mat på verdensmarkedet, og dette fikk mange tunge aktører fra organisasjoner innen landbruket til å mene at tilsvarende økninger også kunne gjennomføres i Norge. Styreleder i Felleskjøpet Agri, Steinar Dvergsdal, mente at det var rom (og behov for) 100.000 kroner mer per årsverk i landbruket, styreleder i Norsk kjøttfeavlslag, Jorulf Lello, nevnte 70.000 kroner mer per årsverk i kjøttproduksjon, mens leder av Kornbøndenes interesseorganisasjon, John Lilleborge, krevde 80.000 kroner mer for kornbøndene (Nationen 13. mars 2008).

Rammene gitt i den gule boksen i den gjeldende WTO-avtalen ble også trukket inn i diskusjonene om inntektsutvikling i jordbruket. Dette ble først aktualisert da Norges Bondelag sendte ut sitt "Arbeidshefte for jordbruksoppgjøret 2008". Her ble det påpekt at beregninger viste at gul støtte i gjeldende jordbruksavtale kun var 50 millioner kroner under taket på 11,45 milliarder kroner. Uten nye grep ville det derfor være lite rom for prisøkninger i det forestående oppgjøret (Bondelaget 2008: 16). Utspillet skapte en del debatt, og det var uenighet om i hvor stor grad jordbruksforhandlingene trengte å ta hensyn til dette. Det kom også forslag om å trekke ulike produksjoner ut av målprissystemet. Styreleder i Nortura, Harald Mork, hevdet at det var nødvendig å fjerne eller legge om ordningen med målpris for å sikre bøndene en inntektsutvikling som ikke kom i konflikt med WTO (Nationen 29. mars 2008). Styret i Tine var imidlertid i mot å fjerne målprisen på melk (Nationen 1. april 2008). Ledelsen av

Norges Bondelag var også skeptisk til denne type endringer, bl.a. ut fra usikre konsekvenser for norsk landbrukspolitikk på sikt (Nationen 3. april 2008).

Da tallene fra budsjettnemnda ble lagt frem, viste de at inntektsutviklingen hadde vært langt svakere enn det partene la til grunn da de fremforhandlet avtalen i 2007. Avtalen la opp til en inntektsvekst på 17.400 kroner, mens tallene viste en vekst på mellom 5000 og 6000 kroner, men da korrigert for skattefordeler, økt volum og inntektsøkninger. Det var særlig økende kostnader på driftsmidler som diesel og kunstgjødsel som trakk ned inntektsveksten.

I forkant av oppgjøret varslet både Bondelaget og Småbrukarlaget at de ville legge en eventuell fremforhandlet avtale frem for medlemmene i uravstemning. Dette var en etablert tradisjon i Småbrukarlaget, men for Bondelaget representerte dette et brudd med vanlig praksis. Uravstemning er heller ikke forankret i Hovedavtalen. Avisen Nationen (17.04.08) viste til kilder i Bondelaget som forklarte ”nyskapingen” med at organisasjonens ledelse har et behov for å forankre avtalen blant medlemmene.

Kravet fra jordbrukets forhandlingsutvalg

Ramme: Bondeorganisasjonene krevde 3,3 milliarder kroner fra staten, fordelt på drøyt 1,8 milliarder i prisøkninger og 1,47 milliarder som direkte tilskudd fra staten. Dette ville gi en inntektsvekst på 46.000 kroner per årsverk etter at kostnadsøkninger i 2008 og 2009 var dekket inn.

Profil: Kravet hadde som ambisjon å styrke økonomien i produksjon av mørke kjøttslag gjennom produksjonsstimulerende tiltak og beite-, areal- og husdyrtilskudd. Det var en særlig prioritet å øke inntektsmulighetene for bruksstørrelser der hovedtyngden av norsk landbruk befinner seg. Dette skulle skje ved å styrke strukturprofilen på virkemidlene. Det ble derfor åpnet for flere driftstilskudd til samme foretak. Også samdriftsbønder skulle få mulighet til å produsere storfekjøtt i egne foretak og få tilskudd til dette.

Andre krav: De to organisasjonene krevde en kraftig styrkning av velferdsordningene, en bedret kapitaltilgang for næringen gjennom avsetninger av midler til investeringer utenfor jordbruksavtalen og en helhetlig og målrettet satsing på økologisk jordbruk for å få opp produksjonen. I dette lå det 150 millioner kroner utenfor rammen til fornyelse av driftsapparatet på grunn av økte krav til dyrevelferd.

Referanse til WTO: De internasjonale rammebetingelsene fikk omfattende omtale i kravet. I kapittel 3.1 ble det henvist til at det nå kunne gå mot en avtale i Doha-runden, og det ble henvist til at de skissene som ble diskutert i Genève ville ”ramme et nettoimporterende land som Norge svært hardt”. Jordbrukets forhandlingsutvalg presenterte derfor 8 punkter de mente det måtte tas høyde for i en eventuell ny WTO-avtale som kunne være akseptabel for Norge. Hovedbudskapet i de 8 punktene var at den skissen som ble diskutert i WTO gikk lengre enn det norsk landbruk var villig til å akseptere når det gjaldt importvern. Det ble også krevd videreføring av Norges spesielle posisjoner i blå og grønn boks.

I kravets kapittel 5.4.2 tar organisasjonene opp handlingsrommet i forhold til gjeldende WTO-avtale. Det ble for det første henvisning til at en hadde nærmet seg taket i gul boks basert på notifikering fra 1986-88. Notifikering av tall fra 2002-04 har imidlertid økt avstanden til "taket" til 700 millioner kroner. I tillegg foreslo forhandlingsutvalget noen tiltak som kunne øke handlingsrommet ytterligere. For det først ville notifikering av lavere volum kunne gi en samlet effekt på 400 millioner kroner, mens en suspensjon av målprisene i deler av året kunne gi en samlet effekt på i overkant av 1 milliard kroner. Totalt mente derfor de to organisasjonene at det var et handlingsrom i gul boks støtte på i alt 2 milliarder kroner. Det ble samtidig understreket at en la til grunn at markedsordningene ble videreført i jordbruksavtalen.

I slutten av dette kapitlet ble langsiktige utfordringer og tiltak tatt opp. Det ble vist til at en ny WTO-avtale ville kunne medføre store utfordringer for norsk landbruk. Organisasjonene presiserte at de la til grunn at "det ikke skal foretas tilpasninger til en eventuell ny WTO-avtale før en eventuell avtale er ferdigforhandlet". De foreslo også tiltak i forhold til gjeldende avtale. Det skulle nedsettes en arbeidsgruppe med mandat til å utrede langsiktige løsninger i når det gjaldt AMS for å sikre økt prisuttak i markedet. Utredningen skulle fremskaffe ulike løsningsmodeller, og arbeidet måtte struktureres slik at eventuelle endringer kunne iverksettes innen 1. juli 2009.

Tilbudet fra staten

Ramme: Staten la frem et tilbud på 1,6 milliarder kroner, fordelt på 1250 millioner i økte priser, 300 millioner i økte overføringer over statsbudsjettet og 45 millioner i frie midler. Dette ville gi en inntektsøkning på 25.500 kroner per årsverk for 2008 og 2009. Tilbudet ble lagt frem to dager over fristen. Dette var i følge lekkasjer til pressen som følge av at det var intern uenighet mellom de tre regjeringspartiene om rammen (Nationen 06.05.08). Skillet var mellom Senterpartiet på den ene siden og Arbeiderpartiet og SV på den andre. I rammen var det ikke lagt inn kompensasjon for sterkere kostnadsvekst enn det som var forutsatt i oppgjøret for 2007.

Profil: Tilbudet var innrettet mot å styrke økonomien i det distrikts- og grasbaserte husdyrholdet i alle størrelseskategorier. Det ble åpnet for å utbetale driftstilskudd både for melkekyr og ammekyr i samme foretak (flere driftstilskudd til samme foretak), og for leie av melkekvoter for enkeltbruk med kvotetak på 400.000 liter. Det ble også gjort flere andre mindre tilpasninger i virkemidlene for å styrke landbruket i distriktene.

Andre tilbud: Staten åpnet for justeringsforhandlinger til høsten hvis gjødselskostnadene økte med mer enn de forutsatte 30 prosent. Når det gjaldt velferdsordninger ble det tilbudt justeringer i tilskudd til avløsning ved ferie og fritid og sykdom.

Referanser til WTO: Statens tilbud inneholdt to generelle delkapitler om WTO. 5.1 var en omtale av den gjeldende landbruksavtalen i WTO, mens 5.2 var en gjennomgang av foreløpige resultater fra Doha-runden. Det ble i den forbindelse vist til at målet var å slutføre forhandlingene i løpet av 2008, men uten at eventuelle konsekvenser ble kommentert. I tillegg var Staten positiv til jordbrukets forslag om å etablere en felles arbeidsgruppe for å konkretisere ulike løsningsmodeller for reformer i pris- og

markedsordningene slik at Norge overholdt sine forpliktelser i gjeldende WTO-avtale. Det nye systemet skulle iverksettes fra 1. juli 2009.

Resultat

Ramme: Staten og bondeorganisasjonene ble enige om en avtale med en samlet ramme på 1900 millioner kroner, fordelt på 1405 millioner i prisøkninger i 2008 og 2009, 350 millioner i budsjettmidler for 2009 og 45 millioner i overførte midler. Dette ville gi en inntektsøkning 31.500 kroner per årsverk i 2009, noe som gir en inntektsvekt på knapt 17 prosent i forhold til situasjonen før oppgjøret i 2008.

Profil: Avtalen var innrettet mot å styrke økonomien i det distrikts- og grasbaserte husdyrholdet. Den åpnet også for leie av melkekvote innenfor kvotetakene på hhv 400.000 og 200.000 liter for ku- og geitemelk. Videre ble det åpnet for at enkeltbruk kunne motta driftstilskudd for mer enn en produksjon. Det ble også gjort mindre endringer for å styrke landbruket i distriktene.

Andre forhold: Partene var enige om at det skulle gjennomføres justeringsforhandlinger høsten 2008 hvis prisøkningene for gjødsel og kraftfôr ga en kostnadsøkning på 2 prosent utover det som lå inne som forutsetning i avtalen. Dette tilsvarte kostnadsøkninger tilsvarende om lag 125 millioner kroner.

Referanse til WTO: Partene la til grunn at gjeldende avtale var innenfor Norges forpliktelser i gjeldende avtale. Det ble i den forbindelse gjort justeringer i målprissystemet. Fra 1. januar 2009 skulle det ikke lenger kunne gjennomføres markedsregulerende tiltak for sau, purke og rånekjøtt finansiert med omsetningsavgift. De kvanta dette omfattet vil da ikke lenger nyte godt av målpris- og markedsregulering, og kunne dermed tas ut av AMS som notifiseres til WTO. Videre skulle det etter planen gjøres ytterligere endringer i markedsordningene fra 1.7 2009, slik at Norges forpliktelser i WTO-avtalen kan overholdes fremover. I den sammenheng skulle det nedsettes en arbeidsgruppe med bred representasjon som skulle utrede endringer i markedsordningene for kjøtt og egg.

Avtalen gikk til uravstemning i begge organisasjonene. Til tross for at profilerte ledere i begge organisasjonene, fylkeslag i Bondelaget og Kornbøndernes interesseorganisasjon (KIO) gikk ut mot avtalen, ble det flertall i begge organisasjonene. I Norges Bondelag stemte 82 prosent for, med en valgdeltakelse på 42 prosent. I Norsk Bonde og Småbrukarlag var andelen ja-stemmer 64 prosent, og her var valgdeltakelsen 53 prosent. Begge organisasjonene tolket resultatene som et signal om bred støtte til avtalen, og den kunne dermed behandles i Stortinget.

Jordbruksoppgjøret i Stortinget

Jordbruksoppgjøret fikk bred støtte under behandlingen i næringskomiteen. De tre regjeringspartiene fikk støtte fra KrF og Venstre. Representanten fra Venstre gjorde det imidlertid klart at støtten var prinsipiell ut fra at det var fremforhandlet en avtale. Venstre ønsket primært en landbrukspolitikk med mer produksjonsnøytrale og

miljøvennlige tilskuddsordninger. Høyre og FrP stemte mot avtalen, og begge partiene hadde alternative forslag når det gjaldt hvordan staten burde organisere og gjennomføre jordbruksoppkjøret. Komitéinnstillingen inneholdt en rekke referanser til WTO og de pågående forhandlingene. De fleste merknadene kom fra opposisjonen, men også regjeringspartiene var opptatt av disse spørsmålene. Vi skal komme tilbake til de viktigste merknadene i kapittel 5.4.3.

Justeringsforhandlinger i desember 2008 og januar 2009

Budsjettnemda for landbruket la i november frem tall som viste at kostnadene knyttet til kunstgjødsel og kraftfôr hadde økt med mer enn 125 millioner kroner. Dette var høyere enn den summen som var nedfelt i jordbruksavtalen, og bondeorganisasjonene hadde derfor rett til justeringsforhandlinger med staten. Disse ble åpnet ved at jordbrukets forhandlingsutvalg la frem et krav til staten den 26. november. I den følgende skal vi kort skissere krav, tilbud og resultat, og vi vil særlig ta opp koblingen til WTO-avtalen.

Kravet fra jordbrukets forhandlingsutvalg: Bondeorganisasjonene tok utgangspunkt i en beregning som viste at bøndene måtte ha en kostnadskompensasjon på 721 millioner kroner, hvorav 646 millioner var knyttet til prisøkninger på gjødsel. Videre vektla kravet at den økonomiske situasjonen var dramatisk endret siden vårens oppgjør, og de foreslo derfor at inndekkingen ble delt i 361 millioner i målprisøkninger og resten skulle være ulike former for budsjettstøtte. To grunner ble oppgitt for dette. For det første den generelt vanskelig finanssituasjonen i samfunnet, som ville gjøre det vanskelig å hente hele kompensasjonen i prisøkninger. For det andre ble det pekt på at importvernet for melkeprodukter, og da særlig ost var svekket i 2008. Det ble i den sammenheng trukket frem at forutsetningen for gjeldene WTO-avtale var at det var den tollsatsen som ga høyest tollbeskyttelse som skulle benyttes. Organisasjonene krevde derfor en overgang fra kronetoll til prosenttoll for at importbeskyttelsen skulle kunne økes, og dermed gjøre det mulig å ta ut økt pris på melk i det norske markedet.

Statens tilbud: Staten la til grunn litt andre forutsetninger om periodisering av kompensasjonen enn organisasjonene, og presenterte et tilbud på 699 millioner kroner den 28. november. Alt skulle hentes ut gjennom økte målpriser, og 439 millioner skulle komme fra 1. januar og 260 millioner fra 1. juli 2009. Statens tilbud inneholdt ingen vurderinger av hva dette ville bety i forhold til rammene i gjeldende WTO-avtale.

Forhandlingene innstilles: Den 3. desember la Felleskjøpet Agri frem informasjon om at prisen for mineralgjødsel ville bli redusert for hele gjødselssesongen, dvs. fra 1. juli 2008. Dette endret forutsetningene i budsjettnemndas beregninger, og forhandlingene ble derfor suspendert til budsjettnemnda fikk lagt frem oppdaterte tall.

Sluttresultat: Forhandlingene ble tatt opp igjen den 8. januar 2009. Da leverte bondeorganisasjonene et revidert krav med en ramme på 615 millioner kroner. Partene ble enige om avtale allerede den 9. januar. I avtalen ble det lagt opp til en prisøkning på 500 millioner kroner fordelt på økninger 1. januar og 1. juli 2009. I tillegg ble det lagt inn en forventning om at kunstgjødselsprisene ville gå ned med 115 millioner kroner i løpet av våren. Hvis prisreduksjonen ikke slo til skulle denne delen av avtalen tas med i de forestående jordbruksforhandlingene. Partene var også enige om at Budsjettnemda

skulle foreta en samlet vurdering av alle inntekts- og kostnadsposter våren 2009, slik at partene fikk grunnlag for å evaluere i hvilken grad forutsetningene i avtalen var oppfylt. De siste prisøkningene medførte at beregnet AMS ville ligge 1 milliard kroner over det taket som er nedfelt i WTO-avtalen.

Kommentar

Utgangspunktet for jordbruksoppgjøret i 2008 var høye forventninger om, og krav til, økt inntekt for bøndene. Lønnsveksten var sterk i andre deler av arbeidslivet, og i tillegg hadde den store kostnadsveksten i 2007 bidratt til en langt svakere inntektsutvikling enn det partene hadde lagt til grunn i dette oppgjøret. Forventningene ute i organisasjonene var derfor høye, samtidig som tålmodigheten med en Regjering som hadde lovet å satse på landbruket var sunket. Diskusjonen om rammene på oppgjøret ble derfor tidlig svært høye, og dette ble reflektert i kravet som ble på 3,3 milliarder kroner.

Mye tyder på at regjeringen strakte seg langt da den gikk med på en ramme på 1,9 milliarder kroner. Lekkasjer til pressen gir inntrykk at det hadde vært betydelig kamp internt før dette beløpet ble akseptert av stats- og finansminister. I tillegg til rammen var det to andre utfordringer som preget oppgjøret. Kostnadsveksten for viktige innsatsvarer var en trussel mot den planlagte inntektsutviklingen, og for å få til avtale gikk staten med på å tallfeste hvor høy kostnadsveksten måtte være for at det ble nye forhandlinger høsten 2008. Taket i "gul boks" i gjeldende WTO-avtale var den andre store utfordringer. Her valgte partene en todelt tilnærming. For det første ble det gjort justeringer i enkelte matvarers plassering i målprissystemet. For det andre ble det enighet om at det skulle settes ned en arbeidsgruppe som skulle utrede ytterligere WTO legale tilpasninger i målprissystemet.

