



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

Oluf Langhelle

WTO-forhandlingene - et utenriks- politisk møtested for norsk innenrikspolitikk?

*- Avveiningen mellom landbrukets defensive og
fiskerinæringens offensive interesser*

RF Rapport 2001/232

Prosjektets tittel: Fiskernæringen, landbruket og WTO-
forhandlingene
Oppdragsgiver: Norges forskningsråd
Forskningsprogram: Marked og samfunn, Levekår, utvikling og
omstilling i landbruket

ISBN: 82-490-0145-1

Gradering: Åpen

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

Forord

Denne rapporten hadde ikke vært mulig å skrive uten omfattende hjelp og støtte fra en rekke institusjoner og personer. Norges forskningsråd har finansiert arbeidet med rapporten gjennom forskningsprogrammene *Marked og samfunn* og programmet *Levekår, utvikling og omstilling i landbruket*. Både Landbruksdepartementet, Fiskeridepartementet og Utenriksdepartementet har stilt opp på intervjuer, forespørsler og svart på mer eller mindre fornuftige spørsmål og henvendelser fra undertegnede. En spesiell takk går til Elin Østebø Johanssen og Håvard Elstrand i den norske delegasjonen i Geneve. De tok ikke bare godt imot oss, men organiserte også møter med representanter fra en rekke land og ansatte i WTO og gjorde oppholdet i Geneve til en lærerik og minnerik opplevelse.

En takk går også til de organisasjonene som behandles i rapporten. Organisasjonene har vært svært imøtekommande og hjelpsomme og mange har gitt tilbakemeldinger på en tidligere versjon av rapporten. En spesiell takk går også til Hans Robert Zuna i Arbeids- og Administrasjonsdepartementet og Frode Veggeland fra NILF som skaffet til veie og kjørte data fra departementsundersøkelsene, og Frode Veggeland som i tillegg ga verdifulle kommentarer til rapporten. Uten denne hjelpen hadde en viktig del av rapporten ikke vært mulig å gjennomføre.

En spesiell takk går også til mine to kollegaer ved RF-Rogalandforskning, Arild Farsund og Hilmar Rommetvedt som med sine kunnskaper, kommentarer og innspill til rapporten gjorde det lettere å se skogen for bare trær.

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

Stavanger, 16. oktober 2001


Oluf Langhelle

Innhold

1.0 Problemstilling.....	7
1.1 Bakgrunn – nye forhandlinger.....	8
1.2 De store linjene - globalisering og liberalisering	11
1.3 Et teoretisk rammeverk - innenrikspolitik som utenrikspolitik og utenrikspolitik som innenrikspolitik	16
2.0 På vei mot Seattle – Kartleggingen av sektorinteresser	22
2.1 Den norske forhandlingsposisjonen	24
2.2 Stortinget – betinget støtte til forhandlingsposisjonen.....	33
2.3 Foreløpige konklusjoner.....	36
3.0 Fiskeri og landbruk - næringspolitikk i endring	33
3.1 Landbrukspolitikken.....	33
3.2 Fiskeripolitikken.....	38
3.3 Foreløpige konklusjoner.....	43
4.0 Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet som næringens talsmenn?.....	45
4.1 Foreløpige konklusjoner:.....	55
5.0 Nærings- og interesseorganisasjonene og kampen om den globale virkelighet.....	58
5.1 Norsk Bonde- og Småbrukarlag (NBS).....	53
5.2 Norges Bondelag	56
5.3 Kjøttindustriens Fellesforening (KIFF).....	57
5.4 Næringsmiddelbedriftenes Landsforening (NBL).....	59
5.5 Fiskeriorganisasjonene	61
5.6 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO).....	65
5.7 Foreløpige konklusjoner:.....	73
6.0 Utenrikspolitik som innenrikspolitik eller innenrikspolitik som utenrikspolitik?.....	78
6.1 Utenrikspolitik som innenrikspolitik - det nasjonale “win-set” i landbruksforhandlingene	81
6.2 I skyggen av landbruket - det nasjonale “win-set” i mulige markedsadgangforhandlinger, inkludert fisk og fiskeprodukter.....	89
6.3 Et nytt forhandlingsmandat?	91

6.4 Utenrikspolitikk som innenrikspolitikk - betydningen av internasjonale “win-sets” og frykten for sakskoplinger	93
6.5 Avslutning	96
Vedlegg: Informanter.....	99
Bibliografi.....	100

International bargains are not simply about relations between nations. They are also about the distribution of costs and benefits among domestic groups and about domestic opinion divided on the best way of relating to the external environment (Evans, 1993:397).

Skillet mellom internasjonal og nasjonal politikk, eller med andre ord mellom utenriks- og innenrikspolitikk er lite. Og det er antakelig blitt mindre i 1990-årene enn det var for tjue-tredve år siden. Spissformulert kan vi si at all utenrikspolitikk er innenrikspolitikk. Dette gjelder antakelig den utenriksøkonomiske politikken mer enn andre deler av utenrikspolitikken. Det gjelder små land mer enn USA, og det kan gjelde enda mer i fremtiden enn det alt gjelder i dag (Hveem, 1994:11-12).

Nowhere is the interrelationship between domestic and international politics more evident than in trade policy-making (Goldstein, 1998:138).

1.0 Problemstilling

Denne rapporten retter søkelyset mot de *nasjonale* interessekonfliktene og politiske prosessene knyttet til de kommende (og pågående) forhandlingene i World Trade Organization (WTO). Rapporten beskriver således ulike interesser og de politiske prosessene knyttet til utarbeidelsen av de norske forhandlingsposisjonene, og konsentrerer seg om forholdet mellom det som betegnes norske offensive og defensive interesser i WTO-forhandlingene i skjæringspunktet mellom innenriks- og utenrikspolitikk.

Siktemålet er først og fremst å undersøke *hvordan fiskeri- og jordbruksinteressene blir ivarettatt i WTO-forhandlingene*. Utgangspunktet er en antakelse om at WTO-forhandlingene og utfallet av disse vil legge viktige føringer på utviklingen av ressursbaserte næringer som fiskeri og jordbruk og på valget av virkemidler i den offentlige politikken på disse områdene. De problemstillingene som vil bli belyst i denne rapporten kan grupperes i tre hovedkategorier:

- De forskjellige *interessene* i, og interesse-motsetningene mellom landbruks- og fiskerinæringene (inkludert så vel produksjon som videreforedling og handel).
- De ulike nasjonale og internasjonale *kanalene* for påvirkning av forhandlingene, og de ulike aktørenes arbeidsformer innenfor disse.
- Den *innflytelse* som ulike interesser og aktører får i forhold til den norske forhandlingsposisjonen.

En sentral interesse-motsetning i Norge går utvilsomt mellom fiskeri- og landbruksinteressene, hvor Norge sies å ha klare defensive interesser i forhold til landbruk, og klare offensive interesser i forhold til en videre liberalisering av handel med fisk og fiskeprodukter. Hvordan en skal veie ulike interesser opp mot hverandre og håndtere sprikende og, vil mange si, motstridende målsettinger har også stått sentralt i den norske debatten om forhandlingene i WTO. Som Utenriksminister Knut Vollebæk understreket 16. november 1999, står Norge “foran vanskelige avveininger og utfordringer” i disse forhandlingene.

De “vanskelige avveininger og utfordringer” Norge står foran analyseres i denne rapporten gjennom et fokus på ulike, men relaterte sider ved den norske

forhandlingsposisjonen. I neste avsnitt beskrives bakgrunnen for de nye forhandlingene og de store utviklingslinjene i form av globaliseringsprosesser og økt liberalisering av verdenshandelen. I del 1 utarbeides det en teoretisk tilnærming til problemstillingen. I del 2 beskrives den politiske prosessen fram til selve forhandlingsposisjonen, de norske forhandlingsposisjonene og Stortingets og de politiske partienes syn på forhandlingsposisjonen. I del 3 beskrives de viktigste endringene i landbruks- og fiskerinæringen de siste tyve årene med vekt på særtrekk, likhetstrekk, interesser og interessemotsetninger på tvers og innad i sektorene. I del 4 rettes søkelyset mot Fiskeridepartementet, Landbruksdepartementet og til en viss grad Utenriksdepartementets organisering av WTO-arbeidet. I del 5 rettes søkelyset mot organisasjonene innenfor landbruk og fiskeri; deres oppfatninger, posisjoner og arbeid for å påvirke den norske forhandlingsposisjonen. I del 6 trekkes trådene mellom den teoretiske tilnærmingen og de funn som gjøres i de foregående delene av rapporten. Del 6 drøfter spesielt nasjonale “win-set” i forhold til en mulig landbruksavtale og en avtale med økt markedsadgang for industrivarer, inkludert fisk og fiskeprodukter. Videre drøftes det i hvilken grad Norge opptre som “agent”, “hauk” eller “due” på de respektive forhandlingsområdene, og avslutningsvis drøftes noen problemer, utfordringer og muligheter en står overfor i de kommende forhandlingene og hvordan dette kan påvirke avveiningen mellom defensive og offensive interesser.

1.1 Bakgrunn – nye forhandlinger

World Trade Organization (WTO) ble opprettet 1.1. 1995 som et resultat av den 8. forhandlingsrunden innenfor GATT (General Agreement on Tariffs and Trade).¹ GATT er et avtaleverk som regulerer internasjonal handel og ble opprettet i 1947 av 23 land, deriblant Norge. Den åttende forhandlingsrunden innenfor GATT, den såkalte Uruguay-runden, startet i september 1986 i Punta-del-este i Uruguay, og ble formelt avsluttet under et ministermøte i Marakesh i Marokko 15. april 1994.² Resultatet ble det mest omfattende i GATTs historie. Mens de første syv forhandlingsrundene i realiteten dreide seg om handel med industrivarer åpnet Uruguay-runden (med USA i spissen) for forhandlinger på en rekke nye områder som handel med tjenester, landbruksvarer og handelsrelaterte aspekter ved immatrielle rettigheter og investeringer. Inkluderingen av disse områdene innebar at flere områder ble underlagt WTOs regelverk og tvisteløsningsorgan med klare regler og prosedyrer for å løse tvister medlemslandene imellom (St.prp. nr. 65, 1993-94, Hveem 1996, Jackson og Sykes 1997, Melchior og Norman 1998).

Foruten avtalen om å opprette WTO som organisasjon ble avtaleverket utvidet og inkluderer nå foruten landbruksavtalen, Generalavtalen for handelen med tjenester (GATS), avtalen om handelsrelaterte investeringer (TRIMs) og avtalen om immatrielle rettigheter (TRIPs) i tillegg til et 20 –talls større eller mindre avtaler, de fleste overført fra perioden før WTO ble opprettet, den såkalte GATT 47-perioden. Landbruksavtalen forpliktet Norge til gjennomføre omfattende endringer særlig på

1 Generalavtalen om tolltariffer og handel på norsk.

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

tre områder: (1) Markedsadgang (grensevern/importkvoter), (2) eksportstøtte og (3) nasjonal støtte (Prestegaard, 2000)³. For fisk og fiskeprodukter - som i WTO-sammenheng er klassifisert som industrivarer – ble det oppnådd moderate resultater med enkelte gode resultater for norsk fiskeindustri (St.prp. nr. 65, 1993-94).

Gjennom WTO-avtalen ble også u-landene integrert i det multilaterale handelssystemet. Mens 23 land opprettet GATT var det 111 land som deltok i forhandlingene i Uruguay-runden. Under GATT fra 1947 var det ingen fast organisasjon men et forhandlingssekretariat i Geneve. Med opprettelsen av WTO ble det etablert en fast organisasjon med en begrenset myndighet til å føre kontroll med de enkelte lands handelspolitikk (St.prp. nr. 65, 1993-94, Hveem 1994, 1996, Ahnliid 1998, Anderson 1998, Krueger 1998, Hovi og Underdal 2000).

I WTO føres det også mer eller mindre løpende “forhandlinger” innenfor de enkelte avtalene. Temaer og spørsmål det ikke er oppnådd enighet om, drøftes i ulike fora.⁴ I 1997 ble det avsluttet forhandlinger og inngått avtaler om tele- og finanssektoren og produkter innenfor informasjonsteknologi i WTO (Ahnliid, 1998). Den innebygde dagsorden i WTO (spesifisert i avtaleverket) forpliktet videre medlemslandene til å gjenoppta forhandlinger om liberalisering av handelen med tjenester, landbruksvarer, enkelte sider ved beskyttelse av immatrielle rettigheter (TRIPS) og investeringer (TRIMS) i år 2000 (WTO, 1999).⁵

En rekke medlemsland, deriblant Norge, ønsket at Ministerkonferansen i Seattle 30. november til 3. desember 1999 skulle danne utgangspunktet for en ny og omfattende forhandlingsrunde i WTO. Forsøket endte som kjent med sammenbrudd. Medlemslandene greide ikke å komme til enighet om et mandat for den neste forhandlingsrunden og heller ikke om hvilke områder som skal inkluderes i den såkalte “Millenniumrunden”. Demonstrasjoner, opptøyer og intern strid blant medlemslandene dominerte gatebildet i og mediabildene fra Seattle.

I landbruksavtalens Artikkel 20 forpliktet medlemslandene seg til “å innlede forhandlinger for å videreføre prosessen ett år før gjennomføringsperioden utløper” (St.prp. nr. 65, 1993-94:59). I mars 2000 startet derfor forberedelsene til nye forhandlinger på landbruk opp i Landbrukskomiteen i WTO i tråd med avtaleverket,

3 Disse behandles mer utførlig senere i rapporten.

4 På ulike ministerkonferanser er det blitt besluttet å innlede analyse – og utredningsarbeid knyttet til spørsmålene om multilaterale regler for handel og miljø (Marakesh 1994), handel og investeringer, handel og konkurranse, offentlige innkjøp (Singapore 1996), og elektronisk handel (Geneve 1998). I forkant av Ministerkonferansen i WTO, i Seattle 30. november til 3. desember 1999, ble det også fremmet forslag om forhandlinger på en rekke andre og også nye områder: industritoll, konkurranse, innsyn i offentlige innkjøp, handelsfasilitering med mer (Statsekretærgruppen for WTO, 1999).

5 I Artikkel 19 i tjenesteavtalen heter det for eksempel: ”*Artikkel XIX Forhandlinger om spesifikke forpliktelser* 1. For å oppfylle målsetningen i denne avtale, skal medlemmene ta del i suksessive forhandlingsrunder som skal påbegynnes senest fem år etter ikrafttredelsesdatoen for WTO-avtalen og deretter jevnlig, med sikte på å oppnå et gradvis høyere liberaliseringsnivå” (St.meld. nr. 65, 1993-94:392). Liknende formuleringer finnes i de andre avtalene som er del av den innebygde dagsorden.

trass i det mislykkede forsøket på å starte en ny bred forhandlingsrunde. Ytterligere markedsadgangsforhandlinger for industrivarer, inkludert fisk og fiskeprodukter, er derimot ikke en del av den innebygde dagsorden i GATT/WTO-avtalen og derfor avhengig av at slike forhandlinger blir inkludert i et eventuelt mandat for en ny forhandlingsrunde.

“Pisken” i landbruksforhandlingene utgjøres av den såkalte “fredsklausulen” formulert i Artikkel 13 i landbruksavtalen. Artikkel 13 regulerer forholdet mellom landbruksavtalen og andre avtaler i GATT/WTO og beskytter land som oppfyller forpliktelsene under landbruksavtalen mot straffetiltak eller beskyttelsestiltak (“Countervailing measures”) fra andre land, med utgangspunkt særlig i Avtalen om subsidier og utjevningsavgifter og Avtalen om beskyttelsestiltak (St.prp. nr. 65, 1993-94:56). Fredsklausulen utløper i slutten av 2003 og legger dermed et visst press på de videre forhandlingene på landbruksområdet. I den grad land med offensive interesser på landbruksområdet blir misfornøyde med resultatene i de videre landbruksforhandlingene kan en forvente en økning i handelskonflikter med utgangspunkt i landbruk. Flere land med defensive interesser i landbruksforhandlingene har derfor tatt til orde for at fredsklausulen bør forlenges⁶. India har foreslått at fredsklausulen bare forlenges for utviklingslandene del⁷. I dag står de i tillegg et 30 talls nye land og banker på døren til WTO, blant annet Russland (Ahnliid 1998, Anderson 1998, Hovi og Underdal 2000), mens Kina etter 15 års forhandlinger formelt blir tatt opp som medlem i WTO på neste ministerkonferanse (*Bridges Weekly Trade News Digest*, Vol. 5, No. 31, 2001).

Mens landbruksforhandlingene pågår er det ennå usikkert om de landene som ønsker det lykkes i forsøkene på få i stand en ny bred forhandlingsrunde. Neste ministerkonferanse skal avholdes i Qatars hovedstad Doha, 9. til 13. november 2001. Det er i første rekke utviklingslandene som har gått i mot en ny bred forhandlingsrunde. Videre er flere av landene som ønsker en ytterligere liberalisering på landbrukssektoren skeptiske til en ny bred forhandlingsrunde uten at det først er gjort vesentlig fremgang i de pågående jordbruksforhandlingene. Spørsmålet om en bred forhandlingsrunde er således i seg selv en integrert del av de pågående og videre forhandlingene i WTO enten det blir eller ikke blir en ny bred forhandlingsrunde.

Motstridende og kryssende interesser gjør seg imidlertid ikke bare gjeldende på tvers av landegrensene, men også innad i enkelte land. I Norge var og er det sterkt divergerende syn på (den framtidige) utviklingen av det globale handelssystemet under WTO. Den norske forhandlingsposisjonen ble således kritisert før, under og etter Ministerkonferansen fra flere hold: av miljøorganisasjoner, landbruksorganisasjoner og næringsorganisasjoner spesielt på fiskerisiden, og NHO sentralt. Den norske delegasjonen i Seattle bestod også av personer med høyst forskjellige interesser og høyst forskjellige oppfatninger av globalisering og en ytterligere liberalisering av handel i en ny forhandlingsrunde. Før vi redegjør nærmere for de teoretiske perspektivene i denne rapporten skal vi derfor si noe mer

6 Se EUs forslag (WTO 2000, G/AG/NG/W/90).

7 Se Indias forslag (WTO 2001, G/AG/NG/W/102). Canada har foreslått at fredsklausulen videreføres for subsidier i grønn boks (Canada, forslag WTO 2000, G/AG/NG/W/92). For en nærmere beskrivelse av subsidier i grønn boks, se del 3 i denne rapporten.

generelt om globalisering og liberalisering som bakgrunn for de problemstillingene vi her skal se nærmere på.

1.2 De store linjene - globalisering og liberalisering

Selv om det primære fokus i denne rapporten retter seg mot nasjonale prosesser og interesser, utgjør *internasjonale forhold og problemstillinger* den sentrale referanserammen for disse. Ett begrep blir ofte brukt til å beskrive de sentrale utviklingstrekkene i denne sammenheng, nemlig *globalisering*. Globalisering hevdes det, har de siste 10 årene i økende grad påvirket både fiskeri- og landbrukspolitikken i Norge. I St.meld. nr. 19 (1999-2000), *Om norsk landbruk og matproduksjon* argumenteres det for at handel og “globalisering øker” og internasjonale forhold “har økende betydning for landbruk og handel med matvarer”. I St.meld. nr. 51, (1997-1998), *Perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring* påpekes det at “økende internasjonalisering” og “globaliseringen av markedene” har “skjerpet konkurransen” i handelen med fisk.

Globaliseringsbegrepet brukes ofte til å betegne en økonomisk utvikling med økning i internasjonal handel, transnasjonal produksjon og internasjonale finansbevegelser som kjennetegn (Clark 1997, Hveem 1998, Østerud 1999, Tranøy og Østerud 2001). Begrepet er likevel flertydig og brukes også i en videre betydning. I en utvidet betydning innebærer globalisering ifølge Østerud (1999:11) at noe blir “verdensomspennende”, og “at politiske grenser får mindre betydning. Kontaktflatene mellom mennesker og kulturer blir større; ideer, kunnskaper, varer og tjenester sprer seg lettere; mulighetene blir flere for noen, mens andre får sitt livsrom innskrenket på grunn av konkurranse og utrygghet”.

I sin studie av globaliserings- og fragmenteringsprosesser i det 20. århundre argumenterer også Clarke (1997) for en utvidet forståelse av globalisering. Globalisering refererer ifølge Clarke til:

... diverse processes embracing political, social, economic, technological, and cultural change. They encapsulate the scope of the uniformity of political ideas and practices; the geographical extent of social interaction and reflexivity; the degree of integration of economic activities; the diffusion of technologies (information, communications, transport) which overcome the significance of space; and the extent of the dissemination of cultural symbols and significations. Given this diversity, no simple and straightforward definition can be offered ... Globalization, however, denotes movements in both the *intensity* and the *extent* of international interactions (Clarke, 1997:1).

Motsatsen til globalisering er for Clarke (1997) *fragmentering*. Utviklingen i det 20. århundre analyseres som en kamp mellom “the opposing forces of globalization and fragmentation” (Clarke, 1997:3), hvor disse sammenhengene er komplekse og tvetydige. Fragmentering defineres av Clarke på følgende måte:

Fragmentation is but shorthand for the opposite tendencies and has the same two dimensions: on the one hand it suggests disintegration, autarchy, unilateralism, closure, and isolation; on the other, the trend is towards nationalism or regionalism, spatial distension, separatism, and heterogeneity. These processes are not simply international, but occur at multiple levels, affecting commitments to

internationalism, patterns of regionalism, and even the very cohesion of states themselves (Clarke, 1997:2).

Problemet med å analyse fragmentering er dermed å avgjøre hva som er det relevante nivået og hvilket nivå det er tale om. Det at fragmentering kan opptre på ulike nivåer skaper det paradoks at en utvikling som kan tolkes som integrerende på et nivå kan virke fragmenterende på et annet. Eller som Rommetvedt (2000:130) konkluderer:

An increasing degree of pluralism seems to be an important aspect of the globalizing world at the beginning of the twenty-first century. It is a paradox, however, that the pluralization that occurs at the national level is paralleled by homogenization at the global level”.

Om staten fungerer som en drivkraft for homogenisering på det globale nivå er imidlertid et åpent (empirisk) spørsmål. Det er også mulig for staten å være en drivkraft for homogenisering innen enkelte sektorer men ikke i forhold til andre.

Tre forhold i Clarkes beskrivelse av globalisering er av spesiell interesse i denne sammenheng. For det første er det et viktig poeng at globaliseringsdebatter ofte har et normativt tilsnitt. Selv om globaliseringsforskning kan være en “objektiv” forskningsoppgave hvor en forsøker å avdekke globale sosiale, politiske og økonomiske utviklingstrekk, er det ofte vanskelig å holde “fakta” adskilt fra den større normative- og ideologiske kontekst de inngår i:

... the analysis of globalization tends often to be cast in a wider normative and ideological context which goes well beyond these [objective] parameters: this makes value judgements about economic growth, international stability, the spread of democratic practices, and the possible dangers of regionalism. These debates are not only about whether globalization might be taking place but about what it represents, and whether such a set of developments should be regarded as ‘progressive’ or not (Clarke, 1997:18)⁸.

Et annet poeng Clarke (1997) understreker er at globalisering primært er en *politisk* drevet prosess:

Acceptance of the fact that globalization is, at heart, a political process - both domestically and internationally – prevents us from succumbing to notions of globalization as a technical, and hence depoliticized, trend. Globalization has been shaped and carried forward by the most powerful states and for their own ends. It is therefore a tangible expression of the inequalities of the international system (Clarke, 1997:197).

Hveem (1998: 36) argumenterer likeledes for et analytisk skille mellom *ulike* prosesser som bidrar til økonomisk globalisering. Globalisering i økonomisk forstand innebærer “prosesser som åpner de nasjonale økonomiene eller gjør dem like”, og “omfatter så godt som hele verden. Det skjer når den økonomiske politikk og praksis blir den samme i alle land”, at “politikken konvergerer på grunn av press fra markedet, eller samordnes gjennom forhandlede avtaler”. Dette kan skje som følge av politikkdrevne, markedsdrevne og selskapsdrevne prosesser.

⁸ Se også Hveem (1996:20).

Politikkdrevne prosesser betegnes også som *internasjonalisering* og “innebærer at de politiske institusjoner, i praksis staten, ved lovgivning, og politiske vedtak åpner nasjonale økonomier for investeringer, samproduksjon og handel med utlandet” (Hveem, 1998:37). I likhet med Clarke, vektlegger Hveem globaliseringens politiske dimensjoner, og det synes å være et underliggende syn at markedsdrevne prosesser i realiteten er bestemt av politikkdrevne (internasjonaliserings)prosesser på globalt nivå⁹.

Det tredje poenget i Clarkes (1997) analyse av betydning i vår sammenheng er vektleggingen av globaliseringens *konsekvenser*, at globalisering skaper både vinnere og tapere (Clarke, 1997:18). Dette synet henger dels sammen med og kan ses som en konsekvens av det forrige, at globaliseringen er drevet frem av de store og mektige statene og derfor også uttrykker ulikhetene i det internasjonale samfunn¹⁰. Men det knyttes også spesifikt til internasjonale *forhandlinger* av Clarke (1997:197). De historiske svingningene mellom globalisering og fragmentering i det 20. århundre kan best forklares ifølge Clarke som et *samspill* mellom de overnevnte faktorer. Dette oppsummeres på følgende måte av Clarke (1997:201):

This oscillation ... is best understood as the complex interplay between attempts to construct international regulatory mechanisms (often supported by the most powerful states) and the domestic needs of the states, and state representatives, which are to be constrained by them. The states are the brokers or mediators between these international and domestic pressures and thus central to any understanding of the processes of globalization and fragmentation.

Globaliseringens konsekvenser reflekterer dermed “the political bargains struck by governments as they mediate between domestic and external pressures: this determines which social sectors will carry the heavy costs globalization imposes” (Clarke, 1997:201).

Det er med dette utgangspunktet vi skal se nærmere på de interne interessekonfliktene og politiske prosessene i Norge knyttet til forhandlingene i WTO. Ut fra Clarkes (1997) forståelse er det for det første å forvente at det er store forskjeller nasjonalt (og globalt) i synet på hvilken vei og i hvilken form det internasjonale handelssystemet og WTO bør utvikle seg. Likeledes utspiller det seg ikke bare en internasjonal politisk kamp om disse spørsmålene, men også i høyeste grad en nasjonal politisk kamp om det framtidige (ønskelige) handelsregime. Således inngår ulike posisjoner i forhold til WTO (og globalisering) i en større normativ og ideologisk kontekst.

For det andre er det det politiske system og staten som utgjør det sentrale nivå. Det er staten som gjennom politikere og embetsmenn i første rekke må forsøke å ivareta

9 Som Hveem (1998: 38) skriver om frigjøringen av kapitalbevegelser i 1970-årene: ” ... frigjøringen kan i noen grad tilskrives markedsforhold ... Men den er i første rekke et resultat av ideologisk og politisk endring. Det er i høy grad beslutninger av politiske myndigheter som ligger bak frigjøringen og bestemmer de former den har fått. Regjeringer har *villet*, ikke ganske enkelt bare måttet avregulere. Det er fordi det har foregått et ideologiskifte som betyr at de tror at endring av politikk er rett og riktig”.

10 Vi skal senere i rapporten problematisere dette synet.

nasjonale interesser i møte med andre lands interesser. I denne sammenheng kan ulike perspektiver legges til grunn for å forklare et lands posisjoner i internasjonale forhandlinger. Det har i studier av internasjonal politikk vært vanlig å se staten som en rasjonell enhetlig aktør med gitte preferanser (Allison 1971, Underdal 2000a, 2000b). Om staten makter å fremstå som en enhetlig aktør er i vår sammenheng et empirisk spørsmål som forsøkes besvart gjennom et fokus på nasjonale interessemotsetninger, ulike oppfatninger om hva “globalisering” er eller bør være, og hvordan disse oppfatningene spilles ut i prosessene knyttet til den norske forhandlingsposisjonen og WTO forhandlingene.

For det tredje er det klart at globalisering gjennom internasjonale forhandlinger og avtaler i økende grad får betydning for nasjonal politikk. Statskonsult (2000) konkluderer med at andelen rent nasjonalt motiverte lovendringer er redusert fra 99% i 1981 til 85% i 1999. Av de 15% av lovendringene som skyldes folkerettslige forpliktelser, knytter 56% seg til EØS-forpliktelser, 20% knytter seg til WTO-forpliktelser, mens 14% er FN-relaterte forpliktelser. De resterende lovendringene fordeler seg på ni ulike folkerettslige avtaler.¹¹ Konkrete eksempler er overgangen fra et mengdebasert til et tollbasert importvern i landbruket og opphevelsen av Tilvirkerloven av 1972 som regulerte annenhåndsomsetningen av fisk fram til 1992 (Veggeland 2001a, Jakobsen 1998).

Disse avtalene handler - om enn i ulik grad – også om hvordan fordeler og ulemper fordeles, ikke bare nasjonalt, men også internasjonalt. Ulike politikkområder må dermed i økende grad ses i lys av både ytre og indre faktorer. Jakobsen (1998) forklarer således liberaliseringen og dereguleringen av det norske fiskerisystemet i 1990-årene som et resultat av både indre og ytre press mot næringen. Indre press mot et reguleringsregime relateres til “forhold internt i produksjonssystemet og i den politiske reguleringen av dette”. Endring kan oppstå som et resultat av at eksisterende politiske rammebetingelser hemmer den økonomiske aktiviteten, eller ved endringer i de nasjonale politiske ideologier, som igjen kan utløses av ytre press (Jakobsen, 1998:7). Ytre press “kommer som en konsekvens av at den nasjonale økonomien må forstås som integrert i et globalt kapitalistisk system”. Nye internasjonale handelsavtaler kan skape økt press i forhold til det eksisterende reguleringsregimet, og de strukturerer i sterk grad de nasjonale reguleringsstiltakene (Jakobsen, 1998:44).

Økende internasjonalisering sies det, har svekket de nasjonale myndighetenes muligheter til å drive en selvstendig reguleringspolitikk både innenfor fiskeri- og landbrukssektoren. Det kan imidlertid også være slik at dette har vært en villet politikk, og dermed et resultat av både indre og ytre press. Jakobsen (1998:7) påpeker også at det er et “dynamisk samspill mellom indre og ytre press”, uten at dette perspektivet forfølges spesifikt. I vår sammenheng er det kanskje nettopp *samspillet* mellom det indre og ytre press som er det mest interessante i forhold til *interessekonfliktene* nasjonalt – og internasjonalt. I det følgende skal vi derfor skissere en teoretisk tilnærming til problemstillingene vi her fokuserer på, nærmere bestemt samspillet mellom innenrikspolitikk og utenrikspolitikk. Vi skal gjøre dette

11 Trondal og Veggeland (1999:69) argumenter således for at det på 1990 tallet har skjedd en økende sammenblanding av innenrikspolitikk og utenrikspolitikk, hovedsakelig grunnet EØS avtalen. Samtidig som skillet mellom ”utenrikspolitikk” og ”innenrikspolitikk” er blitt mer uklart, er Stortingets frihet i økende grad begrenset av internasjonale avtaler. Se også Veggeland (2001a).

med utgangspunkt i teorier som i første rekke sikter mot å forklare *utenrikspolitikk*. I vår sammenheng derimot, er siktemålet mer rettet mot det å forklare *innenrikspolitikk*. Vi skal derfor kombinere perspektivene til Robert D. Putnam, Helen V. Milner og Andrew Moravcsik. Disse presenteres i neste avsnitt.

1.3 Et teoretisk rammeverk - innenrikspolitikk som utenrikspolitikk og utenrikspolitikk som innenrikspolitikk

Et inntak til samspillet mellom nasjonale og internasjonale politiske prosesser er *forhandlinger* om internasjonale avtaler. Robert D. Putnam (1988) argumenterer i sin banebrytende artikkel “Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games” for at staten i forhold til forhandlinger om internasjonale avtaler i mange (om ikke de fleste) tilfeller *ikke* kan ses som en enhetlig aktør. Innenrikspolitikk og utenrikspolitikk er i internasjonale forhandlinger ubønnhørlig knyttet sammen og påvirker hverandre på ulike måter.

Putnams (1988) hovedargument er at “the politics of international negotiations” bør forstås som et to-nivå-spill. Dette i motsetning til det han kaller “Second Image” hvor internasjonale virkninger forklares ut fra rent innenrikspolitisk årsaker, eller det han kaller “Second Image Reversed”, hvor internasjonale årsaker gir innenrikspolitiske konsekvenser.¹² I stedet, argumenterer Putnam, bør internasjonale forhandlinger ses i følgende perspektiv:

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

Putnam skiller analytisk mellom to faser i denne prosessen. Den første kaller han Nivå I, forhandlinger mellom de nasjonale forhandlingsdelegasjoner. Den andre fasen, Nivå II, består av drøftinger innenfor de respektive lovgivende forsamlinger om hvorvidt en skal ratifisere avtalen eller ikke. Putnams poeng er ikke at dette analytiske skillet nødvendigvis gir et riktig deskriptivt bilde av hendelsesforløpet i internasjonale forhandlinger. Det er *samspillet* mellom disse nivåene som er det sentrale for Putnam:

In practice, expectational effects will be quite important. There are likely to be prior consultations and bargaining at level II to hammer out an initial position for the level I negotiations. Conversely, the need for level II ratification is certain to affect the level I bargaining. In fact, expectations of rejection at level II may abort negotiations at level I without any formal action at level II (Putnam, 1988:436).

Et viktig poeng for Putnam er at et stort overlapp mellom mulige utfall av forhandlingene og mulighetene for å oppnå den nødvendige oppslutningen for ratifisering nasjonalt, kan øke og mulighetene for en avtale på Nivå I. Putnam kaller dette “win-sets” og kan mer formelt defineres på følgende måte:

¹² Se også Hveem (1994:12:36).

Each state is assumed to have a “win-set” defined as the set of potential agreements that would be ratified by domestic constituencies in a straight up-or-down vote against the status quo of “no agreement”. With increases in the benefits of an agreement or the costs of no agreement, the win-set expands. The statesman acts as the agent for the polity, but is constrained only by the win-set – that is, by the nature of the agreements that the domestic polity would ratify (Moravcsik, 1993:23)¹³.

Med stort overlapp, det Putnam kaller “larger win-sets”, er det åpenbart at det er mange avtaler som har muligheten til å bli ratifisert fordi det er mange mulige utfall som vil kunne få den nødvendige oppslutningen nasjonalt. Like fullt vil forekomsten av et stort “win-set” kunne *svekke* et lands forhandlingsposisjon, ved at en risikerer at andre delegasjoner med lite nasjonalt handlingsrom møter en med følgende argumentasjon: “I’d like to accept your proposal, but I would never get it accepted at home” (Putnam, 1988:440). Av den grunn kan forekomsten av store “win-sets” også utgjøre et forhandlingstaktisk dilemma.

I hvilken grad det foreligger et “win-set” og i såfall hvor stort det er i norsk politikk, er spørsmål vi skal forsøke å besvare i denne rapporten. Selv om det politiske flertallet på Stortinget synes å både ønske og ville en rekke av de endringer som særlig landbrukssektoren står overfor, er det vanskelig å si eksakt hvor de politiske grensene går for hva en er villig til å akseptere. Samtidig må det understrekes at sannsynligheten for et norsk veto i WTO er svært liten. Som Putnam påpeker er “All-purpose support for international agreements” sannsynligvis større i små, mer avhengige land med åpne økonomier sammenliknet med for eksempel USA.¹⁴ For et lite land som Norge med relativt begrenset innflytelse i WTO er det derfor vanskelig å si om dette nødvendigvis svekker den norske forhandlingsposisjonen i de kommende forhandlingene. Argumentet om at et lite “win-set” gir forhandlingsfordeler har også fått liten empirisk støtte (Evans, Jacobsen, og Putnam 1993, Keohane og Milner 1996).

Den offentlige debatten omkring den norske forhandlingsposisjonen har i stor grad dreid seg om sprikende norske interesser, manglende, eller i noens øyne gale prioriteringer, og hvordan ulike interesser, næringer og andre spørsmål skal balanseres. For å analysere de ulike aktørenes innflytelse i forhold til den nasjonale forhandlingsposisjonen må en ifølge Putnam forankre dette i en teori om innenrikspolitik, makt og nasjonale preferanser: “Any testable two-level theory of international negotiations must be rooted in a theory of domestic politics, that is a

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

14 Som Hveem (1994:37) påpeker, spiller ikke skillet mellom små og store land noen stor rolle i Putnams to-nivåmodell. Skillet kan imidlertid i 1992 være viktigere enn det Putnam synes å mene. En kan ifølge Hveem anta at små land generelt sett og under ellers like vilkår vil måtte tilpasse seg det internasjonale systemets faktorer i større grad enn store land. I motsetning til store land kan ikke små land se bort fra internasjonale institusjoner og de begrensninger og forpliktelser disse rammene setter for den politiske beslutningsprosessen. Det kan likevel argumenteres for at tvisteløsningsmekanismen i WTO i økende grad forplikter og legger begrensninger også på store land.

theory about the power and preferences of the major actors at Level II” (Putnam, 1988:442). I det følgende skal vi derfor ta utgangspunkt i Helen V. Milners (1997) tilnærming til internasjonal politikk og fokus nettopp på “domestic politics”.

Helen V. Milner (1997) argumenterer i boken *Interests, Institutions, and Information. Domestic Politics and International Relations* for at innenrikspolitikk og internasjonal politikk ikke bare er sterkt knyttet sammen, men at innenrikspolitiske forhold i mange sammenhenger vil kunne forklare et lands utenrikspolitikk bedre enn trekk ved det internasjonale samfunn. I analyser av internasjonal politikk betraktes ofte staten som en enhetlig aktør som både er hierarkisk og sentralisert. Milner (1997) derimot argumenterer for at staten også i internasjonal sammenheng bør ses som polyarkisk:

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

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

De nasjonale aktørene: Med utgangspunkt i Milners (1997:12) perspektiv er de sentrale nasjonale aktørene i vår sammenheng regjeringen og de ulike departementene (sentralforvaltningen), stortingsflertallet og interesse- og næringsorganisasjonene. Det er disse aktørene som i tråd med Milner (1997:12) kan sies å “inhabit domestic politics”. Hvis preferansene til disse gruppene spriker, er det rimelig å forvente at det vil være *uenighet også om hva som utgjør nasjonale interesser* i de kommende forhandlingene (Milner, 1997:5:12:16). Og omvendt, jo mer homogene preferanser, jo *større enighet om hva som utgjør nasjonale interesser* i de kommende forhandlingene. Som Milner (1997:5) understreker: “The definition of the “national interest” becomes a central variable in this approach”. Dette er dermed et av de sentrale spørsmålene vi skal belyse videre i denne rapporten.

Hvordan politiske institusjoner fordeler makt mellom ulike nasjonale aktører: Ulike interesser skaper muligheter for så vel konflikter som allianser mellom ulike aktører. Disse foregår imidlertid innenfor en institusjonell ramme, det North (1990) i vid forstand kaller “the rules of the game in society”. Ulike interesse blir ivaretatt – i

større eller mindre grad – av Stortinget, ulike partier, departementer og nærings- og interesseorganisasjoner som handler innenfor en institusjonell ramme. To forhold er viktige i denne sammenheng. Det første er at Stortinget i de senere år har styrket sin stilling i forhold til regjeringen og forvaltningen (Rommetvedt 1995, 1998). Det andre er at interesseorganisasjoners politiske påvirkning har endret seg, delvis som et resultat av Stortingets styrkede stilling. Det har funnet sted en forskyvning av tyngdepunktet fra det som kan kalles en formalisert og institusjonalisert korporatisme til en mer uformell og svakere institusjonalisert lobbyisme. Stortinget er med andre ord blitt en mer sentral adressat for interesseorganisasjonenes påvirkningsarbeid (Klausen og Rommetvedt 1997, Christiansen og Rommetvedt 1999, Espeli 1999).

Disse endringene er viktige av flere grunner. Selv om det i utgangspunktet er regjeringen som er ansvarlig for gjennomføringen av internasjonale forhandlinger, er det grunn til å regne med at organisasjonene vil drive en utstrakt lobbyvirksomhet også overfor Stortinget. Dette har sammenheng med at regjeringen - særlig i dagens parlamentariske situasjon som en mindretallsregjering - må sørge for å få den nødvendige “ryggdekning” i Stortinget for forhandlingene, bl.a. gjennom konsultasjoner i den utvidede utenrikskomiteen.

Gjennom reformen i Stortingskomitesystemet høsten 1993 ble landbruks- og fiskerisakene samlet i den nye næringskomiteen. Denne organisatoriske endringen er også blitt tolket som et bevisste forsøk på å se ulike saksforhold i sammenheng og å bryte opp det som er blitt betegnet den segmenterte stat (Egeberg et al. 1978, Rommetvedt 1998). Flere har imidlertid argumentert for at segmenteringshypotesen enten er gal (Helland, 2000), eller i det minste sterkt overdrevet (Espeli, 1999). I denne sammenheng er de-segmenteringsproblematikken like fullt relevant. Selv om landbruket ofte fremheves som kroneksempelen på segmentering, har fiskerisektoren mange likhetstrekk med landbrukssektoren. Det at disse næringene nå er koblet sammen i en og samme komite på Stortinget kan medføre at Stortinget komme frem til posisjoner som er forskjellige fra de posisjoner som utvikles innenfor de enkelte sektorer i forhandlingssammenheng.

Tilgangen på og fordelingen av informasjon blant de ulike nasjonale aktørene: Dette er viktig ifølge Milner (1997) fordi mangelfull og ufullstendig informasjon kan føre til ineffektivitet og at noen oppnår politiske fordeler de ellers ikke ville hatt: “When all actors do not possess complete information about an issue – that is, when some possess private information unknown to others – this creates inefficiencies and political advantages” (Milner, 1997:20). I de fleste tilfeller i internasjonale forhandlinger vil den utøvende makt ha informasjonsfordeler i forhold til andre nasjonale aktører, men den behøver ikke ha det: “Where executives have much more information about foreign affairs than do other domestic actors, ceteris paribus, the unitary actor model becomes more relevant. An important caveat, however, is that this results largely depends on the political institutions in place” (Milner, 1997:21).

I denne sammenheng er det Stortinget som i utgangspunktet må regnes som “the less informed group”. I norsk sammenheng er regjeringens informasjonsplikt og konsultasjoner i den utvidete utenrikskomiteen noe som trekker i motsatt retning. Den viktigste løsningen på parlamentenes informasjonsproblem er likevel ifølge Milner (1997) nærings- og interesseorganisasjonenes rolle:

... the “solution” to the information problem of legislatures is to depend on informed interests groups. This attributes a relatively novel role to the interests

group. Rather than being just pressure groups who seeks to influence the policy choices that political actors make, interests groups act as information providers to political actors. They do not do this gratuitously but to influence policy. In doing so, however, they have unintended effects: they provide information to the legislature, making cooperation more likely, and change the terms of cooperative agreements (Milner, 1997:23).

Dette perspektivet kan også underbygges empirisk i norsk sammenheng. I en undersøkelse blant stortingsrepresentantene i 1995 svarte hele 91% av representantene at de fikk bedre tilgang på informasjon gjennom organisasjonenes lobbyvirksomhet. 81% av representantene svarte at lobbyvirksomheten ga dem bedre muligheter til å kontrollere regjeringen (Rommetvedt, 2002). For Milner (1997) er det dette dynamiske spillet mellom preferanser, institusjoner og informasjon som i stor grad er avgjørende for hvordan “the game between the domestic actors is played” (Milner, 1997:14).

Det er også et annet forhold som er viktig i vår sammenheng. Når staten ikke ses som en enhetlig aktør behøver heller ikke *regjeringen* ses som en enhetlig aktør. I prinsippet kan derfor regjeringen inneha alle de rollene eller kategoriene som “statsmannen” ifølge Moravcsik (1993:31) kan ikle seg i internasjonale forhandlinger i forhold til Stortinget:

The possible configurations can be divided into three categories: the statesman-as-agent, the statesman-as-dove, and the statesman as hawk. In the case of the “statesman-as-agent”, the statesman acceptability-set reflects the interests of the median domestic group and is encompassed by the domestic win-set. In the case of the “statesman-as-dove”, the acceptability-set lies at least outside the domestic win-set and closer to the opposing win-set. In the case of the “statesman as hawk”, the acceptability-set lies at least partially outside the domestic win-set, but further from the opposing win-set than the set of agreements ratifiable domestically (Moravcsik, 1993:31).

“Statsmannen” - i vår sammenheng regjeringen og ulike deler av regjeringen - kan i prinsippet spille ulike roller i ulike deler av forhandlingene. Det vil si at regjeringen (med tilhørende departementer) kan opptre i ulike roller som henholdsvis “agenter”, “hauker” og “duer” i forhold til stortingsflertallet i de internasjonale forhandlingene. Dette er særlig mulig hvis det føres sektorvise forhandlinger og disse ikke må avveies mot andre sektorer eller områder. I prinsippet er det dermed mulig for regjeringen å opptre som “hauk” i landbruksforhandlingene, som “agent” i spørsmålet om økt markedsadgang for industrivarer, inkludert fisk- og fiskeprodukter, og som “due” i spørsmålet om arbeidsstandarder, på en og samme tid.

Moravcsik (1993:32) beskriver videre de ulike strategier som de nasjonale aktørene kan benytte seg av for å påvirke forhandlingsprosessen. Regjering, Storting og andre nasjonale aktører har fire prinsipielle to-nivå strategier de kan forfølge. Disse er: (1) Å omforme det nasjonale “win-set”; (2) å omforme det internasjonale “win-set”; (3)

å bygge transnasjonale allianser; og (4) å underminere andre lands posisjoner¹⁵. Alle strategiene er i prinsippet åpne for alle nasjonale aktører. Videre er det verdt å påpeke en mulighet som faller utenfor overstående strategier. WTO som organisasjon synes i økende grad å åpne for innspill og konsultasjoner med organisasjoner i de kommende forhandlingene. Generaldirektør for WTO, Renato Ruggiero la 17.07.98 frem en plan for utvidet samarbeid med NGOer (Non-Governmental Organisations). Siden 1996 har også NGOer vært invitert både til ministerkonferanser og andre temakonferanser arrangert av WTO. Senest ble det arrangert et symposium for og med NGOer av WTO, 6.-7. juli 2001, hvor en rekke tema knyttet til en ny bred forhandlingsrunde ble drøftet. Det er således en mulighet for indirekte påvirkning av forhandlingene via organisasjonen WTO som ikke fanges opp av Moravcsik (1993). Denne muligheten bør imidlertid ikke overdrives.¹⁶ Ingen av strategiene er imidlertid gjensidig utelukkende. Det er derfor å forvente at alle kanaler tas i bruk i forhold til WTO-forhandlingene.

Med dette teoretiske utgangspunktet skal vi nå forsøke å besvare de spørsmål og problemstillinger som ble reist innledningsvis. Vi skal analysere forholdet mellom norske offensive og defensive interesser i skjæringspunktet mellom innenriks- og utenrikspolitikk i WTO-forhandlingene. Dette gjør vi gjennom å drøfte de forskjellige interessene i, og interesse-motsetningene mellom landbruks- og fiskerinæringen ved å fokusere på de nasjonale aktørenes preferanser og avstanden mellom dem. Videre beskrives og drøftes betydningen av de politiske institusjoner og kanaler for påvirkning. Tilgangen og fordelingen av informasjon blant de ulike nasjonale aktørene drøftes i mindre grad, men trekkes inn der det er relevant for problemstillingene, og knyttes i første rekke til spørsmålet om innflytelse på den norske forhandlingsposisjonen og i siste instans de internasjonale forhandlingene.

Neste del beskriver i korte trekk *prosessen* knyttet til utarbeidelsen av selve forhandlingsposisjonen. Deretter gjennomgås *innholdet* i den norske forhandlingsposisjonen slik den fremsto før Ministerkonferansen i Seattle og Stortingets og de politiske partienes vurderinger av denne.

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

16 Det bør likevel nevnes at WTO sekretariatet, inkludert Mike Moore, ble kritisert på denne konferansen for ikke å være nøytral i forhold til de ulike medlemslandenes posisjoner.

2.0 På vei mot Seattle – Kartleggingen av sektorinteresser

Med den innebygde agendaen og en rekke uavklarte spørsmål i slutfasen av Uruguay-runden lå det i kortene at det gikk mot videre forhandlinger på en rekke av de områder som falt utenfor Uruguay-runden. Det var allerede på dette tidspunktet klart at en rekke land ønsket å gjøre flere tema og områder til gjenstand for forhandlinger enn de som allerede var innbefattet i forhandlingene. Samtidig innebar opprettelsen av WTO som organisasjon og de avtalemessige resultatene fra Uruguay-runden en skjerpet form for permanens knyttet til den nasjonale- og internasjonale handelspolitikken, både gjennom implementering av gjeldende avtaler og også videre forhandlinger innenfor rammen av allerede eksisterende avtaler (Tenold og Nordvik 1998, Sivertsen 1998). Det ble også som en del av erfaringene fra Uruguay-runden en økende internasjonal erkjennelse av at forhandlingene hadde best sjanse for å lykkes hvis det ble forhandlet på et bredt spekter av områder hvor de fleste landene hadde noe å “vinne” i form av ytterligere liberalisering. Det lå dermed i kortene at mange ønsket en bred forhandlingsrunde når forhandlingene igjen skulle gjenopptas.

Med en mulig bred forhandlingsrunde som bakgrunn besluttet regjeringen Bondevik i april 1998 i god tid forut for Ministerkonferansen i Seattle å foreta en nærmere kartlegging og gjennomgang av de ulike norske interesser knyttet til de forestående forhandlingene. Dette arbeidet ble ledet av en statssekretærgruppe med deltakelse fra berørte departementer og fant sted i 10 interdepartementale arbeidsgrupper med deltakelse på embedsmannsnivå innenfor følgende områder: Tjenester, landbruk, immatrielle rettigheter (TRIPS), handel og miljø, handel og konkurranse, handel og investeringer, markedsadgang, elektronisk handel, offentlige innkjøp og arbeidsstandarder.

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

I denne sammenheng ble det innenfor de ulike arbeidsgruppene “konsultert med arbeids- og næringslivets organisasjoner og andre berørte organisasjoner”. Også under Uruguay-runden ble det opprettet referansegrupper på de enkelte forhandlingstemaene bestående av de mest berørte departementer og organisasjoner i næringslivet. Disse gruppene har i prinsippet vært åpne for deltakelse fra de som har ønsket det: “Gruppene har vært åpne i den forstand at interesserte organisasjoner som har uttrykt ønske om deltakelse, har blitt tatt opp som medlemmer” (St.prp. nr. 65, 1993-94:38).

Det ble også utvekslet informasjon gjennom WTO-utvalget som er et formelt organ med en bred representasjon av og nærings- og interesseorganisasjoner. Det rådgivende utvalg for multinasjonale handelsspørsmål (GATT-utvalget, senere

WTO-utvalget) ble opprettet ved kongelig resolusjon allerede 16.03.1979. I tillegg har Fiskeri- og Landbruksdepartementet uformelle “grupper” på WTO spørsmål, hvor de samme nærings- og interesseorganisasjonene er med. Det mest omfattende systemet av konsultasjonsorganer i WTO-sammenheng er likevel (naturlig nok) knyttet til Utenriksdepartementet, som har en rekke myndighetsutvalg og rådgivende utvalg med bred interesserepresentasjon.¹⁷

Resultatet av kartleggingsarbeidet ble at Statssekretærgruppen konkluderte med at Norge i det alt vesentlige har defensive interesser knyttet til landbruksforhandlingene.¹⁸ På de fleste andre områder konkluderes det med at Norge i hovedsak har offensive interesser. På noen områder ble det konkludert med at Norge har *betydelige* offensive interesser. Dette innbefattet skipsfart og skipsfartstilknyttede tjenester, offshore tjenester, teletjenester, IT-relaterte tjenester og miljøtjenester innenfor GATS . Videre omfatter dette en videre liberalisering av handelen med industrivarer, herunder spesielt fisk og fiskeprodukter. Statssekretærgruppen kom ikke med konklusjoner i forhold til omfanget og prinsippene for de videre forhandlingene, men ut fra de identifiserte interessene lå det i kortene at Norge ville være tjent med en bred rund.¹⁹

Statssekretærgruppens rapport fikk en noe blandet mottakelse. NHO gav i et brev til Utenriksdepartementet uttrykk for at industrien ble “noe ‘borte’” under omtalen av markedsadgang, og at næringsmiddelindustriens behov i liten grad var omtalt og behandlet under landbruksspørsmålene. Ellers uttrykte NHO glede over at “statssekretærutvalgets rapport foranlediget en beslutning hos Regjeringen om at Norge ønsker en bred forhandlingsrunde”. I det store og hele synes det imidlertid å være rimelig stor oppslutning innenfor de enkelte sektorene og områdene foran forhandlingene i de respektive næringsorganisasjonene. Kritikken fra NHO gikk først og fremst på vektlegningen av de defensive interessene knyttet til landbruk, med den generelle advarsel at dette kunne skape en “Policy mix” i prioriteringene som kunne bidra til økt polarisering i WTO ved at Norge plasserte seg i et ytterpunkt i landbruksforhandlingene (NHO, 1999b).

17 Vi kommer nærmere tilbake til departementenes organisering av WTO-arbeidet senere i rapporten.

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

19 I tillegg er det et poeng at mange og betydningsfulle land gikk inn for en bred runde. I rapporten knyttes følgende land til den uformelle ”friends of the round”-gruppen: EU, USA, Argentina, Australia, Chile, Hong Kong, Japan, Korea, Mexico, New Zealand, Singapore, Sveits, Thailand, Tsjekkia, Ungarn og Uruguay.

En bredt sammensatt delegasjon med representanter fra fagbevegelse, næringsorganisasjoner og miljø- og utviklingsorganisasjoner²⁰ ble sendt til Ministerkonferansen i Seattle. Det ble likevel noe støy om delegasjonen og dens representativitet. Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) (som er med i WTO-utvalget) kom ikke med i delegasjonen slik de selv ønsket. Organisasjonen ga i ettertid uttrykk for sterkt misnøye med at Norges Bondelag kom med i delegasjonen.

Ifølge *Dagens Næringsliv* kom Norges Bondelag “med etter en intens lobbyrunde og etter påtrykk fra blant annet sterke krefter innen Senterpartiet” (*Dagens Næringsliv*, 09. 12.1999). Sett i lys av at landbruk er en del av den innebygde dagsorden synes ikke dette særlig oppsiktsvekkende. Det ville være mer oppsiktsvekkende om landbruksorganisasjonene ikke var representert i delegasjonen. Likevel, med unntak av miljø- og utviklingsorganisasjonene (representert ved ForUM for Utvikling og Miljø), hadde Statssekretærgruppens arbeid en forholdsvis bred ryggdekning blant næringsorganisasjonene *innenfor* de enkelte sektorer og områder. Det synes også å ha vært en bred og åpen, men sektor- og temaorientert prosess som lå bak utarbeidelsen av den norske forhandlingsposisjonen. Med Statsekretærgruppens rapport som utgangspunkt la regjeringen Bondevik fram sin strategi for de kommende forhandlingene i Stortinget.

2.1 Den norske forhandlingsposisjonen

Utenriksminister Knut Vollebæk ga i løpet av 1999 tre orienteringer til Stortinget, to før Ministerkonferansen i Seattle og en etter. I den siste redegjørelsen før Seattle, 16. november 1999, ble den norske forhandlingsposisjonen oppsummert i to hovedmålsettinger:

Regjeringen har to hovedformål for de kommende forhandlingene. Det ene er å legge til rette for fortsatt vekst og verdiskapning i norsk næringsliv, gjennom et sterkt og bindende regelverk som gir forutsigbarhet i internasjonal handel. Det andre hovedmålet er å videreutvikle handelssystemet slik at det tar bedre hensyn til utviklingslandenes situasjon og til kvalitative aspekter ved handelen. Disse er knyttet til miljø, matsikkerhet, helse, forbruker- og distriktshensyn, foruten ivaretagelse av kulturelt mangfold (Vollebæk, 1999b).

I seg selv sier kanskje ikke disse generelle hovedmålene særlig mye, men de gir like fullt viktige signaler om de overordnede målsettinger Norge ønsket å flagge i forhandlingene. Forut for Ministerkonferansen i Seattle hadde Norge fremsatt 8

20 Miljø- og utviklingsorganisasjonene var representert ved Forum for Utvikling og Miljø (ForUM). ForUM er et nettverk av 60 bistands-, miljø- og solidaritetsorganisasjoner. ForUM ble opprettet for å samordne det norske ikke-statlige arbeidet for bærekraftig utvikling. Initiativet ble tatt etter FNs toppmøte om miljø og utvikling i Rio de Janeiro, 1992. ForUM er ment å fungere som et kontaktpunkt mellom norske og internasjonale organisasjoner som arbeider med miljø og utvikling. ForUM har en egen arbeidsgruppe på ”Handel og WTO”. Arbeidsgruppene i ForUM er åpne for deltagelse for representanter for ForUMs medlemsorganisasjoner og enkeltpersoner, og uttaler seg på vegne av arbeidsgruppen(e) og ikke ForUM som organisasjon.

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

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

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

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

Disse to forslagene dekket hovedinteressene på fiskerisiden og representerer Norges offensive interesser. Internasjonalt plasserte forslagene Norge som en pådriver for en ytterligere liberalisering.

På landbruksiden var utvilsomt forslagene mer kontroversielle og også mer komplekse. I forhold til landbruksforhandlingene er det to forhold som er viktige. Norge la som de andre landene Artikkel 20 i landbruksavtalen til grunn for de videre forhandlingene, men med særskilt vekt på artikkelens siste ledd og det som kalles "non-trade concerns" eller "spørsmål som ikke er forbundet med handel"²¹. Dette har Norge gjennom en årrekke har operasjonalisert gjennom konseptet om "det multifunksjonelle landbruket". I kortform beskrives det multifunksjonelle landbruket på følgende måte:

21 Artikkel 20 i landbruksavtalen har følgende ordlyd oversatt til norsk i St.meld. nr. 65 (1993-94:59): "Videreføring av reformprosessen. Medlemmene erkjenner at den langsiktige målsetningen om å foreta betydelige gradvise reduksjoner i støtte- og vernetiltakene, som vil føre til en grunnleggende reform, er en kontinuerlig prosess, og er enige om å innlede forhandlinger for å videreføre prosessen ett år før gjennomføringsperioden utløper, idet det tas hensyn til: a) erfaringene som så langt er høstet i forbindelse med gjennomføringen av reduksjonsforpliktelsene, b) reduksjonsforpliktelsenes innvirkning på verdenshandelen for jordbruksprodukter, c) spørsmål som ikke er forbundet med handel, spesiell og differensiert behandling av utviklingsmedlemsland samt målsetningen om å opprette en rettferdig og markedsorientert handelsordning for jordbruksprodukter og de øvrige målsetninger og spørsmål som er nevnt i innledningen til denne avtale, og d) hvilke andre forpliktelser som er nødvendige for å nå overnevnte langsiktige målsetninger."

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

Forslagene på landbrukssiden plasserte Norge i det ene ytterpunktet i landbruksforhandlingene sammen med EU, Japan, Korea og Sveits. Cairns-gruppen som arbeider for en ytterligere liberalisering av landbruksvarer og for at landbruksvarer i prinsippet skal behandles på lik linje som andre varer, utgjør den andre polen og er den viktigste forhandlingsmotparten på landbrukssiden.²²

Forslagene knyttet til handel og miljø er heller ikke ukontroversielle i WTO sammenheng. Da Uruguay-runden startet i 1986 stod ikke miljøspørsmål sentralt på dagsorden og kom derfor ikke med i mandatet for forhandlingene. Høsten 1991 startet imidlertid arbeidet innad i GATT. Eller retter sagt; en arbeidsgruppe som ble opprettet i 1972 og som ikke hadde møtt siden, ble gjeninnkalt. I 1994 ble det opprettet en underkomite på handel og miljø i GATT, og denne ble omgjort til Komiteen for handel og miljø samtidig som WTO ble opprettet i 1995 (St.prp. nr. 65, 1993-94).

“Bærekraftig utvikling” kom imidlertid med som målsetting i formålsparagrafen for WTO. Her heter det at WTO - i tillegg til målsettinger om å heve levestandarden, oppnå full sysselsetting, en høy og stigende realinntekt, økt produksjon og handel med varer og tjenester - også skal “muliggjøre en optimal utnyttelse av verdens ressurser i tråd med målsettingen om en bærekraftig utvikling” (St.meld. nr. 65, 1993-94). Norges forslag for de kommende forhandlingene representerer i realiteten posisjoner som Norge har inntatt i WTO siden første møte i Komiteen for handel og miljø. I forslaget heter det bl.a.:

ELEMENTS RELATING TO TRADE AND ENVIRONMENT PROPOSED FOR INCLUSION IN THE SEATTLE MINISTERIAL DECLARATION

Objectives/general principles governing all fields of negotiations:

- The responsiveness of the WTO system should be increased through integration of environmental concerns and by fostering cooperative action between WTO and other international organizations with a view to promoting sustainable development.

²² Cairns-gruppens sammensetning har endret seg noe og består nå av en gruppe på 16 landbruksvareeksporterende land som arbeider for en ytterligere liberalisering av handelen med landbruksvarer. Disse er: Argentina, Australia, Brasil, Canada, Chile, Columbia, Fiji, Filippinene, Indonesia, Malaysia, New Zeland, Paraguay, Sør-Afrika, Thailand, Ungarn og Uruguay (St.meld. nr. 65, 1993-94:3). I tillegg er Costa Rica, Bolivia og Guatemala potensielle medlemmer i gruppen. USA blir ofte knyttet til Cairns-gruppen men er ikke offisielt med (Johannessen, 1999). USA deltar likevel bl.a. som observatør på møter i Cairns-gruppen.

- The effects on sustainability of further liberalization/draft agreements should be considered and/or reviewed.
- International organizations such as UNEP, FAO, UNCTAD and ISO should, where relevant, be invited to attend meetings of negotiating bodies and to provide contributions.

Possible separate subjects for negotiations:

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

I tillegg til disse forslagene ønsket Norge at en Ministererklæring skulle inneholde referanser til målsettingen om en bærekraftig utvikling og Rio-prinsippene, spesielt føre-var-prinsippet, forurensere-betaler-prinsippet og retten-til-utvikling.

Like viktig for problemstillingen omkring defensive versus offensive interesser var regjeringens beslutning om å gå inn for en bred forhandlingsrunde og en samlet forhandlingspakke (“single undertaking”). En bred forhandlingsrunde innebærer som sagt at en åpner for forhandlinger på en rekke områder som ikke er en del av WTOs innebygde dagsorden. Strategien med en samlet forhandlingspakke ble beskrevet av Statsekretærgruppen for WTO på følgende måte:

... forhandlingene foregår i separate forhandlingsgrupper, og at det først er i helt siste runde når forhandlingene innen den enkelte forhandlingsgruppe har nådd et punkt hvor de ikke kommer videre, at eventuelle problematiske områder ses i sammenheng. Muligheten for trade-offs mellom enkelte vanskelige sektorer og det faktum at “nothing is agreed till everything is agreed” [“single undertaking”] gjør det vanskeligere for en enkelt aktør å forkaste forhandlingsresultatet som helhet på basis av problemer med deler av forhandlingsresultatet (Statsekretærgruppen for WTO, 1999)²³.

En bred forhandlingsrunde og en samlet forhandlingspakke er dermed (delvis) begrunnet ut fra hensynet til motstridende interesser. Ønsket om en bred forhandlingsrunde ble først formulert av EU og fikk tilslutning fra flere land som nå utgjør den såkalte “friends of the round”-gruppen (Statsekretærgruppen for WTO,

23 Alternativet til en bred runde beskrives av Statsekretærgruppen for WTO (1999:18) som sektorforhandlinger innenfor den innebygde dagsorden. At regjeringen gikk inn for en bred runde er ikke særlig overraskende i lys av den beskrivelse som gis av sektorforhandlinger: ”Sistnevnte forhandlingsmetode har vært prøvet i forbindelse med forhandlingene om liberalisering av skipsfartstjenester, basis telekom-tjenester, finansielle tjenester og handelen med informasjonsteknologiprodukter. Disse forhandlingene har avstedkommet noe forskjelligartede resultater. Erfaringene tilsier imidlertid at det er vanskelig for små land å få gjennomslag for sine interesser, og at det har vært færre politiske kostnader for de store forbundet med å forkaste et eventuelt forhandlingsresultat (jfr. USAs avisning av forhandlingsresultatet i skipsfartsforhandlingene).”

1999)²⁴. Vollebæk begrunnet i sin redegjørelse til Stortinget 25. mai 1999 ønsket om en bred forhandlingsrunde og en samlet forhandlingspakke på følgende måte:

Ivaretagelsen av omfattende norske interesser og hensynet til å fremme kvalitative aspekter ved handelen er grunnlaget for at regjeringen på basis av kartleggingsarbeidet nå går inn for at WTO innleder en bred forhandlingsrunde basert på vedtak av forhandlingsresultatet som en samlet forhandlingspakke. Dette er en holdning som er i tråd med det øvrige OECD-land, og en del sentrale utviklingsland, har inntatt ... samtidig som det gir en mulighet for å oppnå et utfall der utviklings- og industrilandenes interesser balanseres (Vollebæk, 1999a).

Implisitt i dette ligger imidlertid ikke bare en balansering av utviklings- og industrilandenes interesser, men (muligens) også en balansering av nasjonale interesser inkludert ulike *norske* interesser. I redegjørelsen 16. november 1999 påpekte Vollebæk at bredden og omfanget av norske interesser vil “kunne medføre vanskelige utfordringer og avveininger”. Hovedmålsettingen var ifølge Vollebæk likevel “å arbeide aktivt for en omfattende forhandlingsrunde, som ivaretar hele spekteret av norske interesser, både offensive og defensive” (Vollebæk, 1999b). Norge gikk med andre ord inn for å maksimere norske interesser, både defensive og offensive. Det ble derfor ikke foretatt avveininger på tvers av sektorer og en balansering av (potensielt motstridende) norske interesser i forkant av Ministerkonferansen i Seattle.

Standpunktet om å gå inn for en bred forhandlingsrunde og en kobling av forhandlingstemaene ble likevel av enkelte tolket som et nederlag for landbruket og daværende landbruksminister Kåre Gjønnes. Ifølge *Nationen* medførte dette at “et norsk veto ikke er et realistisk alternativ” (*Nationen*, 24.02.99), og at landbruket risikerer å “tape i hestehandelen” med “økt markedsadgang” for fisk (*Nationen*, 03.05.99). Slike vurderinger ble utvilsomt også gjort i Landbruksdepartementet, men det er ikke på det rene om Landbruksdepartementet sto sterkt på for å unngå en bred runde. Videre synes det å ha vært ulike oppfatninger om hvor viktig spørsmålet om en bred runde var for utfallet av landbruksforhandlingene. På Stortinget derimot, var det større bekymring for det motsatte – at vektleggingen av defensive interesser skulle gå på bekostning av Norges offensive interesser.