5.3.3 Jordbruksoppgjøret i 2009

Justeringsforhandlingene ble som nevnt over sluttført tidlig i 2009. Spørsmålet om prisutvikling på kunstgjødsel kom opp i flere sammenhenger, og både organisasjonene og staten prøvde å få Yara og Felleskjøpet Agri til å redusere prisene i det norske marked. Det var imidlertid en annen sak som kom til å prege opptakten til jordbruksforhandlingene, og det var spørsmålet om endringer i prissystemene for kjøtt.

Den 18. februar la arbeidsgruppen for kjøtt og egg frem sin rapport om mulige tilpasninger i målprissystemet for de to produkttypene (Landbruksdepartementet 2009). Rapporten tok utgangspunkt i det mandatet som partene hadde vært enige om i forbindelse med jordbruksoppgjøret for 2008. Hovedmålet var å identifisere mulige markedsordninger som kunne iverksettes fra 01.07 2009, slik at Norges forpliktelser i henhold til WTO-avtalen kunne overholdes. Den partssammensatte arbeidsgruppen hadde medlemmer fra Handels og servicenæringens landsforbund (HSH), COOP (forbrukersamvirket), Notura, Kjøtt- og fjørfebransjens landsforbund (KLF), Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Finansdepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet.

Utvalget utarbeidet en omfattende rapport hvor både utfordringer og mulige løsninger ble vurdert. WTO-avtalen fra Uruguay-runden utgjør den mest konkrete utfordringen, men nye utfordringer fra en avtale i Doha-runden ble også vurdert. I den sammenheng ble avtaleskissen fra juli 2008 lagt til grunn. Utvalget vurderte fire alternativer med målpris, men ingen av disse ble anbefalt. Videre ble fire alternativer uten målpris vurdert, og her er det bare ett alternativ som i utgangspunktet ble avvist. Til slutt i notatet legger utvalget frem to alternative løsninger på de utfordringene landbruket står overfor når det gjelder reduksjon av AMS:

- Den første modellen vil innebærer avvikling av målpris, avsetningstiltak, produksjonsregulering og Noturas rolle i gjennomføringen, herunder mottaks-, forsynings- og informasjonsplikt. Denne løsningen er i prinsippet lik den som ble gjennomført for kylling fra 2007. Dette er også den ordningen som vil utgjøre den største endringen av landbrukspolitikken.
- Den andre modellen vil innebære markedsregulering basert på volumindikatorer. Dette er også en vesentlig endring i tidligere markedsordninger, og det antas at arbeidet med å balansere markedet blir krevende med denne modellen.

Begge disse løsningene ville gi en reduksjon i AMS på 5 milliarder kroner, avhengig om den ble gjennomført for alle dyreslag. Den samlede vurderingen fra arbeidsgruppen er at den anbefaler den andre av de to beskrevne modellene. For de fleste av medlemmene er dette primærvalget, men for medlemmene fra KLF og HSH er dette et sekundærstandpunkt. Arbeidsgruppen tar ikke stilling til tempoet i omstillingen, men viser til at det finnes ulike modeller som kan sikre norsk landbrukspolitikk handlingsrom i WTO-avtalen.

Utvalgets arbeid og innstilling fikk omfattende omtale i avisen Nationen. Kommentator Erling Kjekstad uttrykte det på følgende måte allerede før rapporten forelå: "Hvis systemet med avtale og offentlig administrert målpris kuttes, og prisene slippes fri, betyr det intet mindre enn en revolusjon både i landbruks- og distriktspolitikken" (Nationen 15.01-09). Tidligere generalsekretær Amund Venger i Norges Bondelag fremhevet i en kronikk forslaget som "den største omveltningen i landbrukspolitikken etter at jordbruksavtalen ble opprettet i 1950" (Nationen 23.02.-09).

Kravet fra jordbrukets forhandlingsutvalg

Ramme: Jordbrukets forhandlingsutvalg krevde 2,2 milliarder kroner fra staten, fordelt på 440 millioner i målprisøkninger, 1560 millioner i direkte tilskudd og 200 millioner i en ekstraordinær tiltakspakke. Dette ville gi en inntektsvekst på 40.000 kroner per årsverk, noe som ville gi grunnlag for en kronemessig inntektsutvikling som andre grupper og gi en samlet nivåheving på om lag 20.000 kroner per årsverk. Begrunnelsen for dette siste løftet ble delvis knyttet til at inntektsutviklingen fra 2007 til 2008 var 14.000 kroner lavere enn det partene hadde lagt til grunn i forhandlingene for 2008. Kravet ville etter organisasjonenes mening bidra til at regjeringen ville oppfylle Soria Moria erklæringens løfte om at bøndene skulle ha en kronemessig inntektsutvikling på linje med andre grupper.

Profil: I kravet ble det vektlagt at rammevilkårene for melkeproduksjonen måtte styrkes særskilt. Det ble også vektlagt at økningen av budsjettmidler prioriterte strukturelle virkemidler som kunne jevne ut inntektene mellom små og store bruk. Det ble også foreslått å kutte et bunnfradrag på 3000 kroner for å styrke økonomien til mindre og mellomstore bruk. Målprisøkningene var lave sammenliknet med tidligere år, og målet var å styrke markedsposisjonen til norskproduserte matvarer.

Andre krav: De to organisasjonene foreslo å styrke landbrukets rolle i energi- og klimapolitikken. De ville øke bevilgningene til tiltakene og sette i gang prosjekter som kunne bidra til både reduserte utslipp av klimagasser og gi større opptak av CO₂. Det ble understreket at en ekstraordinær styrking av investeringsvirkemidlene bl.a. kunne stimulere sysselsettingen i distriktene. Andre prioriteringer var en bedring av velferdsordningene for å sikre rekruttering, og det ble krevd en styrking av både beite- og frakttilskudd. Det ble også fremmet forslag om tiltak spesielt rettet mot ungdom under 35 år, bl.a. et ekstra investeringstilskudd på inntil 200.000 kroner.

Referanse til WTO: Det var flere omfattende referanser til WTO i kravet. Den første gikk på de pågående forhandlingene i Doha-runden. Forhandlingsutvalget var tilfreds med at det ikke hadde blitt noen avtale på bakgrunn av de forslag til løsning som hadde vært oppe på møtet i Genève i juli 2008. Begrunnelsen var at dette ville fått store negative konsekvenser for norsk landbruk. Det ble videre vist til at hvis forhandlingene ble tatt opp igjen i WTO, måtte regjeringen legge til grunn at det fortsatt skulle være mulig å føre en nasjonal landbrukspolitikk som kunne sikre et aktivt landbruk i hele landet.

Det andre WTO temaet var tollvernet for melk og melkeprodukter. Det ble vist til at de tollordningene som ble innført ved iverksettingen av Uruguay-avtalen i 1995 ikke lengre var tilstrekkelig for norsk landbruk. Importvernet for ost var i perioder dårlig, og med dagens prisnivå, både internasjonalt og i Norge, hadde også importvernet for drikkemelk og andre melkeprodukter blitt svekket. Jordbrukets forhandlingsutvalg krevde i den forbindelse at Norge gikk over fra krone- til prosenttoll. Dette ville styrke tollvernet og konkurransekraften til norsk melkeproduksjon uten at det brøt med regelverket i gjeldende WTO-avtale. Det ble vist til at dette var svært viktig for at en skulle kunne nå de landbrukspolitiske målene fremover.

Det tredje WTO temaet var omleggingen av målprissystemet for kjøtt og egg. Jordbrukets forhandlingsutvalg tok utgangspunkt i at foreløpige beregninger viste at AMS i 2009 lå om lag 1 milliard kroner over takt i WTO-avtalen. Forhandlingsutvalget støttet flertallet i utvalget og understrekte viktigheten av at jordbruksforhandlingene i år vedtok prinsippene for, og innføringen av, en ny markedsordning for kjøtt og melk. Kravet inneholdt en rekke presiseringer når det gjaldt hvordan de nye prinsippene burde utformes og innføres. Blant disse var det ett punkt om at jordbruksforhandlingene skulle videreføres som ramme for jordbrukets inntektsutvikling og at resultatet skulle legges frem for Stortinget i en egen proposisjon. Det ble videre understreket at den nye modellen fikk en bredest mulig politisk forankring i Stortinget, og at det ble vurdert om den også skulle få en lovmessig forankring i Omsetningsloven.

Tilbudet fra staten

Ramme: Staten tilbød bondeorganisasjonene en ramme på 750 millioner kroner, og en investeringspakke utenfor jordbruksavtalen på 200 millioner kroner. Av rammen skulle 250 millioner kroner være målprisøkninger, 380 millioner var økte overføringer over statsbudsjettet, 50 millioner var overførte midler og 70 millioner var økt utnyttning av jordbruksfradraget. Det beregnede grunnlaget for mulig inntekstvekst ble satt til 25.000 kroner per årsverk. Tilbudet ble som i 2008 lagt frem flere dager på overtid. Det ble ikke gitt noen eksplisitt begrunnelse, men media knyttet utsettelsen til interne forhandlinger i regjeringen (Nationen 06.06.09).

Profil: Staten var enig i bondeorganisasjonene sin utgangsposisjon om å prioritere det grasbaserte husdyrholdet, særlig melk og storfekjøtt, investeringer og en klar klima og miljøprofil. Økte tilskudd var 150 millioner kroner i drifttilskudd til melkeproduksjon og 125 millioner i økte beitetilskudd. Tilbudet var også positivt til andre deler av kravet, men det ble presisert at mange av de forslagene til virkemidler som ble lagt frem ville kreve mye byråkrati og medføre høye transaksjonskostnader.

Andre tilbud: Tilbudet inneholdt et tilskudd til landbrukets utviklingsfond på 200 millioner kroner fra en ekstraordinær investeringspakke og 114 millioner i en engangsbevilgning av ledige midler i avtalen. Det ble foreslått en ytterligere økning på 100 millioner for 2010. Det ble også prioritert satsninger innen rekruttering, miljø og klima, økologisk landbruk og direkte tilskudd til drifts og velferdsordninger.

Referanse til WTO: Tilbudet inneholdt et eget kapittel om internasjonale forhold, og både gjeldende WTO-avtale og forhandlingene i Doha-runden ble omtalt. I forbindelse med de pågående forhandlingene ble det henvist til fremlagte modalitetspapirer i Genève, og det ble presisert at det ikke var klart om disse ville ligge til grunn for eventuelt videre forhandlinger. Det ble også uttrykt en avventende holdning til om når forhandlingene ville bli tatt opp igjen. Når det gjaldt den gjeldende avtalen sluttet staten seg til forslaget fra arbeidsgruppen og jordbrukets forhandlingsutvalg, og la opp til en volumbasert markedsordning uten endring i Hovedavtalen og jordbruksavtalesystemet. Endelig avklaring av overgangen til den nye markedsordningen skulle skje gjennom forhandlingene.

Resultat

Ramme: Den 16. mai ble partene enige om en avtale med en ramme på 1200 millioner kroner, inkludert en ekstraordinær investeringspakke på 200 millioner kroner. Fordelingen av avtalerammen på 1 milliard kroner var 50 millioner fra overførte midler fra 2008, 290 millioner var endringer i målpriser i 2009, 560 millioner var økte bevilgninger over statsbudsjettet for 2010 og 100 millioner var økt utnyttning av jordbruksfradraget. Rammen ga grunnlag for en inntekstvekst på 13,7 prosent, eller om lag 28.000 kroner per årsverk i 2010, i forhold til situasjonen før oppgjøret i 2009. Virkningen av investeringspakken (2.600 kroner per årsverk) kom i tillegg.

Profil: Avtalen la opp til å styrke økonomien i melkeproduksjonen og det distrikts- og grasbaserte husdyrholdet, særlig på Vestlandet og i Nord-Norge. I tillegg ble disse

satsingsområdene prioritert; næringsutvikling og rekruttering, miljø- og klimatiltak, økologisk jordbruk og velferdsordninger.

Andre forhold: Jordbruksavtalen innebar innføring av en ny markedsordning for storfekjøtt. Den såkalte "volummodellen" fra det partssammensatte utredningsutvalget ble i første omgang innført kun for denne varegruppen fra 1. juli 2009. Storfekjøtt var den eneste varegruppen som på egen hånd kunne bidra til at WTO-forpliktelsene ble overholdt hvis den ble tatt ut av målprissystemet. Partene var enige om at produktene svin, sau/lam og egg skulle vurderes overflytting til volummodellen dersom det viste seg at det var nødvendig for at Norge skulle klare å oppfylle sine WTO-forpliktelser.

Referanse til WTO: Den nevnte markedsreformen for storfekjøtt var en direkte konsekvens av de begrensninger som norsk landbruk er underlagt som følge av gjeldende WTO-avtale. I tillegg ble påvirkning fra WTO-avtalen og -forhandlingene trukket frem i flere sammenhenger. I omtalen av Doha-runden er det to forhold som er viktig. For det første blir det vist til at det ikke er avklart om modalitetene som lå til grunn for forhandlingene i desember 2008 ville danne utgangspunkt for de videre forhandlingene. For det andre ble det fremhevet at det var uklart om og når det eventuelt kunne foreligge en ny WTO-avtale.

Jordbruksoppgjøret i Stortinget

Hovedlinjene i jordbruksavtalen fikk bred tilslutning under behandlingen i næringskomiteen. Hovedskillet gikk mellom Arbeiderpartiet, Senterpartiet og SV på den ene siden og Fremskrittspartiet og Høyre på den andre, og med KrF og Venstre i to ulike mellomposisjoner. De førstnevnte partiene støttet regjeringens, mens Høyre og særlig FrP ønsket radikale omlegginger av politikken. Hele komiteen stilte seg imidlertid bak innføringen av den nye "volummodellen" for omsetning av storfekjøtt. Det ble vist til at det var nødvendig å tilpasse landbrukspolitikken til rammene fra WTO i denne sammenheng. Også i andre deler av komitéinnstillingen ble WTO-spørsmålet tatt opp, og opposisjonen vektla behovet for reformer både ut fra norske hensyn og ut fra at målsetningene i Doha-runden var større gjennomslag for ulandenes interesser i internasjonal handelspolitikk.

Kommentar

Jordbruksoppgjøret i 2009 hadde mange likhetstrekk med tidligere oppgjør i regi av Stoltenberg II regjeringen. Bondeorganisasjonene hadde også i 2009 store forventninger til den sittende regjering, men kravet hadde en klart lavere rammen enn i 2008. Oppgjørets sluttresultat viste en felles utfordring for partene, og det var at en hadde stadig større problemer med å ta prisøkninger ut i markedet. Løsningen dette året ble en betydelig økning i overføringene over statsbudsjettet. Volummodellen for storfekjøtt representerer en betydelig WTO tilknyttet omlegging av landbrukspolitikken. Denne endringen innebar at Norge igjen oppfylte begrensningene i gul boks fra den gjeldende WTO-avtalen. Samtidig var det lagt grunnlag for at også andre kjøttyper og egg kunne tast ut av markedsreguleringsordningene for å sikre ytterligere handlingsrom. Dette

grepet fikk tverrpolitisk støtte fra alle medlemmene i næringskomiteen, noe som også var uttrykt i bondeorganisasjonenes forhandlingskrav.

5.3.4 WTO relaterte saker i jordbruksoppgjørene fra 2001 til 2009

I det følgende skal vi se nærmere på i hvilken grad forhandlingene om et WTO-avtale har vært tema i jordbruksoppgjørene for årene 2001 til 2009. Kartleggingen gjelder referanser til WTO og WTO-tilpasning gjennom jordbruksoppgjøret. I utgangspunktet er ikke internasjonale spørsmål et tema i jordbruksforhandlingene, men viktige internasjonale rammebetingelsene beskrives i stortingsproposisjonenes kapittel 5, *Importvern og internasjonale forhold*. I tillegg blir direkte berøringspunkter tatt opp som ett element i kapittel 6, *Avtalen*. I tabell 5.5 er referanser til WTO fra de 9 siste oppgjørene oppsummert.