2.3 Stortinget – betinget støtte til forhandlingsposisjonen

Vollebæks redegjørelser om den norske forhandlingsposisjonen ble etterfulgt av tre debatter i Stortinget. Vollebæk oppsummerte den første debatten, 17. juni 1999, med

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

at “så vidt jeg kan bedømme” er det “bred enighet om regjeringens linje.”²⁵ I debatten ble likevel de norske posisjonene i landbruksforhandlingene kritisert av Frp (ved representanten Sissel Dagslet), og til en viss grad av Høyre (ved representanten Siri Frost Sterri), mens støtten fra AP ble gjort betinget (ved representanten Bjarne Håkon Hanssen).

Frp gikk inn for en “nedbygging av vernetiltak og støtteordninger”. Høyre beskrev Regjeringens posisjon som “i beste fall uklar, i verste fall urealistisk, når det gjelder hva vi kan forvente oss av gjennomslag på landbruksområdet”. Dette ble i første rekke begrunnet med hensynet til utviklingslandene og at “en rekke utviklingsland ønsker økt markedsadgang for sine jordbruksvarer”. Videre ble det påpekt at Artikkel 20 forplikter Norge til gradvis å redusere støtte- og vernetiltak, og at en derfor “må forventes å måtte gå lenger enn de eksisterende forpliktelser”.

Ap foretok den samme presiseringen i forhold til artikkel 20. Bjarne Håkon Hanssen kritiserte i tillegg det han betegnet som “Kommunaldepartementets landbrukspolitiske talsmann- Per Olaf Lundteigen”, som overfor avisen Tromsø hadde avvist “at WTO-runden kan brukes til å kutte i overføringene til landbruket”. Hanssen knyttet følgende kommentarer til dette:

Arbeiderpartiet forutsetter at det er utenriksministerens virkelighetsforståelse som ligger til grunn. Men det er merkelig at Regjeringen i denne situasjon i forbindelse med landbruksoppkjøret for 1999 øker støttenivået til norsk landbruk. I så måte går altså regjeringen feil vei i forhold til de forventninger utenriksministeren har til resultatet av den kommende WTO-runden. I neste omgang fører i så fall dette til at norsk landbruk må gjennom en brå og vanskelig omstilling, i stedet for den gradvise omlegging som var resultat av forrige runde. Dette er Arbeiderpartiet svært kritisk til”.²⁶

Bjarne Håkon Hanssen var nesten den eneste representanten som eksplisitt berørte problemstillingen knyttet til balanseringen av defensive og offensive interessergjennom følgende uttalelse²⁷:

Med i dette bildet hører også en bekymring knyttet til at Norge i forhold til verdenshandel med mat jo har både en offensiv og en defensiv strategi i den kommende WTO-runden. Når det gjelder fisk og fiskeprodukter, ønsker Norge at

25 På ett punkt var det likevel uenighet mellom Regjeringen og opposisjonen, nemlig i spørsmålet om et regelverk for investeringer skulle inkluderes som tema i de kommende forhandlingene. Både Ap og Høyre argumenterte for dette i debatten, mens Sp argumenterte mot. Opposisjonen var også klar over at Regjeringen var splittet i dette spørsmålet. V og KrF var for å inkludere investeringer, Sp i mot. Men også innad i partiene var det uenighet om å arbeide aktivt for å få investeringer på dagsorden i WTO.

26 Landbruksstøtten ble også økt våren 2001 da Bjarne Håkon Hanssen var landbruksminister.

27 Representanten Andre Kvakkestad fra Frp var også inne på problemstillingen i sitt innlegg: ”For et lite land med åpen økonomi er det svært risikabelt å legitimere restriksjoner og unntak basert på forhold som ikke har som mål en friere verdenshandel. En slik legitimering vil fort kunne slå kontra og ramme Norge og norske interesser på en lite hyggelig måte”. Likevel er det påfallende hvor lite oppmerksomhet denne problemstillingen var gjenstand for i den første Stortingsdebatten.

handelshindringer bygges ned, men på landbruksprodukter ønsker vi å bevare et høyt skjermingsnivå. Arbeiderpartiet vil understreke at det etter vår mening er viktig at Norge holder fast på ønsket om bedre handelsbetingelser for fisk og fiskeprodukter”.

Det er likevel påfallende ved debatten 17. juni 1999 hvor lite oppmerksomhet som vies fiskerisektoren. Kun representanten Rita Tveiten (Ap) tok opp fisk som eget tema: “I utenriksministeren si utgreiing til Stortinget 25. mai er fisk omtalt på to linjer. Eg håpar det ikkje er eit teikn på at fisk ikkje har høg prioritet frå norsk side i dei komande forhandlingane. Me har ikkje råd til å ta lett på fiskerisektoren når me forhandlar om bilaterale eller internasjonale avtalar, heller ikkje i dei komande WTO-forhandlingene.”

Om det i det store og hele var det stor oppslutning i Stortinget om den norske forhandlingsposisjonen 17. juni, var det likevel betydelige forskjeller mellom partiene. I Stortingsdebatten 23. november 1999 var situasjonen snudd og motsetningene større. Fisk og avveiningen mellom defensive og offensive interesser sto helt sentralt i debatten. Marit Nybakk (Ap) etterlyste en “overordnet nasjonal strategi for å sikre norske interesser når det gjelder norsk eksport, bl.a. av fiskeprodukter...”, og “en balanse mellom offensive og defensive krav”, uten at representanten trakk videre konklusjoner i forhold til hva dette eventuelt måtte innebære i forhold til forhandlingsposisjonen.

Fridtjof Frank Gundersen (Frp) var klarere i sine konklusjoner av hva en burde prioritere fra norsk side:

Vi bør ... i forhandlingene gå sterkt inn for lavere toll på foredlet fisk, selv om vi møter motstand i EU. En slik holdning fra Norges side vil imidlertid miste troverdighet dersom vi opprettholder vår proteksjonistiske landbrukspolitik ved hjelp av distriktpolitiske tiltak, produksjonssubsidier og høyere tollsatser. Jeg vil bare presisere at jeg tror Norges framtid som nasjon er langt mer knyttet til havet og fisk enn til landbruk. Landbruk er i lengden en tapt sak”.

Siri Frost Sterri (H) fulgte opp med at å “insistere så sterkt på defensive interesser er ensbetydende med å samle glødende kull på sitt eget hode, for å bruke et billedlig språk.” Johan J. Jacobsen (Sp) argumenterte for det motsatte syn: “Det må selvsagt være mulig å ivareta både offensive og defensive interesser i forbindelse med WTO-forhandlingene uten å sette disse næringene opp mot hverandre. Norge er for øvrig ikke det eneste land som har valgt en slik forhandlingsstrategi.”²⁸

Ivar Kristiansen (H) var også sterkt kritisk til regjeringens vektlegging av landbruket. Når landbrukets interesser skal veie tungt, “betyr dette ofte at andre norske interesser som fisk og industri veier mindre tungt ... Jeg synes det er rimelig at man fra Regjeringens side ikke fører en politikk som gjør at man utspiller seg helt, og at særstandpunktene skal få lov til å dominere i de kommende forhandlingene”.

28 Jacobsen understreket i et senere innlegg at Sp ”ser fullt ut det behovet vi har for å legge til rette for økt eksport, og vi deler den oppfatning at sett i et lengre tidsperspektiv, ligger det i eksportverdier langt større muligheter innenfor fisk og skaldyr enn når det gjelder landbruket. Men det er et flertall i denne sal som mener at landbruket i Norge har en del ytterligere oppgaver utover det å produsere mat. Det er et synspunkt som har bred dekning ...”.

Representanten stilte følgende spørsmål til landbruksminister Kåre Gjønnes (KrF): “Ser ikke landbruksministeren at konflikten mellom de norske krav til unntak for landbrukssektoren kan gå på bekostning av fiskerinæringens eksportinteresser?”. Kåre Gjønnes repliserte med følgende: “Jeg ville finne det, tror jeg, ganske urimelig om en regjering i dag skulle si at Norge er villig til å oppgi sine interesser, og defensive interesser på landbrukssiden, for eventuelt å prioritere andre områder”.

Igjen var det først og fremst representanten Rita Tveiten (Ap) som tok opp fiskerinæringen og dens vilkår, uten heller denne gangen å gå inn avveiningen mellom defensive og offensive interesser²⁹. Tveiten (Ap) koblet likevel de to næringene ved å ta til orde for å snakke om en “multifunksjonell fiskerinæring”, særlig begrunnet ut fra distriktpolitiske argumenter og målsettingen om å opprettholde bosetting i hele landet. Både Tveiten (Ap) og Kristiansen (H) etterlyste fiskeriministerens tilstedeværelse. Fiskeriministerens var imidlertid ifølge næringsminister Lars Sponheim (V) “i Brussel for å koordinere våre holdninger med EU nettopp foran WTO-forhandlingene”.

I sitt avslutningsinnlegg forholdt Vollebæk (KrF) seg eksplisitt til kritikken knyttet til (mangelen på) avveining mellom defensive og offensive interesser, og konkluderte med følgende:

Jeg tror det er viktig å gjenta at vi i den nåværende situasjonen er i ferd med å utarbeide et mandat og ikke de norske forhandlingsposisjonene på de ulike områdene. Og når vi skal utarbeide et mandat, og det er viktig at det blir bredest mulig, nettopp for å ivareta ikke bare våre egne interesser, men også andre lands interesser, og da kanskje ikke minst utviklingslandenes, noe som også har vært understreket her. Det betyr ikke at vi gir fra oss noe som helst.

I forhold til de overordnede målsettingene er Vollebæks svar dekkende. Likevel er det nærliggende å tolke de innspill til forhandlingene Norge faktisk hadde kommet med på dette tidspunkt, som forhandlingsposisjoner på de ulike områdene, om enn i en innledende fase.

2.4 Foreløpige konklusjoner

(1) Den overordnede norske forhandlingsstrategien synes klar på dette tidspunktet forut for Ministerkonferansen i Seattle: å kjøre alle norske interesser – både offensive og defensive – inn i forhandlingsprosessen for på den måten å øke sannsynligheten for et forhandlingsresultat som ville kunne ivareta flest mulig norske interesser. På et så tidlig tidspunkt i prosessen ønsket ikke Regjeringen å oppgi noen norske interesser og heller ikke å spekulere i hvilke mulige utfall som ville være akseptable/uakseptable for Regjering og Storting.

(2) I utgangspunktet skulle en kunne tro at de fleste partiene og også organisasjonene ville være fornøyd med forhandlingsposisjonen, siden de fikk gjennomslag for egne interesser på hver sine sektorer. Likevel må det sies å være vesentlige og relativt store uenigheter knyttet til forhandlingsposisjonen og særlig vektleggingen av

29 Også næringsminister Lars Sponheim (V) var inne på fiskerinæringens rammebetingelser.

landbrukets defensive interesser, selv om Vollebæk etter begge redegjørelsene fremholdt at det var “bred oppslutning” om Regjeringens hovedlinje.

(3) Kritikken mot posisjonene i landbruksforhandlingene begrunnes i hovedsak ut fra hensynet til de offensive interessene (særlig fiskeriinteressene). Det er likevel nærliggende å knytte dette til de relativt store forskjellene partiene imellom med hensyn til *hva* en legger i målsettingen om å sikre et “nasjonalt handlingsrom” i landbrukspolitikken, hvilke *konsekvenser* “det multifunksjonelle landbruket” har for spørsmålet om overføringer til landbruket, og også hvilke *forventninger* som er realistiske i forhold til den kommende forhandlingsrunden.

(4) Stortingsdebattene avdekker vesensforskjeller mellom landbruk og fisk på flere områder. De viktigste kan oppsummeres i følgende punkter: (a) Det er ingen uenighet blant partiene om fiskerinæringens offensive interesser i forbindelse med WTO-forhandlingene, mens uenigheten om landbrukspolitikken er relativt stor (uavhengig av WTO eller ikke). (b) Dette medfører at landbruket i aller høyeste grad er *politisert* og *politiseres* ytterligere som en følge av WTO-forhandlingene. Fiskerinæringen er (i denne sammenheng) ikke politisert i utgangspunktet, og i den grad den politiseres er det kun indirekte og da i relasjon til landbruksnæringen.³⁰

(c) Trass i enkeltstående forsøk på å politisere fiskerinæringen - som gjennom begrepet “den multifunksjonelle fiskerinæringen” – er det få forsøk på å sette fiskerinæringen inn i et større samfunnsperspektiv eller å drøfte eventuelle problemer knyttet til en liberalisering av handel med fisk og fiskeprodukter. Debatten om fisk blir i motsetning til landbrukspolitikken en debatt som utelukkende føres i et “markedspråk” hvor næringen ses i forhold til inntekts- og eksportpotensiale, og i liten grad det som i landbrukssammenheng kalles “spørsmål som ikke er forbundet med handel”.

Forskjellene mellom næringene kan også spores i den nasjonale politikken som har vært fulgt innenfor disse sektorene de senere årene. Vi skal derfor kort presentere de viktigste utviklingstrekkene innenfor fiskeri- og landbrukssektorene fram til opprettelsen av WTO i 1995 og de viktigste resultatene fra Uruguay-runden for norsk landbruks- og fiskeripolitikk.

30 Med ”politisering” menes her at det er partipolitisk uenighet om målsettinger og virkemidler i landbrukspolitikken og at dette slår inn i debattene om forhandlingsposisjonen i WTO.

3.0 Fiskeri og landbruk - næringspolitikk i endring

Både fiskeri- og landbrukspolitikken har uten tvil vært preget av store endringer de siste årene. Likevel er det store forskjellene mellom sektorene - både i graden av endring og innholdet i endringene. Vi skal i det følgende kort skissere de viktigste endringene i fiskeri- og landbrukspolitikken, delvis i lys av Knut Dahl Jacobsens klassiske studie fra 1965. Denne studien forsøkte å forklare hvorfor en rekke fellestrekk mellom sektorene likevel gir vidt forskjellige tilpasninger og løsninger.

Selv om Dahl Jacobsen påpeker at han ikke gir en uttømmende forklaring på disse forskjellene er det to forhold han drøfter som mulige forklaringsfaktorer: Fagutdannelsens sentrale plass i landbruket og etableringen av en offentlig fagetat på landbrukssiden, med en grunnleggende og dypt forankret klientorientering rettet mot klientens velferd. Begge deler manglet i stor grad på fiskerisiden og gjorde fiskeripolitikken langt mer åpen for innflytelse fra andre sektorer, med den konsekvens at fiskernes velferd ble underordnet andre sektorer og hensyn i statsforvaltningen³¹.

Begge næringene har likevel gjennom sine hovedavtaler vært godt integrert i det korporative systemet som ble bygget opp etter krigen. Forhandlingssystemet i landbruket ble opprettet i 1950 gjennom hovedavtalen mellom staten, Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag (Seip, 2001). I 1964 ble det inngått en liknende hovedavtale mellom staten og Norges Fiskarlag, med den forskjell at det for fiskerinæringen var ment som en midlertidig ordning (Hernes, 1999). Framstillingen nedenfor beskriver noen av de endringene i fiskeri- og landbrukspolitikken som er mest *relevante* i WTO sammenheng og de problemstillingene som ble beskrevet innledningsvis. Vi skal først ta for oss landbrukspolitikken og deretter fiskeripolitikken.

3.1 Landbrukspolitikken

Landbrukspolitikken i tiden etter Dahl Jacobsens artikkel og fram til opprettelsen av WTO i 1995 kan sies å være preget av to store landbrukspolitiske begivenheter, Stortingets vedtak om inntektsopptrapping i 1975 og behandlingen av St.prp. nr. 8 (1992-93), *Landbruk i Utvikling. Om retningslinjer for landbrukspolitikken og opplegget for jordbruksoppgjørene m.v.* (Farsund, 2002). Opptrappingsvedtaket i 1975 innebar at et nesten enstemmig Storting (mot tre stemmer) vedtok at inntektene til bøndene innen tre avtaleperioder (seks år) skulle opp på samme nivå som gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. Vedtaket ble fulgt opp og konkretisert av Landbruksdepartementet og Stortinget gjennom utarbeidelsen og behandlingen av St.meld. nr. 14 (1976-77) *Om landbrukspolitikken* Opptrappingsvedtaket ble formelt

31 Vi skal i liten grad problematisere fagutdannelsens plass i landbruks- og fiskerinæringen. Her har det imidlertid skjedd store endringer på fiskerisiden. I 1970 kom Lov om høyere fiskeriutdanning. I 1972 ble både Norges Fiskeriforskningsråd og Norges Fiskerihøgskole opprettet. I 1973 ble Fiskeriteknologisk forskningsinstitutt opprettet. I 1990 ble Fiskeriforskning opprettet, og i 2000 kom Lov om avgift til FoU i fiskeri- og havbruksnæringen (Fiskeridepartementet, 2000).

erklært oppnådd av partene i jordbruksoppgjøret i 1982 (Veggeland 2001a, Farsund 2001a).

Utviklingen etter 1982 peker imidlertid fram mot den neste store landbrukspolitiske begivenheten. Opptrappingsvedtaket og de påfølgende jordbruksoppgjørene førte til stor optimisme i næringen. Gode jordbruksoppgjør gjorde at det ble investert betydelig i ny produksjonskapasitet, og dette førte raskt til den utilsiktede konsekvens at en fikk store overproduksjonsproblemer. Dette igjen førte til kostbare tiltak for å få bukt med overproduksjonen og “kostbar reguleringseksport med karakter av dumping” (St.prp. nr. 8, 1992-93:6).

I tillegg ble opptrappingsvedtaket fattet i en situasjon hvor staten forventet store oljeinntekter og drev en omfattende motkonjunkturpolitikk. Slutten på 80-tallet og begynnelsen på 90-tallet derimot var preget av økonomisk krisestemming, lave oljepriser, store budsjettunderskudd og høy arbeidsledighet (Farsund 2002). I St.prp. nr. 8, (1992-93:6) ble det således understreket at den “økonomiske handlefriheten for landet som helhet er svekket siden premissene for landbrukspolitikken ble lagt på midten av 70-tallet”. Videre ble GATT-forhandlingene og tilknytningen til det europeiske fellesskap (i en eller annen form) sagt å være årsaken til at Regjeringen fant det riktig “å trekke opp nye retningslinjer for landbrukspolitikken de nærmeste årene” (St.prp. nr. 8, 1992-93:6).

Innholdsmessig var det få konkrete forslag i St.prp. nr. 8 (1992-93), og mange av hovedlinjene i landbrukspolitikken ble også videreført (Farsund 2001b). Likevel representerer proposisjonen på flere områder en grunnleggende politisk nyorientering i landbrukspolitikken. For det første ble den inntektspolitiske målsettingen fra opptrappingsvedtaket forlatt og erstattet med en mer generell målsetting i St.prp. nr. 8 (1992-93). Den nye målsettingen knyttet ikke inntektsutviklingen i landbruket til en bestemt gruppe. I stedet ble det sagt at regjeringen skal “legge til rette for at landbruksbefolkningen kan oppnå inntekter og levekår på linje med den øvrige befolkningen” (St.prp. nr. 8, 1992-93:19).

For det andre ble det slått fast at “utviklingen av norsk landbrukspolitikk må skje innenfor rammene av internasjonale avtaler og bestemmelser” (St.prp. nr. 8, 1992-93:10). Fastsettelsen av viktige rammebetingelser ble dermed framstilt som overført fra den nasjonale til den internasjonale arena. Videre ble OECDs analyser, bl.a. av Norges landbrukspolitikk, brukt som referansepunkt for politikktutforming. Meldingen omtalte også omleggingen av landbrukspolitikken i Sverige og understreket at denne indirekte kunne få konsekvenser for norsk landbruks markedsmuligheter (St.prp. nr. 8, 1992-93:10).

For det tredje er det påfallende når en ser St.prp. nr. 8 (1992-93) i lys av Dahl Jacobsens (1965) analyse, hvor sterkt hensyn fra andre sektorer slår gjennom i proposisjonen. Et av hovedpoengene til Dahl Jacobsen var at hensyn fra andre sektorer slo mye lettere inn i fiskeripolitikken enn i landbrukspolitikken. I St.prp. nr. 8 (1992-93) er dette i mindre grad tilfelle i den “nye” landbrukspolitikken. Her understrekes det at det “er klare forbindelseslinjer mellom landbrukspolitikken og den økonomiske politikken, miljøpolitikken, distriktpolitikken, handelspolitikken, forbrukerpolitikken, ernæringspolitikken osv” (St.prp. nr. 8, 1992-93:7). Når meldingen tar til orde for reduserte kostnader, effektivisering, kostnadseffektivitet, omstilling, markedstilpasning, økt konkurransekraft og økt verdiskapning ses dette i

sammenheng med den generelle økonomiske politikken, sysselsettingspolitikken og en negativ kostnadsutvikling i norsk næringsliv generelt³².

For det fjerde er det klart hvilken utvikling en ser for seg fremover for norsk landbruk: “En reduksjon av kostnadsnivået er en forutsetning for å gi robusthet til å tåle reduserte næringsoverføringer og økt importkonkurransen” (St.prp. nr. 8, 1992-93:22). Dette ble ansett som helt nødvendig både med utgangspunkt den pågående Uruguay-runden i GATT, men også for å kunne realisere særlig distriktpolitiske målsettinger som er framtreddende i St.prp. nr. 8 (1992-93:16). “Bedre utnyttelse av ressursene og en økt verdiskapning i landbruket” var nødvendige virkemidler for å “utvikle et mer robust landbruk”. Videre måtte det satses mer på bygdeutvikling, nyskaping og næringsutvikling.

Dette illustrerer imidlertid også den femte og kanskje viktigste endringen fra 1975 til 1992, nemlig endringen i forståelsen av hva som er til bondens eget beste. Knut Dahl Jacobsens (1965) beskrivelser av veivalgene innenfor landbruks – og fiskeripolitikken gir i et historisk perspektiv en god illustrasjon på endringene i hva det vil si å være opptatt av klientenes velferd, eller klientorienteringens innhold. Dahl Jacobsens (1965) analyse bærer i stor grad preg av den oppfatning at det å være opptatt av klientenes velferd innebærer det samme som å stå i mot rasjonalisering, privatisering og stordrifts- og industrialiseringshensyn³³:

Når det gjelder forholdet til industripolitikken har landbruket langt mer effektivt enn fiskeriene klart å motstå reisingen av private storanlegg. Rent teknisk økonomisk skulle slike storanlegg ligge like godt til rette i jordbruket som i fiskeriene ... Det er mange grunner til at dette ikke skjer, et nettverk av lovregler, selveiertradisjoner, samvirketiltakenes sterke stilling osv. Men i fiskeriene er stordrifts- eller industrialiseringshensynet i ferd med å slå gjennom for fullt med sterke virkninger for hele bosettings- og eiendomsstrukturen i fiskeriene (Dahl Jacobsen, 1965:55).

Et annet problem som ifølge Dahl Jacobsen løses på helt forskjellig måte i næringene er problemene knyttet til mekanisering og maskinell overkapasitet:

I fiskerisektoren brukes disse tekniske data som utgangspunkt for krav om radikale endringer i bosettings- og eiendomsstrukturen. Det anbefales løsninger som går ut på at de mindre fiskerne skal oppgi bosted og produksjonsutstyr i eget eie og ta ansettelse som mannskap i trålerflåten. I landbruket tar man derimot i langt større utstrekning den tekniske overkapasitet som enten gitt, som en naturlig følge av den bosettingsstruktur vi har på landsbygda, eller man forsøker å løse kapasitetsproblemet ved såkalte nabosamvirke, det vil si ved nye samvirketiltak. Det vil neppe være tenkelig at hensyn til en teknisk rasjonalisering av jordbruket fikk rangere foran velferdspolitiske hensyn til store deler av befolkningen i jordbruket (Dahl Jacobsen, 1965:55).

32 Et annet godt eksempel er fordelingspolitikken som i St.prp. nr. 8 (1992-93:31) kobles til prisutviklingen på matvarer.

33 Dette er underliggende standpunkter i Jacobsens artikkel, og ikke eksplisitte formuleringer. I hovedsak er Jacobsen opptatt av og forklare forskjellene mellom sektorene. De normative vurderingene skinner likevel gjennom.

I dag er det like utenkelig, vil mange si, å *ikke* koble rasjonalisering til opprettholdelse av velferdspolitiske hensyn. Bedre utnyttelse av ressursene og økt verdiskapning er sett som nødvendige forutsetninger for å utvikle et mer robust landbruk i betydningen et landbruk som kan møte økt konkurranse, nye utfordringer og større endringer i rammevilkår enn før (St.prp. nr. 8, 1992-93:21)³⁴. Det som av Dahl Jacobsen (1965) beskrives som en svakhet i fiskerisektoren - fiskerisektorens manglende evne til å stå i mot rasjonalisering, privatisering og stordrifts- og industrialiseringshensyn - representerer i den politiske nyorienteringen på 1980-tallet heller en styrke enn en svakhet.

De nye rammebetingelsene for landbruket trekkes således opp først i St.prp. nr. 8 (1992-93) og deretter i Uruguay-rundens landbruksavtale som trådte i kraft 1. januar 1995. Landbruksavtalen innebar at landbruket og nasjonale støtteordninger for første gang ble inkludert som en del av avtaleverket i GATT, og den innebar forpliktelser for medlemslandene på tre områder: (1) Markedsadgang (grensevern/importkvoter), (2) eksportstøtte og (3) nasjonal støtte (St.prp. nr. 65, 1993-94, Prestegaard 2000).

For markedsadgang innebar forpliktelsene at grensevern bare er lovlig i form av tollbasert importvern. For Norge betydde dette at en måtte legge om fra et kvantitativt til et tollbasert importvern. Deretter skulle de fastsatte tollsatsene reduseres med minst 15 prosent og med 36 prosent i gjennomsnitt for alle jordbruksvarer fram til år 2000. Regjeringen Brundtland valgte likevel med Stortingets støtte å innføre år 2000-tollsatsene allerede fra 1. juli 1995 og ikke i løpet av seks år som avtalen forpliktet Norge til å gjøre. De praktiske konsekvensene har imidlertid vært små. Det har ikke vært noen markert økning i importen fordi tollsatsene likevel ligger langt over det som er nødvendig for å opprettholde et tilfredsstillende grensevern. Det er således mye "luft i tollsatsene" (Prestegaard 2000)³⁵.

Vider innebar landbruksavtalen en forpliktelse til å innføre minsteimportkvoter for varer hvor en i utgangspunktet hadde liten eller ingen import. For Norges del innebar dette minsteimportkvoter for smør, storfekjøtt, svinekjøtt, sauekjøtt, fjørfekjøtt og egg og kål (St.prp. nr. 65, 1993-94:164). Tollsatsen på minsteimportkvotene er 1/3 av ordinær tollsats. For eksportstøtte innebar avtalen et krav om at subsidiert eksport måtte reduseres med 21 prosent i volum, og at eksportsubsidiene måtte reduseres med 36 prosent i verdi i perioden fra 1995 til 2000. I motsetning til tollreduksjonene begynner begrensningene knyttet til eksportstøtten nå å bli merkbare. Først og fremst rammer det osteeksporten som måtte reduseres fra ca. 23 millioner kg i 1999 til 16,2

34 Følgende sitat fra St.prp. nr. 8 (1992-93:27) er også illustrerende for hvordan landbrukssektoren ble ansett til å ha utviklet seg i lys av manglende eller svak konkurranse i foredling, distribusjon og salg: "Landbrukssamvirket spiller ... en vesentlig rolle som premissleverandør for kostnadsutviklingen i sektoren som helhet. I en undersøkelse i 1989 i regi av Statskonsult ble det bl.a. antydnet at produktivitetsutviklingen i meierisektoren har vært omtrent null de siste 15 år, og at det er dårlig kapitalutnyttelse i slakteriene p.g.a. overkapasitet".

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

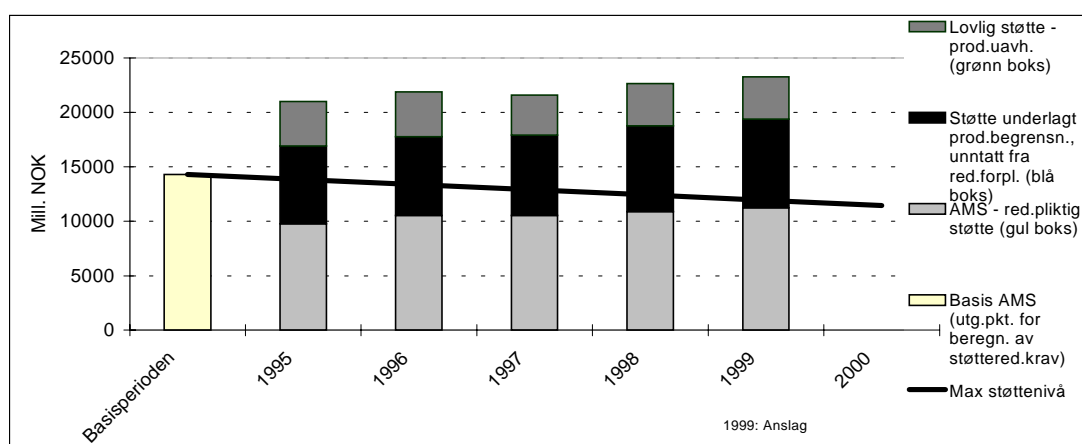
millioner kg i 2000. Konsekvensene er en drastisk reduksjon av melkeproduksjonen, samtidig som mulighetene for å drive reguleringseksport eller dumping for å holde prisene oppe innenlands reduseres kraftig (Prestegaard 2000).

Hvilke krav som gjelder for reduksjon av landbruksstøtten, avhenger av hvilken type støtte det dreier seg om. De nasjonale støtteordningene ble i landbruksavtalen delt inn i tre kategorier, gul, blå og grønn "boks". Fargene er knyttet til i hvilken grad de ulike støtteordningene bidrar til handelsvridninger. Støtte i grønn boks har således minimale effekter på handel, uavhengig hva formålet med ordningen er. Grønn boks er med andre ord produksjonsnøytral støtte som kan ha til formål å bidra til produksjon av kollektive goder som utdanning, miljø, matvareberedskap, kulturlandskap m.m., i realiteten de kollektive godene Norge i forhandlingene har knyttet til det multifunksjonelle landbruket (Prestegaard 2000). I 1999 innrapporterte (notifiserte) Norge 4,3 milliarder kroner i grønn støtte (WTO, 2001, G/AG/N/NOR/31).³⁶

Hovedkriteriet for støtte i blå boks er at det er knyttet produksjonsbegrensninger til støtten. I 1998 notifiserte Norge blå støtte på 7,9 milliarder kroner. Støtte som oppfyller kriteriene for blå boks er også unntatt reduksjonsforpliktelser. Støtte i gul boks består av den direkte støtten over statsbudsjettet som er knyttet til priser og/eller produsert mengde og støtten som høyere norske priser i ly av grensevernet representerer (skjermingsstøtte). Denne støtten defineres som handelsvridende jordbruksstøtte. Denne regnes ut etter AMS (Aggregate Measurement of Support), som innebærer "differansen mellom den innenlandske målprisen og en fast verdensmarkedspris (gjennomsnittet av treårsperioden 1986-88) multiplisert med kvantum produsert av de ulike jordbruksvarene" (Prestegaard, 2000:63). Uruguay-runden forpliktet medlemslandene til å redusere den nasjonale støtten til landbruket regnet ut etter AMS med 20 prosent i løpet av seksårsperiode 1995-2000. Støtte gjennom både blå og grønn boks holdes utenfor utregningen av budsjettstøtten etter AMS. Reduksjonsforpliktelsene er knyttet til gul boks (Prestegaard, 2000:63-64).

Som det fremgår av figuren nedenfor er det for Norges del først og fremst skjermingsstøtten i gul boks som øker. Skjermingsstøtten øker både på grunn av økte målpriser fastsatt i jordbruksoppgjørene (og dermed økt avstand til verdensmarkedspris), og fordi kjøttproduksjonen har økt (Prestegaard 2000:65). Støtten i blå boks har økt i hele perioden, mens støtte i grønn boks har stått mer stille:

³⁶ De viktigste støtteordningene i grønn boks er avløserordningen, investeringsstøtten, støtte til utdanningsformål og beredskapslagring av korn (Prestegaard 2000:64).



Figur 1: Utvikling i nasjonal støtte til norsk jordbruk, sammenholdt med reduksjonsforpliktelsene iht. GATT/WTO-avtalen (1999:Anslag)³⁷.

I tillegg til begrensningene knyttet til eksportsubsidier nærmer Norge seg nå også det tillatte maksimumsnivået for reduksjonspliktig støtte (gul boks). I 1999 var støtten i gul boks på ca. 11,2 milliarder kroner. Maksimumsnivået for 1999 var på 12,4 milliarder kroner og for 2000 11,4 milliarder kroner. Totale overføringer til jordbruket over statsbudsjettet var i 2000 på 12,978 milliarder kroner som er omtrent det samme som i 1992 hvor overføringene var på 12,709 milliarder kroner. Bortsett fra noen reduksjoner i 1995, 1996 og 1997 hvor støtten kryper under 12 milliarder kroner har støttenivået holdt seg meget stabilt på hele 90-tallet. Samlede overføringer i 1999 til landbruket var som det fremgår av figuren over beregnet til 23,2 milliarder kroner (budsjettstøtte og importvern) (Prestegaard 2000, Veggeland 2001a).

På denne bakgrunn synes utviklingen på 90-tallet til dels å ha gått i motsatt retning av målsettingen i St.prp. nr. 8 (1992-1993) om reduserte overføringer til landbruket. En kan derfor spørre om den utviklingen som er skissert ovenfor, og særlig vektleggingen av St.prp. nr. 8 (1992-93), gir en riktig beskrivelse av utviklingen i landbrukspolitikken. I stedet for brudd kan en også vektlegge kontinuiteten i landbrukspolitikken i denne perioden (Farsund 2002). Dette temaet vil bli gjenstand for videre drøfting i del 6 av rapporten. Først skal vi imidlertid se nærmere på endringene i fiskeripolitikken.

3.2 Fiskeripolitikken

Fiskeripolitikken representerer på flere områder den motsatte utviklingen av landbrukssektoren. Jakobsen (1998) deler den politiske reguleringen av den norske fiskerisektoren i to faser. Den første fasen knyttes til det blandingsøkonomiske reguleringsregimet som ble etablert etter krigen. Dette kjennetegnes av en betydelig tro på politisk styring som virkemiddel for å nå fiskeripolitiske målsettinger.

³⁷ Kilde: Nersten, N. K. (red.) (2000:106). *Utsyn over norsk landbruk. Tilstand og utviklingstrekk 2000*. NILF: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.

Konkurransen i næringen ble begrenset gjennom en rekke lover som Deltakerloven, Råfiskloven, Oppdrettsloven, Tilvirkerloven og Fiskeeksportloven. Den andre fasen i den politiske reguleringen av den norske fiskerisektoren knyttes til de påfølgende (de)reguleringer på 1990-tallet.

Noe av bakgrunnen for endringene i fiskerinæringen skyldes (som i landbruket) store problemer med overkapasitet. Dette på grunn av store svingninger i ressurstilgangen, dels som en følge av maskinell overkapasitet (og overfiske), dels som et resultat av naturlige svingninger i bestandene og dels grunnet etterspørselssvingninger i de internasjonale markedene. Utover 1980-tallet falt både fangstverdien og lønnsomheten i næringen til tross for betydelige overføringer til næringen. I tillegg kom en begrenset verdiskapning i tilvirkningen og et fall i produksjonen av bearbejdede produkter. Fiskeoppdrettsnæringen som opplevde gode tider så å si på hele 80-tallet endte tiåret i krise med fallende lønnsomhet og konkurser. Fram til 1990 gikk totalfangsten av alle fiskeslag kraftig ned i norske fiskerier.

Allerede på 1960-tallet var det klare tegn på at en hadde å gjøre med et overkapasitetsproblem og at innsatsen i fisket måtte begrenses, av hensyn til både ressursene og økonomien i flåten. Fisket etter norsk vårgytende sild opplevde et sammenbrudd rundt 1970. Sammenbruddet for Nordsjøsild kom rundt midten av 1970-tallet. Torskestammen ble kraftig redusert etter krigen med et historisk lavmål i 1987 og loddefisket falt mer eller mindre bort på midten av 1980-tallet (Hersoug, 1992). Dette ble forsøkt rettet på blant annet gjennom en utbygging av konsesjonssystemet gjennom Deltakerloven av 1972. Før dette var det i prinsippet bare trålfisket gjennom Trålerloven av 1951 som var konsesjonsregulert. Konsesjonene skulle ifølge Hersoug (1992:272) bidra til realiseringen av en rekke ulike målsettinger som å tilpasse fangstkapasiteten til ressursgrunlaget, sikre økonomisk bærekraftige enheter, sikre en rimelig geografisk fordeling av flåten og fungere som et yrkesvern for profesjonelle fiskere. Målsettinger som like gjerne kunne vært formulert i forhold til landbrukssektoren.

Men i motsetning til landbrukssektoren ble det langt tidligere lagt vekt på lønnsomhet i fiskerinæringen som en egen målsetting. I Hovedavtalen som ble inngått mellom staten og Norges Fiskarlag i 1964, var målsettingen at målrettet bruk av statlige midler på sikt skulle gjøre statlige overføringer overflødige. Gjennom strukturrasjonalisering både på land og i fiskeflåten skulle aktørene i næringen sikres en rimelig lønnsutvikling. Etter hvert fremsto likevel den midlertidige ordningen som et permanent tiltak, og en stor del av overføringene ble gitt som inntektsstøtte for fiskerne, noe som ifølge Hernes (1999) var stikk i strid med det som var Subsidiutvalgets anbefalingen da hovedavtalen ble utredet (Hernes, 1999:10).

St.meld. nr. 93 (1982-83), *Om retningslinjer for fiskeripolitikken* skisserte fire "sidestilte" hovedmålsettinger for norsk fiskeripolitikk: At hovedtrekkene i bosettingsmønsteret skulle bevares, at ressursgrunlaget skulle vernes, folk skulle sikres trygge og gode arbeidsplasser, og at den reelle lønnsnivåen i fiskerinæringen skulle økes. I St.meld. nr. 58 (1991-92) *Om struktur og reguleringspolitikk overfor fiskeflåten (Strukturmeldingen)* ble disse målsettingene opprettholdt, samtidig som

det ble fremholdt at “vern av ressursgrunnlaget” var den “mest sentrale målsettingen i fiskeripolitikken” (St.meld. nr. 58, 1991-92:5)³⁸.

Selv om fordelings- og distriktsmålsettinger også har blitt framsatt som sentrale mål i fiskeripolitikken, argumenterer Jakobsen (1998:23) i tråd med Dahl Jacobsens (1965) for at fordelingsmål og distriktpolitiske målsettinger gjennomgående ikke har stått særlig sterkt i den politiske reguleringen av aktivitetene i fiskerinæringen. Dette er imidlertid ikke et entydig bilde i Jakobsens (1998) fremstilling. Reguleringene har til en viss grad ivaretatt fordelingsmål som for eksempel i Oppdretsloven som prioriterte næringssvake områder. Videre er det i Oppdretsloven reguleringer av konsesjonsstørrelse, krav om lokalt eierskap etc. som er ment å bidra til “en egalitær maktstruktur i næringen” (Jakobsen, 1998:23)³⁹. Jakobsens poeng synes likevel å være at effektivitetsmål gjennomgående har stått sterkere en fordelings- og distriktsmålsettinger.⁴⁰

St.meld. nr. 51 (1997-98) *Perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring* illustrerer også de endringene Jakobsen (1998) knytter til den andre fasen i etterkrigstidens fiskeripolitikk. I meldingen beskrives målsettingene for fiskeripolitikken som følger:

Fiskeripolitikken skal legge til rette for en lønnsom utvikling av fiskerinæringen. En bærekraftig ressursforvaltning er en forutsetning for å oppnå dette. Gjennom markedsorientering og økt verdiskapning skal næringen bidra til gode arbeidsplasser og bosetting langs kysten. De fiskeripolitiske målene angir hensyn som må tas i en helhetlig fiskeripolitikk. (St.meld. nr. 51, 1997-98:15).

Videre er lønnsomhet i meldingen beskrevet som et overordnet hensyn i fiskeripolitikken:

Lønnsomhet er en forutsetning for å skape trygge og stabile arbeidsplasser i norsk fiskerinæring. Fiskerinæringens bidrag til opprettholdelse og utvikling av levedyktige lokalsamfunn forutsetter at næringsaktørene tjener penger. Dette er et overordnet hensyn i regulering av innsatsen i fiskeriene ... (St.meld. nr. 51, 1997-98:15).

38 Det samme ble understreket i St.meld. nr. 32 (1990-91) *På rett kjøp. Om kystens utviklingsmuligheter*.

39 Hersoug (1992:277) påpeker også at statsstøttens innretning og fordeling i perioder var innrettet med tanke på å motvirke de opprinnelige komparative fordelene enkelte distrikt og flåtegrupper hadde. Konsekvensen var at flere regioner med god tilgang på alternative arbeidsplasser mottok mest i støtte per fisker og per årsverk. Som eksempel nevner Hersoug Rogaland. (Se også Jentoft og Mikalsen 1987, Hernes 1999). Parallellen til dette i landbruket er kanaliseringspolitikken.

40 Hersoug (2000) synes å trekke en liknende konklusjon. Selv om Hersoug beskriver utviklingen av det norske reguleringsregimet som en kamp mellom en ”bygdenæringsmodell” og en ”industrimodell”, eller kamp ”mellom et industrialisert fiske og en småskalatilnærming” som pågår den dag i dag, synes kampen om ikke vunnet så i overveiende grad å ha utviklet seg i tråd med industrimodellen. Dette innebærer ifølge Hersoug (2000) med noen unntak at det i dag ”er små muligheter til å bruke fiskerinæringa som distriktpolitisk virkemiddel”.

Disse nyformuleringene av de fiskeripolitiske målsettingene gjenspeiler de omfattende endringene som reguleringsregimet i fiskerisektoren gjennomgikk i løpet av en relativt kort tidsperiode på slutten av 1980-tallet (Hoel, 1999). Den første store endringen var koblet til forhandlingene innenfor EFTA og inngåelsen av frihandelsavtalen i 1989 for fisk og fiskeprodukter. Avtalen (som også var en tilpasning til EF), innebar et forbud mot all konkurransevridende statsstøtte i fiskerinæringen (Holm 1993, Jakobsen 1998, Hernes 1999)⁴¹. Dette førte også til en omfattende omlegging av statsstøtten og reduksjon i næringsstøtten. I praksis ble det satt bom for bruk av generell inntektsstøtte i bytte for bedre markedsadgang (St.meld. nr. 51, 1997-98, Hernes 1999, Hersoug 2000).

Utover 1980-tallet ble det mer og mer klart at det eksisterende reguleringsregimet i fiskerinæringen ikke la forholdene til rette for et best mulig utbytte for aktørene. Overføringene syntes å virke mot sin hensikt. De skapte et kunstig lønnsomhetsnivå i næringen og ga liten uttelling for sysselsetting og bosetting. Statsstøtten var “i ferd med å bli fiskerinæringens møllestein, også i en politisk sammenheng” (Hernes, 1999:233). Aktørene i næringen tilpasset seg “en fiktiv økonomi der statsstøtten kunne stå for så mye som 70 prosent av lønnsnivået i fiske og foredling” (Hernes, 1999:233)⁴². I en næring hvor ressursene i økende grad viste seg å ikke være utømmelige, vokste erkjennelsen av at systemet var dysfunksjonelt og i løpet av relativt kort tid ble reguleringsregimet dramatisk endret.

Behovet for en mer effektiv fiskerinæring ble også registrert i eksportleddet (Jakobsen, 1998). Fiskeeksportloven ble derfor endret i 1990 og det innebar en liberalisering og forenkling av retningslinjene for deltakelse i eksporten gjennom en generell godkjenningsordning for eksportører. I realiteten har godkjenningsordningen vært praktisert på en slik måte at adgangen til å drive eksport har vært tilnærmet fri (Jakobsen, 1998:38). Videre ble bruken av sentralisert eksport redusert. De tidligere eksportutvalgene (11 i tallet) ble slått sammen til Eksportutvalget for fisk i 1991. Eksportutvalget ble sammensatt av representanter for eksportører, produsenter, oppdrettere og fiskere, og utvalget forvalter ordningen med godkjenning av eksportører, formidler informasjon og er rådgiver for Fiskeridepartementet i spørsmål om eksport (Jakobsen, 1998:39). Gjennom en endring i Råfiskeloven i 1992 ble salgslagene innenfor fiskeri og fiskeoppdrett fratatt retten til å godkjenne hvem som skal kjøpe fisk og dermed delta i tilvirkingen.⁴³ I 1994 ble det vedtatt en

41 Avtalen trådte i kraft 1.7.1990 og forpliktet også norske myndigheter til å gi fiskefartøy fra andre EFTA-land adgang til å lande sine fangster i Norge. Dette førte også til at Fiskerigranselovens §8 ble endret. Denne ble speilvendt i den forstand at et generelt forbud mot utenlandske leveranser ble erstattet med en generell tillatelse (Jakobsen 1998, Hoel 1999).

42 Det vil si, omtrent det samme nivået landbruket ligger på i dag (OECD, 2001).

43 Råfiskeloven av 1951 gir fremdeles salgslag monopol på førstehåndsomsetningen av de fleste fiskeslag. Loven gir salgslagene mulighet til å fastsette minstepriser. Ifølge Hoel (1999:216) gir denne ordningen fiskerne betydelig makt i forhold til landbasert fiskeriindustri.

ny lov om deltakelse i tilvirkingen, Kjøpergodkjenningsloven. Loven trådte imidlertid i kraft først i 1998 (Jakobsen, 1998:40).⁴⁴

Den tidligere kjøpergodkjenningen i regi av salgslagene ga fiskerne betydelig innflytelse over strukturen på landsiden i næringen. Lovendringen innebar dermed en forskyvning av makt fra fiskerne til den landbaserte industrien (Jakobsen 1998, Hoel 1999). Samtidig ble det gjort omfattende endringer i Oppdrettslovens bestemmelser om deltakelse og eierforhold. Selv om konsesjonskravet ble opprettholdt er det ifølge Jakobsen (1998:41) “tilnærmet ingen nærings- eller distriktspolitiske restriksjoner knyttet til aktørenes muligheter til å overta konsesjoner”. Dette åpnet for rasjonalisering og stordrifts- og industrialiseringshensyn i næringen.

Med bakgrunn i laksekrisen 1990-1992 og konkursen i Fiskeoppdretternes Salgslag (FOS) i 1991 ble det også innført fri førstehåndsomsetning av oppdrettsfisk. Disse endringene innebar i Jakobsens (1998:43) tolkning, en deregulering som flyttet makt “fra politiske myndigheter og næringens organisasjoner til markedet”. Mens overføringene til fiskerinæringen i begynnelsen av 1980-tallet på det meste var nær 2,5 milliarder kroner var de i 1990 redusert til nær en milliard kroner. I 1998 var næringsstøtten redusert til 115 millioner. I saldert budsjett for 2000 var støtten på 110 millioner. For 2001 ble støtten foreslått redusert til 10 millioner (Jakobsen 1998, Hoel 1999, St.prp. nr. 1, 2000-2001). Avtalen for fiskeristøtte for 2001 ble likevel på 120 millioner kroner (St. prp. nr. 1, tillegg nr. 9, 2000-2001).⁴⁵

Avviklingen av næringsstøtten kan også ses som et strategisk valg og posisjonering i forhold til GATT/WTO-forhandlingene. Eksportverdien av norsk fisk og fiskeprodukter økte dramatisk mellom 1989 og 1999, fra i overkant av 10 milliarder kroner i 1989 til nærmere 30 milliarder i 1999 (Fiskeridepartementet, 2000). Fisk og fiskeprodukter regnes i GATT/WTO som en del av industrivarer og ble derfor behandlet under markedsadgangsforhandlingene under Uruguay-runden. Det ble oppnådd en gjennomsnittlig reduksjon i tollsatsene på mellom 35 og 40 prosent. Tollforhandlingene var imidlertid problematiske fordi en ikke greide å komme fram til en metode for reduksjon av tollsatsene. De fleste landene ønsket å bruke en generell formel som utgangspunkt, noe USA satte seg helt imot. USA ønsket tosidige forhandlinger basert på krav og tilbud. I praksis resulterte dette i at de enkelte landene selv valgte fremgangsmåte. Norge valgte samme formel som de øvrige EFTA-landene og EU. I tillegg hadde Norge bilaterale tollforhandlinger med USA, Canada, Japan, Australia, New Zealand, Korea, Thailand, Hong Kong, Filippinene, Indonesia, Malaysia, Sør-Afrika og Tunis (St.prp. nr. 65, 1993-94:98-99).

Fisk og fiskeprodukter var en av de prioriterte norske sektorene i tollforhandlingene sammen med møbler, elektronisk utstyr og kjemiske produkter. Forhandlingene om fisk og fiskeprodukter var imidlertid vanskelige og det så lenge ut til at en ikke ville

44 Også annenhåndsomsetningen, reguleringen av omsetningen av fiskeprodukter fra tilvirker til eksportør, ble liberalisert. Dels fordi ga liten mening når eksporten allerede var liberalisert, og dels fordi en mente Tilvirkerloven kunne være i strid med GATT-avtalen (Jakobsen 1998, Hoel 1999).

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

komme fram til noe resultat i det hele tatt. Konklusjonen i St.prp. nr. 65 (1993-94:100) er også moderat positiv. Det ble oppnådd “enkelte gode resultater for norsk fiskeindustri”. Dette var vesentlige tollreduksjoner i USA, Japan og enkelte ASEAN-land. For USA gjaldt det særlig en reduksjon i tollsatsene på fiskepinner på 50 prosent. For Japans del gjaldt det en 30 prosent tollreduksjon på viktige fiskeslag som røkt og frosset laks. For ASEAN-landene oppnådde en både tollreduksjoner og binding av tollsatsene (St.prp. nr. 65, 1993-94:100:150).

I forhold til EU/EFTA ble resultatene vurdert som heller skuffende. Gjennom EFTA-avtalen om frihandel og EØS-avtalen hadde Norge allerede bedre markedsadgang enn det EU tilbød i GATT. Samtidig innebar GATT/WTO-avtalen at importbeskyttelsen mot tredjeland ble redusert, og Norge mistet dermed noe av sin relative konkurransefordel på dette markedet (St.prp. nr. 65, 1993-94:150). I sin høringsuttalelse til Uruguay-runden uttrykte også Norges Fiskarlag skuffelse med de oppnådde resultatene og ga følgende forklaring på forhandlingsutfallet:

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

De parallelle medlemskapsforhandlingene med EU synes i denne sammenheng å ha vanskeliggjort GATT-forhandlingene. Fisk og fiskeprodukter var etter Uruguay-runden fremdeles et av de mest beskyttede vareområder i verdenshandelen.

3.3 Foreløpige konklusjoner

- (1) Oppsummer en utviklingen i fiskeri- og landbrukssektorene fram til og med Uruguay-runden trådte i kraft, er det utvilsomt dekkende å si at begge næringene gjennomgikk relativt store endringer. Mest dramatisk har likevel endringene i fiskerinæringen vært, med omfattende deregulering og avvikling av næringsstøtten som de viktigste. For landbrukets del har det vært mindre endringer i selve reguleringsregimet på tross av vesentlige forskyvninger i de politiske målsettingene for landbrukspolitikken. Endringene i reguleringsregimet er mindre og næringsstøtten opprettholdes i stor grad.
- (2) Det er samtidig en påfallende likhet i de variabler som brukes til å forklare endringene i næringene. I begge tilfeller ses endringene som et resultat både av indre og ytre press. Både landbruks- og fiskerinæringen opplever i økende grad ut over 1980-tallet problemer med overproduksjon og overkapasitet og mangler i det eksisterende reguleringsregimet. Dette førte til *indre* spenninger og økt fragmentering mellom de ulike aktørene innenfor begge næringene og skapte et *indre* press i retning av endringer i reguleringsregimene.

- (3) I begge næringene synes industrien å styrke sin stilling på bekostning av primærprodusentene i denne perioden. Samtidig er det et sterkt *indre* press i retning av liberalisering fra de politiske partiene, med unntak av SV og Senterpartiet. Særlig Arbeiderpartiet synes å gjennomgå et ideologisk skifte i denne perioden og Arbeiderpartiet og Høyre sikrer flere ganger et politisk flertall for endringer både i landbruks- og fiskeripolitikken i tråd med internasjonale forpliktelser og nye nasjonale målsettinger.
- (4) Begge næringene blir også mot slutten av 80-tallet og begynnelsen på 90-tallet utsatt for et betydelig *ytre* press som i økende grad påvirker valgene av reguleringstiltak i de ulike næringene. Det ytre presset kommer i form av forhandlinger og internasjonale avtaler innenfor EFTA, EØS og Uruguay-runden hvor det nasjonale handlingsrommet (frivillig) begrenses. Økt importkonkurranse, manglende komparative fortrinn og realiseringen av politiske målsettinger i landbruksnæringen forsterker avhengigheten av overføringer i landbrukssektoren, mens eksportorienteringen, store komparative fortrinn og politiske målsettinger i fiskerisektoren har den motsatte effekt for denne næringen. Dermed består og forsterkes grunnleggende forskjeller mellom næringene i perioden, trass i en viss tilnærming på andre områder. Forskjellene gjør at næringene har et nesten diametralt motsatt utgangspunkt foran den nye forhandlingsrunden i WTO. Mens fiskeri- og havbruksnæringen så å si utelukkende har offensive interesser, har landbruket så å si bare defensive interesser, samtidig som landbruket er satt under et betydelig press gjennom landbruksavtalens artikkel 20 om en videre liberalisering av handelen med landbruksvarer.

I neste avsnitt skal vi problematisere de endringene som er beskrevet over og knytte dette til de teoretiske perspektivene beskrevet innledningsvis ved hjelp av data fra departementsundersøkelsene i 1976, 1986 og 1996. Det vil si at vi skal se nærmere på hvordan “the game between the domestic actors is played” (Milner, 1997:14). Spørsmålet er om forskjellene i politikk mellom næringene kan knyttes til avstanden mellom de ulike nasjonale aktørenes preferanser, fordeling av makt og tilgangen og fordelingen av informasjon blant de ulike aktørene.

4.0 Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet som næringenes talsmenn?

Departementsundersøkelse fra 1976, 1986 og 1996 inneholder et omfattende datasett som dekker en rekke problemstillinger og saksområder. I det følgende skal vi bruke data fra disse undersøkelsene til å se på utviklingen i Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet over tid. Vi skal også sammenlikne Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet, og også sammenlikne disse med gjennomsnittstall for de andre departementene. Vi skal se nærmere på utdanningsbakgrunn, antall tjenestemenn som jobber med internasjonale saker, i hvilken grad en henter forbilder fra andre land, departementsansattes vurdering av regjeringens viktighet, Stortingets viktighet og arbeids- og næringslivsorganisasjonenes viktighet, samt kontakten mellom tjenestemenn og organisasjonene i arbeids- og næringslivet.⁴⁶

Dahl Jacobsen (1965) forklarer forskjellene mellom fiskerisektoren og landbrukssektoren dels med fagutdannelse og plass i landbruket og etableringen av en offentlig fagetat med en sterk klientorientering på landbrukssiden. Ser en på de ansattes utdanningsbakgrunn i henholdsvis Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet er det også klare forskjeller mellom departementene:

Tabell 1: Ansattes utdanningsbakgrunn i Fiskeridepartementet, Landbruksdepartementet og departementene i årene 1976, 1986 og 1996 (andel i prosent).

Årstall:	1976			1986			1996		
Departement:	FiD	LD	Alle	FiD	LD	Alle	FiD	LD	Alle
Jurist	67	31	38	42	22	27	19	21	22
Sosialøkonom	6	4	11	17	2	11	15	3	11
Siviløkonom	6	-	7	4	2	7	15	7	7
Sivilagronom	-	41	3	-	52	5	4	47	4
Samfunnsviter	6	-	4	21	3	13	19	3	18
Annet	15	24	37	20	19	37	18	19	38

Det har vært en stabilt høy andel sivilagronomer ansatt i Landbruksdepartementet. Andelen siviløkonomer har ikke økt mer enn fra 0 til 7 prosent i Landbruksdepartementet i løpet av 20 år. Andelen sosialøkonomer har gått ned i

⁴⁶ Dataene fra departementsundersøkelsene er stilt til disposisjon av Morten Egeberg ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Departementsundersøkelsen i 1976 ble utført innenfor rammen av Maktutredningen. Denne ble fulgt opp av Egeberg og Institutt for statsvitenskap i 1986 og 1996. Datakjøringene er utført av Hans Robert Zuna og Frode Veggeland ved NILF og forfatteren de tre nevnte en stor takk skyldig.

perioden sett under ett⁴⁷. I Fiskeridepartementet er det en kraftig reduksjon i andelen jurister i begge periodene, både mellom 1976 og 1986, og mellom 1986 og 1996. Det er en markant økning av sosialøkonomer i perioden, særlig i perioden 1976 til 1986, mens økningen er sterkest for andelen med siviløkonomutdanning i perioden 1986 til 1996. Andelen samfunnsvitere i Fiskeridepartementet øker sterkt i perioden 1976 til 1986 og reduseres noe i perioden 1986 til 1996. Sammeliknet med Landbruksdepartementet er det langt større spredning i utdanningsbakgrunn i Fiskeridepartementet. Landbruksdepartementet er fremdeles sterkt dominert av sivilagronomer. Selv om en skal være forsiktig med å tolke for mye ut av disse dataene skulle en kanskje ha kunnet forvente større endringer i Landbruksdepartementet i lys av de politikkendringene beskrevet i forrige kapittel.

Endringene er imidlertid større i forhold til hvilke saker tjenestemenn arbeider med. Som det fremgår av tabell 2 nedenfor, er det en markant økning i andelen tjenestemenn som arbeider en del eller mer med internasjonale saker:

Tabell 2: Andelen tjenestemenn som arbeider (en del eller mer) med internasjonale saker i forvaltningen. Prosent.

	1976	1986	1996
Fiskeridepartementet	33	42	44
Landbruksdepartementet	16	26	39
Alle departementer	32	39	41
Sentral innenriksforvaltning*	24	29	33

* Den sentrale innenriksforvaltningen inkluderer her departementene utenom Utenriksdepartementet (m/bistand og handel) og Forsvarsdepartementet.

Særlig er endringen stor i Landbruksdepartementet. Bare 16 prosent arbeidet en del eller mer med internasjonale saker i 1976. I 1986 er andelen 26 prosent. Økningen er likevel størst i perioden 1986 til 1996 hvor andelen øker med 13 prosent til 39 prosent. Selv om dette ligger under snittet for alle departementene ligger det godt over den sentrale innenriksforvaltningen og gjenspeiler således internasjonaliseringen av landbrukspolitikken (se også Veggeland, 1997).

Fiskeridepartementet har naturlig nok en høy andel tjenestemenn som arbeider en del eller mer med internasjonale saker. Forskjellen mellom Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet i 1996 må likevel sies å være relativt beskjeden, og kanskje mindre enn forventet. At andelen i Fiskeridepartementet som arbeider med internasjonale saker ikke har økt med mer enn 2 prosent i perioden 1986 til 1996 kan umiddelbart synes overraskende, sett i lys av at denne perioden mer eller mindre faller sammen med EFTA-forhandlingene, EØS-forhandlingene, medlemskapsforhandlingene med EU og Uruguay-runden. På den annen side har Fiskeridepartementet alltid vært "åpent" og internasjonalt orientert. Fiskeridepartementet var imidlertid i liten grad involvert i Uruguay-runden.

47 Dette kan skyldes økt vektlegging av økonomiutdanningen som en del av utdanningen til Sivilagronom og også muligheten til å spesialisere seg i økonomi innenfor sivilagronomstudiet (Veggeland, 1997:109).

Ser en på i hvilken grad tjenestemenn henter forbilder fra andre land på eget saksområde er det interessant nok større forskjeller mellom departementene enn det en skulle forvente i utgangspunktet. Det er Landbruksdepartementet som i første rekke er internasjonalt orientert i denne sammenheng og ikke Fiskeridepartementet:

Tabell 3: Andelen tjenestemenn som (av og til og oftere) henter forbilder fra andre land når nye tiltak/oppgaver skal forberedes. Prosent.

	1976	1986	1996
Fiskeridepartementet	33	38	54
Landbruksdepartementet	43	40	70
Alle departementer	65	66	68

Det er ganske overraskende at Landbruksdepartementets tjenestemenn i gjennomgående høyere grad har hentet forbilder fra andre land når nye tiltak og oppgaver skal iverksettes på egen sektor. Landbruksdepartementet ligger også over snittet for alle departementene på denne variabelen. Det er imidlertid først mellom 1986 og 1996 at det skjer en radikal endring i Landbruksdepartementets orientering mot det internasjonale. Uruguay-runden, EØS og medlemskapsforhandlingene er nærliggende forklaringsfaktorer bak denne nyorienteringen⁴⁸.

Den samme utviklingen finner en i Fiskeridepartementet men i vesentlig mindre grad. Skal en spekulere i hvorfor er det nærliggende å tro at dette har å gjøre med at norsk fiskeriforvaltning ofte regnes som en av de fremste i verden og at dette gjør andre lands fiskeripolitikk mindre relevante som forbilder⁴⁹. Det er likevel noe overraskende at forskjellen mellom departementene er så store som de er. Det er også verdt å merke seg at Landbruksdepartementet ligger over Fiskeridepartementet både i 1976, 1986 og 1996, noe som er vanskelig å gi en fullgod forklaring på.

Ser en på tjenestemennenes vurderinger av de nasjonale aktørene med utgangspunkt i Milners (1997) perspektiv og spørsmålet om hvem som “inhabit domestic politics” og hvem de mest sentrale aktørene er, bekreftes på mange måter de utviklingstrekkene som ble skissert innledningsvis. Departementsundersøkelsene viser til dels dramatiske endringer over tid i synet på maktfordelingen mellom de politiske institusjoner og fordelingen av makt mellom ulike nasjonale aktører. Ser en på tjenestemennenes vurdering av hvor viktig regjeringen er når beslutninger treffes innenfor eget saksområde er det også interessante forskjeller mellom departementene:

48 Dette er også i tråd med Veggeland (1997) som viser at Landbruksdepartementet først rundt 1989-90 for alvor fikk befatning med internasjonale saker, og at internasjonalt arbeid før dette lenge ble viet lite oppmerksomhet fra departementets ledelse. Også aktivitetene rundt GATT var beskjedne helt fram til 1990, og Landbruksdepartementet var hovedsakelig representert med en og samme person på møtene i GATT. Vendepunktet i Landbruksdepartementet kommer ifølge Veggeland i innspurten av Uruguay-runden og med starten av EØS-forhandlingene (Veggeland, 1997:44-57).

49 Se for eksempel ICTSD/IUCN (1999). For et mer kritisk blick på norsk fiskeripolitikk generelt og kvotefastsettelse i Barentshavet, se Aasjord og Album (1996), Aasjord (2000).

Tabell 4: Departementsansattes vurdering av regjeringens viktighet (nokså viktig og meget viktig). Prosent.

	1976		1986		1996	
	Meget viktig	Nokså viktig	Meget viktig	Nokså viktig	Meget viktig	Nokså viktig
Fiskeridep.	61	22	67	21	67	17
Landbruksdep.	37	14	43	32	59	25
Alle dep.	57	16	64	18	66	17

I Fiskeridepartementet vurderes regjeringen som meget viktig av et stort antall tjenestemenn i alle tre undersøkelsene, med en viss økning i 1986 sammenliknet med 1976. Gjennomgående vurderes regjeringen som viktigere av tjenestemennene i Fiskeridepartementet enn i Landbruksdepartementet. Det er likevel i Landbruksdepartementet en finner de største endringene over tid, hvor andelen som vurderer regjeringen som meget viktig øker sterkt, fra 37 prosent i 1976 til 66 prosent i 1996. Andelen ligger imidlertid gjennomgående under gjennomsnittet for alle departementene. Likevel er det nærliggende å se dette i sammenheng med at landbrukspolitikken i større grad ses i sammenheng med andre politikkområder.

At regjeringen vurderes som meget viktig blant såpass mange tjenestemenn i Fiskeridepartementet må ses i sammenheng med at fiskeriministeren spiller en avgjørende rolle blant annet i bestemmelsen av den norske forhandlingsposisjonen i forhandlingene om kvoter i Barentshavet, samt fastsettelsen av kvoter for en rekke fiskeslag, konsesjonsbehandlinger, og lignende (St.meld. nr. 58, 1991-92)⁵⁰. Det er likevel knapt over gjennomsnittet for alle departementene og dermed ikke særskilt spesielt for Fiskeridepartementet. Det er først når disse endringene ses i sammenheng med endringene i vurderingen av Stortingets viktighet for beslutninger på eget saksområde at forskjellene blir tydeliggjort:

Tabell 5: Departementsansattes vurdering av Stortingets viktighet (nokså viktig og meget viktig). Prosent.

	1976		1986		1996	
	Meget viktig	Nokså viktig	Meget viktig	Nokså viktig	Meget viktig	Nokså viktig
Fiskeridep.	50	33	50	21	38	33
Landbruksdep.	27	18	30	28	54	18
Alle dep.	46	20	46	25	54	22

⁵⁰ Gangen i fastsettelsen av totalkvoter er mer utførlig beskrevet i St.meld. nr. 58, (1991-92:71).

Poenget i denne sammenheng er imidlertid at den ”endelige fastsettelsen skjer i noen tilfeller av Regjeringen og i noen tilfeller av Fiskeridepartementet”. Dette på tilråding fra Fiskeridirektøren/Reguleringsrådet (St.meld. nr. 58, 1991-92:73).

Som det fremgår av tabellen vurderes viktigheten av Stortinget vesentlig forskjellig av tjenestemennene i Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet. Blant Fiskeridepartementets tjenestemenn er det en klar reduksjon i antall tjenestemenn som anser Stortinget som meget viktig på eget saksområde mellom 1986 og 1996, en reduksjon fra 50 til 38 prosent. Trass i en økning i andelen som vurderer Stortinget som nokså viktig er det rimelig å knytte nedgangen til avviklingen av næringsstøtten, endringene i reguleringsregimet og den generelle liberaliseringen av fiskerisektoren.