Tabell 5.5: WTO i stortingsproposisjonene fra jordbruksoppgjørene (2001-2009)

År	Kapittel 5 – Generelt om WTO	Kapittel 6 – Avtalen
2001	Gjeldende avtale ble presentert. Innspillet til de forestående forhandlingene ble lagt frem.	Avtalen er innenfor norske forpliktelser i WTO
2002	Gjeldende avtale, de nye forhandlingene, Doha vedtaket og nasjonal posisjon presenteres.	Avtalen medfører økning i gul boks på 300 millioner, men fortsatt "luft"*
2003	Som 2002, litt ny tekst om forhandlingene.	Avtalen er innen forpliktelsene, noen pluser og minuser i gul boks (utligner hverandre)
2004	Som 2003, litt ny tekst om forhandlingene. Utkatet til ministererklæring fra Cancún presenteres	"Regjeringen mener gradvise tilpasninger i tide vil være viktig bidrag til at det norske landbruket kan oppfylle sine samfunnsoppgaver" Areal- og kulturlandskapstilskuddet fra blå til grønn boks gjennom nasjonalt miljøprogram – "grønnvasking"
2005	Som 2004, men mindre omfang. Litt ny tekst om forhandlingene.	Noe økning i målpris (gul boks), men avvikling av målpris og markedsregulering for kylling reduserer Norges AMS med om lag 800 millioner kroner.**
2006	Som 2005, samt gjengivelse av de mål partene ble enige om i Hong kong	Gul støtte som før. "Grønnvasking" av beitetilskudd på 240 millioner (post 7.9)* Markedsreguleringen av fjørfekjøtt avvikles (dette frigjorde 900 millioner kroner i gul støtte for 2007).
2007	Som 2006, opplyser at en arbeider med notifisering for 2002-2004, oppdaterer innholdet i forhandlingene frem til status ved utgangen av april 2007.	Partene har lagt til grunn at rammen og fordelingen av den er innen for Norges forpliktelser i gjeldende WTO-avtale. Gul støtte økes med 450 millioner kroner.*
2008	Gjeldende avtale med notifiserte tall fra 2004. Det presenteres foreløpige resultater fra forhandlingene.	Viser til at partene skal arbeide med pris- og markedsordninger, slik at Norges forpliktelser iht. gjeldende WTO-avtale overholdes.* Justeringsforhandlingene innebar at støtte i gul boks lå en milliard over taket.
2009	Omtale av gjeldende avtale. Det vises til utviklingen i 2008, og det presiseres at det ikke er avklart om de modalitetsforslagene som lå på bordet i desember 2008 vil danne utgangspunkt for videre forhandlinger.	Viste til "Volummodellen" for storfekjøtt innebar at Norge igjen lå innenfor rammen i gul boks. Det ble presisert at modellen kan bli utvidet til nye produkter hvis en trenger mer handlingsrom i forhold til gjeldende WTO-avtale.*

- Ved disse oppgjørene ble det varslet økte jordbruksfradrag med en samlet inntektsverdi før skatt på hhv. 300 og 425 millioner kroner. I jordbruksoppgjørene for 2007, 2008 og 2009 oppgis også økt nytte av fradraget som en del av effekten av oppgjøret. Dette er et WTO legalt virkemiddel (grønn boks), men i jordbruksavtalen begrunnes ikke dette direkte ut fra WTO. Det er heller ikke notifisert til WTO som grønn støtte (Mittenzwei og Nersten 2004). Prinsippet om et særegent jordbruksfradrag ble innført i 2000.

** Dette omtales ikke som WTO-tilpasning i dokumentene fra oppgjøret.

Omfanget på direkte WTO relaterte kommentarer i disse oppgjørene må beskrives som beskjedent, men klart økende. Det er imidlertid noen viktige poenger å merke seg. For det første utgjør gjeldende avtale en viktig ramme for forhandlingene, og i de fleste oppgjørene er det nivået på støtteordninger i gul boks som utgjør den største utfordringen. Dette problemet ble mer synlig utover 2000-tallet, og i oppgjørene for 2007, 2008 og 2009 var partene opptatt av at virkemidlene ble tilpasset til rammebetingelsene i den gjeldende avtalen. For det andre er det i liten grad snakk om aktiv tilpasning til hva som forventes som resultat fra Doha runden. Det er kun i forbindelse med oppjøret i 2004 og 2006 at en ”grønnvasker” virkemidler som en del av en langsiktig tilpassning til det forventede innholdet i en ny WTO-avtale. Det er imidlertid et poeng at bruken av det WTO-legale virkemiddelet ”jordbruksfradrag” ikke legitimeres ut fra dette hensynet.

En annen måte å stimulere til endringer i landbruket på, er gjennom de økonomiske rammene på oppgjørene. Stram økonomi kan øke den bruksavgangen fra næringen, og dermed gjøre WTO utfordringene mindre over tid. Dette vil være en form for passiv tilpasning til økt internasjonal konkurranse. For å illustrere mulige endringer som kan følge av en slik strategi er nøkkeltall for jordbruksoppgjørene i perioden 2001 til 2009 gjengitt i tabell 5.6.

Tabell 5.6: Nøkkeltall fra jordbruksoppgjørene (2001-2009)

År	Antall bruk og årsverk		Ramme årsbasis	Kommentar til rammen
2001	65.600	75.900	425 millioner	Økt målpris, BSE-bevilgning
2002	61.900	74.200	750 millioner	Økt målpris, økt jordbruksfradrag og reduserte overføringer
2003	58.000	71.200	100 millioner	Økt målpris, redusert el-avgift og reduserte overføringer
2004*	55.500	68.700	- 170 millioner	Økt målpris, reduserte overføringer
2005	53.200	66.000	450 millioner	Økt målpris, økt budsjettstøtte
2006	51.100	63.000	850 millioner	Økt målpris, økt budsjettstøtte og økt jordbruksfradrag
2007	49.600	60.400	975 millioner (173 millioner)	Økt målpris, økt budsjettstøtte, tidlig utbetaling av ubrukte midler
2008	48.500	59.100	1 900 millioner (500 millioner i justeringsopp.)	Økt målpris, økt budsjettstøtte, ubrukte midler Økte priser
2009	47.800	58.200	1200 millioner (200 millioner i en krisepakke)	Økt budsjettstøtte, økt målpris, ubrukte midler, ekstraordinær investeringspakke

*Betegnelsen bruk ble fra 2004 endret til jordbruksbedrift.

Alle oppgjørene var i utgangspunktet beregnet å gi en positiv inntektsutvikling for bøndene. Dette var også tilfelle for oppjøret i 2004, selv om rammen her ble redusert med 170 millioner kroner. Dette skyldes både nedgang i rentenivået og i antall bruk som fikk støtte gikk ned. Tabellen viser i den sammenheng at antall bruk/jordbruksbedrifter har gått ned med 17.800 i perioden, noe som utgjør 27 % av alle enheter i 2001. Nedgangen i antall årsverk er 17.700, noe som utgjør 23 % av alle årsverk i 2001. En av

hovedgrunnene til at enhetsnedgangen er større enn årsverksnedgangen er den relativt sterke veksten i samdrifter innen melkeproduksjon i denne perioden. Samdriftsforetaket erstatter da de foretakene som inngår i den nye enheten, samtidig som antall årsverk i noen grad blir videreført innenfor samdriften. Nedgangen i antall bruk bidrar til at det frigjøres midler over avtalen, og disse midlene fordeles som oftest på nytt i de påfølgende oppgjørene. Disse midlene er med på plussiden i de overnevnte oppgjørene.

Jordbruksoppgjørene ble i perioden 2001 til 2009 gjennomført av tre regjeringer. Oppgjøret i 2001 ble gjennomført av en mindretallsregjering utgått fra Arbeiderpartiet, i perioden 2002-2005 ble oppgjørene gjennomført av en mindretallsregjering utgått fra Høyre, KrF og Venstre. De fire siste oppgjørene i 2006, 2007, 2008 og 2009 ble gjennomført av en flertallsregjering utgått fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og SV. Det er tydelige forskjeller mellom dem når det gjelder overføringer til jordbruket. Bondevik II regjeringen kuttet budsjettoverføringene med 600 millioner kroner i sine fire oppgjør, mens Stoltenberg har økt disse overføringene med til sammen 1510 millioner kroner i oppgjørene for 2006, 2007, 2008 og 2009.

Jordbruksoppgjørene sluttbehandles i Stortinget. Regjeringen utarbeider en proposisjon som behandles i næringskomiteen og vedtas i Stortinget. I utgangspunktet er det etablert praksis i Stortinget at flertallet aksepterer fremforhandlede avtaler, men i enkelte oppgjør de seinere år har flertallet gjort (mindre) endringer i fremforhandlede avtaler (Farsund 2004). I tabell 5.7 er komitémerknader knyttet til WTO gjengitt. Det er viktig å presisere at for perioden 2002 til 2005 hadde Venstre landbruksministeren, men de var ikke representert i næringskomiteen.

Tabell 5.7: Merknader i innstillingene om jordbruksoppgjøret

År	Merknad for videreføring av politikken	Merknader om tilpasning til WTO
2001	Komiteen: Nasjonal matproduksjon er viktig av beredskapsmessige hensyn	H/FrP: WTO forpliktelser gjør det umulig å øke landbruksoverføringene FrP: Tilhenger av en mer målrettet tilpasning av norsk landbruk til en internasjonal konkurranse og sterkere nedbygging av tollvernet enn det WTO-avtalen forplikter
2002	Flertall: Slutter seg til at et utvidet jordbruksfradrag skal utgjøre en del av inntektsoppgjøret for jordbruket Flertall: En ny WTO-avtale må gjøre det mulig å opprettholde en landbrukssektor under vanskelige klimatiske forhold	
2003		Ap/KrF/H: Avtale uten økning i gul boks, og dette er i overensstemmelse med Norges forhandlingsopplegg i WTO: På bakgrunn av dette ser flertallet det som naturlig at inntil en ny WTO-avtale ev. foreligger bør det følges opp med at økningen i AMS unngås.
2004	Flertallet: Støtter regjeringen i valg av strategi med et nært samarbeid med G-10 landene for å sikre norsk landbruk et handlingsrom. Viktig med et nært forhold til landbrukets organisasjoner i forhandlingene. Tilfreds med at miljøprogrammene nå tilfredsstillende kravene til grønn støtte. SP/SV: Det er feil å tilpasse norsk landbruk til et framtidig forhandlingsresultat i WTO før forhandlingene er slutført.	FrP: WTO tilpasning nå: Det vil sikre landbrukets overlevelsessevne. Utvikling av en robust produksjon basert på markedsøkonomiske kriterier må ha topp prioritet og må utvikles før tollvernet faller.
2005	Ap/SV/SP: Det er viktig at Norge har klare posisjoner og skaffer seg gode allianser for å sikre alle lands rett til egen matproduksjon i det internasjonale regelverk for handel med mat	Alle unntatt FrP vil understreke at hensynet til internasjonale forhold, herunder WTO, men også økende konkurranse og import generelt, i økende grad legger føringer for utformingen av den norske

	Alle unntatt FrP: Bruk handlefriheten i WTO til å utforme et miljøvennlig og mangfoldig landbruk.	landbrukspolitikken. FrP: Landbrukspolitikken må legges om slik at landbruket er konkurransedyktig når tollvernet faller.
2006	Ap/SV/Sp: Hovedgrepet er økte inntekter i årets oppgjør er skattelettelser i form av økt jordbruksfradrag	FrP: Landbruket må markedsrettes for å unngå at det blir en "blåmandag" når resultatet fra WTO-forhandlingene blir kjent. H: Norges WTO forpliktelser – løpende og i forhold til forhandlingene – gjør at det ikke er verken realistisk eller ønskelig å øke overføringene til landbruket over statsbudsjettet.
2007	Komiteen: Grunnlaget for framtidslandbruket er matproduksjon. FrP/H/V: Regjeringen har gjort en rekke nye innrømmelser i de pågående WTO-forhandlingene som vil få konsekvenser for norsk landbruk og landbrukspolitikk i årene som kommer Ap/Sp/SV: Regjeringen sitt arbeid for å sikre Norge et fortsatt handlingsrom for en nasjonal landbrukspolitikk innenfor rammen for WTO bør føres videre, samtidig som eksisterende nasjonale handlingsrom blir utnyttet	H: Dagens jordbrukspolitikk tar ikke høyde for de utfordringer en ny WTO-avtale vil ha for jordbruksnæringen. V: Innretningen i den inngåtte avtalen bærer ikke preg av nytenkning eller en politikk som kan modernisere norsk landbruk og sette det i stand til å møte de internasjonale utfordringene vi alle vet vi står overfor, ikke minst gjelder dette den kraftige økningen i målpriser som er stikk i strid med Regjeringens innrømmelser i de pågående WTO-forhandlinger – Fremmet forslag om å avskaffe eksportsubsidiene til osteproduksjon FrP: Til tross for et høyt tollvern har ikke norske myndigheter lagt noen plan for hvordan det norske landbruket skal møte en slik utvikling. Dette er svært kritisk Resultatet kan bli at det norske landbruket får seg en "blåmandag" når resultatet fra WTO-forhandlingene blir kjent
2008	Ap, SP, SV, KrF, V, FrP: Det må være et sterkt fokus på å ivareta, auke og videreutvikle den nasjonale matproduksjonen. Ap, SP, SV: For □nst□ må det vere eit siktemål at ei WTO-avtale skal gje rom for å føra ein nasjonal landbrukspolitikk som gjer det mogeleg å nå våre landbrukspolitiske mål og som bidrar til eit aktivt landbruk over heile lande.	FrP, H, V: Her burde man brukt handlingsrommet dette oppgjøret ga til å ruste norsk landbruk fram mot resultatet i WTO-forhandlingene... Det blir enda vanskeligere for norsk landbruk å tilpasse seg det internasjonale markedet uten at man gradvis forbereder seg på dette. FrP, V: "Stortinget ber Regjeringen avvike de norske eksportsubsidiene til osteproduksjon gjennom omsetningsavgiften gjeldene fra 1. juli 2008". KrF: Større budsjettløyvingar relativt til prisstøtte ville ha vore meir i tråd med den utviklinga me etter alt å dømme må gjennom for å etterleva framtidige WTO-forpliktingar. FrP: Sannsynligvis vil det bli et redusert importvern i kjølvannet av den internasjonale utvikling gjennom WTO-forhandlingene.. Til tross for et høyt tollvern har ikke norske myndigheter lagt noen plan for hvordan det norske landbruket skal møte utfordringene. H, KrF: Ein ny WTO-avtale vil gje ein viktig stimulas til utvikling i fattige land. Ein slik avtale kan også vera positivt for norsk næringsliv.
2009	Ap, KrF, Sp, SV, V: Budsjettoverføringane over jordbruksavtala kan berre forsvarast gjennom at distriktslandbruket blir oppretthaldt, og at landbruket også i åra som kjem skal produsere ein stor del av det norske matforbruket. FrP, H, V: Stortinget ber Regjeringen legge frem en egen stortingsmelding om jordbrukspolitikk innen våren 2010.	FrP, H, KrF, V: Et av formåla med Doha-runden i WTO er å sikre bedre handel med uland, blant annet mat. Komiteen ser volummodellen som eit framtidsretta og viktig grep, som ein samla komité stiller seg bak. Komiteen har òg tru på at ei slik ordning er nok til å kunne vidareførast under ein eventuell ny WTO-avtale, noko som er svært viktig av omsyn til stabilitet og påreknlegheit for bonden.

Tabell 5.7 illustrerer flere forhold godt. For det første ser vi hvordan holdningene til WTO-forhandlingene har endret seg over tid, og i samsvar med at signalene fra Genève om hva som kan komme til å inngå i en avtale blir stadig klarere. Det er særlig kommentarene i 2008 som underbygger dette synspunktet, for her hadde alle de fire opposisjonspartiene kommentarer som advarte regjeringen mot tiltak som ikke ville kunne videreføres innen rammen av en ny WTO-avtale. Dette leder over i det andre

forholdet vi vil fremheve. De enkelte partienes holdninger er preget av om de er en del av regjeringsgrunnlaget eller ikke. Dette ser vi særlig når det gjelder de tre partiene som dannet Bondevik II regjeringen, for både Høyre, KrF og Venstre kritiserer Stoltenberg regjeringens politikk når de selv står utenfor regjering.

Et tredje poeng som kan knyttes til partienes posisjoner i ulike regjeringskoalisjoner er at Arbeiderpartiet i 2003 var enige med Høyre og KrF om at økninger i gul boks burde unngås før den nye WTO-avtalen var på plass. I koalisjonsregjeringen mellom Ap, Sp og SV har gul boks økt kraftig, og konsekvensen har blitt en delvis omlegging av målprissystemet. Utfordringene knyttet til taket i gul boks er gjengitt i tabell 5.9. Det var lenge "luft" i gul boks, og det var dette som ga handlingsrom i jordbruksoppgjørene. Der ser vi hvordan differansen mellom "taket" i gul boks og faktisk støtte har variert, for deretter å bli tilnærmet 0 i hovedoppgjøret i 2008. Justeringsforhandlingene ved årsskifte 2008/09 førte til at den faktiske støtten ble høyere enn "lovlig" støtte. Dette ble reversert igjen ved nye reguleringsystemet for storfekjøtt som ble innført ved oppgjøret i 2009.

Tabell 5.9: Norges AMS forpliktelse og utviklingen i perioden 2001 – 2008

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tak	11 499	11 499	11 499	11 499	11 499	11 499	11 499	11 499
Faktisk	10 700	10 399	10 831	10 665	10 900	10 700	10 300	11 500
Differanse	749	1 050	618	749	599	799	1 199	0

Kilde: Landbruksdepartementet 2009: Tall for 2005 til 2009 er svært usikre.

5.4 Sammenfatning

Gjennomgangen i dette kapitlet illustrerer at på landbruksområdet er det drevet lite aktiv tilpasning til en kommende Doha-avtale i landbrukspolitikken virkemidler siden forhandlingene startet i 2001. Politikken bygger i stor grad videre på signalene fra St.meld. nr. 19 (1999-2000), der det ble slått fast at det var det multifunksjonelle landbruket det skulle satses på fremover, og at Norge fortsatt skal ha handlingsrom til å drive en nasjonal landbrukspolitik. I de siste oppgjørene har også støtteordninger innen gul boks blitt økt.