Et annet forhold som kan være med på å forklare reduksjonen i Stortingets betydning er Stortingets varierende engasjement og relativt beskjedne rolle i avviklingen av fiskeristøtten. Selv om Stortinget var mer aktivt i perioden 1988 til 1992 enn tidligere, konkluderer Hernes (1999:289) med at behandlingen av overføringene i Stortinget ikke kan karakteriseres som omfattende. Antall innlegg er få, og det er som oftest medlemmene i sjøfarts- og fiskerikomiteen som deltok i debattene. Stortingets betydning i forhold til avviklingen av fiskeristøtten var først og fremst, ifølge Hernes (1999:320) “som en *aksepterende institusjon*, som sluttet seg til målsettingene regjeringene hadde om reduksjon i overføringene”⁵¹.

Forskjellene mellom departementene er også slående. For tjenestemennene i Landbruksdepartementet er det den motsatte utviklingen som gjør seg gjeldende i den samme perioden. Det er en dramatisk økning i andelen som ser Stortinget som meget viktig for beslutninger på eget saksområde mellom 1986 og 1996, en økning fra 30 til 50 prosent. Det er dermed Landbruksdepartementet som i første rekke bekrefter den generelle endringen beskrevet innledningsvis, at Stortinget de senere år har styrket sin stilling i forhold til regjeringen og forvaltningen (Rommetvedt 1995, 1998). For tjenestemennene i Landbruksdepartementet gjelder imidlertid dette for både regjering og Storting, noe som kan sies å gjenspeile politiseringen av landbrukspolitikken og næringsens avhengighet av overføringer.

Også forholdet til arbeids- og næringslivsorganisasjonene viser dramatiske endringer mellom 1976 og 1996. Som det fremgår av tabellen nedenfor gjelder dette både for tjenestemenn i Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet. Sammenliknet med endringene i synet Storting og regjering er endringene over tid kanskje enda større og mer dramatiske i synet på næringsorganisasjonene. I lys av Dahl Jacobsens (1965) tese om en dypt forankret klientorientering rettet mot klientens velferd i Landbruksdepartementet er også den relativt lave andelen som vurderer næringsorganisasjonene som meget viktige allerede i 1976 noe overraskende:

51 Hernes (1999) drøfter inngående Stortingets rolle i forhold til avviklingen av fiskeristøtten.

Tabell 6: Departementsansattes vurdering av arbeids- og næringslivsorganisasjonenes viktighet (nokså viktig og meget viktig). Prosent.

	1976		1986		1996	
	Meget viktig	Nokså viktig	Meget viktig	Nokså viktig	Meget viktig	Nokså viktig
Fiskeridep.	39	39	25	29	4	32
Landbruksdep.	14	41	16	25	1	30
Alle dep.	19	29	7	18	4	17

Som det fremgår av tabellen er andelen i Landbruksdepartementet som vurderer arbeids- og næringslivsorganisasjonene som meget viktige for saker på eget arbeidsområde redusert fra 14 prosent i 1976 til 1 prosent i 1996, mens andelen var 16 prosent i 1986. For Fiskeridepartementet er reduksjonen i samme periode fra 39 prosent i 1976 til 4 prosent i 1996, en reduksjon på hele 35 prosentpoeng. For begge departementene er reduksjonen sterkest mellom 1986 og 1996. I begge departementene har andelen tjenestemenn som vurderer organisasjonene som nokså viktige holdt seg mer stabilt, med en nedgang på 7 prosentpoeng i Fiskeridepartementet mellom 1976 og 1996, og en nedgang på 11 prosentpoeng i Landbruksdepartementet. I begge departementene er det imidlertid en viss økning mellom 1986 og 1996 i andelen tjenestemenn som oppfatter organisasjonene som nokså viktige, på henholdsvis 3 prosentpoeng i Fiskeridepartementet og 5 prosentpoeng i Landbruksdepartementet.

Tar en også med tallene over hvor hyppig tjenestemennene i departementene har kontakt med organisasjonene i arbeids- og næringslivet, viser de den samme utviklingen:

Tabell 7: Andelen tjenestemenn som (hver måned eller oftere) har kontakt med organisasjonene i arbeids- og næringslivet. Prosent.

	1976	1986	1996
Fiskeridepartementet	61	67	46
Landbruksdepartementet	45	40	28
Alle departementer	42	28	19

Som det fremgår er det en betydelig nedgang i perioden i andelen tjenestemenn som har kontakt hver måned eller oftere med organisasjonene. Også her er de største endringene å finne mellom 1986 og 1996, en reduksjon på 21 prosent i Fiskeridepartementet og på 12 prosent i Landbruksdepartementet. Nedgangen har for begge vært større enn gjennomsnittet for alle departementene, men fremdeles ligger både Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet over gjennomsnittet, med henholdsvis 27 prosent og 9 prosent. At det er såpass stor forskjell mellom Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet er likevel noe overraskende.

For landbruksdepartementets del synes tallene ovenfor å bekrefte den generelle utviklingen beskrevet innledningsvis mellom Storting, regjering og organisasjonenes innflytelse og påvirkning gjennom den korporative kanal. Dataene bekreftelser funn som er gjort andre steder, at Stortingets stilling er styrket. Det er særlig i perioden mellom 1986 og 1996 at de store endringene finner sted. Likevel avviker Landbruksdepartementet fra andre funn ved at Stortingets styrkede stilling ikke går på bekostning av regjering men tvert om at begge styrker sin stilling i samme periode. Dette kan forklares, som Veggeland (1997:102) konkluderer, ved en politisering av landbrukspolitikken som “har bidratt til at regjering og Storting har fått økt makt, delvis på bekostning av jordbruksorganisasjonene”.

Fiskeridepartementet avviker i større grad fra den generelle utviklingen beskrevet innledningsvis mellom Storting, regjering og organisasjonene. I motsetning til landbrukssektoren svekkes Stortingets rolle i perioden, mens regjeringens betydning øker. I fiskerinæringen henger dette sammen med, som Jakobsen (1998:47) konkluderer, en deregulering som har flyttet makt “fra politiske myndigheter og næringens organisasjoner til markedet”. Denne konklusjonen synes riktig i forhold til Stortinget, men må ut fra dataene over modifieres noe med hensyn til regjeringen og statsrådets viktighet.

Den redusert kontakten mellom arbeids- og næringslivsorganisasjonene og departementene må også ses i lys av endringene i Stortingets, men også regjeringens, betydning i denne perioden. Videre må det ses i sammenheng med det som er beskrevet som en overgang fra en mer formell og institusjonalisert korporatisme til en mer uformell og svakere institusjonalisert lobbyisme, hvor Stortinget er blitt en mer sentral adressat for interesseorganisasjonenes påvirkningsarbeid (Klausen og Rommetvedt 1997, Christiansen og Rommetvedt 1999, Espeli 1999). Med utgangspunkt i Milner (1997) innebærer dette betydelige endringer i hvordan “the domestic game is played” og maktforholdene mellom de politiske institusjoner og ulike nasjonale aktører.

Tar en spesifikt utgangspunkt i handelspolitikk og handelspolitiske posisjoner i WTO sammenheng, gir likevel dataene et skjevt bilde av organisasjonenes betydning i utformingen av det Milner (1997) betegner “the national interest”. Dette fordi det har vært et utalt poeng fra norske myndigheters side at næringsorganisasjonene *skulle* påvirke utformingen av den norske handelspolitikken (Tenold og Norvik, 1998:73)⁵². Gitt den sektorvise tilnærmingen til handelspolitikk og hensynet til berørte parter eller interesser, er heller ikke en slik tilnærming særlig overraskende, og i praksis har dette vært gjort gjennom nøye og systematiske konsultasjoner med nærings- og interesseorganisasjonene og andre berørte organisasjoner.

Således var Norges Industriforbund, Norges Handelsstands Forbund, Norges Eksportråd, samt Foreningen Norges Vel med under forhandlingene som ledet til den første GATT-avtalen (Tenold og Norvik, 1998:73). Senere er denne praksisen blitt

52 Som Tenold og Nordvik (1998:73) skriver: “Det har vært et uttalt poeng fra norske myndigheters side at næringsorganisasjonene skulle påvirke utformingen av norsk handelspolitikk. I Stortingsforhandlingene (1963:2241) sier utenriksminister Lange at ‘de standpunkter som blir tatt under tolltariff-forhandlingene i GATT (...), blir tatt etter nøye konsultasjon med vedkommende næringsinteresser i Norge.”

videreført og antallet og bredden av organisasjoner økt og utvidet ettersom flere saksområder er blitt en del av GATT/WTO-forhandlingene⁵³. Foruten WTO-utvalget, som ble opprettet i 1979 og som ligger under Utenriksdepartementet (omtalt tidligere), har det vært opprettet partssammensatte grupper ved alle forhandlingsrundene, og praksisen ble som allerede nevnt videreført ved at nærings- og interesseorganisasjoner og andre berørte organisasjoner ble konsultert i utarbeidelsen av rapporten *De fremtidige WTO-forhandlinger – Kartlegging av norske interesser* (1999).

Det er opprettet et omfattende, systematisk og bredt spekter av myndighetsutvalg og konsultasjonsorganer hvor en rekke organisasjoner deltar. Tabellen nedenfor gir en oversikt over eksisterende (mars 2001) myndighetsutvalg (som bare har representanter fra myndighetsorganer) og konsultasjonsorganer (som også har representanter fra nærings- og interesseorganisasjoner):

Tabell 8: Generell oversikt over Utenriksdepartementets konsultasjonsorganer for WTO-spørsmål (mars 2001):

MYNDIGHETSUTVALG	RÅDGIVENDE UTVALG
Statssekretærgruppen	Rådgivende WTO-utvalg
Interdepartemental embetsgruppe for WTO	
Interdepartemental arbeidsgruppe for handel og WTO	Rådgivende utvalg for handel og miljø
Interdepartemental arbeidsgruppe for tjenester	Rådgivende utvalg for tjenester
Interdepartemental arbeidsgruppe for landbruk	Rådgivende utvalg for landbruk
Interdepartemental arbeidsgruppe for markedsadgang/tiltredelsesforhandlinger	Rådgivende utvalg for tiltredelsesforhandlinger
Interdepartemental arbeidsgruppe for TRIPS	
	Rådgivende arbeidsgruppe for offentlige anskaffelser

53 Følgende sitat fra Knut R. Sørli (1998:178), fagsjef i NHOs internasjonale avdeling, illustrerer både at denne praksisen er verdsatt av organisasjonene og at det er en praksis som er videreført i WTO-sammenheng: "NHO er godt fornøyd med den viljen norske myndigheter har vist i forhold til informasjon og konsultasjon med berørte interesseorganisasjoner. Ikke minst var det gledelig at myndighetene, som et av de få land, tok med seg organisasjoner som LO og NHO i den norske forhandlingsdelegasjonen under ministermøtet i Singapore i desember 1996. Dette bør videreføres ved senere ministerkonferanser", noe som også er blitt gjort.

(Kilde: Utenriksdepartementet, 2001a).

Tabell 9 nedenfor gir en oversikt over medlemmene i Statssekretærgruppen, den interdepartementale embetsgruppen for WTO og det rådgivende WTO-utvalget:

Tabell 9: Medlemmer i myndighetsutvalg og rådgivende utvalg knyttet til generelle WTO-spørsmål:

MYNDIGHETSUTVALG	RÅDGIVENDE UTVALG
Statssekretærgruppen for WTO	Regjeringens WTO-utvalg
<i>Arbeids- og administrasjonsdepartementet</i>	<i>Arbeids- og administrasjonsdepartementet</i>
<i>Barne- og familiedepartementet</i>	<i>Barne- og familiedepartementet</i>
<i>Finansdepartementet</i>	<i>Finans- og tolldepartementet</i>
<i>Fiskeridepartementet</i>	<i>Fiskeridepartementet</i>
<i>Forsvarsdepartementet</i>	<i>Landbruksdepartementet</i>
<i>Justisdepartementet</i>	<i>Miljøverndepartementet</i>
<i>Kirke- undervisning og forskningsdepartementet</i>	<i>Nærings- og handelsdepartementet</i>
<i>Kommunal- og regionaldepartementet</i>	<i>Toll- og avgiftsdirektoratet</i>
<i>Kulturdepartementet</i>	<i>Utenriksdepartementet</i>
<i>Landbruksdepartementet</i>	<i>Det internasjonale handelskammer, norsk avdeling</i>
<i>Miljøverndepartementet</i>	<i>Forbrukerrådet</i>
<i>Nærings- og handelsdepartementet</i>	<i>Forum for utvikling og miljø</i>
<i>Olje- og energidepartementet</i>	<i>Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)</i>
<i>Samferdselsdepartementet</i>	<i>Konkurransetilsynet</i>
<i>Sosial- og helsedepartementet</i>	<i>LO</i>
<i>Statsministerens kontor</i>	<i>NHO</i>
<i>Utenriksdepartementet</i>	<i>Norges Bank</i>
	<i>Norges Bondelag</i>
	<i>Norges Eksportråd</i>
	<i>Norges Fiskarlag</i>
	<i>Norges kooperative forening</i>
	<i>Norges Rederiforbund</i>
	<i>Norsk Bonde- og Småbrukarlag</i>
	<i>NUPI</i>
	<i>Prosessindustriens Landsforening</i>
	<i>Verdens Naturfond</i>

(Kilde: Utenriksdepartementet, 2001a).

Som det fremgår av tabellen er organisasjonene godt representert i rådgivende utvalg.⁵⁴ Videre har både Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet egne uformelle “grupper” på WTO spørsmål. Verken Fiskeridepartementet eller Landbruksdepartementet ønsker å kalle dette “grupper” men heller “møter” og understreker disse møtenes uformelle karakter. Fiskeridepartementet kaller det “jevnlige møter om markedsadgang” (3-4 ganger i året). Her deltar Fiskeri- og havbruksnæringens Landsforening (FHL), Norges Fiskarlag, Norges Sildesalgslag, Norges Råfiskelag, Norske Sjømatbedrifters landsforening (NSL), Unidos, Fiskeridirektoratet, Eksportutvalget for fisk og Utenriksdepartementet⁵⁵. I Landbruksdepartementet er det en liknende gruppe som ikke har noe navn. Her sørger departementet for en relativt jevnlig oppdatering av utviklingen i forhandlingene overfor Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag (NBS). I tillegg orienteres bedrifter/organisasjoner innen foredlingsindustrien (Tine, KIFF, NBL og andre) ved noen anledninger gjennom året⁵⁶.

Sammenlikner en departementene og ser på antallet personer som jobber konkret med WTO er det et visst overtall i Landbruksdepartementet. Fiskeridepartementet har 4 stillinger knyttet til WTO arbeid. De jobber imidlertid også med andre oppgaver som EU, EUs utvidelse, EØS, bilaterale oppfølging av en rekke land, miljømerking o.l. Rendyrket er det derfor ikke mer enn 2 stillinger til sammen som bare jobber med WTO i Fiskeridepartementet. En fiskerirådstilling i Geneve kom på plass i august 2001.⁵⁷

I landbruksdepartementet er det to rådgivere som nærmest fullt ut arbeider med WTO-relaterte spørsmål. Underdirektøren og Avdelingsdirektøren arbeider “en del” og “nokså mye” med WTO. I tillegg er det en 1. konsulent som jobber med WTO, notifikasjoner, importvernet etc, men hovedsakelig knyttet til gjeldende avtale. 3 stillinger (+) er et anslag for hvor mange som er tilknyttet WTO-forhandlingene, noe mer dersom en også tar med forhold knyttet til den løpende gjennomføringen av dagens avtale. Dette inkluderer arbeidet med SPS-avtalen (Sanitary and Phytosanitary measures). I tillegg ble en landbruksrådstillingen i Geneve opprettet 01.01.1999. På denne bakgrunn synes det klart at det er større ressurser i Landbruksdepartementet enn i Fiskeridepartementet. Det er også et poeng at Landbruksdepartementet er et større departement enn Fiskeridepartementet, og derfor har flere ressurser å trekke veksler på.⁵⁸

54 For en fullstendig oversikt over medlemmer i myndighetsutvalg og rådgivende utvalg, se vedlegg B.

55 Intervju med Astrid Holtan og Elisabeth Wilmann, Fiskeridepartementet, samt korrespondanse med Elisabeth Wilmann.

56 Intervju og korrespondanse med Eli Reistad, Landbruksdepartementet.

57 Intervju med Astrid Holtan og Elisabeth Wilmann, Fiskeridepartementet, samt korrespondanse med Elisabeth Wilmann.

58 Intervju og korrespondanse med Eli Reistad, Landbruksdepartementet.

De direkte sammenlikningene mellom Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet blir likevel noe misvisende i den forstand at det er Utenriksdepartementet som er fagdepartementet i WTO-forhandlingene. Tjenestemennene i Utenriksdepartementet og delegasjonen i Geneve jobber således med begge saksområder i samarbeid med Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet avhengig hva som skjer og er på dagsorden i WTO. Sett i lys av at det pågår forhandlinger på landbruk men ikke på markedsadgang for fisk kan det synes naturlig at flere i Landbruksdepartementet jobber med WTO. Sett i lys av den betydning de offensive interessene på fiskerisiden er tilskrevet er dette likevel ikke en opplagt konklusjon. Begge departementene er i ferd med å styrke bemanningen på WTO.

4.1 Foreløpige konklusjoner

- (1) Med utgangspunkt i Milners (1997) vektlegning av *hvordan politiske institusjoner fordeler makt mellom ulike nasjonale aktører* er det flere forhold som blir viktige i forhold til norske forhandlingsposisjoner. Det er ut fra overstående data fra departementsundersøkelsene liten tvil om at Stortingets generelle stilling er vesentlig styrket de senere årene. Ser en disse dataene i sammenheng med de norske forberedelsene til en ny bred forhandlingsrunde i WTO, styrker det en konklusjon om at regjering og sentralforvaltning henter sitt forhandlingsmandat i Stortinget. Videre har stortingsflertallet avgjørende innflytelse på hvilke posisjoner regjeringen inntar i forhandlingene. Stortinget har også en langt mer proaktiv holdning til disse forhandlingene enn det hadde under Uruguay-runden. Mens Stortinget i liten grad engasjerte seg i Uruguay-runden, spiller Stortinget en nøkkelrolle gjennom sin “godkjenning” av regjeringens forhandlingsopplegg. Klarest kom dette til uttrykk gjennom spørsmålet om Norge skulle arbeide aktivt for å få til en investeringsavtale som del av den brede runden. Regjeringen, som var splittet i synet på investeringer, tolket Stortingsflertallet dit hen at det var flertall for en mer aktiv norsk holdning til en investeringsavtale i WTO⁵⁹.
- (2) Dataene fra departementsundersøkelsene viser likevel at Fiskeridepartementets tjenestemenn har et avvikende syn på Stortingets viktighet på eget saksområde i sammenliknet med andre departementer. Dette skyldes etter all sannsynlighet dereguleringen og avviklingen av fiskeristøtten som har flyttet makt fra politiske myndigheter og næringens organisasjoner til markedet. Dette betyr imidlertid *ikke* at Stortingets rolle og viktighet er svekket i forhold til WTO forhandlingene, som “godkjenningsorgan” i forhold til norske forhandlingsposisjoner.

59 . 07.10.99 kunne *Nationen* melde at ”Utenriksdepartementet har overkjørt store deler av Senterpartiet i forberedelsen til WTO-forhandlingene.” Bakgrunnen var at det uken før ble kjent at Utenriksdepartementet hadde bestemt at Norge skulle arbeide for å få et felles regelverk for investeringer innenfor Verdens Handelsorganisasjon (WTO). Dette var i strid med en uttalelse fra Senterpartiets landsmøte i mars, og Vollebæks redegjørelser i Stortinget i mai og juni. Senterpartiets statssekretær i Utenriksdepartementet og hovedansvarlig for WTO-forhandlingene, Jarle Skjørestad uttalte til *Nationen* at han mente Regjeringen ikke hadde noe valg. Skjørestad bekreftet senere i intervju med forfatteren denne tolkningen.

- (3) Selv om tallene fra departementsundersøkelsene tyder på en svekkelse av den korporative kanal, er heller ikke dette helt dekkende i WTO sammenheng. Det har vært et uttalt mål at organisasjonene skal ha innflytelse på norske forhandlingsposisjoner. Dette kan forklares ut fra forhandlingenes karakter, “oss mot dem”, “Norge mot røkla” eller “blod er tjukkere enn vann” og er forståelig ut fra hensynet til berørte interesser hvor næringsinteresser lett kan transformeres til nasjonale interesser. Organisasjonene er derfor bredt representert i rådgivende utvalg, konsulteres direkte når det vurderes som nødvendig, og holdes løpende orientert om utviklingen i WTO-forhandlingene.
- (4) Forholdet mellom sentralforvaltningen og interesseorganisasjonene er blitt beskrevet på forskjellige måter. Egeberg (1981) skiller mellom tre hovedperspektiver på hvordan forholdet mellom staten og interesseorganisasjonene kan organiseres. Det første betegnes “flertallsstyre og hierarki”, og innebærer at gruppeinteressene er klart underordnet fellesinteressene slik disse kommer til uttrykk i offentlige og folkevalgte organer. Det andre perspektivet betegnes “forhandlingsorganisasjon”, og innebærer at fellesinteressene avveies mot gruppeinteressene. I det tredje perspektivet, “organisert anarki”, er det verken systematisk underordning eller overordning eller avveining mellom de ulike interessene (Egeberg, 1981:12). Med en sektorvis tilnærming til forhandlingene hvor en forsøker å maksimere norske interesser, både defensive og offensive, bærer forholdet mellom organisasjonene og forvaltningen dels preg av “organisert anarki”, vel og merke innenfor rammen av “flertallsstyre og hierarki”. Det organiserte anarkiet hviler på det forhold at det utgår av “flertallsstyre og hierarki” og er ønsket på dette stadiet av forhandlingene.
- (5) Den generelle svekkingen av den korporative kanal innebærer i WTO sammenheng først og fremst at en “forhandlingsorganisasjon” der fellesinteressene avveies mot gruppeinteressene i den korporative kanal, er den *minst sannsynlige* organiseringen av forholdet mellom staten og interesseorganisasjonene. Det er lite som tyder på at en avveining mellom offensive fiskeriinteresser og defensive landbruksinteresser vil bli gjenstand for forhandling i den korporative kanal. Hvis og om det blir aktuelt å foreta justeringer i forhandlingsmandatet og eksempelvis akseptere en ytterligere liberalisering av landbrukssektoren i bytte mot en bred forhandlingsrunde og muligheter for økt markedsadgang for fisk og fiskeprodukter, vil slike eventuelle avveininger bli foretatt av Regjering og Storting innenfor rammen av “flertallsstyre og hierarki”.
- (6) Milners (1997) vektlegging av staten som enten enhetlig eller polyarkisk aktør må nyanseres i vår sammenheng. Trass i *de nasjonale aktørenes preferanser og avstanden mellom dem*, fremstår staten likevel som en enhetlig aktør i den forstand at en bevisst har valgt en sektorvis tilnærming. Dette skyldes dels forhold ved selve forhandlingene, og dels *hvordan politiske institusjoner fordeler makt mellom ulike nasjonale aktører*. Fordi forhandlingsmandatet er forankret i Stortinget blir det galt å fremstille staten som en polyarkisk aktør. I vårt tilfelle fremstår staten heller som enhetlig, men *med polyarkiske preferanser* i forhold til defensive og offensive interesser. Dette muliggjøres nettopp ved en forhandlingsstrategi hvor alle norske interesser – både offensive og defensive – kjøres inn i forhandlingsprosessen for på den måten å øke sannsynligheten for et forhandlingsresultat som ville kunne ivareta flest mulig av norske interesser.

Staten fremstår - spissformulert i vår sammenheng – som en enhetlig aktør, men med polyarkiske interesser utad.

- (7) Dataene fra departementsundersøkelsene tyder på en betydelig internasjonalisering hvor en økende andel tjenestemenn arbeider en del eller mer med internasjonale saker i forvaltningen. Økningen er spesielt sterk i perioden 1986 til 1996 for Landbruksdepartementet, men langt mindre i samme periode for Fiskeridepartementet. Det er likevel relativt få personer både i Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet som jobber direkte med WTO-forhandlingene, selv om det er flere i Landbruksdepartementet. Selv om en også tar hensyn til Utenriksdepartementets rolle i denne sammenheng, synes det rimelig å konkludere med at det er satt inn relativt beskjedne ressurser i sektordepartementene i forhold til WTO-forhandlingene, særlig i Fiskeridepartementet.⁶⁰
- (8) Tar en utgangspunkt i Milners (1997) vektlegning av *tilgangen og fordelingen av informasjon blant de ulike nasjonale institusjonene*, er det lite som tyder på at enkelte aktører kontrollerer relevant informasjon på en slik måte at dette har en urettmessig betydning for politikktutforming. Tvert om synes det motsatte å være tilfelle. Det er bygget opp et såpass omfattende og bredt spekter av myndighetsutvalg og konsultasjonsorganer at det er vanskelig for enkeltaktører å bli sittende med informasjon som ingen andre har eller oppnå politiske fordeler en ellers ikke ville hatt. Som Milner (1997:21) understreker, er dette avhengig av “the political institutions in place”. I vår sammenheng synes det rimelig å konkludere med at også informasjonsutvekslingen skjer innenfor rammen av “flertallsstyre og hierarki”.

Det er et viktig poeng for Milner (1997) at nærings- og interesseorganisasjonene spiller en viktig rolle i forhold til det som kan betegnes Stortingets “informasjonsproblem” i forhold til WTO forhandlingene. I det følgende skal vi rette søkelyset mot et utvalg nærings- og interesseorganisasjoner innenfor fiskeri- og landbruk. I den sammenheng skal vi fokusere på to sentrale forhold i Milners (1997) teoretiske tilnærming: (1) organisasjonenes preferanser eller interesser i forhold til WTO forhandlingene og (2) organisasjonenes politiske arbeid i forhold til norske forhandlingsposisjoner i WTO.

60 Denne konklusjonen er imidlertid noe problematisk i den forstand at den ikke har et reelt sammenlikningsgrunnlag eller mål for hva en betydelig ressursinnsats ville være i antall stillinger eller kroner og øre. Likevel ga verken Fiskeridepartementet eller Landbruksdepartementet inntrykk av å være overbemannet, og for fiskeridepartementets del synes det å være en betydelig arbeidsbyrde særlig på en person som er representert i de fleste råd og utvalg.

5.0 Nærings- og interesseorganisasjonene og kampen om den globale virkelighet

Til nå har vi fokusert på de politiske partiene, Stortinget, regjeringen og departementene. Vi skal nå ta for oss de nærings- og interesseorganisasjonene som i første rekke har som mål å ivareta sektorinteressene innenfor fiskeri og landbruk.⁶¹ Vi skal i denne delen ta for oss Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norges Bondelag, Kjøttindustriens Fellesforening (KIFF), Næringsmiddelbedriftenes Landsforening (NBL), Fiskeri- og Havbruksnærings Landsforening og Norges Fiskarlag. Vi skal imidlertid også ta for oss NHO sentralt, selv om NHO sentralt vanskelig kan beskrives som en organisasjon som representerer en sektorinteresse. Hovedgrunnen er at NHO sentralt har engasjert seg sterkt i forhold til WTO og de offensive interessene, samtidig som landbruksvareindustrien er organisert i NHO. Landbruksorganisasjonene og NHO vil bli behandlet hver for seg mens fiskeriorganisasjonene vil bli behandlet under ett. Dette fordi det knapt finnes ulike syn på WTO og de kommende forhandlingene blant fiskeriorganisasjonene.

Organisasjonene over har vært de viktigste premissleverandørene og interesseformidlerne på egen sektor. I utgangspunktet er det også en nær sammenheng mellom de posisjoner organisasjonene inntar i forhold til de kommende forhandlingene og det som kan betegnes som organisasjonenes egeninteresser. Det synes likevel å være en rekke underliggende skillelinjer mellom organisasjonene. Disse har å gjøre med synet på WTO som organisasjon, WTOs legitimitet, makt- og innflytelse i WTO, synet på frihandel, virkningene av frihandel på internasjonal fordeling og global rettferdighet, samt tempoet og dybden i en videre liberalisering av verdenshandelen.

Disse skillelinjene kan i stor grad knyttes til økonomisk-strukturelle motsetninger i trekanten mellom arbeid-kapital-primærnæringer (Valen, 1981:96), motsetninger som forsterkes av strukturelt betingede offensive og defensive egeninteresser i WTO-sammenheng. De kan imidlertid også ses som “ideologiske-skillelinjer”. Ideologiske skillelinjer defineres av Bernt Aardal (1999) som “subjektivt oppfattede motsetninger som i mindre grad enn de tradisjonelle skillelinjene har en klar sosial forankring.” De er ideologiske i den forstand at ideologiske skillelinjer representerer politiske predisposisjoner, mer stabile individuelle egenskaper som regulerer godtakelse eller forkastelse av politisk kommunikasjon. Disse inngår i grunnleggende konfliktstrukturer på en slik måte at saker innenfor samme saksfelt henger i hop, eller blir satt i system (Aardal 1999:53). Som det vil fremgå er det likevel en nær sammenheng mellom egeninteresser og ideologisk overbygning. Vi starter med landbruk, ser deretter på fiskeriorganisasjonene og til slutt NHO sentralt.

5.1 Norsk Bonde- og Småbrukarlag (NBS):

Norsk Bonde- og Småbrukarlag (NBS) er en partipolitisk uavhengig interesseorganisasjon primært for små og mellomstore gårdsbruk. NBS har om lag

⁶¹ Denne delen bygger på intervjuer og skriftlig materiale fra disse organisasjonene.

12000 medlemmer. NBS er med i Landbruksdepartementets gruppe på WTO, Rådgivende utvalg for landbruk, Rådgivende utvalg for handel og miljø og WTO-utvalget. NBS har i tillegg et omfattende internasjonalt engasjement. NBS deltar aktivt i Coordination Paysanne Européenne (CPE) på europeisk nivå og La Via Campesina på globalt nivå. NBS driver også utviklingsprosjekter på Filippinene og i Honduras.

Langs de ideologiske skillelinjene er det liten tvil om at Norsk Bonde- og Småbrukarlag utgjør det ene ytterpunktet. Organisasjonen er uten tvil den organisasjonen på landbrukssiden som er mest skeptisk til WTO og frihandel. Organisasjonen befinner seg på ytterpunktet i synet på WTO som organisasjon, WTOs legitimitet, makt- og innflytelse i WTO, og synet på frihandel- og virkningene av frihandel, internasjonal fordeling og global rettferdighet. Organisasjonen er også den eneste av landbruksorganisasjonene som er med i den Norske WTO-kampanjen. WTO-kampanjen spilte inn en rekke krav til forhandlingene som gikk på tvers av den norske forhandlingsposisjonen, særlig på spørsmålet om en ny bred runde og forhandlinger om en investeringsavtale i WTO.

Organisasjonene som undertegner dette oppropet, mener dagens avtale allerede har en rekke negative konsekvenser og krever derfor:

- Konsekvensutredning: Dagens WTO-avtale må ikke utvides før konsekvensene av dagens regler er kartlagt. Over 600 organisasjoner har skrevet under på det tilsvarende internasjonale kravet om et WTO-”moratorium”.
- Suverenitet: WTO-avtalen må gi enhver nasjon rett til å sette høyere nasjonale standarder til miljø, helse og dyrevern.
- WTOs standarder kan bare være minimumsregler.
- Omvendt bevisbyrde: Enhver produsent må bevise at produktet ikke medfører skade på mennesker, dyr eller miljø.
- “Føre var-prinsippet” må gjelde i WTO.
- Investeringer: WTO-avtalen må ikke utvides med en multilateral investeringsavtale som overfører makt fra folkevalgte organer til investorer. Vi krever at den norske regjeringen sier klart nei til en investeringsavtale i WTO (WTO-kampanjen, 1999).

NBS oppfatninger er like fullt knyttet opp til en global forståelse av sosial rettferdighet og internasjonal solidaritet. I prinsippprogrammet til Norges Bonde- og småbrukarlag heter det:

- Internasjonal solidaritet
- Fellesskapsfølelsen med andre utøvere i næringa stanser ikke ved landegrensene. Internasjonalt har landbruket en stor felles oppgave i å sikre den globale matforsyninga for framtida. Dette kan ikke skje ved at den omfattende industrialiseringa og sentralisering av landbruksproduksjonen fortsetter, men ved at land og regioner får anledning til å øke sin egen sjølbergingssevne ved å ivareta egne, lokalt tilpassa planter, dyreslag og driftsmåter.
- Norsk Bonde- og Småbrukarlag vil støtte arbeidet for en ny og mer rettferdig økonomisk verdensordning. Dette er en forutsetning for en bedre fordeling av

den internasjonale matproduksjonen. De fattige landa må ikke tvinges til å ødelegge de ressursene som må regnes som globale allmenninger som følge av gjeldsforpliktelse og kortsiktige profittinteresser.