Det er kun i to oppgjør, 2004 og 2006, at det eksplisitt trekkes frem at endringer i virkemidler betyr "grønnvasking" av overføringene i når det gjelder en fornyet WTO-avtale. Det er imidlertid uklart om dette er fulgt opp overfor WTO i Genève. I tillegg har det særskilte inntektsfradraget for bønder blitt økt i to oppgjør. I den forbindelse ser det ut til at dette først og fremst er begrunnet ut fra budsjettensyn og ikke ut fra at dette er et WTO-legalt virkemiddel.

I løpet av forhandlingene har Norge bl.a. sluttet seg til Hong Kong kompromisset om at all eksportstøtte skal vekk fra 2013 (forutsatt avtale). Når det gjelder andre endringsforslag, f. eks. fra USA, EU og G-20, er Norge og de andre G-10 landene fortsatt skeptiske til en avtale som vil medføre omfattende reduksjoner i ulike støtteformer. Som vi har sett i kapittel 4 har disse landene fått signaler om at de vil kunne få visse særordninger for sin jordbrukspolitik i en kommende WTO-avtale.

6 Norsk fiskeripolitikk og Doha-runden

Vi skal begynne denne analysen med en kort gjennomgang av kjennetegn ved fiskeri- og havbruksnæringen i Norge. I 2005 utgjorde den økonomiske verdien av fiske, fangst og havbruk 0,6 prosent av bruttonasjonalproduktet. Dette er en utadrettet næring hvor en stor del av produksjonen eksporteres ut av landet. I 2005 var eksporten av sjømatprodukter på 32 milliarder kroner, noe som utgjorde 5 prosent av den norske eksportverdien dette året. Eksportverdien har vært kraftig økende de siste årene, noe som først og fremst er en effekt av økt etterspørsel etter norsk oppdrettslaks, og derav høyere priser. Sysselsettingen ligger i overkant av 25.000 årsverk. Dette utgjør en liten del av den samlede sysselsettingen i landet, men de fleste av arbeidsplassene finnes i små lokalsamfunn langs kysten fra Rogaland til Finnmark. I tillegg finnes det noe fiske i Oslofjorden, og flere av de store nye virksomhetene innen fiskeri og havbruk har hovedkontor i Oslo. Næringen har fortsatt betydning for bosettingen i landet, men det økonomiske tyngdepunktet er i økende grad konsentrert i hovedstaden. I tabell 6.1 er noen nøkkeltall for næringen gjengitt.

Tabell 6.1: Nøkkeltall for norsk fiskerinæring (tall fra 2004 (foredling) og 2005)

	Volum (tusen tonn)	Verdi (milliarder kr)	Sysselsetting
Fiskeri	2.600	13.2	11.488
Havbruk	670	13.7	3.670
Foredling	-	22.9 5.1*	9.955

* Verdiskaping i foredlingsleddet

Fiskerinæringens relative betydning for bosetting og sysselsetting i distriktene har gått sterkt tilbake de siste tiårene. Utviklingen av havbruksnæringen har ikke endret dette bilde vesentlig. Det er imidlertid en lønnsom næring som klarer seg uten direkte næringsstøtte fra myndighetene. Det som gis av offentlig støtte til næringen er enten knyttet til forsknings- og utviklingsarbeid, eller det er virksomheter i næringen som drar nytte av generelle distriktsrettede virkemidler for investeringer i perifere strøk av landet.

6.1 Utviklingstrekk i fiskeri- og havbrukspolitikken

Sett i et historisk perspektiv fikk fiskerinæringen et politisk institusjonelt rammeverk som hadde mange paralleller til det som ble utviklet i landbruket. På første halvdel av 1900-tallet utgjorde fiskeriene fortsatt en dominerende næring i kyst-Norge, og en stor del av landets eksportinntekter kom fra fisk og fiskeprodukter. På 1920-tallet sto fiskeriene overfor store økonomiske utfordringer, og ett av svarene ble politisk mobilisering. Det første gjennomslaget var innføringen av salgsmonopol for alle viktige fiskeslag. Den andre runden var mobiliseringen for en lov som regulerte alle fiskerier (Råfiskloven). Den tredje mobiliseringen kom i etterkrigstiden og resulterte i

etableringen av en hovedavtale mellom Norges Fiskarlag og myndighetene i 1964, som regulerte bruken av offentlige subsidier til næringen (Holm 1995).

Hovedavtalen for fiskerinæringen dreide seg i første omgang om prisstøtte, men etter hvert ble målsetningene og virkemidlene utvidet. Forhandlingene tok inn virkemidler som kunne bidra til å opprettholde bosetting, sikre investeringer og hindre for høy ressursutnyttelse. Dette førte til en gradvis økning i overføringene til næringen frem til 1981. Deretter ble de gradvis redusert utover 1980- og 1990-tallet, og til slutt ble selve forhandlingene og de fleste støtteordninger avvirket i 1994. En viktig forklaring på dette var at næringen hadde utviklet seg i en slik retning at det var vanskelig å legitimere Hovedavtalen og dens virkemidler overfor fiskerne selv. Tiltakene som ble utformet i forhandlingene ble ofte oppfattet som kontraproduktive i næringen, og dette ga legitimitetsproblemer for både Staten og Norges Fiskarlag. Det var derfor stor grad av enighet om å avvikle forhandlingene (Hernes 1999).

I tillegg til å trappe ned overføringene ble også deler av næringen de-regulert i denne perioden. Fiskeeksportloven ble endret i 1990, slik at deltakelse i eksport ble liberalisert. Råfiskloven ble endret i 1992, slik at hvem som skulle stå for tilvirkningen av fisk ikke lengre ble regulert. Til slutt ble Oppdrettslovens bestemmelser om deltakelse og eierforhold fjernet ved en lovrevisjon i 1992. Disse omfattende endringene tidlig på 1990-tallet har bidratt til at fiskeri- og havbrukspolitikken de siste årene har vært langt mer stabil enn landbrukspolitikken. Næringens koblinger til de politiske myndighetene er i stor grad knyttet til ressursreguleringer og forhandlinger om markedsadgang internasjonalt.

Gjeldende fiskeripolitikk er på mange måter nedfelt i St.meld. nr. 19 (2004-2005) *Marin næringsutvikling*. Selv om dette først og fremst er en melding om hvordan myndighetene skal stimulere til økt verdiskaping, så gir den også oversikt over den samlede fiskeri- og havbrukspolitikken. I tillegg inneholder Soria Moria erklæringen noen signaler om hvilke retningslinjer Stoltenberg II regjeringen vil legge til grunn for fiskeripolitikken. Innholdet i de to dokumentene er sammenliknet langs dimensjonene generell fiskeri- og havbrukspolitikk og WTO tilnærming i tabell 6.2.

Tabell 6.2: Hovedlinjer i fiskeripolitikken

Dokument	Generell fiskeri- og havbrukspolitikk	WTO-tilnærming
St. meld. nr. 19	<ul style="list-style-type: none"> - Fra råvare til marked - Kvoter - Verdiskaping og innovasjon - FOU - Miljø og bærekraftig utvikling 	<ul style="list-style-type: none"> - Handelshinder og markedsadgang - Forhandlingsposisjon i Doha-runden - Klage på EU toll (fra 2005) - Fisk og bilaterale handelsavtaler
Soria Moria*	<ul style="list-style-type: none"> - Distriktsprofil og lokal råstofftilgang - Ressurskontroll og bærekraft - Unngå stordrift i havbruksnæringen gjennom tak på eierskap 	<ul style="list-style-type: none"> - Arbeide for å fremme mulighetene for norsk eksport av fisk og fiskeprodukter i WTO forhandlingene

* Det ble lagt frem en ny Stortingsmelding om eierskap til kvoter i februar 2007. Denne har ikke direkte handelspolitiske implikasjoner.

Havbruksnæringen har en annen historie enn fiskerinæringen, men den var lenge preget av et ønske om politisk styring slik at næringen skulle forbli småskala og med eierskap forankret i de distriktene der produksjonen foregikk. Etter hvert som næringen vokste ble den stadig mer kapitalkrevende, og ulike ”kriser” knyttet til overproduksjon og sykdom på fisken førte til endringer i næringens politiske rammebetingelser. Fortsatt har næringen en del nasjonale særtrekk og vi skal i det følgende sammenlikne utviklingen av lakseoppdrettsnæringen i Chile og Norge, for på den måten å illustrere næringens rammebetingelser i dag.

I rapporten ”Norsk laksenærings konkurransevne – En komparativ analyse av politiske rammevilkår i Chile og Norge” fra NILF og Kontali Analyse drøftes likeheter og forskjeller i nærings- og handelspolitikken i Chile og Norge når det gjelder konsekvenser for oppdrettsnæringen (Kjesbø, Liabø og Pettersen 2005). I 2005 var produksjonsvolumet fra lagsoppdrettsnæringen omtrent likt i de to landene (500.000 tonn). Rapporten er en omfattende gjennomgang av rammebetingelsene til laksenæringen i de to landene. I tabell 6.3 er forholdene rundt denne næringen sammenliknet mellom de to landene, og hovedvekten er lagt på faktorer som har betydning for handelspolitiske forhandlinger.

Tabell 6.3: Rammebetingelser for laksenæringen i Norge og Chile

Tema	Norge	Chile
Næringspolitikk	<ul style="list-style-type: none"> - Myndighetene regulerer struktur, eierskap og lokalisering - Regional- og næringspolitisk forankring - Konsekvens: Fragmentert næringsstruktur 	<ul style="list-style-type: none"> - Ingen nasjonal strukturpolitikk - Næringspolitisk forankring - Konsekvens: Konsentrert næringsstruktur
Handelspolitikk	<ul style="list-style-type: none"> - Hovedfokus på EU, gjennom EØS-avtalen - Frihandelsavtaler gjennom EFTA - Liberal handelspolitikk, men beskyttelse av landbruket - Lite å gi 	<ul style="list-style-type: none"> - Frihandelsavtaler med EU, USA, Sør-Korea, Mexico og Brasil - Bilaterale handelsavtaler - Handelsliberal og sektornøytral tilnærming - Mye å gi
WTO	<ul style="list-style-type: none"> - Tilknyttet ”Friends of Fish”* - Tilknyttet ”Friends of Anti-dumping Negotiations”** 	<ul style="list-style-type: none"> - Tilknyttet ”Friends of Fish”* - Tilknyttet ”Friends of Anti-dumping Negotiations”**

* Argentina, Chile, Island, Norge, Peru og USA.

** Chile og Norge, mens andre ”medlemmer” ikke oppgis.

Forfatterne konkluderer med at den samlede nærings- og handelspolitiske tilnærmingen gir Chile klare fortrinn i internasjonale forhandlinger fremfor Norge. Det har imidlertid skjedd en viktig endring i næringsstrukturen i Norge etter denne rapporten var ferdig. Marin Harvest har etter fusjon med to andre store oppdrettsselskaper oppnådd kontroll med 25 prosent av produksjonen innenlands, mens Lerøy har etter nye oppkjøp 11 prosent. Forprodusenten Cermaq, som er delvis statseiet, har store ambisjoner også innen oppdrett. Næringsstrukturen blir dermed stadig likere i de to landene. I Chile har laksenæringen vært gjennom en omfattende sykdomskrise i 2008 og 2009, noe som har svekket konkurransevnen på mange viktige markeder, bl.a. i USA.

6.2 Fiskeri- og havbruksnæringen i handelspolitikken

Fiskeri- og havbruksnæringen er et sentralt element i Norges utenrikspolitiske relasjoner. Kvoteforhandlingene er viktig i relasjonene til nabolandene, men disse regulerer først og fremst ressurstilgangen. De seinere år har handelspolitikken blitt stadig viktigere. Uruguay-runden resulterte i fortsatt relative høye tollsatser for norsk fisk på markedene i EU og USA. Et annet problem i forholdet til disse landene er deres bruk av anti-dumping tiltak mot norsk oppdrettslaks. Til tross for at norske myndigheter mente de hadde en sterk sak i disse spørsmålene, var det lenge ikke politisk vilje til å ta opp sakene i WTOs tvisteløsningsmekanisme. Dette har endret seg de siste årene, og det skal vi se nærmere på i det følgende.

Frihandelsavtaler og fiskeripolitikken

Norge inngår handelsavtaler med andre land og grupper av land gjennom EFTA⁴, men forhandler for tiden med Kina om en bilateral avtale. Det har vært en økning i antall avtaler og forhandling om avtaler de siste årene. EFTA har våren 2009 avtale med 16 land, territorier eller grupper av land: Canada, Chile, Egypt, Israel, Jordan, Kroatia, Libanon, Makedonia, Mexico, Marokko, de palestinske myndighetene (PA), Singapore, Sør-Korea, Tunis, Tyrkia og SACU⁵ (den sørafrikanske tollunion). Det er i tillegg inngått avtale med Colombia og GCC⁶ (samarbeidsrådet for gulfstater), men disse er ikke iverksatt. Det pågår forhandlinger med Algerie, India, Kina, Peru og Thailand, og konsultasjoner om forhandlinger med Russland og Indonesia.

Disse frihandelsavtalene gir Norge og de andre EFTA-landene rettigheter som ikke er nedfelt i den gjeldende WTO-avtalen. Et sentralt punkt for Norge er at i den grad avtalene gir laver toll for industrivarer, omfatter dette også fisk og fiskeprodukter. Og det uten at Norge må gi tilsvarende konsesjoner på landbruksprodukter. Når vi ser på hvilke land EFTA inngår avtale med, er det klart at disse fire landene ofte utgjør den rike og sterke parten i forhandlingene. På den måten skiller ikke forhandlingene seg vesentlig fra de avtalene som USA og EU inngår. Dette har i liten grad fått politisk oppmerksomhet i Norge.

Norges laksesak mot EU i WTO

Historisk har EU utsatt norsk laksenæring for handelshindrende tiltak eller trusler om slike siden 1989. Sett fra EU sin side har gjentagende overproduksjonsproblemer, og helt eller delvis statlige redningsaksjoner ført til tvil om næringen har mottatt ulovlige

4 Island, Liechtenstein, Norge and Sveits er medlemmer av EFTA.

5 Botswana, Lesotho, Namibia, Sør Afrika and Swaziland er medlemmer av SACU.

6 Bahrain, De forente Arabiske Emirater, Kuwait, Oman, Qatar og Saudi-Arabia er medlemmer av Gulf Cooperation Council (GCC).

støtte fra norske myndigheter. I 1997 ble det inngått en femårig "Lakseavtale" mellom EU og Norge, og denne sikret EU sanksjonsmekanismer overfor Norge hvis prisene ble for lave. EU innførte nye "beskyttelsestiltak" mot norsk laks i 2004. Disse ble etterfulgt av midlertidige anti-dumpingtiltak mot norsk laks fra april 2005.

Hovedproblemet sett fra et norsk ståsted er at oppdrettsnæringen i Norge er mer kostnadseffektiv enn den tilsvarende næringen innenfor unionen, hovedsakelig i Irland og Skottland. Etter å ha prøvd ulike typer restriksjoner innførte EU straffetoll på norsk laks den 17. januar 2006. Hovedbeskyldningen var at eksporten ble støttet med subsidier. Norge svarte på dette med å ta saken inn for WTO, og det ble etablert et tvisteløsningsorgan. Dette panelet skulle avgjøre om Norge driver dumpingsalg av oppdrettslaks i EU, eller om dette tiltaket fra EU er et brudd på WTO sine regler for anti-dumping tiltak. Det norske svaret grupperes i fem hovedtema: 1) Produktomfang og produsentomfang, 2) Beregningen av dumpingmarginer, 3) Undersøkelsen av skade på skotske lakseoppdrettere, 4) Utformingen av minsteprisene, 5) Rettssikkerhetsgarantier og åpenhet.

Twistepanelet avga innstilling den 10. august 2007. Rapporten, som ble offentliggjort 16. november, ga Norge medhold på 22 punkter hvor EU har brutt WTO-regelverket. Panelet konkluderer med at EUs tiltak mot norsk laks strider mot WTOs regelverk. På 15 punkter konkluderte Panelet med at EU ikke hadde brutt WTOs anti-dumpingavtale, mens det av prosessøkonomiske grunner ikke tar stilling til 10 punkter som følge av at Panelet hadde løst tvisten om disse anførselene på andre punkter. Både Norge og EU tilkjennega at de opplevde at deres standpunkt hadde fått mest gjennomslag. EU valgte å ikke anke saken, og denne ble derfor rettskraftig fra 15. januar 2008. EU har også valgt å fjerne tilsvarende tiltak for oppdrettsørret.

I følge statssekretær Elisabeth Walaas i Utenriksdepartementet hadde Norge to hovedformål da de gikk til WTO-sak (innlegg 23.01. 2008). For det første ønsket en å få fjernet de eksisterende anti-dumpingtiltakene, og for det andre var målet å få etablert rettspraksis i WTO som vil gjøre det vanskeligere for EU å innføre slike tiltak mot norsk laks i fremtiden. I følge statssekretæren representerte vedtaket av panelrapporten et solid grunnlag for å oppnå begge disse formålene.