Mens tilhengerne av frihandel ser nedbygging av handelshindringer i OECD landene som en solidarisk handling som vil øke utviklingslandenes eksportmuligheter av landbruksvarer, er perspektivet det motsatte i Norsk Bonde- og småbrukarlag. Organisasjonen er også den som ligger tettest opp til standpunktene i ForUM for Utvikling og Miljø og mange internasjonale NGOer. Det er også tette koblinger mellom Norsk Bonde- og Småbrukarlag og deler av miljøbevegelsen i Norge (se for eksempel Haltbrekken 1996)⁶². Disse deler i stor grad en sterk ideologisk orientering mot det lokale, selvberging og en ikke-urban forståelse av natur hvor menneskesamfunnet (primært det lokale bygdesamfunn) ses som en integrert del av naturen (Strømsnes og Selle 1996).

Det er derfor heller ikke unaturlig at den dåværende lederen i Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Svein Kostveit skrev en kronikk sammen med Reidun Heiene i GATT-WTO kampanjen og Trond Sæbø Skarpteig i ForUM for Utvikling og Miljø (*Aftenposten*, 09.01.2000). I kronikken beskrives WTO på følgende måte:

WTO flytter makt fra folkevalgte organer til overnasjonale strukturer med økt verdenshandel som overordnet mål. Stadig flere innenrikspolitiske anliggender blir lagt inn under WTO. Organisasjonen har makt fordi den kan sette i verk økonomiske straffetiltak mot medlemsland WTO må erstattes av mer demokratiske strukturer. Handelsregler kan konstitusjonelt legges inn under FN. Ved konflikt mellom internasjonale avtaler om miljøspørsmål og menneskerettigheter må FN-konvensjonene overordnes. I stedet for nye forhandlinger om nye temaer må en gjennomgåelse av eksisterende regelverk rette opp svakheter knyttet til rettferd og miljø. Enkeltland må ha lov til å prioritere samfunnskvaliteter knyttet til matvaresikkerhet, natur og miljø, helse, sosiale forhold og arbeidsliv fremfor handel. Først da kan vi tenke oss globalisering med et menneskelig ansikt.

Følgene av frihandel beskrives på følgende måte:

Det som mange kaller frihandel, betyr fritt leide for store eksportører og transnasjonale selskaper (TNC'er) til å hente profitt hvor i verden de måtte ønske - til tross for uheldige effekter i forhold til miljøet eller sosial fordeling.

.... I fattige land blir lokale småbønder presset, og mye av den beste matjorden brukes til eksport-produkter ("cash crops"). Samtidig legges jord brakk i rike land. Frakt av biologisk materiale over landegrensene sprer nye arter med smittestoffer både til planter, dyr og mennesker. En stadig mer industrimessig matproduksjon fører til helseproblemer ("hamburger-bakterien", kugalskap og dioksin-skandalene). I større produksjoner blir heller ikke alltid dyrevernhensyn ivaretatt.

⁶² Daværende leder i Natur og Ungdom, Lars Haltbrekken (1996:159) beskriver bl.a. samarbeidstiltaket *Grønt Spatak* mellom Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Natur og Ungdom som "vårt mottrekk til regjeringens landbruksavvikling. Vårt mål er flere bønder i bygdene og at matjord må holdes i hevd." Haltbrekken er i dag ansatt i Norsk Bonde- og Småbrukarlag.

WTO er med andre ord i sin nåværende form udemokratisk, uten legitimitet, gjenspeiler makt- og innflytelse forbeholdt noen få og representerer en politikk og praksis hvor handel sikres på bekostning av miljø og en rettferdig internasjonal fordeling⁶³. Norsk Bonde- og Småbrukarlag frarådet derfor også at Norge ratifiserte resultatet av Uruguay-runden (St.prp. nr. 65, 1993-94:766-769)⁶⁴.

5.2 Norges Bondelag:

Norges Bondelag er i likhet med NBS en partipolitisk uavhengig organisasjon for norske bønder. NB har ca 63 500 medlemmer. Medlemmene representerer alle bruksstørrelser og produksjoner i landbruket. Norges Bondelag er med i Landbruksdepartementets gruppe på WTO, Rådgivende utvalg for landbruk, Rådgivende utvalg for handel og miljø og WTO-utvalget. Norges Bondelag driver også et omfattende internasjonalt arbeid og er aktive i Nordens Bondeorganisationers Centralråd (NBC), European Confederation of Agriculture (CEA) og International Federation of Agricultural Producers (IFAP). Også Norges Bondelag driver bistandsprosjekter blant annet i Nicaragua (Norges Bondelag, 2001a).

Målene for det internasjonale arbeidet i Norges Bondelag er blant annet å sikre landbruket gode internasjonale rammevilkår, noe som innebærer å opprettholde et nivå på tollvernet som sikrer omfanget av norsk jordbruksproduksjon og et miljørettet småskalajordbruk over hele landet. Videre skal en påvirke internasjonale avtaler og andre internasjonale forhold, bygge allianser med andre lands bondeorganisasjoner og vise solidaritet med bønder i andre land, særlig utviklingsland (Norges Bondelag, 2001a).

Norges Bondelag ligger i forhold til Norsk Bonde- og Småbrukarlag nærmere sentrum både i norsk politikk og i synet på WTO. Bondelagets hjemmesider

63 Trond Sæbø Skarpteig (2000) som var ForUM for Utvikling og Miljø sin representant i den offisielle norske delegasjonen i Seattle og som jobber i *Food International Action Network (FIAN) – Noreg*, vektlegger i artikkelen ”Noreg versus utviklingsland” landbruket rolle og konsekvensene av liberalisering av landbruket: ”Den viktigaste sektoren for mange utviklingsland og for menneske som lever i fattigdom, er landbruket. Dette er ein av dei mest kontroversielle sektorane i WTO. Liberalisering av landbruket betyr omlegging av produksjonen til eksport, og for dei fleste utviklingsland betyr dette produksjon av luksusvarer som roser, parfymeblomar, reker og tropisk frukt til den rike marknaden. Med ein sterk økonomisk vekst er forskjellane i India i dag sterkt aukande, og for kvart mål med jord som vert brukt til eksport, er det mindre jord til å metta den delen av folkesetnaden som aldri får ta del i pengeeventyret. Liberalisering av landbruket i India fører til konkurranse om den dyrkbare jorda der dei fattige taper. Resultatet er svolt og tilflytting til slummane rundt storbyane.”

64 Det samme gjorde Den norske GATT-kampanjen som i sin uttalelse beskrev Uruguay-runden som ”et historisk blindspor” (St.prp. nr. 65, 1993-94:744-749). Forum for utvikling og miljø derimot ba om at det ”snarest” skulle tas initiativ til en ”ny ’grønn’ forhandlingsrunde hvor avtalen som helhet ses i lys av målet om en bærekraftig utvikling” (St.prp. nr. 65, 1993-94:749-751). Forum tok imidlertid ikke til orde for at avtalen ikke skulle ratifiseres eller at WTO skulle opprettes.

inneholder ingen kritikk av WTO, men understreker derimot betydningen av tollvernet:

Norges Bondelag mener at det aller viktigste i kommende WTO-runde er muligheten til å beholde et sterkt tollvern. Fundamentet for norsk landbruksproduksjon ligg i tollvernet. Utan et sterkt tollvern vil det ikke være mulig å sikre avsetning for norske landbruksprodukter (Norges Bondelag, 2001b).

Ifølge Øverby og Bottheim (1995) skjedde det en endring i Norges Bondelags holdning til WTO under Uruguay-runden. Dette skyldes i stor grad at Norges Bondelag etter omstendighetene var fornøyd med vilkårene i avtalen, selv om en helst hadde sett at landbruk ble holdt utenfor. I sin høringsuttalelse konkluderte Norges Bondelag med følgende i forhold til landbruksavtalen i Uruguay-runden:

Forutsatt politisk vilje i Norge og at en nytter mulighetene i avtalen, gjør avtalen det mulig å videreføre et omfattende småskala landbruk med vekt på miljø og levende bygder over hele landet (St.prp. nr. 65, 1993-94:762).

Det er likevel liten tvil om at Norges Bondelag var meget skeptiske til resultatet fra Uruguay-runden. Ut fra en overordnet målsetting om bærekraftig utvikling med fokus på matvaresikkerhet, opprettholdelse av menneskehetens livsgrunnlag og livskvalitet, ble avtalen ansett til å “ikke gi et svar på disse globale utfordringene” (St. Prp. Nr. 65, 1993-94:762). Videre ble det understreket at handel er et “virkemiddel for å oppnå andre mål, og ikke et mål i seg selv” (St.prp. nr. 65, 1993-94:762).

Denne skepsisen til handel med landbruksvarer, og i forlengelsen av dette også WTO, går langt inn i Bondelagets rekker. På årsmøtet 1998 ble ledelsen i Norges Bondelag nesten påført et smertelig nederlag på spørsmålet om Bondelaget skulle vedta at “mat, jordbruk og biologisk mangfold må tas ut av WTO-forhandlingene”. I stedet ble det inngått et kompromiss og vedtatt at “årsmøtet er prinsipielt uenig i at jordbruk og biologisk mangfold er en del av WTO”. Mindretallet i Norges Bondelag er for øvrig mer eller mindre på linje med Norsk Bonde- og Småbrukarlag i synet på WTO. Ifølge Helge Christie som har vært den fremste representanten for WTO-motstanden i Bondelaget, er WTO først og fremst en “interesseorganisasjon for de transnasjonale selskapene”. I boken *Mat og globalisering* skriver han videre om frihandel:

Ordet “frihandel” betyr i praksis fri handel for disse sterkeste monopolene med minst mulige handelshindringer. Det dreier seg om manipulert handel. Handelsreglene er styrt slik at de største eksportørene skal få friere spillerom (Christie, 1998:36).

Flertallslinjen i Norges Bondelag er likevel klar. Fortsatt kamp for å beholde det nasjonale handlingsrommet i landbrukspolitikken, i første rekke gjennom et effektivt tollvern.

5.3 Kjøttindustriens Fellesforening (KIFF):

Kjøttindustriens Fellesforening (KIFF) er en felles overbygning for bransjeorganisasjonene Kjøttbransjens Landsforbund, Norsk Kjøtt, Fjørfebransjens Landsforening og Prior Norge i NHO. KIFF ligger i forhold til Norges Bondelag (og

særlig i forhold til Norsk Bonde- og Småbrukarlag) enda nærmere det offisielle norske synet på WTO. KIFF organiserer både private- og samvirkebedrifter og har om lag 219 medlemsbedrifter som til sammen utgjør 10500 årsverk. KIFF er med i gruppen på WTO i landbruksdepartementet, men er ikke representert direkte i andre rådgivende utvalg. KIFF deltar imidlertid indirekte gjennom NHO sentralt. KIFF er heller ikke medlem av noen internasjonale organisasjoner, men er også her knyttet opp til NHOs internasjonale nettverk. Næringsmiddelindustrien i Norge opprettet sommeren 1998 en egen WTO-gruppe⁶⁵. Gruppen fungerer dels som et diskusjonsforum, dels som et forum for kompetanseoppbygging og dels som et forum for koordinering av innspill til myndighetene i de tilfeller dette blir vurdert som hensiktsmessig. En av KIFFs viktigste oppgaver er å jobbe opp mot departementer og stortingspolitikere og andre viktige kontakter i bransjen, NHO sentralt og NHOs landsforeninger.⁶⁶

Sammenliknet med de to foregående organisasjonene bærer KIFF preg av å være en del av NHO paraplyen. Dette kommer til uttrykk ved en generell positiv holdning til regler for internasjonal handel, og en langt mer pragmatisk og forsiktig holdning til WTO. WTO er i KIFFs øyne “av avgjørende betydning for å sikre internasjonale kjøreregler for handel”, og av “avgjørende betydning for rammebetingelsene og utviklingen i kjøtt- og fjørfeindustri i tiden som kommer”. “Oppfølging og myndighetspåvirkning tilknyttet WTO-forhandlingene” er derfor meget høyt prioritert (KIFF, 1999a). For KIFF er spesielt importvernet vurdert som viktig i WTO sammenheng:

Et solid og velfungerende importvern vil være helt avgjørende med tanke på fortsatt å ha mulighet til å opprettholde en nasjonal landbrukspolitikk og for å sikre verdiskaping, lønnsomhet og sysselsetting i norsk landbruk og næringsmiddelindustri” (KIFF, 1999b).

I liket med St.meld. nr. 19 (1999-2000) understrekes det gjensidige avhengighetsforholdet mellom landbruket og næringsmiddelindustrien. Ikke bare er næringsmiddelindustrien basert hovedsakelig på omsetning og foredling av norske landbruksråvarer, men norsk landbruk og næringsmiddelindustri “er og vil” ifølge KIFF “i overskuelig framtid i all hovedsak være hjemmemarkedsorientert” (KIFF, 1999b). Likevel understreker KIFF betydningen av at “prisene på norske råvarer ikke utvikler seg uavhengig av prisutviklingen i våre naboland” (KIFF, 2000). Økt konkurranse er gjenstand for betydelig bekymring i KIFF: “Utviklingstrekkene når det gjelder WTO, importen av bearbejdede landbruksvarer (RÅK-varer), EUs landbrukspolitikk og grensehandelen er med på å svekke norsk næringsmiddelindustri konkurransekraft.” (KIFF, 2000).

I tillegg har minstekvotene for markedsadgang i landbruksavtalen i WTO og MUL-importen⁶⁷ vært med på å utsette næringen for økt konkurranse. Landbruksavtalen i

65 Med i gruppen er foruten KIFF (med bransjeforeningene), NBL (Næringsmiddelbedriftenes Landsforening), TINE Norske meierier, Norske Potetindustrier, og NNN (Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund).

66 Intervju og korrespondanse med Aud Mari Folden, KIFF.

67 MUL = minst utviklede landene

GATT/WTO medførte en omlegging av ordningen med tollpreferanser for import av varer med opprinnelse i utviklingsland (GSP-ordningen). I 1995 ble det innført tollfrihet for import av alle landbruksvarer, med unntak av korn, mel, og kraftfor fra de minst utviklede landene (MUL). Dette hevdes å ha skapt “markedsforstyrrelser” og et “importskapt overskudd”: “Det er ... på det rene at innførselen av kjøtt innenfor kvotene for minste markedsadgang (i tillegg til MUL-importen) etter hvert har bidratt til et importskapt overskudd på det norske markedet for storfekjøtt og svinekjøtt” (KIFF, 1999b). I jordbruksoppgjøret 1998 ble det derfor innført en volumbegrensning på 2700 tonn utbeinet storfekjøtt hvor import ut over dette ble pålagt samme toll som utviklingsland innenfor GSP-ordningen på 10% toll.

I det hele tatt oppleves både MUL-importen og importen under GSP-ordningen som et betydelig problem av KIFF. Ifølge KIFF burde “importtaket for tollfritt kjøtt ... blitt satt på et betydelig lavere nivå” (KIFF, 1999b). Videre ses det som “av avgjørende betydning at myndighetene utformer regelverket for import fra utviklingsland på en slik måte at det ikke ødelegger grunnlaget for norsk produksjon”. Hensikten med MUL-importen og importen under GSP-ordningen bør ifølge KIFF “være å vri importen til fordel for GSP-land og MUL, ikke å øke den totale importen” (KIFF, 1999b).

I forhold til de pågående landbruksforhandlingene er det på denne bakgrunn lite å gi for Norges vedkommende. KIFFs generelle holdning til inngåelsen av handelsavtaler er at det ikke kan gis ensidige konsesjoner fra norsk side. Dette vil redusere verdiskapningen og markedsandelene for norsk landbruk og næringsmiddelindustri. Følgende prinsipp legges derfor til grunn for inngåelse av handelsavtaler fra KIFFs side: “Et avgjørende prinsipp ved inngåelsen av handelsavtaler, enten de knytter seg til EU eller andre handelspartnere, er at avtalene må være balansert på landbruksområdet og som hovedregel også innenfor hver enkelt sektor, både med hensyn på verdien av de konsesjoner som innvilges og muligheten til å utnytte dem” (KIFF, 1999b).

5.4 Næringsmiddelbedriftenes Landsforening (NBL):

Næringsmiddelbedriftenes Landsforening (NBL) er i likhet med KIFF en del av NHO. NBL organiserer ca. 322 næringsmiddelbedrifter med en samlet sysselsetting på ca. 22.000 personer eller over 50% av den landbruksbaserte delen av norsk næringsmiddelindustri. NBLs bransjeforeninger er bakerier, konserver, tobakk, Nordconserv, Handelsmøllene, bryggeri- og mineralvann, sjokolade, iskrem og margarin (Gudem, 2001). NBL er med i Landbruksdepartementets gruppe på WTO og næringsmiddelindustriens egen WTO-gruppe. NBL er ikke representert direkte i andre rådgivende utvalg. NBL deltar imidlertid som KIFF indirekte gjennom NHO sentralt. Heller ikke NBL er medlem av noen internasjonale organisasjoner, men er indirekte knyttet opp til NHOs internasjonale nettverk⁶⁸.

68 NBL forsøkte imidlertid å bli opptatt i Confederation of the Food and Drink Industries of the EU (Confédération des Industries Agro-Alimentaires de l'UE, CIAA), men svensk næringsmiddelindustri la ned veto mot norsk medlemskap.

NBL har som en viktig del av sin næringspolitikk å “medvirke til å sikre verdiskapning i Norge gjennom gode næringspolitiske rammevilkår”. Målsettingen er å øke konkurransekraften til næringsmiddelindustrien gjennom “forutsigbarhet og konkurransenøytralitet i rammevilkårene”. NBL har avtale om faste kontaktmøter med Statens Næringsmiddeltilsyn (SNT) og Landbruksdepartementet. Også NBL understreker at det er et “nært avhengighetsforhold” mellom næringsmiddelindustrien og landbruket, men i mindre grad enn KIFF. Dette skyldes i stor grad vektleggingen av næringsmiddelindustriens konkurransevne på hjemmemarkedet og et fokus på eksport og eksportmuligheter gjennom reduserte råvarepriser:

I det norske markedet har den internasjonale konkurransen økt. Det er ikke realistisk å tro at Norge som marked skal være så lukket som det har vært. Norsk næringsmiddelindustri trenger derfor utviklingsmuligheter. Det er nødvendig å legge forholdene til rette for å kunne konkurrere ute ... Prisene må reduseres. Prisene reduseres i EU. Norske ferdigvarer vil ikke bli konkurransedyktige i Norge, dersom ikke norske råvarepriser reduseres tilsvarende. Dersom næringsmiddelindustrien i Norge mister konkurransevne vil dette igjen gå ut over jordbruksproduksjonen” (NBL, 2000b).

For NBL er dermed internasjonalisering en viktig faktor for næringsmiddelindustrien:

Marked blir en knapp faktor - internasjonalisering blir svaret. Norsk næringsmiddelindustri har vært gjennom betydelige runder med rasjonalisering. Det er vanskelig å se for seg en videre utvikling av industrien uten utvidede markedsområder. Endringen fra å være tilnærmet fullt ut hjemmemarkedsorientert, til å bli mer internasjonalt orientert, er en betydelig utfordring på mange måter” (NBL, 2000a).

Det er i dette perspektivet ikke næringsmiddelindustrien, men landbruket som i første rekke må rasjonaliseres: “Det er viktig at også landbruket senker faste kostnader gjennom strukturrasjonalisering” (NBL, 2000b). Dette må ifølge NBL skje stegvis og ha en langsiktig karakter selv om det understrekes at Norge fortsatt vil være småskalaorientert.

Den kanskje viktigste “drivkraften” i denne prosessen er den såkalte råvarekompensasjonsordningen (RÅK) mellom Norge og EU for handel med bearbeidede landbruksprodukter. Siktemålet med RÅK-ordningen er å tilrettelegge for handel med bearbeidede råvarer samtidig som innenlandsk landbruksproduksjon beskyttes (Svennerud, 2001). Ordningen skal utjevne forskjeller i jordbruksråvarekostnader, gjøre norske næringsmidler konkurransedyktige og sikre avsetningen av norske råvarer (Børve et al., 1999). Innenfor ordningen benyttes ulike virkemidler som prisnedskrivning, eksportstøtte og reduserte tollsatser for å sikre “like” konkurransevilkår (Børve et al. 1999, Svennerud, 2001)⁶⁹.

Ordningen ble revidert i 1996, og medførte at tollsatser for de berørte varene, bl.a. sjokolade, sukkervarer, is krem, kaker, pizza med mer, ble fastsatt som forskjellen i

⁶⁹ Det benyttes ulike beregningsmåter for tollsatser innenfor RÅK-ordningen. For en oversikt, se Børve et al. (1999).

råvarekostnad mellom Norge og EU, vel å merke på et bestemt tidspunkt uten mulighet for endring. Konsekvensen er at når tollsatsene er fastsatt uten mulighet for endring, vil ulik utvikling i råvareprisene mellom Norge og EU påvirke beskyttelsesnivået og dermed konkurransekraften til den delen av næringsmiddelindustrien som omfattes av RÅK-ordningen (Næringsmiddelindustriens WTO-gruppe, 1998). Høyere råvarepriser tjener med andre ord bøndene i form av økte inntekter, men kan på sikt svekke konkurransekraften til næringsmiddelindustrien og dermed redusere avsetningsmulighetene for landbrukets produkter. Det kreves omlag 6300 årsverk i landbruket for å produsere råvarene som benyttes i norsk RÅK-produksjon i næringsmiddelindustrien.

På denne bakgrunn ble St.meld. nr. 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon* og forslaget om å redusere avtaleprisene med 600-700 millioner sett som et skritt i riktig retning for norsk næringsmiddelindustri. Likevel stilte NBL spørsmål ved om “farten og viljen til reform” er stor nok. NBL gikk videre bare inn for en delvis kompensasjon for prisreduksjonene for bøndene, “gjennom egnede virkemidler” (NBL, 2000c). I tillegg til RÅK-ordningen ble økningen i grensehandelen, økte prisforskjeller mellom Norge og EU, EUs vedtak om ytterligere prisreduksjoner gjennom jordbruksreformen Agenda 2000 samt forhandlingene i WTO sett som grunnleggende utfordringer for næringen som bare delvis ble besvart i stortingsmeldingen (NBL, 2000c). NBL synes likevel å slutte opp om den norske forhandlingsstrategien selv om like konkurransevilkår understrekes som viktigere for næringen enn et absolutt forsvar av et generelt tollvern for norsk landbruk. Samtidig ønsker NBL en dreining av virkemidlene:

I WTO-sammenheng er Norge i ferd med å nå begrensningene i bruk av intern støtte. NBL mener jordbrukets primære oppgave er å produsere mat. Samtidig erkjenner vi jordbrukets multifunksjonelle rolle både i forhold til miljø og distriktpolitikken. Virkemidlene for å oppnå dette, må derimot endres. Vår oppfatning er at virkemiddelbruken bør dreies, slik at landbrukets multifunksjonelle målsettinger finansieres over offentlige budsjetter, ikke ved hjelp av høye produktpriser (NBL, 2000a).

Det er først og fremst disse aspektene som skiller NBL fra landbruksorganisasjonene, KIFF og deler av den norske forhandlingsposisjonen.

5.5 Fiskeriorganisasjonene:

De viktigste nærings- og interesseorganisasjonene på fiskerisiden er Norges Fiskarlag, Fiskeri- og Havbruksnærings Landsforening (FHL), og Norske Sjømatbedrifters Landsforening (NSL). I tillegg er Eksportutvalget for fisk en viktig faglig instans i handelsspørsmål. Norske Sjømatbedrifters Landsforening (NSL), er en landsdekkende bransjeforening for fiskerinæringen som skal ivareta medlemsbedriftenes felles interesser av næringspolitisk, økonomisk og faglig art. Medlemmene dekker omsetningen av fisk og fiskeprodukter “fra hav til disk”. Bedriftene sysselsetter ca 4.000 årsverk. Over 100 av medlemsbedriftene er eksportører, og står for over 50% av den norske fiskeeksporten. NSL er en konkurrent til FHL organisert utenfor NHO systemet. Organisasjonen er representert i Fiskeridepartementets gruppe på markedsadgang, men har ikke greid å få inn representanter i Eksportutvalget for fisk. NSL har ikke utarbeidet egne

posisjonsnotater på WTO men gitt sine innspill til Fiskeridepartementet. NSL er den organisasjonen som har vært minst synlig og profilert utad i WTO-spørsmål på fiskerisiden. Norges Fiskarlag og FHL har holdt en langt høyere profil.

Norges Fiskarlag er en politisk uavhengig, faglig landsorganisasjon som bygger på frivillig medlemskap av fiskere gjennom fylkesfiskerlag og faglige gruppeorganisasjoner. Medlemstokken består av ulike heltids- og deltidsfiskere fra små sjarker til store havgående fartøy. Norges Fiskarlag er representert i Fiskeridepartementets gruppe på markedsadgang, Rådgivende utvalg for handel og miljø under Utenriksdepartementet, WTO-utvalget og er i tillegg representert i Eksportutvalget for fisk.

Norges Fiskarlag utarbeidet i 1999 et eget notat om de kommende WTO-forhandlingene⁷⁰. I notatet er det en generell positiv holdning til WTO, hvor det understrekes at WTO bygger på et sett viktige hovedprinsipper, eller det Norges Fiskarlag også kalles “rettferdighetsreglene”, som har til hensikt å styrke verdenshandelen og skape tillit til det internasjonale handelssystemet:

- å beskytte små og svake nasjoner mot diskriminerende handelspolitikk fra i praksis store og mektige land,
- at alle WTO- medlemmer skal gis samme adgang til et bestemt marked som det land som er mest begunstiget (Bestevilkårklausulen),
- at utenlandske leverandører blir likebehandlet med innenlandske (Norges Fiskarlag, 1999)

Videre understrekes det at det multilaterale handelsregelverket har stor betydning for et land som Norge, med en stor og åpen økonomi. Fiskarlaget var også tilfreds med at Norge gikk inn for en bred forhandlingsrunde, noe “som gir størst mulighet for å ivareta de samlede norske interesser”. Fiskerinæringens behov i en ny forhandlingsrunde ble beskrevet som i hovedsak å knytte seg til “en generelt bedre markedsadgang gjennom reduserte tariffære og ikke-tariffære handelshindringer, en forbedring av antidumpings-avtalen, avklare forholdet mellom WTOs regelverk og de internasjonale miljøavtalene, samt avklare/etablere veiledende kjøreregler for frivillige miljømerkeordninger” (Norges Fiskarlag, 1999).

Dette ble videre spesifisert i følgende målsettinger for den nye runden:

Norges Fiskarlag ba allerede våren 1998 om at fisk settes på dagsorden i en ny forhandlingsrunde i WTO, og viktige målsettinger i en slik runde er:

- en omfattende og generell reduksjon av tollnivået for fisk og fiskevarer
- reduksjon av særlig høye tollsatser (tariff peaks)
- eliminering av såkalte bagatellmessige tollsatser (under 2%)

⁷⁰Notatet ble behandlet i landsstyret i Norges Fiskarlag 30.11.99, og sendt i brev form til Statsministerens kontor, Utenriksdepartementet og Fiskeridepartementet, 01.12.99. Da var imidlertid ministerkonferansen i Seattle allerede i gang. Norges Fiskarlag henviser likevel i brevet til tidligere uttalelser der Fiskarlaget har understreket betydningen av at markedsadgang for fisk og fiskeprodukter blir inkludert i en ny bred forhandlingsrunde.

- sterkere harmonisering av tollstrukturen mellom landene
- gjennomgang av eksisterende WTO-avtaler om tekniske handelshindre, antidumping- avtalen med sikte på forbedringer (Norges Fiskarlag, 1999).

Norges Fiskarlag uttrykte i etterkant av Ministerkonferansen i Seattle en klar kritikk mot det arbeidet som var gjort fram til ministerkonferansen:

Norges Fiskarlag vil etterlyse en mer offensiv strategi og økt satsing for å ivareta fiskerinæringens interesser i forhandlingene. Norges Fiskarlag konstaterer at norske myndigheter hittil har ført en aktiv politikk internasjonalt for å sikre landbrukets interesser, mens tilsvarende innsats, herunder alliansebygging internasjonalt, for å sikre fiskerinæringens interesser synes fraværende. Viser til at Bondelaget har fått plass i den norske offisielle delegasjonen til Seattle-møtet. Norges Fiskarlag er ikke kjent med at fiskerinæringen er gitt slik mulighet, noe en vil beklage. Fiskarlaget krever at fiskerinæringen gis plass i fremtidige offisielle delegasjoner i forhandlingene i WTO. Som verdens største eksportør av sjømat forventes at Norge tar en lederrolle med å få bedre handelsbetingelser for fisk i WTO-forhandlingene (Norges Fiskarlag, 1999).

Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening (FHL) er i likhet med KIFF og NBL på landbrukssiden en felles landsomfattende næringspolitisk- og arbeidsgiverorganisasjon tilknyttet NHO⁷¹. Gjennom bransjeorganisasjonene representerer FHL 542 medlemsbedrifter med omlag 10900 årsverk, og ivaretar medlemmenes interesser innenfor handelspolitikk, lønns- og arbeidsvilkår og helse, miljø og sikkerhet (HMS). FHL dekker i likhet med NSL hele verdikjeden innenfor fiskeri og havbrukssektoren. Som Norges Fiskarlag har også FHL utarbeidet et eget posisjonsnotat på WTO forhandlingene.

I notatet understrekes det at “Norge må gi markedsadgang for fisk og fiskeprodukt høyeste prioritet i WTO-forhandlingene”. Det påpekes at det er Det er “få andre land, utenom Island som har så sterke offensive interesser på fisk i WTO som Norge. Norge har derfor en sterk posisjon på området i WTO, og de øvrige WTO-medlemsland forventer at Norge legger opp til forhandlinger på dette feltet med omfattende faglige synspunkter og et tungt administrativt apparat” (FHL, 2000). De konkrete kravene til forhandlingene ble konkretisert i følgende punkter:

- Norsk næringslivs interesser skal være avgjørende for norske posisjoner og forhandlingsstrategier i WTO.
- Markedsadgang for fisk må gis en sentral plass fra norske side i WTO-runden.
- WTO-runden må gi vesentlig bedre rammebetingelser for norsk eksport av sjømat til eksisterende og potensielle markeder.
- Norske myndigheter må sette av tilstrekkelig ressurser til å ivareta forhandlingene innenfor fisk på en forsvarlig måte.

71 Følgende organisasjoner er med i FHL: Norske Fiskeoppdretteres Forening (NFF), Fiskerinæringens Landsforening (FNL), Sildemeldfabrikkenes Landsforening (SL) og Fiskefor produsentenes forening (FPF)

- I en forhandlingssituasjon der det må prioriteres mellom sektorer, må Norge gi prioritet til levedyktige og vekstkraftige næringer (FHL, 2000).

I dette ligger det også en klar kritikk fra FHLs side til forberedelsene forut for ministerkonferansen i Seattle. Denne retter seg dels mot prioriteringen av landbruksinteressene, og dels mot manglende ressurser og satsing på fiskeriinteressene:

FHL forventer ... at Regjeringa framover vil gi arbeidet med å sikre norsk fiskeri- og havbruksnæring bedret markedsadgang samme prioritering som arbeidet med å sikre norske landbruksinteresser. I dette ligger det en forventning om at myndighetene ikke prioriterer enkeltsektorer foran andre når det gjelder ressurser knyttet til forberedelser og gjennomføring av de kommende forhandlinger (FHL, 2000).

I et felles brev til Fiskeridepartementet fra FHL og Norges Fiskarlag ble denne kritikken fulgt opp med utgangspunkt i at opprettelsen av en egen fiskeriråd i den norske delegasjonen i Geneve ble forsinket. Både FHL og Norges Fiskarlag hadde lenge gitt uttrykk for at de ønsket en slik stilling opprettet. En egen stilling som landbruksråd ble (som nevnt tidligere) opprettet 01.01.1999, og fiskerinæringen ønsket en likebehandling med landbrukssektoren. I det hele tatt er det mye irritasjon i fiskerinæringen over det som ble oppfattet som en særbehandling av landbruksinteressene (FHL og Norges Fiskarlag, 2000)⁷².

Argumentene knyttet til den samfunnsmessige betydningen av fiskeri- og havbruksnæringen nasjonalt er likevel i stor grad de samme som vektlegges av Norge i landbruksforhandlingene, nemlig det som kan kalles fiskeri- og havbruksnæringens "multifunksjonelle" rolle:

Norsk fiskerinæring er av avgjørende betydning for å opprettholde viktige distriktpolitiske og bosettingsmessige prioriteringer i Norge. Antall direkte sysselsatte i fiskerinæringa ligger i området 41 000. I tillegg til at fiskerinæringa generelt bidrar til å holde aktiviteten oppe langs kysten (verksted, redskap, finanstjenester, servicenæringer mm) er det skapt andre eksportretta næringer i kjølvannet av fiskeriaktivitet. De lange tradisjonene i fiskerinæringa har lagt grunnlag for utvikling av en marin teknologi i verdensklassen. Antall indirekte

72 Som Adm. Dir. Geir Andreassen i FHL skriver i en kronikk i *Bergens Tidende*, 17.11.1999: "Fiskerinæringa registrerer nå med stigende uro at Norges profil i overveiende grad preges av Landbruksdepartementet, som ved Statsråden gjennomfører omfattende internasjonal møtevirksomhet knyttet til forhandlingsrunden. Et tilsvarende fokus på vegne av andre sektorer og interesser er imidlertid vanskelig å observere. Det kan synes som hensynet til importvernet og andre landbruksinteresser er særlig vektlagt og dermed får overskygge industriens offensive interesser. Vi forventer at regjeringa framover gir arbeidet med å sikre norsk fiskeri- og havbruksnæring bedret markedsadgang samme prioritering som arbeidet med å sikre norske landbruksinteresser beskyttelse og særordninger".

sysselsatte er anslagsvis 50 000. Samla sysselsetting i næringa ligger dermed rundt 90 000 sysselsatte (FHL, 2000)⁷³.