Norges posisjon i Doha-runden

Fisk og foredlede fiskeprodukter regnes som industrivarer i WTO. I Doha-runden er reduksjon i tollsatser derfor en del av de såkalte NAMA-forhandlingene (*Non-Agricultural Market Access*). Den norske forhandlingsposisjonen er at Norge skal ha best mulig markedsadgang for eksport av sjømat. Dette utgjør den offensive delen av den norske forhandlingsposisjonen.

Ut fra dette kan det reises spørsmål ved hva Norge kan tjene på en avtale i NAMA. I utgangspunktet er det høye tollsatser på fisk i mange markeder, særlig i utviklingsland. Arne Melchior ved NUPI har analysert hva en WTO-avtale basert på Doha-prinsippene kan bety for norsk fiskeriekspert (Melchior 2006). Hovedpunktene er som følger:

- I gjennomsnitt, og spesielt for mange utviklingsland, er det stor avstand mellom "bundne" og "anvendt" tollsatser. Et gjennomsnittlig land kan ha 34 prosent bundet toll, men bare 14 prosent anvendt toll. I rike land er den bundne tollene lavere, vanligvis 8 prosent, men fiskerisektoren har en noe høyere tollbeskyttelse enn de andre industrivarene som inngår i NAMA-forhandlingene.
- For fisk vil en 40 % reduksjon i bundet toll på verdensbasis føre til 9 prosent reduksjon i anvendt toll. Som følge av frihandelsavtalen er EUs toll på norsk fisk 4-5 prosent. En reduksjon i denne, og i Japans toll på 5 prosent, vil være viktig for norsk fiskerinæring.
- Tollbelastningen for norsk fiskerinæring beregnes til å være mellom 1,1 og 1,4 milliarder kroner. En vellykket avtale i NAMA vil kunne redusere denne summen med 3-400 millioner kroner. I tillegg vil eksporten, eller eksportprisene, kunne øke som følge av vekst i markeder der fiskeeksporten i dag er liten.

Vi var i kapittel 4 inne på at på landbruksområdet hadde forhandlerne sikret norske unntak i julipakken gjennom fotnoter om særordninger som kunne gi handlingsrom nasjonalt. Innenfor fiskeriområdet var gjennomslaget for norske interesser mindre. Selv om detaljene her ikke var på plass i julipakken, ville Norge først og fremst fått nedsatt toll, til mellom 5 og 6 prosent, for eksport av fiskeprodukter til markedene i EU og Japan. For utviklingslandene var detaljene ikke avklart, men tollene ville her trolig bli vesentlig høyere. Våre informanter har litt ulike synspunkt på denne fordelingen av gjennomslag. Informanter med ulike ståsted understreket at Norge har vært svært aktiv innenfor landbruksområdet og mindre offensiv innenfor NAMA, bl.a. for unngå for sterk kritikk for å forfølge svært motstridende interesser. Flere av de utenlandske informantene har imidlertid også understreket at det er vanskelig for et lite land å påvirke forhandlingene på flere områder samtidig. Deres oppfatning er at Norge har prioritert landbruk, og har dermed blitt avhengig av hva andre land har blitt enige om innen andre forhandlingsområder, som f.eks. NAMA-området.

6.3 Sammenfatning

Fiske og fiskeoppdrett kan på mange måter oppfattes å være to ulike næringer, og det til tross for at det i begge tilfeller dreier seg om å fremskaffe produkter fra fisk. Det er først og fremst de politiske rammebetingelsene som har underbygget dette skillet, selv om den felles foredlingsindustrien binder dem sammen. Fiskerinæringen har tusenårige tradisjoner og politiske reguleringene har ligget fast i flere tiår. Fiskeoppdrett er derimot en ung næring og de politiske rammebetingelsene har de siste årene blitt radikalt endret fra små og lokale virksomheter til store internasjonale selskaper med eierinteresser i ulike land. Avreguleringene i fiskerinæringen de siste årene ser ut til å bidra til en ytterligere integrering av de næringene. De gode markedsmulighetene som har vært for norsk fisk de siste årene har også bidratt til å styrke kapitalbasen i begge næringene.

Et område som bidrar til å binde sammen fiskeri og fiskeoppdrett er den globale konkurranseeksponeringen næringene har, og den derav følgende avhengigheten av internasjonal handelspolitikk. Norske myndigheter har det siste tiåret prøvd å styrke

næringens posisjon internasjonalt på tre måter. For det første gjennom bilaterale handelsavtaler og aktiv støtte til markedsføring av norsk fisk i utlandet. For det andre har en gjennom klagesaken på EUs straffetoll på norsk laks søkt å teste WTO-systemet. For det tredje gjennom den norske Doha-posisjonen søkt å sikre øke den tollfrie markedsadgangen for norsk fisk og fiskeprodukter. De to første strategiene har til nå gitt mest håndfaste resultater, mens det tilsynelatende ser ut til å bli vanskeligere å få omfattende gjennomslag i Doha-runden. De politiske avveiningene rundt fiskeri- og havbrukssektorenes rolle i handelspolitikken er et av temaene i neste kapittel.

7 WTO-forhandlingene i norsk politikk

Vi har til nå i rapporten analysert fremdriften i Doha-runden i WTO, og diskutert i hvilken grad forhandlingene har påvirket innholdet i norsk landbruks-, havbruks- og fiskeripolitikk. Tilsynelatende har det ikke vært gjennomført omfattende endringer innen disse politikkområdene i de årene forhandlingene har pågått. Den offisielle linjen til norske myndigheter har vært at en skal avvente det endelige forhandlingsutfallet i Doha-runden før en tilpasser politikken til de nye rammebetingelsene. Hvis det ikke blir enighet om en ny avtale, vil de gjeldende retningslinjene ligge fast. I det følgende skal vi diskutere forklaringer på disse observasjonene.

7.1 Primærnæringene i Norge

Vi vil begynne diskusjonen med en sammenlikning av den betydning næringene spiller for samfunnet, og i den forbindelse vil vi se fiskeri og havbruk som en næring. De to primærnæringene som er tema i denne rapporten har mange fellestrekk, men er samtidig svært forskjellige. De er begge basert på forvaltning av naturressurser, de er viktige for bosetning og sysselsetting i distriktene og de har historisk dannet basis for politisk mobilisering og interesserepresentasjon fra periferien inn i nasjonal politikk. De siste årene har den nasjonaløkonomiske verdien hvert om lag like stor, men som tabell 7.1 illustrerer er det store forskjeller knyttet hva som skal til for å oppnå denne statusen. For mens fiskeri- og havbruksnæringen er konkurransutsatt og eksportrettet, er landbruket mottaker av store overføringer og rettet mot et tollbeskyttet hjemmemarked.

Tabell 7.1: Kjennetegn ved primærnæringene i Norge

	Fiskeri og havbruk	Jordbruk og matvareindustri
Andel BNP	0,6 %	1 %
Eksport	32 milliarder kroner	1,3 milliarder kroner
Andel nasjonal eksport	5 %	Marginal
Sysselsatte primærleddet	15.000	60.000
Bedriftsstruktur	Mange større enheter	Stort sett små enheter
Sysselsatte sekundærleddet	10.000	35.000
Bedriftsstruktur	Store, private selskaper	Store, ofte samvirkebedrifter
Overføringer	Marginale	12 milliarder kroner
Skjerming gjennom toll	Ingen	10,5 milliarder kroner

Historisk var bedriftsstrukturen i de to næringene nokså lik, og i mange deler av landet var yrkeskombinasjonen fisker og bonde vanlig. Det finnes fortsatt en del mindre virksomheter i fiskeriene, men den dominerende utviklingen de siste tiårene er at båtene har blitt større, og eierskapet er konsentrert i stadig færre virksomheter. Også eierskapet i oppdretsnæringen har blitt sentralisert, bl.a. fordi kravene til kapitalinnsats har økt.

Selv om det har vært en omfattende strukturrasjonalisering i landbruket, er den dominerende foretaksformen fortsatt enkeltbruk. Når det gjelder sekundærleddet har imidlertid utviklingen vært mer likeartet. Det er færre og større produksjonsanlegg og disse inngår i store samvirke- eller privateide konsern. Strukturrasjonaliseringen har også bidratt til fall i antall sysselsatte de siste årene, mens brutto produksjonsverdi går opp. Vi har gjengitt noen utvalgte hovedtall for 2002 og 2007 i tabell 7.2.

Tabell 7.2: Hovedtall for norsk landbruks- og fiskeriindustri 2002 og 2007

	Bedrifter		Ansatte		Brutto produksjonsverdi	
	2002	2007	2002	2007	2002	2007
Kjøtt/kjøttvarer	232	222	13.196	12.025	35.556	36.140
Meieri og iskrem	71	67	5.423	6.039	14.789	17.287
Frukt og grønt	55	50	1.629	1.606	3.126	3.829
Fisk og fiskevarer	482	395	11.815	8.677	24.571	33.740

Kilde: Rogstad 2005, Nordlund 2009.

Det er dermed mulig å slå fast at dette er næringer med mange fellestrekk, men også betydelige forskjeller. Vi skal i det følgende diskutere de politiske rammebetingelsene og dere betydning for den norske WTO-posisjonen.

7.2 WTO-forhandlingene som innenrikspolitik

I kapittel 4 gikk vi gjennom fremdriften i WTO-forhandlingene. Status ved utgangen av 2009 er at det fortsatt er mange områder hvor landene står langt fra hverandre. De er imidlertid enige om å holde faste ved den enigheten som er etablert, bl.a. om fjerning av eksportstøtte og reduksjoner i tollnivå. Den såkalt julipakken fra 2008, og de justeringer som ble gjort innenfor landbruk og NAMA i løpet av høsten dette året er det mest detaljerte gjengivelsen av hva den nye WTO-avtalen vil inneholde.

En avtale i Doha-runden basert på hovedlinjene i julipakken fra 2008 vil få ulike konsekvenser for landbruks- og fiskerinæringene, og dermed også for nasjonal politikk. I tabell 7.3 er noen av forskjellene oppsummert. Vi ser at det er til dels stor variasjon i hvordan en avtale vil antas å kunne påvirke de to næringene, og dette har politiske implikasjoner. For det første er det klart at de negative konsekvensene for landbruket er større enn de positive for fiskeri- og oppdressektoren. Fjerningen av eksportsubsidier og økte importkvoter vil føre til redusert produksjon av viktige matvarer nasjonalt. Det er imidlertid mer usikkert hva en endring i virkemiddelbruken vil bety for aktivitetsnivået og sysselsettingen, men noen beregninger viser at det kan holdes oppe ved hjelp av "grønne" virkemidler, inkludert særskilte skatteordninger. Effektene for forbrukerne er også usikre. På den ene siden kan lavere toll og økt import og konkurranse gi lavere priser, men på den andre siden vil nye overføringer som erstatning for skjermingsstøtte måtte betales over skatteseddelen.

For det andre vil eksporten og eksportverdien for fisk og fiskeprodukter kunne øke noe, men det uklart hvor mye verdien vil øke, og ikke minst når det gjelder hvem i Norge som vil tjene på mer markedsadgang for fisk. Økte inntekter for få og store

virksomheter i fiskeri- og havbruksnæringene kombinert med avvikling av mange små virksomheter i landbruket, kan bli utfallet av forhandlingene. Det er derfor mye som tyder på at det er landbruket som til nå har hatt de beste politiske kortene på hånden når det gjelder å påvirke hvordan den nasjonale politikken utformes. Det geografisk spredte og fortsatt småskala landbruket har trolig flere og bedre politiske koblinger enn en stadig mer sentralisert og kapitalintensiv fiskeri- og havbruksnæring. Dette vil særlig kunne bli aktualisert i forbindelse med dannelsen av politiske flertall i Stortinget. Til nå i Doha-runden har Ap og Høyre vært imøtekommende til landbruksinteressene når de har sittet i regjering, men vært mer åpen for omfattende reformer når de er i opposisjon.

Tabell 7.3: Landbruks- og fiskeripolitiske sett i relasjon til mulig WTO-avtale

	Landbruk	Fiskeri og oppdrett
Doha-avtale	”Sikker” taper	”Mulig” vinner
Økonomisk betydning av en avtale	Begrensinger på type støtte, fjerning av eksportstøtte, og økt importkonkurranse	Liten og noe usikker gevinst ved lettelse i tollsatser i noen markeder
Hvem taper/vinner på avtale	Bønder over hele landet, og særlig småskala i distriktene	Oppdrettsselskap og fiskebåtredere, industri (?)
Innenrikspolitisk konsekvens av avtale	Politiske konflikter, og vansker med koalisjoner i Stortinget	Ingen
Konfliktlinjer i norsk politikk i Doha-runden	Ap*, KrF, SV, SP versus Høyre og FrP – Venstre i midten	Det er stor grad av konsensus rundt denne politikken

- Arbeiderpartiet har støttet omfattende reformkrav når de er i opposisjon (Farsund 2004).

Dette er bakteppe for vår diskusjon av de to innenrikspolitiske forklaringene. Vi vil starte med en drøfting av den normbaserte tilnærmingen.

7.2.1 Diskusjon av den normbaserte tilnærmingen

Utgangspunktet for dette forskningsspørsmålet var at vi antok at landbruksnæringen er mer avhengig av nasjonale politiske beslutninger enn fiskerinæringen. I den forbindelse ville vi undersøke om det er institusjonaliserte normer og verdier knyttet til selve jordbruksforhandlingsinstituttet som forklarer forhandlingsposisjonen og de eventuelle tilpasninger som blir gjort i politikken underveis i forhandlingene. Rask og omfattende tilpasning vil kunne gi politiske konflikter som ingen oppfatter som strengt tatt nødvendige før eventuelt nye internasjonale rammer er på plass. Følgende spørsmål ble utformet:

I hvilken grad har de nasjonale landbrukspolitiske institusjonene vært sentralt i den norske tilpasningen til WTO?

Vi vil drøfte dette spørsmålet med utgangspunkt i to empiriske undersøkelser. For det første har vi undersøkt i hvilken grad WTO-forhandlingene har spilt en rolle i de jordbruksoppgjørene som har foregått i perioden 2001 – 2009. For det andre vil vi sammenlikne utviklingen i den norske forhandlingsposisjonen med tilsvarende i Sveits og EU, for på den måten å få frem eventuelle særtrekk ved den norske tilpasningen.

WTO i jordbruksoppgjørene 2001 – 2009

Norsk landbrukspolitik ble i forkant av Doha-runden foranket i St.meld. nr. 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*. Meldingen vektlegger at norsk landbruk også skal produsere andre goder enn mat, bl.a. nevnes matsikkerhet, opprettholdelse av levende bygder og vedlikehold av kulturlandskapet som viktige produksjonsmål. I meldingen ble det også vektlagt at det var viktig å bevare, men også utvikle de landbrukspolitiske institusjonene, som bl.a. forhandlingsinstituttet. Utgangsposisjonen er dermed en bekreftelse på at det eksisterer klare ”normer” for hva som er den ”riktige” landbrukspolitikken. De såkalte multifunksjonelle målsetningene i landbrukspolitikken var sentrale da Norge formulerte sin utgangsposisjon i Doha-runden i WTO.

Rammene fastlagt i gjeldende WTO-avtale og den langsomme fremgangen i Doha-runden ga nasjonale myndigheter betydelig handlingsrom i landbrukspolitikken på første halvdel av 2000-tallet. Etter hvert ble imidlertid begrensningene i den gjeldende WTO-avtalen en utfordring. Tilpasningene til WTO i jordbruksoppgjørene, både gjeldende og den mulig kommende avtalen, har derfor variert betydelig i den 9-årsperioden denne studien dekker. I oppgjørene fra 2002 til 2005 var det liten direkte oppmerksomhet rundt WTO-spørsmålene i forhandlingene. Bondevik II-regjeringen kuttet næringsoverføringene med 600 millioner kroner i denne perioden. Dette var hovedsakelig begrunnet ut fra den generelle økonomiske politikken, men hensynet til rammebetingelsene i WTO ble også trukket frem som begrunnelse for å stabilisere eller redusere støttenivået noe. Det ble imidlertid oppnådd enighet i alle oppgjørene. Prisøkninger, økt jordbruksfradrag, avgiftskutt og ”grønnvasking” av virkemidler var elementer som inngikk i disse jordbruksavtalene. Dette er elementer som kan ses som en forsiktig tilpasning av virkemidlene til WTO.

Stoltenberg II-regjeringen valgte å øke både næringsoverføringene og målprisene i oppgjørene fra 2006 til 2009. Totalt har disse fire oppgjørene gitt 1500 millioner kroner i økt støtte til norsk landbruk. Dette bekrefter igjen at det var et sentralt mål å få til avtaler med jordbruksorganisasjonene. Det oppsto imidlertid et problem da det samlede støttenivå i gul boks nærmet seg ”taket” i gjeldende WTO-avtale. Løsningene som ble valgt er en ytterligere bekreftelse av den sentrale rolle jordbruksforhandlingene spiller i utformingen av landbrukspolitikken, for det var partene som fremforhandlet hvordan de nye virkemidlene skulle utformes. I første omgang ble det gjort enkeltjusteringer i målprissystemet, men i forbindelse med jordbruksoppgjøret for 2009 kom det på plass et helt nytt reguleringssystem basert på volum. Denne tilpasningen ble utformet i tett dialog mellom partene i jordbruksavtalen, og illustrerer hvordan forhandlingsinstituttet ble brukt til å gjøre den norske landbrukspolitikken mer WTO-robust.