I et felles brev til Utenrikskomiteen og Næringskomiteen i Stortinget fra Norges Fiskarlag og FHL, datert 12.02.99, beskrives fiskerinæringen som “bærebjelken for bosettingen på store deler av kysten”. Her bruker også FHL og Norges Fiskarlag begrepet “multifunksjonell”: “På samme måte som norsk landbruk med rette blir framstilt som en næring med en multifunksjonell egenskap, vil fiskerinæringen kunne karakteriseres på samme måte” (FHL og Norges Fiskarlag, 1999)⁷⁴. “Fiskeri- og havbruksnæringens multifunksjonelle rolle” er likevel noe som i liten grad er blitt brukt av organisasjonene⁷⁵, og som i forhandlingsøyemed gir heller gale føringer i forhold til norske interesser på fiskerisiden. “Fiskeri- og havbruksnæringens multifunksjonelle rolle” er dermed et begrep som først og fremst kan og brukes i nasjonal sammenheng, og da i relasjon til det både Norges Fiskarlag og FHL oppfatter som en gal politisk prioritering til fordel for landbruk av norske myndigheter i de kommende WTO forhandlingene.

5.6 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO):

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) er den største interesseorganisasjonen for norske bedrifter. 15.900 håndverks-, industri- og servicebedrifter er medlemmer i NHO. Flertallet er små og mellomstore bedrifter. NHO sentralt har en egen internasjonal avdeling under seksjonen for næringspolitikk som behandler og utreder WTO spørsmål for NHO. NHO deltar også aktivt i den europeiske arbeidsgiverorganisasjonen Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe (UNICE).

NHO sentralt var den organisasjonen som produserte flest notater og innspill til WTO-forhandlingene i alle faser av forberedelsene til Ministerkonferansen i Seattle. NHO sentralt er representert i WTO-utvalget, Rådgivende utvalg for landbruk, Rådgivende utvalg for WTOs tjenesteforhandlinger, Rådgivende utvalg for offentlige anskaffelser, Rådgivende utvalg for behandling av tiltredelsessøknader til WTO og Rådgivende utvalg for handel og miljø. NHO fremmet et innspill til Regjeringens statssekretærutvalg i desember 1998. Dokumentet dannet “en omforent plattform for hele NHO-fellesskapets arbeid med handelspolitiske spørsmål. Dokumentet ble senere fulgt opp med møter og brev til myndighetene” (NHO, 2001).

73 FHL knytter også økt markedsadgang direkte til velferdsnivå: ”Et sterkt WTO har stor betydning for en økonomi som den norske der eksportinntektene er avgjørende for vårt velferdsnivå” (FHL, 2000).

74 Også Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund var med på disse brevene.

75 Et unntak er Adm. Dir. Geir Andreassen sine uttalelser til Nationen, 30.09.1999: ”Jeg er veldig forundret over at Norge i WTO bare bruker dette begrepet ’multifunksjonalitet’ om landbruket. Det er åpenbart at det kan knyttes like mye til fiskeri og oppdrett, som sørger for bosetting og distrikter ikke minst i nord”.

Utgangspunktet for NHO er det som beskrives som en økende globalisering som gjør en ytterligere utbygging av det globale regelverket i WTO enda mer påkrevet enn før. NHO gikk derfor tidlig inn for en bred og omfattende forhandlingsrunde i WTO. Dette inkluderer ytterligere og omfattende tollreduksjoner, full tollfrihet for miljø- og energiteknologiske produkter, ytterligere liberalisering av handel med tjenester, en forpliktelse til en videre liberalisering av handelen med landbruksprodukter, forhandlinger om handel og investeringer og handel og konkurransepolitikk. NHO har imidlertid tatt sterkt avstand fra å reise krav om arbeidsstandarder i WTO sammenheng (NHO, 1998).⁷⁶

NHOs prinsipielle holdning til WTO er forankret i et grunnsyn som er positiv til friere verdenshandel: “NHO mener at en friere verdenshandel er et middel for å realisere politiske mål om økt velstand, velferd og arbeid. Ikke minst har Norge hatt økonomiske fordeler av reduserte handelsbarrierer .. “ (NHO, 1998). Likevel understreker NHO at en ikke ønsker et fritt (globalt) marked uten internasjonale regler: “NHO ønsker å utvikle sterkere *internasjonale* kjøreregler som svar på globaliseringens utfordringer ... Et multilateralt handelspolitisk regelverk kan ses på som en form for ‘kollektiv fornuft’ eller ‘regelstyrt frihandel’. NHO ønsker ikke et fritt marked uten internasjonale regler” (NHO, 1998).

Fundamentalt sett bidrar WTO i NHOs øyne til fred og tillit mellom nasjoner, at handelskonflikter håndteres på en regelbasert og konstruktiv måte, reduserte kostnader, forutsigbarhet og en enklere hverdag for bedrifter, økt handel og dermed økt velstand, økonomisk vekst og økt sysselsetting. Det multilaterale handelssystemet ses også som spesielt viktig for små land: “... et multilateralt handelsregelverk er til fordel for særlig små land fordi store land er forpliktet til å etterleve omforente regler og reduserer dermed mulighetene for unilaterale tiltak” (NHO, 1999a). WTO er i dette perspektivet en garantist for små lands interesser:

Etter NHOs syn har små land som Norge en fordel av at det etableres internasjonale kjøreregler for næringslivet slik at ikke større land kan bruke sin “kjøttvekt” mot de små etter for godtbeholdende. Internasjonale kjøreregler virker disiplinerende på de større aktørene i verdenssamfunnet (NHO, 1998).

For NHO er en ytterligere liberalisering av handelen med landbruksprodukter en del av den generelt positive holdningen til friere handel. Selv om også NHO “erkjenner at landbruket har en multifunksjonell rolle å spille”, regnes det som urealistisk at dette vil “stoppe en ytterligere liberalisering av handelen med landbruksprodukter i de kommende WTO-forhandlinger” (NHO, 1998). Videre er det først og fremst næringsmiddelindustriens interesser som vektlegges i utformingen av den framtidige landbrukspolitikken: “Skal norsk næringsmiddelindustri sikre og videreutvikle sin konkurransekraft i en situasjon med lavere importvern og redusert importstøtte, må man etter NHOs oppfatning nasjonalt arbeide for å redusere kostnadene, herunder råvareprisene som utgjør den største andelen av produksjonskostnadene” (NHO, 1998). I korthet er NHO posisjoner på landbruk oppsummert i følgende punkter:

NHO mener:

⁷⁶ NHO har likevel uttrykt støtte til EUs forslag om å etablere et diskusjonsforum om arbeidsstandarder mellom ILO og WTO (NHO, 1999a).

- at Norge er forpliktet til å videreføre prosessen med sikte på en gradvis reduksjon av støtte- og vernetiltakene. Dette betyr nye reduksjonsforpliktelser når det gjelder tollnivå, eksportsubsidier og nivået på internstøtten.
- at såkalte ikke-handelsmessige forhold er relevante i forhandlingene, dvs landbrukets multifunksjonelle rolle
- at landbruksbasert industri gis rammebetingelser som sikrer konkurransedyktig tilgang på råvarer. Dette er også avgjørende for landbrukets mulighet til å ivareta sin multifunksjonelle rolle
- at det allerede nå er nødvendig med en reform av norsk landbrukspolitik for å møte utfordringene som følge av kommende WTO-forhandlinger samt til EUs nylig vedtatte landbruksreform
- at spesielle hensyn tas til utviklingslandene og særlig de minst utviklede landenes behov (NHO, 1999a).

For NHO var kanskje det mest problematiske med Norges posisjon i landbruksforhandlingene likevel at dette ble vurdert å kunne resultere i redusert gjennomslag for Norges offensive interesser. Allerede 10.04.1999 uttrykte direktør for internasjonal avdeling i NHO, Jon Vea, bekymring til *Nationen* for Norges vektlegging av landbruksinteressene: “Vi er klart urolige for at Norge skal kjøre for hardt på landbrukets interesser i de kommende forhandlingene i Verdens Handelsorganisasjon, WTO. Det kan skade Norges troverdighet når vi krever åpnere handel på andre områder, der vi har store interesser”. 29. september 1999 arrangerte også NHO et seminar om de kommende forhandlingene i WTO. *Nationen* beskrev seminaret som “et veritabelt stormløp mot landbruksinteressene” (*Nationen*, 30.09.1999)⁷⁷. Adm. dir. i NHO, Finn Bergesen jr. uttalte til *Nationen* at det “må bli slutt på den ensidige fokuseringen på norsk landbrukssektor foran WTO-forhandlingene. Regjeringen må sørge for at helheten i norske interesser heretter kommer fram” (*Nationen*, 30.09.1999). Disse synspunktene ble også spilt inn som kommentarer til statssekretærutvalgets rapport om Norges interesser i de kommende forhandlingene: “Etter NHOs oppfatning er det viktig at Norge fokuserer ressursene om prioriterte og realistiske forhandlingsmålsettinger og at vi unngår en ‘policy-mix’ i våre prioriteringer som bidrar til økt polarisering i WTO eller at vi plasserer oss selv i ytterpunkter på forhandlingsområdene” (NHO, 1999b).

I likhet med fiskerinæringen vurderte NHO med andre ord norske landbruksposisjoner som høyst problematiske for Norges offensive interesser. På de andre områdene er det imidlertid langt større samsvar mellom myndighetenes posisjoner og NHOs posisjoner i forhold til forhandlingene. Følgende utgjør etter NHOs mening viktige målsettinger for de kommende forhandlingene:

⁷⁷ Adm. dir. i NHO, Finn Bergesen jr. gikk på seminaret også kraftig ut mot at Landbruksminister Kåre Gjønnes skulle besøke Sør Korea og Japan i forberedelsene til Ministermøtet i Seattle og ba landbruksministeren avlyse sin Asia-reise. NHO ønsket med bakgrunn i dette også en omorganisering av WTO-forberedelsene hvor Utenriksdepartementet skulle overta all kontroll og utøvelse av arbeidet med handelspolitikken og forberedelsene til WTO-forhandlingene: “Når Norge heretter henvender seg til utlandet om norsk WTO-politikk, må det skje med en stemme. Gjønnes får holde seg hjemme” (*Nationen*, 30.09.1999).

- en omfattende og generell reduksjon av tollnivået for alle industrisektorer, herunder fisk og fiskevarer
- innenfor en generelle ramme - fjerne all toll på miljø- og energi-teknologiske produkter eller andre områder av felles interesse for WTO-land, bl.a. utvide ITA-avtalens produktspekter om tollfrihet
- reduksjon av særlig høye tollsatser (tariff peaks) til maksimum 15%
- eliminering av bagatellmessige tollsatser (under 2%)
- sterkere harmonisering av tollstrukturen mellom landene
- binding av ubundne tollsatser
- binding av tollsatser til faktisk anvendte satser
- tollfri import fra de minst utviklede landene (MUL) på vestlige lands markeder
- spesielle hensyn tas til utviklingslandene
- gjennomgang av eksisterende WTO-avtaler om tekniske handelshindre, antidumping-avtalen og avtalen om subsidier med sikte på forbedringer
- utvikling av WTO-regler om forenkling av handelsprosedyrer og tollprosedyrer slik at handel med varer går så uhindret og smidig som mulig mellom landene. Dette arbeidet vil også bidra til å redusere omfanget av korrupsjon og smøring (NHO, 1999a).

I tillegg til overstående målsettinger for den nye runden har NHO kommet med innspill på samtlige av de mulige nye forhandlingsområdene. NHO sentralt er således den organisasjonen som desidert har den bredeste og mest prinsipielle tilnærmingen til WTO og betydningen av internasjonal handel og felles kjøreregler for internasjonal handel. Bransjeorganisasjonene representerer både samvirke og privat industri på landbrukssiden gjennom KIFF og NBL, og fiskerisiden gjennom FHL⁷⁸. Det har derfor vært spenninger innad i NHO mellom de ulike bransjeorganisasjonene og NHO har på mange måter fått oppleve konflikten mellom offensive og defensive interesser på nært hold.

5.6 Foreløpige konklusjoner:

- (1) Det er åpenbart stor avstand mellom landbruksorganisasjonene på den ene siden og fiskerierorganisasjonene på den andre i synet på WTO og WTO-forhandlingene. Mens GATT-avtalen førte til en omlegging fra et kvantitativt importvern til et tollbasert importvern har Landbruksdepartementet, Bondelaget og landbruksvareindustrien nå samlet seg rundt neste demning: tollvernet. Dette ses som en helt nødvendig betingelse for to sentrale landbrukspolitiske målsettinger: Å opprettholde landbruksproduksjon over hele landet, og å sikre nasjonal handlefrihet i landbrukspolitikken.

⁷⁸ KIFF, NBL og FHL har kontorer i samme etasje og samme fløy uten at dette har bidratt til å skape konflikter.

- (2) Oppfatningene av WTO er likevel langt mer heterogene på landbrukssiden er den er på fiskerisiden. I landbruksnæringen går skillelinjene på tvers av landbrukssegmentet. Selv om St.meld. nr. 19 (1999-2000) understreker sterkt at landbruket og landbruksvareindustrien står i et gjensidig avhengighetsforhold til hverandre, er det forskjeller mellom disse både med hensyn til hvilke resultater en ser for seg i forhold til WTO forhandlingene, og hvilken utvikling en ønsker for norsk landbruk. Jo lenger en beveger seg bort fra primærprodusentene, jo mindre lojale synes aktørene å bli i forhold til tollvernet; jo mer kritiske blir en i forhold til den eksisterende landbrukspolitikken og jo mer vektlegges behovet for strukturrasjonalisering i landbruket. Tre skillelinjer synes avgjørende for variasjonen i de posisjoner en inntar i disse spørsmålene:

Den ene skillelinjen går mellom samvirke og private bedrifter/næringsorganisasjoner. Sistnevnte både ser for seg, og delvis ønsker en sterkere strukturrasjonalisering i landbruket enn førstnevnte, samtidig som private bedrifter/næringsorganisasjoner forventer langt større endringer som følge av WTO forhandlingene. Den viktigste forklaringen på denne forskjellen er selvfølgelig at samvirke er eid av bøndene, og at det derfor er vanskelig å flagge en ytterligere strukturrasjonalisering⁷⁹. Likevel er behovet for strukturrasjonalisering erkjent langt inn i Samvirkeorganisasjonene.

Den andre skillelinjen som går langs verdikjeden, gjelder bearbeidingsgraden. Jo lengre fra landbruket og råvareproduksjonen bedriftene/organisasjonene befinner seg, jo mindre føler en seg forpliktet til et kategorisk forsvar av tollvernet. Næringsmiddelbedriftenes Landsforening (NBL) synes til en viss grad også å være i ferd med å omdefinere landbruksvareindustriens interesser fra en industri med defensive til en industri med offensive interesser. Det er imidlertid vanskelig å si om dette representerer en reell nyorientering, om det er realistisk, eller om det i hovedsak er spill for galleriet.

Den tredje skillelinjen er den ideologiske. Særlig Norsk Bonde- og Småbrukarlag er kritisk til globalisering og liberalisering av handelen med landbruksvarer. WTO ses som en illegitim, udemokratisk organisasjon hvor makt- og innflytelse er forbeholdt de store og sterke landene, multinasjonale selskaper og andre aktører som tjener på frihandel. Likevel er det et paradoks at NBS sitt ønske om en omlegging til mer produksjonsuavhengig støtte, er sammenfallende med synet til mange av aktørene i WTO som ønsker en ytterligere liberalisering av handelen med landbruksvarer. Norges Bondelag ser i langt mindre grad WTO som illegitim, er mer åpen for frihandel, men ønsker ikke å åpne for ytterligere liberalisering på landbruksområdet og er mindre innstilt på en omlegging til produksjonsuavhengig støtte.

Det samme gjelder for KIFF, men i noe mindre grad for NBL. Mens KIFF (Kjøttindustriens Fellesforening) understreker det gjensidige avhengighetsforholdet mellom landbruket og næringsmiddelindustrien,

⁷⁹ Som styreformann i Norsk Kjøtt Torbjørn Skjerve understreket i intervju er skillet mellom samvirke/private bedrifter noe misvisende i den forstand at også samvirke kan betegnes som privat eid. Likevel må det kunne sies at motsetningen mellom kjøper og selger av landbruksvarer av en annen karakter når selger også er eier av bedriften som kjøper.

understreker Næringsmiddelbedriftenes Landsforening (NBL) at det er like konkurransevilkår som er det viktigste, ikke nødvendigvis tollvernet. Samtidig er problemforståelsen som legges til grunn at overføringene til landbruket ikke kan fortsette som nå. Økende offentlige utgifter til helse og eldre vil måtte føre til endringer, samtidig som næringen opplever et kostnadstrykk som følge av globaliseringen.

- (3) Sentralt i denne sammenheng er også råvarepriskompensasjonsordningen (RÅK) for handel med bearbejdede landbruksprodukter mellom Norge og EU. Når ordningen er fastsatt som forskjellen i råvarekostnad mellom Norge og EU på et bestemt tidspunkt uten mulighet for endring, skaper økte råvarepriser i Norge problemer for industriens konkurransevne. Ordningen skaper dermed en kile mellom landbruket og landbruksvareindustrien og medfører økte interessemotsetninger mellom aktørene i verdikjeden. Representanter fra næringsmiddelindustrien legger heller ikke skjul på at internasjonalt påtrykk er nødvendig for å få til endringer i den nasjonale landbrukspolitikken. RÅK-avtalen, Agenda 2000 i EU, som legger opp til store kostnadskutt i råvareprisene innad i EU, grensehandelen og de kommende WTO forhandlingene er alle med på å opprettholde det nødvendige trykket. Likevel har både landbruksvareindustrien og landbruksorganisasjonene gitt uttrykk for at de var fornøyd med den norske forhandlingsposisjonene, og det er liten tvil om at også landbruksvareindustrien har sterke interesser knyttet til et sterkt tollvern.
- (4) Fiskerierorganisasjonene har langt mer homogene standpunkter i forhold til de kommende forhandlingene. Bakgrunnen er åpenbar. WTO forhandlingene omfatter ikke ressursadgangsspørsmål, og heller ikke nasjonale fordelingsproblemer. De tradisjonelle konfliktlinjene innad i fiskerinæringen - knyttet til flåtefordeling, bedrifts- og eksportorganisering, sysselsetting og bosettingshensyn (Hersoug, 2000) – berøres i utgangspunktet ikke av WTO forhandlingene. Økt markedsadgang for fisk og fiskeprodukter vil kunne ha positive virkninger for alle i fiskerinæringen.
- (5) Fiskerierorganisasjonene har også stått samlet i sin kritikk av den norske forhandlingsposisjonen og vektlegningen av landbrukets defensive interesser i forhandlingene. Denne kritikken skyldes dels at det etter fiskerierorganisasjonenes mening er satt av for lite ressurser til en aktiv innsats for fiskerinæringens interesser, og dels en frykt for at ressursene brukt på defensive landbruksinteresser skal slå negativt ut i forhold til offensive fiskerierinteresser. Norges Fiskarlag og Norske Sjømatbedrifters Landsforening (NSL) har imidlertid vært mer forsiktige i sin kritikk utad i forhold til landbruksnæringen og norske landbruksposisjoner.
- (6) NHO sentralt har i stor grad støttet opp om og vært en aktiv medspiller i fiskerierorganisasjonenes kritikk mot norske prioriteringer i forhandlingene. Således har FHL hatt større gjennomslag sentralt i NHO enn særlig KIFF. Dette er imidlertid heller ikke overraskende, av to grunner. For det første er det en rekke andre områder hvor øvrig norsk industri har offensive interesser. Fiskerinæringen har dermed andre allierte industriinteresser i NHO. For det andre har NHO sentralt i en årrekke vært meget kritisk til norsk landbrukspolitikk. Senest kom dette til uttrykk gjennom NHO sine kommentarer til St.meld. nr. 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*. I et brev til Stortingets Næringskomite, datert 03.04.2000, ble det tatt et kraftig oppgjør med norsk landbrukspolitikk og

norske landbruksposisjoner i WTO-forhandlingene⁸⁰. To overordnede forhold ble tillagt særlig betydning:

- (7) Stortingsmeldingen omtaler de internasjonale utviklingstrekk som berører næringen. Dette gjelder forholdet til EU og WTO. Meldingen vektlegger sterkt Norges defensive landbruksinteresser i WTO-sammenheng og det etterlates et inntrykk av at Norge kan skjerme seg fra de tunge internasjonale utviklingstrekk som går i retning av åpnere handel med landbruksprodukter. Dette finner NHO urealistisk og uheldig. Dersom ønsket om å beskytte norske landbruksinteresser fører til skadevirkninger for de internasjonale rammevilkår for andre norske næringer, kan det medføre store tap for næringsutviklingen og verdiskapingen i Norge.
- (8) Landbruksnæringen legger fortsatt forholdsvis store beslag på offentlige budsjettmidler som kan ha konsekvenser for andre næringer og andre statsoppgaver. Overføringene kan gi næringen redusert effektivitet og evne til nyskaping og dessuten ha uheldige virkninger ut fra budsjettmessige hensyn (NHO, 2000).

Som det fremgår av overstående sitat (og også andre steder i brevet) er NHOs kritikk både innenriks- og utenrikspolitisk forankret. Innenrikspolitisk er kritikken bl.a. forankret i finanspolitiske betraktninger: “NHO har tidligere tatt til orde for reduksjoner i landbruksoverføringene, hovedsakelig av finanspolitiske grunner. Selv om dette problemet med årene er blitt noe mindre, er det fortsatt reelt både av budsjettmessige og ikke minst av effektivitetsmessige grunner” (NHO, 2000). I NHOs øyne er det derfor gode grunner til å redusere landbruksoverføringene helt uavhengig av WTO og WTO-forhandlingene. Som det heter i den ene overskriften i brevet: “Støtten til landbruket bør legges om – *også* av hensyn til WTO” (NHO, 2000)⁸¹.

Den andre forankringen er utenrikspolitisk, men underbygges av det syn NHO har på landbrukspolitikken innenrikspolitisk:

Regjeringen skriver i stortingsmeldingen at et mål for resultatet av neste runde i WTO skal være å

“gi Norge et nasjonalt handlingsrom for utformingen av landbrukspolitikken med de virkemidler som anses nødvendige for å nå målsettingene som er knyttet til en fortsatt aktiv landbruksproduksjon over hele landet.”

NHO deler ikke dette hovedsynet. Utsagnet gir inntrykk av lite endringsvilje, hvilket både landbruket og andre næringer kan tape på. I tillegg viser utsagnet en svært liten vilje til fleksibilitet i kommende forhandlinger - en fleksibilitet som er nødvendig bl.a. av hensyn til utviklingslandene og Norges offensive interesser (NHO, 2000).

Norge burde derfor ifølge NHO vise større vilje til imøtekommenhet på landbruksområdet i forhandlingene for å medvirke til “en mer positiv før-

80 Brevet lå lenge ute på NHOs nett-sider men skapte såpass irritasjon i bransjeorganisasjonene i NHO, særlig KIFF, at brevet etter en tid ble fjernet fra nett-sidene.

81 Min utheving.

forhandlingsatmosfære som gjør det lettere å bli enige om en plattform og agenda for en ny forhandlingsrunde i WTO” (NHO, 2000).

På bakgrunn av overstående fremgår det med tydelighet at det er betydelige (egen)interessemotsetninger og også ideologiske forskjeller mellom organisasjonene i forhold til WTO. I tabell 9 nedenfor er organisasjonene plassert langs en akse etter syn på WTO. Tabellen er på ordinalnivå. Det er rekkefølgen og ikke avstanden mellom organisasjonene som gir mening i tabellen. Norsk Bonde- og Småbrukarlag utgjør den ene ytterkanten, Norges Bondelag er i en mellomposisjon. Kjøttindustriens Fellesforbund (KIFF) ligger mellom Norges Bondelag og Næringsmiddelbedriftenes Landsforening (NBL). NHO sentralt ligger til høyre for landbruksorganisasjonene. Norges Fiskarlag, Norske Sjømatbedrifters Landsforening (NSL) og Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening (FHL) utgjør motpolen til Norsk Bonde- og småbrukarlag. Selv om tabellen ikke nyanserer mellom de ulike dimensjonene gir den samlet likevel et grovt mål på rekkefølgen av organisasjonene:

Tabell 10: Organisasjonenes syn på WTO.⁸²

NBS	NB	KIFF	NBL	NHO	NF/NSL/NHL
• Illegitim					Legitim•
• Udemokratisk					Demokratisk•
• “Frihandel” negativt					“Frihandel” positivt•
• Internasjonal fordeling - via omfordeling					- via handel og øk. vekst•
• Lavt tempo og liten dybde i liberalisering					Høyt tempo og stor dybde i liberlisering•

I neste avsnitt skal vi med utgangspunkt i de teoretiske perspektivene presentert i 2.0 forsøke å se de ulike foreløpige konklusjonene i sammenheng og spesielt drøfte det nasjonale “win-set” i forhold til en mulig landbruksavtale og en avtale med økt markedsadgang for industrivarer, inkludert fisk og fiskeprodukter. Videre skal vi drøfte i hvilken grad Norge opptrer som “agent”, “hauk” eller “due” på de respektive forhandlingsområdene, og avslutningsvis drøfte noen problemer, utfordringer og muligheter en står overfor i de kommende forhandlingene og hvordan dette påvirker avveiningen mellom defensive og offensive interesser.

⁸² Den siste dimensjonen knyttet til fart og dybde i en videre liberalisering av handel skylder jeg Knut R. Sørli i NHO. Dimensjonene ble foreslått på bakgrunn av et tidligere utkast med tanke på å bedre kunne skille organisasjonene fra hverandre og måle forskjeller langs forskjellige dimensjoner. Således kunne en for eksempel argumentere for at KIFF har samme syn på WTOs legitimitet som NHO, men ønsker lavere tempo og mindre dybde i liberalisering av handelen med landbruksvarer. Dette er helt klart et godt poeng, og alle dimensjonene kunne vært drøftet i større grad enn det som er gjort her. Tabellen gir etter min mening likevel grunnlag for å rangere organisasjonene selv om det er et grovt mål hvor enkelte nyanser blir borte.

6.0 Utenrikspolitikk som innenrikspolitikk eller innenrikspolitikk som utenrikspolitikk?

I denne delen av rapporten skal vi forsøke å se de nasjonale- og internasjonale politiske prosessene i sammenheng ved å fokusere på samspillet mellom innenrikspolitikk og utenrikspolitikk. I tråd med de teoretiske perspektivene til Putnam, Milner og Moravcsik er det flere spørsmål som er sentrale i forhold til denne dynamikken. Det første spørsmålet vi skal forsøke å besvare er hva de nasjonale “win-sets” er i forhold til en mulig landbruksavtale og en avtale med økt markedsadgang for industrivarer, inkludert fisk og fiskeprodukter. “Win-sets” ble i 1.3 definert som:

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

Å si noe definitivt om nasjonale “win-sets” er imidlertid ingen enkel oppgave. En grunn er at politiske preferanser og posisjoner endres over tid. En annen er at preferanser på et område er betinget av gjennomslag for preferanser på andre områder. Dette innebærer at en god avtale for industrivarer, inkludert fisk og fiskeprodukter kan endre og påvirke det nasjonale “win-set” i forhold til en landbruksavtale og omvendt. Analytisk skal vi derfor først forsøke å si noe om det nasjonale “win-set” i landbruksforhandlingene *uavhengig av* mulige forhandlinger om markedsadgang, inkludert fisk og fiskeprodukter og eventuelle koblinger mellom disse. Deretter skal vi si noe om det nasjonale “win-set” i forhold til markedsadgang, inkludert fisk og fiskeprodukter. Som en del av disse drøftingene vil spørsmålet om regjeringen(e) i forhold til Stortinget opptrer som “agent”, “hauk” eller “due” på de respektive forhandlingsområdene bli forsøkt besvart.

Til slutt skal vi se på mulige *sakskoblinger* mellom fisk og landbruk i WTO-forhandlingene, og drøfte i hvilken grad en god avtale for fisk og fiskeprodukter vil kunne endre det nasjonale “win-set” i forhold til landbruk. Avslutningsvis vil vi drøfte noen av de problemer, utfordringer og muligheter en kan stå overfor i de kommende forhandlingene i avveiningen mellom defensive og offensive interesser.

6.1 Utenrikspolitikk som innenrikspolitikk – det nasjonale “win-set” i landbruksforhandlingene

Som beskrevet i del 2 har den norske forhandlingsstrategien vært å kjøre alle norske interesser – både offensive og defensive – inn i forhandlingsprosessen for på den måten å øke sannsynligheten for et forhandlingsresultat som vil kunne ivareta flest mulig av de norske interessene. Med utgangspunkt i Milners (1997) vektlegging av *hvordan politiske institusjoner fordeler makt mellom ulike nasjonale aktører* ble det i avsnitt 4.1 argumentert for at stortingsflertallet har hatt betydelig innflytelse på de posisjoner regjeringen har inntatt i forhandlingene. Stortinget spiller en nøkkelrolle

gjennom sin “godkjenning” av regjeringens forhandlingsopplegg. Sentrumsregjeringens fall og regjeringsskiftet våren 2000 er derfor spesielt interessant i denne sammenheng. Selv om Arbeiderpartiet overtok regjeringmakten var ikke Stortingets sammensetning endret. En skulle dermed ut fra overstående perspektiv forvente at den norske forhandlingsposisjonen ble liggende fast. Mot dette kan det innvendes at redegjørelsene og debattene i Stortinget om WTO har vært såpass generelle at det gir et visst spillerom for regjering(e) i forhold til forhandlingene. I tillegg kan en forvente at stortingsflertallets syn vil bli tydeligere når det spisser seg til i forhandlingene.

Som det fremgår av Stortingsdebattene beskrevet i avsnitt 2.3 var det likevel vesentlige og relativt store uenigheter knyttet til forhandlingsposisjonen og særlig vektleggingen av landbrukets defensive interesser. Selv om Vollebæk etter begge redegjørelsene forut for Ministerkonferansen i Seattle understreket at det var “bred oppslutning” om Regjeringens hovedlinje, var støtten i Stortinget betinget. Både Høyre, Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet uttrykte bekymring for avveiningen mellom defensive og offensive interesser i den norske forhandlingsposisjonen. Denne bekymringen har ikke bare sitt utgangspunkt i hensynet til de offensive interessene, men er også et uttrykk for uenighet om landbrukspolitikken generelt. Arbeiderpartiet ved Bjarne Håkon Hanssen uttrykte på denne bakgrunn også bekymring for økningen i støttenivået til norsk landbruk og beskrev dette som “feil vei” i forhold til den kommende WTO-runden, med den konsekvens at norsk landbruk må gjennom en brå og vanskelig omstilling i stedet for den gradvise omlegging.

Regjeringsskiftet våren 2000 medførte imidlertid at Arbeiderpartiet “arvet” St.meld. nr. 19 (1999-2000), *Om norsk landbruk og matproduksjon* fra sentrumsregjeringen. Meldingen var i stor grad sentrumsregjeringens produkt, men også tilpasset det faktum at sentrumsregjeringen var en mindretallsregjering. Landbruksminister Kåre Gjønnes uttalte ved starten av arbeidet med meldingen at St.prp. nr. 8 (1992-93) la klare premisser for meldingen. Den 17. desember 1999 ble meldingen vedtatt i statsråd. I meldingen ble det lagt opp til en forbrukerretting av matproduksjonen og linjene ble trukket for en landbrukspolitikk som dekker hele matkjeden “fra jord til bord” (St.meld. nr. 19, 1999-2000, Farsund 2001c). Da Arbeiderpartiet overtok regjeringmakten valgte den å ikke trekke meldingen (Farsund, 2001c).

Regjeringsskiftet og et i utgangspunktet anstrengt forhold til sentrumspartiene gjorde at Arbeiderpartiet godtok de mest sentrale virkemidlene i meldingen, det såkalte “pris – skattegrepet” til tross for at partiet var svært skeptisk til dette i opposisjon. “Pris-skattegrepet” innebar at målprisene på en rekke landbruksprodukter ble redusert. Dette ble begrunnet ut fra hensynet til nasjonal markedsbalanse og næringsmiddelindustriens konkurransevilkår når EU gjennomfører Agenda 2000. Prisreduksjonen ble anslått til over 1 milliard kroner og inntektstapet ble kompensert gjennom en kompensasjonsordning i skatteligningen, som ga et fradrag i positiv næringsinntekt fra jord- og skogbruk på inntil 36.000 kr per bruk, og justering i tilskuddsordninger (særlig areal- og kulturlandskapstilskuddene og

husdyrtilskuddene) med sikte på å utjevne inntektsutslaget for ulike bruksstørrelser og distrikter (St.meld. nr. 19, 1999-2000:133, Farsund 2001c)⁸³.

Samtidig fikk Norsk Bonde- og Småbrukarlag gjennomslag for et eget verdiskapingsprogram for norsk landbruk, og Bondelaget fikk gjennomslag for en annen inntektsformulering enn den som opprinnelig sto i meldingen. Inntektsmålsettingen ble etter behandlingen i Stortinget fremdeles knyttet til det å gi “aktive utøvere i jordbruket en *inntektsutvikling* og sosiale vilkår på linje med andre grupper i samfunnet” (Innst. S. nr. 167, 1999-2000, Farsund 2001c)⁸⁴. Et politisk flertall bestående av Ap, KrF, Sp, SV og Venstre sluttet seg til meldingen. Dette ble av flere oppfattet som et viktig grunnlag for den fremtidige landbrukspolitikken og for landbruksforhandlingene i WTO.