De to regjeringene har gjort flere likeartede grep for å sikre det nasjonale handlingsrommet i forhold til reguleringer i den gjeldende WTO-avtalen. Hver av regjeringene sluttforhandlet jordbruksoppgjør ved å øke jordbrukets skattefradrag som en del av rammen (hhv. 2004 og 2006). I seinere oppgjør har det også blitt fremhevet at sluttresultatet ville gi økt effekt for dette fradraget. Denne type virkemiddel er svært robust overfor WTO. ”Grønnvasking” av virkemidler i blå boks har også vært utført av begge regjeringer (også i 2004 og 2006), men disse endringene er til nå ikke notifisert til WTO og derfor enda ikke formelt godkjent.

I perioden 2001 til 2009 har partene i jordbruksforhandlingene fremforhandlet årlige jordbruksavtaler som har gjort landbrukspolitikken mer robust i forhold til de krav som stilles i den gjeldende WTO-avtalen. Det er også mye som tyder på at disse endringene vil bidra til å skape nasjonalt handlingsrom i forhold til en sluttavtale i Doha-runden. Dette viser at sittende regjeringer, uavhengig av partifarge, har lagt vekt på å bruke jordbruksforhandlingene til å få næringsinteressene til å akseptere en gradvis dreining av virkemidlene i retning av de krav som WTO stiller. "Prisen" staten har betalt har vært økte næringsoverføringer, høyere matpriser og særordninger i skattesystemet. Bruk av forhandlingsystemet fremstår derfor som et sentralt element i den norske tilpasningen til WTO i perioden 2001 til 2009.

Sammenlikning av tilpasning i Norge, EU og Sveits

Sammenlikning med andre land er en tilnærming som vil hjelpe oss i å få kunnskaper om hvilken betydning de norske landbrukspolitiske institusjonene har for tilpasningen til WTO-forhandlingene. I den sammenheng fremstår Sveits og EU som mest relevante å sammenlikne Norge med. Årsaken er at både Sveits og EU har hatt landbrukspolitiske målsetninger og virkemidler som kan sammenliknes med de norske. Begge har også hatt høye overføringer til landbruket, noe som ble utfordret av mandatet i Doha-runden. I det følgende skal vi kort skissere Sveits og EU sin landbrukspolitikk og ikke minst få frem i hvilken grad og hvordan de har gjennomført tilpasninger som følge av de pågående forhandlingene i Doha-runden i WTO.

Sveits har tradisjonelt ført en landbrukspolitikk med høye overføringer og stor grad av beskyttelse av det nasjonale markedet mot utenlandsk konkurranse. Det innenlandske støttenivået ble redusert fra 78 prosent av produksjonsverdien i perioden 1986-88 til 66 prosent i perioden 2004-06 (OECD 2007). I samme periode ble den produksjonsrelaterte støtten redusert til fordel for produksjonsuavhengige programmer. Et viktig utgangspunkt for reformene var en folkeavstemning som åpnet for at det multifunksjonelle landbruket ble grunnlovsfestet i 1996. De siste årene er det gjennomført flere reformer i sveitsisk landbrukspolitikk. "Agrarpolitikk 2002", som ble iverksatt fra 1999, medførte både økt markedsretting av produksjonen og mer satsing på økologisk produksjon, og et sentralt mål var å halvere prisforskjellene i forhold til EU innen 2003. Den neste reformen "Agrarpolitikk 2007", som ble iverksatt fra 2002, innebar en kraftig liberalisering av markedsordningen for melk. Disse ble imidlertid først vedtatt iverksatt fra januar 2009. Da var de innarbeidet i "Agrarpolitikk 2011", som var innrettet mot å gjøre sveitsisk landbruk og næringsmiddelindustri i stand til å møte de utfordringene som ville komme som følge av fri handel med ost mellom Sveits og EU og en videre nedbygging av grensevernet som følge av den forventede forhandlingsløsningen i WTO (Knutson 2008: 161-62).

Hovedgrep i de sveitsiske reformene har dermed vært å redusere den direkte produksjonsstøtten til fordel for produksjonsnøytrale virkemidler og virkemidler for bygdeutvikling. I den sammenheng har landet ligget i forkant av det forventede utfallet i Doha-runden. Samtidig har Sveits, som også er med i G-10 gruppen, arbeidet med og fått gjennomslag for særordninger på landbruksområdet. Disse er tilnærmet de samme

som Norge har fått, dvs. flere sensitive produkter og høyere tollbeskyttelse for utvalgte tollinjer.

Landbruk har vært det mest omfattende samarbeidsområdet innenfor EU siden starten. Overføringer til landbruket har utgjort en betydelig del av budsjettene, og mange av de felles lovene som alle medlemslandene må inkorporere i nasjonal rett regulerer dette politikkområdet. De stadige utvidelsene av EU fra 1995 og utover har i økende grad utfordret den overnasjonale landbrukspolitikken. Et viktig spørsmål har alltid vært kostnadene ved dette systemet, og støttenivået har blitt redusert fra 41 prosent av produksjonsverdien i perioden 1986-88 til 34 prosent i perioden 2004-06 (OECD 2007). Reduksjonene i støttenivå henger sammen med flere omfattende reformer. Tidlig på 2000-tallet sto unionen også overfor store utfordringer knyttet til 10 nye medlemsland fra 2004 og den forestående forhandlingsrunden i WTO (Elliot 2006).

EU gjennomførte derfor en omfattende reform i landbrukspolitikken i 2003. Den viktigste endringen var det såkalte "single farm payment scheme" der utbetalingene ikke lengre blir knyttet til produksjonsvolum. Det ble også åpnet opp for at medlemslandene kunne gjøre nasjonale tilpasninger i forbindelse med iverksettingen av reformen. Bygdeutvikling, forbrukerhensyn og miljø var viktige hensyn i reformen. Det samme var en tilpasning av EUs politikk til forventet utfall av de pågående WTO-forhandlingene (Knutsen 2008: 158). Gjennom reformen signaliserte EU hvor langt de kunne strekke seg i forhandlingene. Julipakken fra 2008 viser at EU, som er en av de store aktørene i Doha-runden, også i noen grad har måtte inngå kompromisser som går lengre enn 2003 reformen la opp til.

I tabell 7.4 har vi oppsummert EU, Sveits og Norge sine tilpasningsstrategier, med særlig vekt på forholdet til de pågående WTO-forhandlingene. Vi ser at når det gjelder endringer i det totale støttenivå er det Sveits med 12 prosent som har gjennomført de prosentvis største reduksjonene, mens EU (7 prosent) og Norge (5 prosent) følger noe bak. Alle tre har gjennomført til dels omfattende reformer i virkemiddelbruken, og dette er først og fremst innføring av mer produksjonsuavhengige virkemidler. Det er i den forbindelse en stor forskjell mellom dem, for EU og Sveits har drevet aktiv tilpasning ut fra en forventet sluttavtale i Doha-runden, mens Norge først og fremst har endret virkemidler for å tilpasse politikken til den gjeldende WTO-avtalen. Det er derfor grunnlag å slå fast at Norge i større grad enn de to andre har søkt å avvende utfallet i Doha-runden.

Tabell 7.4: Sammenlikning av WTO strategier i EU, Sveits og Norge

	EU	Sveits	Norge
Endring i støtte	41 % til 34 %	78 % til 66 %	71 % til 66 %
Endring i virkemidler	Omfattende	Omfattende	Omfattende
Hovedgrunn	Utvidelse, Doha-runden	Doha-runden	Gjeldende WTO-avtale

Sammenfatning

WTO relaterte problemstillinger har på 2000-tallet i økende grad påvirket innholdet i de norske jordbruksforhandlingene. Det er den gjeldende WTO-avtalen som i størst grad har påvirket de årlige forhandlingene. Doha-runden har i mindre grad blitt trukket inn som

en aktuell problemstilling i oppgjørene. Disse spørsmålene henger imidlertid sammen, for de tilpasninger som har blitt gjennomført vil også ha betydning i forhold til hvordan norsk landbrukspolitikkk må tilpasses en ny avtale. Vi har i den forbindelse sett flere eksempler på at virkemidler har blitt endret for at norsk landbrukspolitikkk skal bli mer i overensstemmelse med de internasjonale føringene. For det første har det vært et gjort noen endringer i bestemte støtteordninger slik at støtte som frem til nå har ligget i blå boks skal kunne overføres til grønn boks, og dermed fritas for reduksjonsforpliktelse i en ny avtale. For det andre har det blitt gjort endringer i deler av målprissystemet slik at støttenivået holdes innenfor taket i gul boks. Samtidig har partene understreket at Norge ikke driver aktiv tilpasning til forventede resultater i en sluttavtale i Doha-runden. Støtten til jordbruksforhandlingsystemet har ligget fast til tross for skiftende regjeringer og stortingsflertall. Norges særegne oppfølging av WTO-forhandlingene illustreres både ved å se på jordbruksforhandlingene isolert sett, og ved å sammenlikne situasjonen i Norge med Sveits og EU.

7.2.2 Diskusjon av den interessebaserte tilnærmingen

Utgangspunktet for dette forskningsspørsmålet er at den nasjonale landbrukspolitikken også kan ses som et produkt av interessehevding, der det politiske flertallet som danner grunnlag for beslutninger i Stortinget er særlig viktig. Partier som særlig vektlegger tilknytning til periferien vil kjempe for landbruksinteresser, mens aktører med sterkere tilknytning til sentrum vil kjempe for at også andre næringsinteresser får innflytelse på forhandlingsposisjonen. Hypotesen blir dermed som følger:

Hvilke næringspolitiske interesser er viktigst for hvordan nasjonal politikk tilpasses til WTO?

Vi vil drøfte dette spørsmålet med utgangspunkt i to empiriske undersøkelser. For det første vil vi sammenlikne den politiske situasjonen rundt Doha-runden med den tilsvarende situasjonen rund Uruguay-runden. For det andre vil vi vurdere de politiske partienes posisjoner i de årlige jordbruksoppgjørene i 2001 til 2009. Vi vil drøfte i hvilken grad de landbruksvennlige partiene har hatt stor innflytelse på politikken til hhv. Bondevik II- og Stoltenberg II-regjeringene.

Sammenlikning av Uruguay- og Doha-rundene

Det er mulig å identifisere både klare paralleller og klare forskjeller når en sammenlikner de politiske konfliktlinjene i Doha-runden i WTO med Uruguay-runden i GATT. Likhetsstrekkene er i stor grad knyttet til de overordnede rammene. Dette er internasjonale forhandlinger der et lite land som Norge må tilpasse seg det de store aktørene blir enige om, samtidig som de kan arbeide for nasjonale særordninger basert på at de faktisk utgjør små og perifere markeder.

De nasjonale økonomiske rammebetingelsene har vært svært forskjellig i de to periodene. Uruguay-runden falt sammen med en av de dypeste økonomiske krisene i etterkrigstidens Norge. Det kraftige oljeprisfallet i 1986 resulterte i bankkrise, store underskudd i offentlig økonomi, omstillinger i offentlig virkemiddelbruk og i første

omgang en kraftig vekst i arbeidsledigheten. Nasjonale myndigheter fremmet derfor et krav om mer kostnadseffektiv landbruskpolitikk. Den økonomiske situasjonen har vært annerledes i den perioden Doha-runden har pågått. Den globale finanskrisen som rammet verden høsten 2008 har riktignok også preget Norge, men generelt sett har svært sterke statsfinanser og mer mangel på arbeidskraft enn arbeidsledighet karakterisert denne perioden. Det politiske omstillingspresset som var til stede overfor landbruket i den første perioden har ikke vært til stede i samme grad i den siste.

De internasjonale rammebetingelsene har også vært svært forskjellige. Tidlig på 1990-tallet forhandlet Norge først med EU om EØS-avtalen og dernest om EU-medlemskap. Det meste av dette arbeidet foregikk parallelt med forhandlingene i Uruguay-runden. De tre forhandlingsprosessene hadde betydning for landbrukspolitikken, og myndighetene gjennomførte reformer for å tilpasse landbruket til disse nye rammebetingelsene. I den perioden Doha-runden har pågått har norske myndigheter kun forhandlet handelsavtaler gjennom EFTA. Disse har i svært liten grad tatt opp spørsmål knyttet til landbruket. Samlet sett har landbrukspolitikken i denne perioden vært mindre påvirket av internasjonale forhandlinger enn den første.

Landbruket plass i nasjonal politikk har på bakgrunn av dette vært svært forskjellig i de to periodene. I forbindelse med Uruguay-runden ble det gjennomført en omfattende politisk prosess for å legge grunnlag for reformer og omstillinger. Alstadheim-utvalgets innstilling (NOU 1991: 1a, 1b og 1c) og St.prp. nr. 8 (1992-93) *Landbruk i utvikling*, var innrettet mot å avklare endringsmuligheter og utviklingspotensial. St.meld. nr. 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*, var derimot langt mer innrettet mot å legge grunnlag for å bevare mer enn å endre (Farsund 2004). Den generelle politiske situasjonen har igjen påvirket innholdet i jordbruksoppgjørene, for mens det ble brudd i forhandlingene både i 1991, 1992 og 1994 har det blitt inngått avtale i alle oppgjørene i perioden 2001 til 2009.

Omfanget på de foreslåtte reformene har hatt betydning for de partipolitiske konfliktene i landbrukspolitikken. Diskusjonene om omlegginger i landbrukspolitikken tidlig på 1990-tallet var preget av klare konflikter mellom en mindretallsregjering utgått fra Arbeiderpartiet og en "landbruksvennlig" opposisjon bestående av Senterpartiet, Kristelig folkeparti og SV. Disse tre partiene støtte landbruksorganisasjonenes krav om at tilpasningene til internasjonale rammebetingelser skulle bli minst mulig. Særlig gjaldt dette i relasjonene til EU, men også WTO-tilpasningen var viktig. Regjeringen fikk støtte fra Høyre og Fremskrittspartiet i Stortinget, og denne alliansen ga et klart flertall for reformlinjen der. Et eksempel på betydningen av denne konflikten kom opp i forbindelse med iverksettingen av avtalen fra Uruguay-runden. Da ble de nye systemene for import fra uland innført uten overgangstid, og dette har blitt sett som et takk for sist fra regjeringen til bondeorganisasjonene og opposisjonen.

Den politiske situasjonen var endret i forkant av Doha-runden, for da var det en mindretallsregjering fra KrF, Sp og Venstre som la premissene gjennom St.meld. nr. 19 (1999-2000). Her ble rammene for det multifunksjonelle landbruket formulert, og det ble fremhevet at Norge skulle ha handlingsrom for å føre en nasjonal landbrukspolitik også etter at en ny WTO-avtale var iverksatt. Regjeringens fikk i stor grad støtte for sin linje fra Ap, SV og Høyre i Stortinget. Dette bilde har ikke endret seg vesentlig, for i

store deler av Doha-perioden har minst ett av ”opposisjonspartiene” fra tidlig på 1990-tallet vært i regjering. KrF hadde både statsminister og landbruksminister i Bondevik II-regjeringen, mens Sp har hatt landbruksministeren i Stoltenberg II-regjeringen. Det er derfor mye som taler for at de sentrum – periferi konflikten har blitt løst internt i Regjeringen og ikke i Stortinget i denne perioden. Noen av forskjellene mellom de to rundene er oppsummert i tabell 7.5.

Tabell 7.5: *Kjennetegn ved de to WTO-prosessene*

Tema	WTO 1 (1990-95)	WTO 2 (2001-09)
Nasjonal økonomi	Nedgangstider og budsjettunderskudd. I den økonomiske politikken var målet å kutte næringsoverføringer.	Oppgangstider og budsjettoverskudd. I den økonomiske politikken er målet å begrense bruken av oljepenger.
Internasjonale rammer	Norge deltar i forhandlinger om WTO-, EØS- og EU-medlemskap.	Doha-runden, bilaterale handelsavtaler gjennom EFTA.
Politisk hovedargument	Internasjonal(e) avtalefor eksempel gir behov for nasjonale reformer.	De internasjonale avtalene må gi rom for en nasjonal landbrukspolitikk.
Landbruk i nasjonal politikk	NOU og St.prp. nr. 8 underveis i forhandlingene. Målet er forenkling og kutt i landbruksstøtten.	St.meld. nr. 19 kom i forkant av de internasjonale forhandlingene. Målet var et multifunksjonelt landbruk.
Situasjon i jordbruksoppgjør	Konflikter og brudd i flere oppgjør (1991, 1992 og 1994).	Minst en av organisasjonene har inngått avtale hvert år fra 2001-09.
Partipolitikk	Arbeiderpartiregjering med landbrukspolitisk støtte fra Høyre og FrP i Stortinget.	Ulike regjeringer, men bred enighet om forhandlingsmandat i Stortinget.

Partipolitiske konflikter i jordbruksoppgjørene i Doha-runden

Vi har i denne rapporten sett hvordan i de 9 jordbruksoppgjørene har blitt behandlet av ulike regjeringer og Stortingsflertall. I alle oppgjørene har det blitt inngått avtale mellom Staten og bondeorganisasjonene. Den vanlig rutinen er da at de partiene på Stortinget som ikke inngår i regjeringssgrunnlaget godtar den fremforhandlede avtalen (Farsund 2004). Avtalens innhold vil derfor kunne ha en bredere tilslutning i Stortinget enn det forholdet mellom regjeringspartienes landbrukspolitikk og opposisjonsstandpunkt ellers vil gi grunnlag for.

De ni oppgjørene ble gjennomført av tre regjeringer. Oppgjøret i 2001 ble gjennomført av en mindretalsregjering fra Arbeiderpartiet. Hovedgrepet var en økning i målpriser som lå godt innenfor rammen i gjeldende WTO-avtale. Det var heller ikke store utfordringer når det gjaldt det forhandlingsgrunnlaget som regjeringen gikk inn i Doha-forhandlingene med. Dette oppgjøret var derfor relativt fritt for direkte koblinger til WTO-spørsmål. I Stortinget uttrykte imidlertid både Høyre og FrP at det var viktig å ta mer hensyn til de utfordringene som WTO ville gi fremover.

Bondevik II-regjeringen gjennomførte fire landbruksoppgjør i perioden 2002 til 2005, og alle ble vedtatt med bred støtte i Stortinget. Dette kan delvis tilskrives tradisjonen med at partier som Ap og Sp godkjenner fremforhandlede avtaler, men vi ser også at det var etablert forholdsvis bred konsensus rund landbrukspolitikken i denne perioden. Fremskrittspartiet utgjorde opposisjonen mot denne politikken, og i flere av oppgjørene

var behovet for en tidlig tilpasning til forventede nye rammebetingelser fra WTO en hovedbegrunnelse for dette partiets ønsker om endring. Også den motsatte holdningen kom frem, for i 2005 hadde Sp og SV en fellesmerknad om at eventuelle tilpasninger måtte komme etter at avtalen var på plass.

Stoltenberg II-regjeringen, som var basert på et flertall i Stortinget bestående av Ap, Sp og SV, hadde ansvar for jordbruksoppgjørene i perioden 2006 til 2009. I Stortinget ble avtalene også støttet av KrF og delvis Venstre. FrP og delvis Høyre og Venstre er de partiene som i denne perioden har hatt størst fokus på behovet for reformer i landbrukspolitikken, og WTO er et av hovedargumentene som trekkes frem i den sammenheng. Flertallsregjeringens sterke satsing på landbruket i denne perioden, og de derav følgende utfordringene med gjeldende WTO-avtale, har trolig bidratt til å styrke profilen til de ulike partiene i disse spørsmålene. I tabell 7.6 er hovedlinjene i holdninger oppsummert.

Tabell 7.6: Partipolitiske skillelinjer i jordbruksoppgjørene 2001 – 2009

Regjering	Stortingsflertall	Opposisjonens referanser til WTO
Stoltenberg I (2001)	Ap, Sp, SV, KrF, V,	FrP og H: Det er behov for nasjonale reformer nå
Bondevik II (2002-2005)	H, KrF, V, Ap, Sp, SV	FrP: Tilpasninger til WTO er nødvendig nå Sp og SV: Ingen tilpasninger til WTO før ny avtale
Stoltenberg II (2006-2009)	Ap, Sp, SV, KrF, V	FrP og H: Krav om mer omfattende WTO-tilpasning nå

Sammenfatning

De landbrukspolitiske konfliktlinjene er sentrale i norsk politikk, men analysene i dette kapitlet viser at det er vanskelig å trekke absolutt konklusjoner når det gjelder betydninger i forbindelse med de norske WTO-oppisjonenene. I den perioden da Uruguay-runden foregikk var nasjonale politikk preget av konflikter rundt utviklingen i norsk landbrukspolitikk. På den "vinnende" siden sto Arbeiderpartiet, med støtte fra Høyre og FrP. På den "tapende" sto bondeorganisasjonene med støtte fra Senterpartiet, Kristelig folkeparti og SV (Venstre var ikke representert på Stortinget i denne perioden). Tilsvarende konfliktlinjer har vi sett mindre av i forbindelse med Doha-runden. En hovedgrunn er at det landbrukspolitiske dokumentet som dannet utgangspunkt for det norske Doha-mandatet ble utformet av en regjering basert på opposisjonen fra den forrige runden. Disse partienes innflytelse på WTO tilpasningen ble vedlikeholdt gjennom at de to regjeringene som har gjennomført de fleste oppgjørene har hatt minst ett av de landbruksvennlige partiene med i sitt regjeringsgrunnlag. De to regjeringene ble dannet på basis av enighet om at det ikke skulle gjøres omfattende tilpasninger i landbrukspolitikken før en Doha-avtale var fremforhandlet.

7.2.3 Sammenfatning

Innenrikspolitiske hensyn, og særlig de som kan knyttes til landbruket er viktig for Norges posisjon i WTO-forhandlingene. Analysene i dette delkapittelet illustrerer hvordan disse interessene har blitt ivaretatt. Vi kan trekke følgende hovedkonklusjoner:

- *De landbrukspolitiske institusjonene står sterkt, men mål og virkemidler endres:* Skiftende norske regjeringer har verken prøvd eller ønsket å endre de institusjonene som danner grunnlag for utformingen av norsk landbrukspolitikk. En viktig grunn er at jordbruksforhandlingsystemet har fungert godt når det gjelder å gjøre gradvise endringer i landbrukspolitikken innhold. Omfanget på endringene ble mer omfattende i 2008 og 2009. Dette ble først og fremst fremstilt som en konsekvens av krav fra den eksisterende WTO-avtalen. Offisielt har det ikke blitt gjort omfattende tilpasninger i politikken for å gjøre norsk landbruk tilpasset det forventede innholdet i den nye WTO-avtalen, men de nevnte reformene vil også kunne ha betydning i en slik situasjon.
- *De politiske konfliktlinjene er latente, men ikke aktiverte i forbindelse med Doha-runden:* Blant partiene representert på Stortinget eksisterer det ulike holdninger til behovet for reformer i landbrukspolitikken i forbindelse med Doha-runden. Til nå har direkte konflikter blitt unngått, bl.a. fordi skiftende regjeringer har utsatt de mest omfattende endringene i påventet av en endelig avtale i denne forhandlingsrunden. Senterpartiet og Kristelig folkeparti sine posisjoner i de to koalisjonsregjeringene har også vært viktig i denne sammenheng. Konsekvensen er at rammen for WTO-tilpasning er flyttet ut av Stortinget og over i de multilaterale forhandlingene. Konsekvensen er at eventuelle store endringer vil komme utenfra når avtalen foreligger, og ikke innenfra før den er ferdigforhandlet.

7.3 WTO-forhandlingene som utenrikspolitikk

Internasjonale handelsforhandlinger dreier seg om å få gjennomslag for nasjonale interesser. Dette kan dreie seg om alt fra konkrete økonomiske interesser til et overordnet behov for å ha klare og håndterbare institusjoner som kan ivareta relasjonene mellom store og små land i internasjonal handel. I Doha-runden i WTO har Norge inntatt offensive posisjoner når det gjelder økt markedsadgang i NAMA- (fiskeri) og tjenesteforhandlingene, og har samtidig fremmet defensive posisjoner når det gjelder markedsadgang i landbruksforhandlingene. I tillegg har skiftende norske regjeringer ønsket å fremstå som talsmann for de fattigste landenes interesser i WTO. Utviklingsaspektene i Doha-runden fremheves derfor offentlig, og det uttrykkes at en god avtale for disse landene er en god avtale for Norge. I det følgende skal vi drøfte de utenrikspolitiske spørsmålene.

7.3.1 Diskusjon av den normbaserte tilnærmingen

Utgangspunktet for dette forskningsspørsmålet er at det som kan defineres som den norske førsteordensinteressen, som er velfungerende internasjonale institusjoner som kan sikre rettighetene til små aktører mot vilkårlighet fra stormaktene, har ligget fast i nasjonal politikk siden opprettelsen av GATT i 1947, og den har vært viktig for

innholdet i den norske Doha-posisjonen (Langhelle 2005). Spørsmålet hadde følgende utforming:

I hvilken grad har støtte til de internasjonale handelspolitiske institusjonene vært sentralt for den norske WTO-posisjonen?

Vi vil drøfte dette spørsmålet med utgangspunkt i en analyse av hvordan norske myndigheter har arbeidet for at WTO, både som organisasjon og regelverk, skal bli opprettholdt og videreutviklet i de internasjonale forhandlingene. Vi vil også vurdere om de norske posisjonene tilpasses behovene for å få enighet om justeringer i de internasjonale handelspolitiske regelverk og institusjoner.

Den raske implementering av WTO-avtalen i 1995 kan oppfattes som en bekreftelse på at norske myndigheter har tillagt den internasjonale handelspolitikkens institusjoner og regelverk stor betydning. Det var viktig for norske myndigheter å vise at en ønsket å leve opp til de nye rammene som avtalen innebar. Tilsvarende kan omleggingen av målprissystemet for kjøtt i 2009 ses som et uttrykk for lojalitet til WTO-systemet. Norge har ikke notifisert sin landbruksstøtte med nyere tall enn 2004, og det ville trolig gått flere år før et overføringsnivå høyere enn taket i gul boks ville fått konsekvenser. Likevel har partene i jordbruksavtalen vært rask med å utforme og iverksette endringer som har gjort at taket i gul boks ikke lengre er overskredet.

Et annet eksempel på at Norge har tilpasset sine posisjoner kom til uttrykk gjennom fjerningen av krav innen tjenesteområdet til en del uland. I det opprinnelige mandatet la norske myndigheter opp til økt markedsadgang for norsk tjenesteeksport i land som India og Sør-Afrika. Disse ble trukket i forkant av møtet i Hong Kong i desember 2005. Selv om det var klare innenrikspolitiske føringer fra den nye Stoltenberg-regjeringen på dette vedtaket, er det også eksempel på at Norge har vist vilje til å gjøre tilpasninger til ulandsposisjoner. Norge har også gjort innrømmelser i forhold til de opprinnelige kravene på landbruksområdet, og julipakken vil innebære langt større konsekvenser for norsk landbruk enn utgangsposisjonen. Et lite land har begrenset innflytelse i forhandlingene, slik at dette må oppfattes å være endringer av mer symbolsk karakter.

Det mest konkrete eksemplet på at norske myndigheter har arbeidet med å støtte opp om WTO som en sentral handelspolitisk institusjon, er initiativet til etablering av en uformell gruppe som under forhandlingspausen høsten 2006 og våren 2007 arbeidet for å få gjenopptatt forhandlingene. Her deltok Norge sammen med land som har helt andre økonomiske interesser knyttet til en Doha-avtale, men det de hadde felles var et ønske om å sikre et internasjonalt handelspolitisk regime med forutsigbarhet. Denne aktive linjen ble delvis "belønnet" da utenriksminister Støre ble utnevnt til koordinator for TRIPS forhandlingene under julimøtet i Genève sommeren 2008. Samtidig må det understrekes at Norge er en aktiv medlem av G-10 gruppen, som hovedsakelig er en "rikmannsklubb" med sterke nasjonale interesser å forsvare innen landbruksområdet. I landbruksforhandlingene søker Norge og de andre landene i denne gruppen gjennomslag for særordninger som få andre land kan og vil få.

Stoltenberg II-regjeringen har i enda sterkere grad enn Bondevik II-regjeringen fremhevet Norges ambisjoner om å arbeide på de fattige landenes vegne. Dette er nedfelt i Soria Moria erklæringen, og retorisk følges det opp i mange sammenhenger.

Det er derimot usikkert om det følges opp i handelsforhandlinger der landets offensive og defensive interesser berøres. Dette gjelder både i de pågående WTO-forhandlingene og ikke minst i forbindelse med EFTA sitt arbeid med multilaterale handelsavtaler. I det siste tilfelle er det mye som tyder på at også EFTA-landene er den sterke part i forhandlingene.

Det kan dermed med et visst belegg hevdes at norske myndigheter har arbeidet med å styrke de internasjonale handelspolitiske institusjonene i Doha-runden. Dette er både en sentral interesse, men også en viktig verdi i utenrikspolitikken. Det er imidlertid også klart at Norge har søkt å få gjennomslag for særinteresser på landbruksområdet. Men her har en betalt en pris for disse.

7.3.2 Diskusjon av den interessebaserte tilnærmingen

Utgangspunktet for dette forskningsspørsmålet er den plass eksportmulighetene for fiskeri- og havbruksnæringen har i norsk handelspolitikk. Spørsmålet blir da:

I hvilke grad har fiskerinæringens økonomiske interesser vært viktigst for den norske forhandlingsstrategien i WTO?

Vi vil diskutere dette forskningsspørsmålet med utgangspunkt i en analyse av hvordan fiskeriinteressene har blitt håndtert i utgangsposisjonen og forhandlingene i Doha-runden. Siden vi allerede har presisert at innenrikspolitiske hensyn trolig er viktigere enn utenrikspolitiske, vil vi også undersøke om fiskeriinteressene kompenseres i andre sammenhenger, for eksempel ved at fiskerinæringens eksportinteresser tas inn i Norges bilaterale handelsavtaler.

I Doha-runden fikk fiskeriinteressene en sentral plass i det norske kravet. Norge ønsket å oppnå størst mulig markedsadgang for fisk og fiskeprodukter i alle grupper av land innen WTO-systemet. Dette er offisielt den offensive interessen i den norske WTO-posisjonen. Analysene i kapittel 7.2.2 illustrerer imidlertid at fisk har blitt underordnet landbruksinteressene i mange sammenhenger. Dette skyldes dels at konsekvensene for landbruket antas å ville bli større enn for fiskerinæringen, men det er også mulig å se det som en følge av at det har vært lite fremgang i NAMA-forhandlingene frem til sommeren 2008. Det har derfor også vært vanskelig for forhandlingspartene å gjøre byttehandel mellom de ulike forhandlingsområdene.

Det er derfor grunnlag for å drøfte om norske myndigheter de siste årene har søkt å kompensere fiskerinæringen gjennom andre strategiske satsinger. Laksesaken som Norge reiste mot EU i WTO sin tvisteløsningsmekanisme i 2006 kan fortolkes ut fra to strategier. For det første er den uttrykk for at norske myndigheter ønsker å bruke det handlingsrommet som WTO gir de norske fiskeriinteressene. Samtidig kan det også oppfattes som en kompensasjon til fiskerinæringen fordi en ikke ønsker å stå for hardt på de offensive posisjonene i Doha-forhandlingene. Det at utfallet i hovedsak gikk i Norges interesser er også et uttrykk for at strategien har vært vellykket.

En annen form for kompensasjon kan også være den økte markedsadgang som norsk fiskerinæring oppnår gjennom de bilaterale handelsavtaler som Norge inngår gjennom EFTA. Både overfor enkeltland og grupper av land, mange av dem utviklingsland, har

Norge på denne måten fått gjennomslag for krav om markedsadgang for fisk uten at det er gitt tilsvarende innrømmelser på for eksempel jordbruksområdet.

Den endelige Doha-avtalen ikke er på plass ved årsskiftet 2009-2010. Ambisjonene for fiskerinæringen ligger derfor formelt sett fortsatt fast. Norge ønsker best mulig markedsadgang for både ferske og bearbejdede fiskeriprodukter. Dette kan oppnås gjennom tollreduksjoner. De nasjonalekonomiske gevinstene er imidlertid antatt å bli relativt små på dette området (Melchior 2006). Dette kan være forklaringen på at norske myndigheter har prioritert mindre og gradvise markedsåpninger gjennom bilaterale handelsavtaler og gjennom tollreduksjoner i Doha-runden, fremfor å bytte bort mer omfattende gjennomslag for landbruksnæringen.

7.3.3 Sammenfatning

WTO og andre handelsmessige rammebetingelser er et av mange interessefelt i norsk utenrikspolitikk. Analysene over har illustrert at norske myndigheter har søkt å ivareta er ulike hensyn i den sammenheng. Opprettholdelse og styrking av handelspolitiske institusjoner er både en sentral verdi og en interesse i norsk utenrikspolitikk. Samtidig kan Norges handelspolitiske interesser komme i konflikt med interessene til andre land. I den sammenheng er det klart at det er støtte til det institusjonelle grunnlaget for handelspolitikken har høy prioritet. Norge har i noen grad tonet ned fiskeriinteressene i Doha-runden, men dette er delvis kompensert gjennom en mer aktiv støtte til flere eksportmuligheter gjennom tiltak som laksesaken i WTO og bilaterale handelsavtaler.

7.4 Avslutning

De internasjonale forhandlingene om en ny WTO-avtale har pågått siden 1999. Det tok lang tid før det utformet et forhandlingsmandat, men under utenriksministermøtet i Doha i 2001 ble det enighet om at dette først og fremst skulle være en utviklingsrunde. Årene etter har vært preget av langsom fremgang, men også stadige tilbakeslag i form av kortere og lengre pauser i forhandlingene. Det viktigste utviklingstrekket siden den Uruguay-runden er fremveksten av nye tunge aktører som India, Brasil og Kina, og ikke minst forhandlingsallianser hvor disse landene spiller en viktig rolle. Ved årsskiftet 2009-2010 er det vanskelig å se et endelig slutt punkt for forhandlingene, men i flere sammenhenger har utgangen av 2010 kommet opp som en mulig sluttdato. Dette gjelder bl.a. sluttkommunikatet fra ministerkonferansen i Genève i desember 2009, hvor det også heter at landene er enige om å bygge videre på den enigheten som allerede er oppnådd i forhandlingene.

Doha-runden i WTO har ikke vært noe dominerende politisk spørsmål i norsk politikk i perioden 2001 til 2009. Det er imidlertid klart at landbrukspolitikken i økende grad har blitt påvirket av den fremgangen som forhandlingene har hatt i Genève. Det er likevel den gjeldende WTO-avtalen som har satt mest direkte preg på virkemiddelbruken i landbrukspolitikken de siste årene. Det er særlig de betydelige endringene som er gjennomført i målprissystemet som har omfattende konsekvenser. Dette er et virkemiddel som har vært en av bærebjelkene i norsk landbrukspolitikk siden 1950.

Avslutningsvis er det mulig å trekke noen konklusjoner om WTO-forhandlingenes innflytelse på norsk politikk:

WTO-forhandlingene i norsk innenrikspolitik: Jordbruksforhandlingene har utgjort en viktig ramme for norsk tilpasning til WTO i perioden 2001 til 2009. Det har vært mindre og gradvise endringer kombinert med enkelte større grep. Stoltenberg I- og Bondevik II-regjeringene brukte stramme økonomiske rammer for i noen grad å redusere støttenivået til næringen. Stoltenberg II-regjeringen endret målprissystemet for å gjøre landbruksoverføringene mer tilpasset retningslinjene fra WTO. De to siste regjeringene har også hatt ”grønnvasking” av virkemidler og økning i jordbrukets skattefradrag som elementer i en forsiktig WTO-tilpasning. Til tross for at det har vært et uttalt mål å utsette tilpasningene til etter Doha-avtalen er på plass, har det skjedd viktige ting i denne perioden. I den sammenheng er det de landbrukspolitiske institusjonene som har vært viktigst når det gjelder å utforme tilpasningstiltakene. Det har derfor blitt etablert enighet om de reformene som har blitt gjennomført. Vi har også sett at det har vært latente partipolitiske konfliktlinjer i denne perioden, men sammensetningen av de to siste koalisjonsregjeringene, og den derav følgende innflytelsen til Sp og Kr, har hittil begrenset konfliktnivået.

WTO-forhandlingene som norsk utenrikspolitikk: Norske myndigheter har søkt å forfølge tre interesser internasjonalt. For det første har de norske regjeringene uttrykt aktiv støtte til de internasjonale handelspolitiske institusjonene. Dette har skjedd ved at en i perioder har søkt å være en pådriver for at forhandlingene skal sluttføres. For det andre har vi sett at de defensive landbruksinteressene har blitt prioritert fra norsk side i Doha-forhandlingene. De siste årene har Norge både gjort innrømmelser i hvor store endringer som kan gjennomføres og fått gjennomslag for særordninger som kan sikre et nasjonalt handlingsrom også etter at forhandlingene er sluttført. For det tredje har norske myndigheter i noen grad prioritert ned de offensive fiskeriinteressene, men denne næringen har blitt kompensert gjennom handelspolitiske tiltak, som laksesaken i WTO og frihandelsavtaler gjennom EFTA.

Det endelige utfallet av Doha-runden er enda ikke klart. Det er imidlertid mye som allerede nå tyder på at de negative konsekvensene for det tradisjonelle norske landbruket kan bli betydelige. Utfordringen for næringen er å få kompensasjon gjennom nye statlig finansierte, WTO-legale virkemidler. Hittil har de landbrukspolitiske institusjonene vært robuste og velfungerende i forhold til å stå for tilpasninger i virkemidler. Fiskeri- og havbruksnæringen vil få mindre, men positive effekter av en avtale, men dette vil neppe ha stor innflytelse på eventuelle politiske konflikter rundt avtaleteksten.

8 Referanser

- Almås, Reidar (2002): *Fra bondesamfunn til bioindustri: 1920-2000*. Bind IV i Norges Landbrukshistorie. Oslo: Samlaget.
- Anderson, Kym (1998): Perspektiver på WTOs fremtid. I Arne Melchior og Victor N. Norman (red.): *Fra GATT til WTO – Handelspolitiske utfordringer ved GATTs 50-årsjubileum*. Oslo: Norsk utenrikspolitisk institutt.
- Blustein, Paul (2009): *Misadventures of the most favored nations*. New York: Public Affairs.
- Brunstad, Rolf Jens (2006): WTO og norsk jordbruk: Liv laga eller kroken på døra? *Økonomisk forum* nr. 1 2006: 37 – 47.
- Christensen, Tom og Lægreid, Per (red.) (2001): *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practices*. Aldershot: Ashgate.
- Daugbjerg, Carsten (2008): Ideas in Two-Level Games: The EC-US Dispute Over Agriculture in the GATT Uruguay Round. *Comparative Political Studies*, Vol. 41 (9): 1266-1289.
- Egeberg, Morten, Olsen, Johan P. og Sætren, Harald (1978): Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat. I Johan P. Olsen (red.): *Politisk organisering*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Elliot, Kimberly Ann (2006): *Delivering on Doha: Farm Trade and the Poor*. Washington: Centre for Global Development.
- Farsund, Arild Aurvåg (2002): Fra forhandlingsbordet til stortingssalen – jordbruksoppgjørene i 1998-2000. I Hilmar Rommetvedt (red.): *Matmakt – Politikk, forhandling, marked*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Farsund, Arild Aurvåg (2004): *Stabilitet og endring i norsk landbrukspolitikk: En studie av parlamentariske beslutningsprosesser og korporative forhandlingsprosesser*. Dr. Polit. Avhandling Institutt for Administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen. Stavanger: Rapport RF – 2004/072.
- Hernes, Hans Kristian (1999): *Forhandlingsmakt eller argumentasjonsbyrde? En analyse av Hovedavtalen for fiskerinæringen og utviklingen av fiskeristøtten*. Doktoravhandling, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- Holm, Petter (1995): The Dynamics of Institutionalization: Transformation Processes in Norwegian Fisheries. *Administrative Science Quarterly*, 40: 398-422.
- Ismail, Faizel, (2009): An assessment of the WTO Doha Round July-December 2008 collapse. In *World Trade Review*, vol. 8 (4): 579-605.
- Kjesbu, Erland, Liabø, Lars og Ivar Pettersen (2005): *Norsk laksenærings konkurransevne: En komparativ analyse av politiske rammevilkår i Chile og Norge*. Oslo: NILF-rapport 2005-3.
- Knutsen, Heidi (red.) (2008): *Utsyn over norsk landbruk: Tilstand og utviklingstrekk 2008*. Oslo: NILF.
- Langhelle, Oluf (2001): *WTO-forhandlingene – et utenrikspolitisk møtested for norsk innenrikspolitikk? Avveiningen mellom landbrukets defensive og fiskerinæringens offensive interesser*. Stavanger: RF – Rapport 2001/232
- Langhelle, Oluf (2005): *WTO-forhandlingene: Norske fiskeri- og landbruksinteresser i skyggen av utviklingslandene*. Stavanger: RF – Rapport 2005/088.
- Langhelle, Oluf, og Rommetvedt, Hilmar (2004): The role of parliament in international relations and WTO negotiations: the case of Norway. *World Trade Review*, 3: 2: 189-223.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.

- Melchior, Arne (2006): *WTO-forhandlingene om markedsadgang for industrivarer og fisk (NAMA)*. Oslo: NUPI Arbeidsnotat nr. 698.
- Mittenzwei, Klaus og Nersten, Nils Kristian (2004): *Scenarier for norsk landbruk og landbrukspolitikk med vekt på WTO: Konsekvensanalyse med JORDMOD*. Oslo: NILF notat 2004 – 16.
- Mittenzwei, Klaus, Rustad, Lars Johan og Bøe, Erik (2009): Effekter av en omlegging av virkemiddelbruken i norsk jordbruk. En analyse basert på Jordmod og referansebrukene. Oslo: NILF Diskusjonsnotat nr. 1 2009.
- Nordlund, Anders (red.) (2009): *Mat og industri. Status og utvikling i norsk matindustri*. Oslo: Rapport fra NILF.
- OECD (2007): *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2007*.
- Olsen, Johan P., Roness, Paul, og Sætren, Harald (1982): Norway: Still Peaceful Coexistence and Revolution in Slow Motion? In J. Richardson, (red.) (1982): *Policy Styles in Western Europe*. London: George Allen and Unwin.
- Peters, B. Guy (1999): *Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism"*. London og New York: Pinter.
- Prestegard, Sjur Spildo, Mittenzwei, Klaus og Lie, Sven Arne (2008): Internasjonale rammebetingelser for norsk landbruk. I Heidi Knutsen (red.): *Utsyn over norsk landbruk: Tilstand og utviklingstrekk 2008*. Oslo: NILF.
- Richardson, J. (red.) (1982): *Policy Styles in Western Europe*. London: George Allen and Unwin.
- Rogstad, Berit (red.) (2005): *Utsyn over norsk landbruk*. Oslo: NILF.
- Rokkan, Stein (1987) *Stat, nasjon og klasse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rustad, Lars Johan (red.) (2008): *Matsektoren i Norge og EU: Status og utviklingstrekk*. Oslo: NILF-rapport 2008-5.
- Scharpf, Fritz W. (1997): *Games real actors play. Actor-centered Institutionalism in Policy research*. Boulder: Westview Press.
- Sivertsen, Arne (1998): Om Verdens handelsorganisasjon. I Arne Melchior og Victor N. Norman (red.): *Fra GATT til WTO – Handelspolitiske utfordringer ved GATTs 50-årsjubileum*. Oslo: Norsk utenrikspolitisk institutt.
- Søyland, Viil, Forsell, Leif og Nersten, Nils Kristian (2002): *Fola 2002: Landbrukspolitikk*. Oslo: NILF-rapport 2002-1.
- Vederhus, Alf (2007): *Forsøk på å flytte en koloss: De norske medlemskapsforhandlingene med EU på landbruksområdet i 1993-94*. Oslo: NILF-rapport 2007 – 1.
- Veggeland, Frode (1999): *WTO og EU som rammer for norsk matpolitikk*. Oslo: Arena Working papers, 99/44.
- Veggeland, Frode (2001): Norsk landbrukspolitikk – nye rammer. I Bengt Sofus Tranøy og Øyvind Østerud (red.): *Mot et globalisert Norge?* Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Veggeland, Frode (2002): Matpolitikken internasjonale rammebetingelser. I Hilmar Rommetvedt (red.): *Matmakt: Politikk, forhandling, marked*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Veggeland, Frode (2004): *Internasjonalisering og styring av matpolitikk. Institusjoners betydning for statens atferd og politikk*. Dr. polit. Avhandling, Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Offentlige dokumenter

NOU 1991: 1a: *Norsk landbrukspolitikk: Utfordringer, mål og virkemidler. Sammendrag*.

- NOU 1991: 1b: *Norsk landbrukspolitikk: Utfordringer, mål og virkemidler. Hovedinnstilling.*
- NOU 1991: 1c: *Norsk landbrukspolitikk: Utfordringer, mål og virkemidler. Vedlegg.*
- St.meld. nr. 19 (1999-2000): *Om norsk landbruk og matproduksjon.*
- St.meld. nr. 19 (2004-2005) *Marin næringsutvikling.*
- St.meld. nr. 15 (2008-2009): *Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk.*
- St.prp. nr. 8 (1992-1993): *Landbruk i utvikling.*
- St.prp. nr. 65 (1993-94): *Om resultatet av Uruguay-runden (1986-1993).*
- St.prp. nr. 92 (2000-2001): *Om jordbruksoppjøret i 2001 – endringer i statsbudsjettet for 2001 m.m.*
- St.prp. nr. 65 (2001-2002): *Om jordbruksoppjøret i 2002 – endringer i statsbudsjettet for 2002 m.m.*
- St.prp. nr. 70 (2002-2003): *Om jordbruksoppjøret i 2003 – endringer i statsbudsjettet for 2003 m.m.*
- St.prp. nr. 66 (2003-2004): *Om jordbruksoppjøret i 2004 – endringer i statsbudsjettet for 2004 m.m.*
- St.prp. nr. 66 (2004-2005): *Om jordbruksoppjøret i 2005 – endringer i statsbudsjettet for 2005 m.m.*
- St.prp. nr. 68 (2005-2006): *Om jordbruksoppjøret i 2006 – endringer i statsbudsjettet for 2006 m.m.*
- St.prp. nr. 77 (2006-2007): *Om jordbruksoppjøret i 2007 – endringer i statsbudsjettet for 2007 m.m.*
- St. prp. Nr. 69 (2007-2008): *Om jordbruksoppjøret i 2008 – endringer i statsbudsjettet for 2008 m.m.*
- St.prp. nr. 75 (2008-2009): *Om jordbruksoppjøret i 2009 – endringer i statsbudsjettet for 2009 m.m.*
- Innst. S. nr. 345 (2000-2001): *Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppjøret 2001.*
- Innst. S. nr. 250 (2001-2002): *Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppjøret 2002.*
- Innst. S. nr. 288 (2002-2003): *Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppjøret 2003.*
- Innst. S. nr. 260 (2003-2004): *Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppjøret 2004.*
- Innst. S. nr. 263 (2004-2005): *Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppjøret 2005.*
- Innst. S. nr. 236 (2005-2006): *Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppjøret 2006.*
- Innst. S. nr. 285 (2006-2007): *Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppjøret 2007.*
- Innst. S. nr. 320 (2007-2008): *Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppjøret 2008.*
- Innst. S. nr. 375 (2008-2009): *Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppjøret 2009.*
- Landbruksdepartementet (2009): *Rapport fra arbeidsgruppe om markedsordningene for kjøtt og melk.*

Dokumenter fra Jordbruksoppjørene

- Norges Bondelag (2007): *Krav til ramme og fordeling ved jordbruksforhandlingene i 2007.*
- Norges Bondelag (2008): *Krav til ramme og fordeling ved jordbruksforhandlingene i 2008.*
- Norges Bondelag (2008): *Krav til ramme og fordeling ved justeringsforhandlingene i 2008.*
- Norges Bondelag (2009): *Krav til ramme og fordeling ved jordbruksforhandlingene i 2009.*
- Statens forhandlingsutvalg (2007): *Statens tilbud i jordbruksforhandlingene 2007.*
- Statens forhandlingsutvalg (2008): *Statens tilbud i jordbruksforhandlingene 2008.*
- Statens forhandlingsutvalg (2008): *Statens tilbud i justeringsforhandlingene 2008.*
- Statens forhandlingsutvalg (2009): *Statens tilbud i jordbruksforhandlingene 2009.*

Medieoppslag

- Bridges Daily Update nr. 4, 03.12 2009.

Bridges Weekly nr. 15, 29.04 2009.

Bridges Weekly nr. 21, 10.06 2009.

Bridges Weekly nr. 33 30.09 2009.

Nationen 7. august 2006.

Nationen 7. januar 2007.

Nationen 22. mars 2007.

Nationen 18. april 2007.

Nationen 20. april 2007.

Nationen 4. juni 2007.

Nationen 13. mars 2008.

Nationen 1. april 2008.

Nationen 3. april 2008.

Nationen 17. april 2008.

Nationen 6. mai 2008.

Nationen 24. juli 2008.

Nationen 25. juli 2008.

Nationen 25. oktober 2008.

Nationen 27. november 2008.

Nationen 15. januar 2009.

Nationen 19. februar 2009.

Nationen 23. februar 2009.

Nationen 5. mars 2009.

Nationen 6. juni 2009.

Intervjuer i EU Kommisjonen i Brussel

Dennis Redonnet, DG Trade – 30. januar 2008.

Eric Peters, DG Trade – 30. januar 2008.

Jean Charles Van Eeckhaute, DG Trade – 30. januar 2008.

Peter Balas, DG Trade – 30. januar 2008.

Intervjuer i forvaltningen, Stortinget og interesseorganisasjoner i Oslo

Leif Forsell, Ekspedisjonssjef i Landbruks- og matdepartementet. 10. september 2008.

Dagfinn Sørli, Ekspedisjonssjef i Utenriksdepartementet. 10. september 2008.

Harald Andreassen, Nærings- og handelsdepartementet. 10. september 2008.

Dag Erling Stai, Avd. dir. i Fiskeri- og kystdepartementet. 10. september 2008.

Morten Høglund, medlem i Utenrikskomiteen – FrP. 11. september 2008.

Alf Ivar Samuelsen, medlem i Utenrikskomiteen – Sp. 11. september 2008.

Eli Reistad, nestleder Norges Bondelag. 11. september 2008.

Kristin Alnes og Trond Davidsen, Fiskeri og havbruksnæringens landsforening. 12. september 2008.

Aksel Nærstad, Utviklingsfondet. 12. september 2008.

Knut Sørli, NHO. 12. september 2008.

Magnus Bjørnsen, Fellesrådet for Afrika. 12. september 2008.

Intervjuer i handelsdelegasjoner i Genève

Eli Østebø Johansen – Ambassadør for Norge til WTO. 22. september 2008.

David Shark, Deputy Chief of Mission, USA. 23. september 2008.

Mothae A. Maruping, Ambassadør – Lesotho. 23. september 2008.

Paulo Estivallet de Mesquita, Brasil. 23. september 2008.

Ravi Bangar, Deputy Permanent Representative, India. 23. september 2008.

Henning Stirø, Den norske delegasjonen i Genève. 24. september 2008.