I innstillingen fra Næringskomiteen ble også “mandatet” for landbruksforhandlingene behandlet. Flertallet understreket at “målsettingen for forhandlingene er å sikre et nasjonalt handlingsrom til å føre en aktiv landbrukspolitikk som gir grunnlag for jordbruksdrift over hele landet i tråd med målsettingene om et multifunksjonelt landbruk” (Innst. S. nr. 167, 1999-2000). Videre ble det fastslått at “importvernet er en bærebjelke i norsk landbrukspolitikk, også for å sikre at landbrukets funksjoner ut over matproduksjon ivaretas. Det er derfor avgjørende å videreføre et importvern som gir preferanse for norsk produksjon”. Det ble også lagt til grunn at Norge skulle føre en aktiv linje i landbruksforhandlingene (Innst. S. nr. 167, 1999-2000).

Optimismen omkring det landbrukspolitiske kompromisset varte imidlertid ikke lenge. Allerede under jordbruksoppgjøret våren 2000 ble det brudd mellom Staten og bondeorganisasjonene, og Arbeiderpartiregjeringen måtte ha støtte fra Høyre for å få flertall da oppgjøret ble behandlet i Stortinget (Farsund 2001c). Sett i lys av bl.a. Bjarne Håkon Hanssens bekymring for økningen i støttenivået til norsk landbruk var bruddet i jordbruksforhandlingene våren 2000 ikke overraskende. Farsund (2001d) gir følgende forklaring på bruddet:

Hovedforklaringen på at det ble brudd i 2000 (og ikke i 1998 og 1999) kan knyttes til at den sittende regjeringens politikk hadde andre prioriteringer enn sentrumsregjeringen. Arbeiderpartiregjeringen la seg derfor på en annen linje enn sentrumsregjeringen når det gjaldt tilbudet i jordbruksoppgjøret. Arbeiderpartiet prioriterte reduserte priser for forbrukerne og industrien og lavere kostnader for

83 Det blir også understreket at dette er et engangstiltak som ikke åpner opp for at skatt skal bli et tema for jordbruksoppgjørene (Farsund, 2001c).

84 Min utheving. Det må likevel sies at det er tale om små endringer i forhold til den opprinnelige inntektsmålsettingen. I St.meld. nr. 19 (1999-2000:90) ble følgende inntektsformulering foreslått: “For å sikre at landbruket skal kunne utføre de mangesidige samfunnsoppgaver som næringen er tildelt, vil Regjeringen føre en aktiv landbrukspolitikk og tilby næringen inntektsmuligheter og sosiale vilkår, som sikrer rekrutteringen til næringen og som gjør det mulig for utøvere i jordbruket å ta del i inntekts- og velferdsutviklingen i samfunnet på lik linje med andre grupper”. Norges Bondelag var svært misfornøyd med dette forslaget til inntektsmålet (Farsund, 2001c). Den nye formuleringen vektlegger aktive utøvere. Om forskjellen mellom ”inntektsmuligheter” og ”inntektsutvikling” kan tillegges annet enn semantiske forskjeller er et åpent spørsmål.

landbruket. Et mer langsiktig mål var reduserte overføringer til landbruket totalt sett. Opplegget hadde dermed en klar kobling til den flertallsmerkningen som Ap, Høyre og Frp skrev i forbindelse med jordbruksoppgjøret i 1999, hvor de tre partiene bemerket at den reelle veksten i overføringer som hadde vært i 1998 og 1999 var et brudd med de forutsetningene som lå i Stortingets behandling av St. prp. nr. 8 (1992-93) (Farsund, 2001d:33).

Mer overraskende var det på denne bakgrunn at jordbruksoppgjøret for 2001 medførte en økning i overføringene på 573 millioner kroner (Jordbruksforhandlingen 2001, Sluttprotokoll). AP-regjeringens behov for støtte i Stortinget, distriktsopprøret i Nord-Norge og det kommende stortingsvalget kan være noen av forklaringene på utfallet.

De politiske prioriteringene og svingningene i disse gjør det dermed vanskelig å trekke entydige konklusjoner om hovedlinjene i norsk landbrukspolitik og også om de norske forhandlingsposisjonene i landbruksforhandlingene i WTO. Tar en likevel utgangspunkt i den teoretiske tilnærmingen beskrevet i 1.4 om overlapp mellom mulige utfall av forhandlingene og mulighetene for å oppnå den nødvendige oppslutningen for ratifisering nasjonalt uttrykt gjennom “win-sets”, er det likevel *mye som taler for at det nasjonale “win-set” går utover det som er presentert som nasjonale forhandlingsposisjoner i landbruksforhandlingene i WTO.*

Begrunnelsen for dette er som følger: At det nasjonale “win-set” i landbruksforhandlingene går ut over det som er presentert som nasjonale forhandlingsposisjoner i WTO innebærer at selv om en holder hensynet til de offensive interessene utenfor, er det mange mulige utfall på tvers av de norske forhandlingsposisjonene som vil kunne få den nødvendige oppslutningen for ratifisering nasjonalt. Skiftende flertallskonstellasjoner mellom Ap, Høyre og Frp på den ene siden og Ap, KrF, Sp, SV og Venstre på den andre vanskeliggjør imidlertid entydige konklusjoner i så henseende. Likevel er det ingen tvil om at H og Frp i stor grad ville se på en ytterligere liberalisering av handelen med landbruksvarer som positivt. Ap vil i mange sammenhenger kunne slutte opp om en slik politikk.

I den grad Ap etter valget endrer posisjon, kan en også argumentere for at de norske posisjonene i landbruksforhandlingene ligger utenfor medianen i det nasjonale “win-set”, og at Norge i realiteten derfor opptrer som en “hauk” i landbruksforhandlingene i WTO: “In the case of the ‘statesman as hawk’, the acceptability-set lies at least partially outside the domestic win-set, but further from the opposing win-set than the set of agreements ratifiable domestically” (Moravcsik, 1993:31). At Norge opptrer som “hauk” i de internasjonale landbruksforhandlingene innebærer med andre ord at Stortinget sannsynligvis vil ratifisere en avtale bare delvis oppfyller norske krav og som strider mot norske forhandlingsposisjoner, som for eksempel forslaget som går inn for “only limited MFN tariff reductions” for “key agricultural products”, og forslaget om at “domestic support to agricultural production destined for the domestic market” skal underlegges “less stringent reduction commitments” (WTO 2001, G/AG/NG/W/101).

To andre forhold taler for at Norge opptrer som en “hauk” i de internasjonale landbruksforhandlingene; den nasjonale kritikken mot det “multifunksjonelle” landbruket og hensynet til utviklingslandene. Den norske forhandlingsposisjonen nasjonalt vært utsatt for kraftig kritikk, særlig fra Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF). I forhold til norske forhandlingsposisjoner

har kritikken rettet seg særlig mot det multifunksjonelle landbruket og de virkemidler som hevdes å være nødvendige for å opprettholde landbrukets produksjon av kollektive goder. I en kronikk i *Nationen* (02.03.1999), hevder Børve og Nersten at “den logiske konsekvensen av en argumentasjon for å støtte landbruket i Norge på grunn av landbrukets multifunksjonelle rolle, er i realiteten en betydelig omlegging av norsk landbrukspolitikk”. Og videre: “Hvis støtten til landbruket er motivert ut fra et ønske om å produsere et visst omfang av kollektive goder som kulturlandskap, bosetting og matvareberedskap, blir det mindre relevant å gi støtte ut fra ønsket om å sikre bøndene et gitt inntektsnivå”. Prestegaard (2000) argumenterer på samme måte:

Når norske styresmakter no argumenterer for å kunna gje støtte fordi landbruket produserer andre gode enn mat og fiber, vil ein verte møtt med krav om at denne støtta må målrettast mot dei ein ønskjer å støtta. Er det t.d. kulturlandskapet ein ynskjer å ta vare på, bør støtta gjevast som ein kulturlandskapsstøtte. Dette vil samfunnsøkonomisk være den mest effektive måten å få produsert dei kollektive goda på, samtidig som det er ei mindre handelshindrande/handelsvridande støtteordning enn generelle støtteordningar som marknadspisstøtte gjennom importvern og importstøtte. Dette siste er viktig i WTO-samheng, der hudedmålet er ei vidare liberalisering av verdenshandelen. Ein stor del av støtta til norsk landbruk vert i dag gjeve som ei generell støtte gjennom importvernet. Ei slik form for støtte kan vanskeleg forsvarast i forhold til dei kollektive goda. Skjermingsstøtta verkar generelt og er lite målretta (Prestegaard, 2000:66).

Børve og Nersten spissformulerer dette i kronikken i *Nationen* (02.03.1999) i følgende spørsmål: “Hvorfor støtte en stor melkeprodusent på Jæren gjennom høy melkepris, når det er sysselsettingen i Nord-Østerdalen en ønsker å opprettholde?”. Videre stiller de spørsmål ved om landbruket er spesielt i forhold til produksjon av kollektive goder: “Et spørsmål som stilles er imidlertid hvorfor bare støtte landbruk og ikke andre næringer som også kan bidra til distriktssysselsetting?”

Det andre forholdet som taler for at Norge opptre som “hauk” i landbruksforhandlingene, er forholdet til utviklingslandene. De fleste partiene på Stortinget har vektlagt hensynet til utviklingslandene i en ny bred forhandlingsrunde. Hensynet til utviklingslandene har også stått sentralt internasjonalt, og mange utviklingsland ser landbruk og tekstiler som de viktigste områdene for ytterligere liberalisering (Krueger 1999, Michalopoulos 1999). Import av landbruksvarer fra utviklingslandene har likevel skapt spenninger mellom partiene, og gjorde det også innad i Sentrumsregjeringen. KrF er det sentrumpartiet som sterkest har flagget hensynet til utviklingslandene i form av økt markedsadgang.

I St.meld. nr. 19 (1999-2000:15) ble spørsmålet om import av landbruksvarer fra utviklingslandene reist uten at det ble besvart: “Når en på norsk side skal vurdere hvilke produkter vi skal gi tollreduksjoner på, vil en legge vekt på å velge eksportprodukter som er av betydning for utviklingslandene, samtidig som en opprettholder et høyt grensevern for produkter som er vitale for viktige mål i norsk landbrukspolitikk”. Einar Steensnes (KrF) var langt klarere i sine uttalelser i Stortingsdebatten 23. november 1999. Her uttalte Steensnes at det må “skapes forståelse for at utviklingslandene må få en forbedret adgang til de store markedene i den industrialiserte landene. *Reduserte tollsatser på landbruksprodukter*, klær og

tekstiler er nødvendig dersom handelen skal kunne bidra til økt økonomisk vekst i disse landene.”⁸⁵

I likhet med EU vedtok Norge imidlertid våren 2001 å innføre toll- og kvotefri markedsadgang for alle varer minus våpen fra de fattigste landene (MUL). Den norske ordningen skal være gjennomført for alle produkter fra 01.07.02. EU har i sin tilsvarende ordning overgangsordninger som gradvis avvikles fram til 2009 (WTO 2001, WT/LDC/SWG/IF/14/Rev.1). I henhold til den norske GSP-ordningen fra 1995 var det tollfrihet for import fra MUL for alle produkter unntatt korn, mel og kraftfor. I tillegg er det årlig fastsatt et nivå for utløsning av GSP-ordningens sikkerhetsmekanisme ved import av storfekjøtt fra land med MUL-status. Dette nivået er for 2001 på 2.700 tonn utbeinet kjøtt. Fra 01.01.02 innføres toll- og kvotefri markedsadgang for alle produkter fra de land som til enhver tid er oppført på FN's MUL-liste. Toll- og kvotefri markedsadgang gjøres gjeldende for korn, mel og kraftfor fra 01.07.02 (Utenriksdepartementet 2001b).

Importbetingelsene for MUL er imidlertid at markedsbalansen for korn, mel og kraftfor skal ivaretas i samsvar med “intensjonene i markedsordningen”. En sikkerhetsmekanisme for korn, mel og kraftfor skal derfor administreres av Statens Landbruksforvaltning (SLF) og utløses når SLF vurderer markedsbalansen til å være i fare. Det er imidlertid uklart hva denne innebærer når ordningen i prinsippet skal bygge på toll- og kvotefri markedsadgang. Endringen går likevel på tvers av landbruksorganisasjonene og deler av landbruksvareindustrien som har vært svært skeptisk til MUL-importen og også importen av kjøtt fra Namibia og Botswana. KIFF og Norsk Kjøtt har ved flere anledninger foreslått et auksjonssystem for storfekjøtt fra MUL-landene, uten at de til nå har fått gjennomslag for forslaget. Hvordan sikkerhetsmekanismene blir utformet i det nye systemet vil imidlertid bli avgjørende for om de nye importbetingelsene i realiteten innebærer en “solidarisk” politikk overfor MUL-landene.

Endringene i MUL-importen kan ses som et uttrykk for et ønske om en mer solidarisk internasjonal arbeidsdeling, men også som et “strategisk” forsøk på å få utviklingslandene med på en ny bred forhandlingsrunde. “Solidariteten” er likevel begrenset til MUL-landene. Det vil si at en rekke sentrale utviklingsland faller utenfor, sammen med andre “utviklede” land. EU, USA eller andre rike eksportland omfattes ikke av “solidariske” handlinger. Det er likevel grunnlag for å hevde at også disse landene var inkludert i det som i Uruguay-runden ble betegnet som “en mer solidarisk internasjonal arbeidsdeling”. I St.prp. nr. 65 (1993-94:150) ble endringene i landbrukspolitikken begrunnet ut fra følgende forhold:

Norsk jordbruk står overfor store utfordringer i årene fremover. Nye utfordringer er mer åpne internasjonale markeder, økt konkurranse og *en mer solidarisk*

⁸⁵ Min utheving. Landbruksvareindustrien fikk imidlertid flertall for sitt syn i Næringskomiteen om at “hensikten med de særlige tollpreferansene er å vri importen til fordel for MUL. Komiteen forutsetter, i likhet med Regjeringen, at det etableres sikkerhetsmekanismer som er tilstrekkelige for å ivareta vesentlige norske landbrukspolitiske målsettinger. For å sikre forutsigbarhet for kjøttprodusentene og kjøttindustrien må det videreføres volumbegrensninger på MUL-importen. Komiteen viser til Regjeringens bebudede utredning om en auksjonsordning for MUL-importen” (Innst. S. nr. 167, 1999-2000).

internasjonal arbeidsdeling. Dette, sammen med det høye kostnadsnivået i norsk jordbruk og behovet for å redusere de omfattende overføringene, var bakgrunnen for fjorårets jordbruksreform Lavere kostnader er en grunnleggende forutsetning for å oppnå et robust og konkurransedyktig landbruk i fremtiden.⁸⁶

Når dette ikke lenger står på den politiske dagsorden kan dette knyttes til to forhold som trekker i retning av at Norge *ikke* opptrer som en “hauk” i landbruksforhandlingene i WTO. Det ene er motargumentet fra landbruksdepartementets side mot kritikken fra NILF hvor det hevdes at produksjon av kollektive goder ikke kan løsrives fra produksjon av landbruksvarer:

... most of these public goods cannot be disassociated from the agricultural production activity itself, as they are provided *jointly* with, and therefore depend on, ongoing agricultural production. Further, agricultural production is biological and site-specific. All these special and multifunctional characteristics of the agricultural sector need to be recognised and call for continued special treatment of the agricultural sector within the multilateral trading system (WTO 2001, G/AG/NG/W/101).

Det andre er at vektleggingen av tollvernet fra norsk side må ses i sammenheng med følgende forhold. Et effektivt tollvern medfører på den ene siden økte utgifter for konsumentene ved at en betaler mer enn det en ville måtte gjøre hvis en kunne kjøpt de samme varene til verdensmarkedspris. På den andre siden er det ikke staten (eller konsumentene via skatteseddelen) som alene bærer kostnadene ved et effektivt tollvern, men også de som stenges ute fra det norske markedet. Med andre ord, et effektivt tollvern innebærer at andre land bærer “kostnadene” i form av tapte eksportinntekter. Hvis tollvernet faller bort og landbruket skal opprettholdes på dagens nivå, betyr det at overføringene til landbruket over statsbudsjettet må økes tilsvarende for å kompensere for bortfallet av tollvernet. Landbruksorganisasjonene frykter (sannsynligvis med rette) at denne kompensasjonen i form av økte overføringer over statsbudsjettet ikke vil komme, samtidig som tollvernet for Stortingspolitikere gir “et nasjonalt handlingsrom” som ikke belastes statsbudsjettet. For eksportørene av landbruksvarer fremstår skjermingsstøtten imidlertid som det reneste “tyveri”, mens den for Norges del forsvares som nødvendig for å ivareta landbrukets multifunksjonelle rolle og “non-trade concerns”. Å tilgodese EU, USA eller andre rike eksportland er i denne sammenheng ikke nødvendigvis noe som vil oppfattes som “solidariske” handlinger, og om det gjorde det, måtte det veies mot solidaritet med norske bønder og norsk landbruksvareindustri.

I samsvar med forpliktelsene i landbruksavtalen i WTO notifikerte Norge følgende støtte til landbruket totalt og i henhold til gul, blå og grønn boks:

1997: 21, 6 mdr	Gul boks: 10,5 mdr	Blå boks: 7,4 mdr	Grønn boks: 3,7 mdr
1998: 22,7 mdr	Gul boks: 10,9 mdr	Blå boks: 7,9 mdr	Grønn boks: 3,9 mdr
1999: 23,2 mdr	Gul boks: 10,8 mdr	Blå boks: 7,7 mdr	Grønn boks: 4,3 mdr

⁸⁶ Min utheving.

Kilde: WTO (1999, G/AG/N/NOR/22), WTO (2000, G/AG/N/NOR/25) og WTO (2001, G/AG/N/NOR/31).

Av denne støtten er det særlig støtten i gul boks og den delen som utgjør skjermingsstøtten som regnes som “tyveri” i den forstand at det utgjør (potensielt) tapte inntekter for eksporterende land. Storparten av støtten i gul boks er skjermingsstøtte.

Til tross for at MUL-importen nå utvides har landbruksnæringens organisasjoner i det store og hele fått gjennomslag for sine posisjoner i forhold til landbruksforhandlingene i WTO. Selv om jordbruksforhandlingene for 2000 endte med brudd og Ap-Høyre flertall for avtalen, noe Norges Bondelags leder betegnet som et “tøft politisk tilbakeslag” (Verdal, 2001), beskrives jordbruksoppgjøret for 2001 på følgende måte av Verdal:

Om St. meld nr 19 i det hele skulle ha noen verdi framover, måtte grunnlaget for dette gjenskapes i vår. Et eventuelt brudd og en sannsynlig repetisjon av 90-års AP-H flertallet, ville i realiteten vært et siste adjø til Stortingsmelding nr.19. Dette forholdet har lagt sterke føringer for det politiske arbeidet i Bondelaget i vinter ... Hva forteller så dette? Jo, for det første at Norges Bondelag er en fantastisk og slagkraftig organisasjon når det gjelder ... Bondelagsfolk har brukt de relasjonene som er bygd opp over lang, lang tid. Disse kontaktene har vist seg å være avgjørende (Verdal, 2001)⁸⁷.

Jordbruksoppgjøret for 2001 ble imidlertid sett på med helt andre øyne i Næringsmiddelbedriftenes Landsforbund (NBL):

Årets jordbruksoppgjør bidrar neppe til å øke investeringer i norsk næringsmiddelindustri. Uforutsigbarhet i politikken og en utvikling med økte forskjeller mellom Norge og nærområdene styrker argumentene om investeringer i utlandet. Det er beklagelig at Regjeringen begrunner prisøkning i Norge med den senere tids utvikling av kjøttpriser i Sverige. Budsjettproblemer i EU, ny forhandlingsrunde i WTO og utvidelsen av EU østover er tre forhold som peker på behovet for en videre reform av den felles jordbrukspolitikken CAP. Det er liten grunn til å tro at matskandalene i Europa vil snu helt opp ned på denne utviklingen (NBL, 2001).

Når konklusjonen her likevel er at Norge opptrer som en “hauk” i landbruksforhandlingene henger det sammen med det forhold at forhandlingsposisjoner ikke må forveksles med hva Stortinget til syvende og sist er

87 Værdal ga også et lite spark til Landbruksministeren: ”For oss var det ekstra viktig å få stortingsflertallets aksept for å øke prisene i vår. Dere skulle sett landbruksministeren på pressekonferansen etter jordbruksforhandlingene – det var den reneste festforestilling. Han argumenterte for behov for prisøkning til bonden som om han ikke hadde gjort annet i hele sitt liv. ”Maten er ikke mye dyrere i Norge enn i Sverige”, sa han i sin pressekonferanse. For oss var det du sa, Bjarne Håkon, utrolig viktig. Men jeg har lyst til å erte deg såpass som å si at ingen møter seg sjøl i døra med samme sjarm og selvfølgelighet som du” (Værdal, 2001).

villige til å ratifisere som en ferdigforhandlet avtale⁸⁸. Like fullt er det gode grunner for Norge til å opptre som en “hauk”. Verdien av skjermingsstøtten er nesten “gratis” for Norge. Hele næringen, og norske politikere, tjener på skjermingsstøtten og har samlet seg om gul-boks. Under forhold som beskrevet ovenfor kan hensynet til berørte næringsinteresser lett transformeres til nasjonale interesser, særlig når det er snakk om sektorvise internasjonale forhandlinger. Samtidig er interesse- og næringsorganisasjonene dyktige påvirkere nasjonalt og har bygget opp et intellektuelt forsvar rundt det “multifunksjonelle landbruket” som på overordnet nivå også har relativt bred politisk støtte. Likevel er det et spørsmål om økningene i overføringene til landbruket i jordbruksoppkjøret 2001 blir noe mer enn et engangstilfelle. Når en i tillegg i de videre forhandlingene kan bli nødt til å veie landbrukets interesser opp mot andre offensive interesser er det langt fra sikkert at det politiske flertall vil legge det samme i “et nasjonalt handlingsrom” som næringens organisasjoner.

6.2 I skyggen av landbruket – det nasjonale “win-set” i mulige markedsadgangsforhandlinger, inkludert fisk og fiskeprodukter

Mens det er relativt store politisk uenighet om landbruket og landbrukspolitikken er det påfallende liten uenighet å spore blant de politiske partiene om fiskerinæringens offensive interesser. I den grad fiskerinæringen er blitt politisert i WTO-sammenheng har det kun vært indirekte i relasjon til landbruksnæringen. Næringen selv har likevel ved flere anledninger påpekt næringens distriktsprofil og argumentert for ytterligere liberalisering i en språkdrakt tett opp til det “multifunksjonelle” landbruket. Når det kan synes som om Landbruksdepartementet og landbruksorganisasjonene har greid å mobilisere i forhold til WTO i en grad fiskerinæringen ikke har maktet, kan dette delvis forklares ut fra det forhold at det ikke er uenighet om at de offensive fiskeriinteressene skal prioriteres i en eventuell bred forhandlingsrunde. Landbruket er i en forsvarsposisjon, og i forsvarskampen har strategien vært å argumentere for at en først og fremst er *annerledes* enn andre næringer. Landbruksorganisasjonene og Landbruksdepartementet har gjennom det “multifunksjonelle landbruket” produsert en “ideologisk” begrunnelse for grensevernet som ikke har sitt motstykke på fiskerisiden. Fiskerinæringens strategi har vært å argumentere for at en ikke er spesiell i forhold til andre næringer.

Enigheten omkring forhandlingsposisjonene i WTO på fiskerisiden har sin bakgrunn i en omfattende omlegging av fiskerinæringen som har hatt næringens eksportorientering som utgangspunkt. I St. meld. nr. 51 (1997-1998) *Perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring* ble WTO utpekt som et “prioritert innsatsområde”. Dette ble fulgt opp i innstillingen fra Næringskomiteen i Stortinget (Innst. S. nr. 93, 1998-99). Her understreket Sentrumsregjeringen at den ville prioritere økt frihandel med fisk og fiskeprodukter i de kommende WTO-forhandlingene: “Komiteen meiner norske styresmakter må arbeida aktivt for å betre og forenkle marknadsbetingelsene

88 Som Øverby og Bottheim (1995:119) konkluderte i forhold til Uruguay-runden: “Stortinget ville sannsynligvis ha godkjent resultatet av Uruguayrunden, nær sagt uansett resultat på jordbruksområdet”.

for fiskerinæringa. Dette kan m.a. gjerast gjennom å prioritere auka frihandel med fiskeprodukt i dei komande WTO-forhandlingane. Det bør leggjast særleg vekt på å avvikle eller innskrenke bruken av antidumpingbestemmelsene i WTO-avtalen og redusere ikkje tariffære handelshindringar til eit minimum” (Innst. S. nr. 93, 1998-99).

I stortingsdebatten ble endringene i fiskeripolitikken i St. meld. nr. 51 (1997-1998) beskrevet på følgende måte av saksordfører Rita Tveiten (Ap): “Eg vil ... seia at når det gjeld den endringa i fokus som ligg til grunn i denne perspektivmeldinga, der kravet om lønnsemd i næringa er flytta opp i forhold til spørsmål knytta til distriktpolitikken, som tidligare stod aller øvst, er det eit ganske dramatisk grep. Men tida er inne for eit slikt skifte. Det viser òg den lønnsemda som næringa har hatt dei siste åra”. En mer eller mindre samlet næringskomite stod bak denne “dramatiske” endringen i fiskeripolitikken. Uenighetene knyttet seg mer til de klassiske konfliktlinjene i norsk fiskeripolitikk - flåtefordeling, bedrifts- og eksportorganisering, sysselsetting og bosettingshensyn. Ingen partier argumenterer for at liberaliseringen av fisk og fiskeprodukter ikke skal være et prioritert område i en ny bred forhandlingsrunde.

Nærings- og interesseorganisasjonenes kritikk mot Fiskeridepartementet retter seg derfor først og fremst mot at en ikke har greid å gjøre nok for de offensive fiskeriinteressene, oftest med referanse til hva som er gjort på landbrukssiden. I avsnitt 4.1 ble det argumentert for at selv om en tar hensyn til Utenriksdepartementet, synes det rimelig å konkludere med at det er satt inn relativt beskjedne ressurser i sektordepartementene i forhold til WTO-forhandlingene. Det ble også påvist noen forskjeller i ressurser mellom Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet. Det er likevel grunn til å se etter andre forklaringer på de forhold nærings- og interesseorganisasjonene har vært kritiske til.

To forhold er spesielt relevante i denne sammenheng; (1) at landbruk er en del av den innebygde dagsorden, (2) at fisk og fiskeprodukter regnes som industrivarer i WTO. Det siste innebærer at argumentene brukt på landbrukssiden knyttet til “non-trade concerns” og det multifunksjonelle landbruket, er svært lite egnet på fiskerisiden. At landbruk er en del av den innebygde dagsorden i WTO innebærer at det pågår forberedelser til reelle forhandlinger på landbruk, mens det på fiskersiden *ennå ikke en gang ligger ann til forberedelser til relle forhandlinger*. Dette er en vesensforskjell som synes å bli borte i kritikken av Fiskeridepartementet, og som også er med på å forklare at det er produsert langt flere dokumenter på landbruk enn på fiskeri i forhold til WTO.

Det andre forholdet er like viktig. At fisk og fiskeprodukter regnes som industrivarer i WTO innebærer i praksis at fiskeriinteressene på mange måter er *gratispassasjerer i forhold til generelle markedsadgangsforhandlinger*. Det er langt fra sikkert at det vil være særlig (strategisk) klokt for Norge som Geir Andreassen i FHL har tatt til orde for, å bruke begrepet “multifunksjonalitet” i mulige markedsadgangsforhandlinger i WTO. At dette åpenbart kan knyttes like mye til fiskeri og oppdrett og sørger for bosetting i distrikter ikke minst i nord, gjelder like mye for Japan, men med motsatt fortegn. Japan har i motsetning til Norge hovedsakelig defensive interesser både på landbruk og fisk. Synspunktene til ZENGYOREN (National Federation of Fisheries Co-operative Associations, Japan), fremført på WTO-konferansen *Non Governmaental Organization Symposium on the Issues Confronting the World Tading System*, i Geneve, 6. – 7. juli 2001, viser med

tydelighet hvordan argumentene knyttet til multifunksjonalitet også kan gjøres gjeldende på fiskerisiden, som argument mot en ytterligere liberalisering av handelen med fisk og fiskeprodukter:

As long as a fisher can make a living out of fisheries, his and/or her local fishing community will become viable. This will, in turn, help develop multiple roles and functions of fishing communities that is liable to be buried unnoticed in the mind of the people from the short term perspectives. However, it is this viability that counts because this is the very thing that supports the society and the nation as a whole in macroscopic terms ...

However, if relatively cheap fish and fishery products of foreign countries that are produced without paying much cost to fisheries resource management are imported without tariff measures, fisheries in importing countries will be thrown into a relatively disadvantageous position in terms of economic competitiveness. The resulting economic dislocation of Japanese coastal fishers will adversely affect the area-based fisheries resource management. This will end up not only to ruining the coastal fishing communities but also runs counter to effective use of marine living resources ...

Tariffs are an effective tool for both exporting and importing nations from the standpoint of safeguarding the legitimate right of fishers' livelihood and ensuring fair and equitable trade of fish and fishery products (ZENGYOREN, 2001).

Veien fra et multifunksjonelt landbruk til en multifunksjonell fiskerinæring er lys av overstående, relativt kort.⁸⁹ Japan som verdens største importør av fisk og fiskeprodukter har åpenbare interesser i å beskytte egen fiskerinæring ut fra hensynet til "non-trade concerns", og fiskerinæringens multifunksjonelle rolle. Når Japan i første rekke har konsentrert seg om landbruk i WTO, skyldes det først og fremst at landbruk blir sett som enda viktigere for Japan enn fisk.⁹⁰ Disse to forholdene vanskeliggjør ikke bare arbeidet på fiskerisiden, men det vanskeliggjør også en direkte sammenlikning av Fiskeridepartementets og Landbruksdepartementets arbeid.

Like fullt må det påpekes at nærings- og interesseorganisasjonene på fiskerisiden på mange måter har lyktes i sitt arbeid med å sette fiskerinæringen og WTO på den nasjonale dagsorden. Forskjellen mellom stortingsdebattene 17. juni og 23. november 1999 er illustrerende i så måte. Mens fisk og avveiningen mellom fisk og landbruk nærmest ikke var fremme i debatten 17. juni, var den helt sentral 23. november. NHO seminaret 29 september 1999 er en forklaring på denne endringen i fokus. Mobiliseringen medførte økt fokus på fiskeriinteressene også i Stortinget.

I Fiskeriministerens Havbrukspolitiske redegjørelse til Stortinget 23. januar 2001, understreket Otto Gregussen betydningen av WTO forhandlingene for fiskerinæringen: " Siden det er vanskelig å få bedret adgang for fisk i våre viktigste

89 National Federation of Fisheries Co-operative Associations (ZENGYOREN) sitter også i styret for The International Co-Operative Alliance (ICA), hvor blant annet Norsk Landbruksamvirke er medlem.

90 Forfatteren skylder Frode Veggeland dette poenget.

markedsland, må Norge prioritere arbeidet med bedret markedsadgang gjennom forhandlinger i Verdens handelsorganisasjon (WTO) og nye EFTA-frihandelsavtaler. Dette er langsiktige prosesser, og det tar tid før dette arbeidet gir ønskede resultater. Vi vil holde en høy profil i WTO-arbeidet for å bidra til at industrivarer, inkludert fisk, blir satt på dagsorden i de kommende forhandlingene”. Det ble konkludert med at Regjeringen vil “prioritere arbeidet for å bedre markedsadgangen for norsk sjømat” og “holde en høy profil i WTO-arbeidet for å bidra til at industrivarer, inkludert fisk, blir satt på dagsordenen i de kommende forhandlingene” (Gregussen, 2001a).

I stortingsdebatten 8. februar 2001 var det bred enighet blant de politiske partiene om å prioritere markedsadgangsforhandlinger i WTO. Likevel var det en viss uenighet om hvilke markeder som burde prioriteres. Rita Tveiten (Ap) argumenterte for at en enda større grad burde vende seg mot andre markeder enn EU, mens Ivar Kristiansen (H) argumenterte for at Fiskeridepartementet “må legge sin hovedtyngde inn i arbeidet for å bedre markedsadgangen til EU. Markedsadgangen til EU *må* forbedres”. Likevel argumenterte Kristiansen (H) også for at “bedre WTO-regler for handel med fiskeprodukter gis høyeste handelspolitiske prioritet”. Ut over dette var det ingen uenighet om å prioritere arbeidet med økt markedsadgang, og det nasjonale “win-set” for eventuelle markedsadgangsforhandlinger, inkludert fisk og fiskeprodukter, er klart: Jo mer jo bedre, jo før jo heller. Samtidig er det ingen tvil om at en regjering i eventuelle markedsadgangsforhandlinger opptrer som “agent” i forhold til et samlet Storting.

6.3 Et nytt forhandlingsmandat?

I stortingsdebatten om Fiskeriministerens havbrukspolitiske redegjørelse 8. februar 2001 ble landbruk bare nevnt en gang, og da som et spørsmål fra Mimmi Bævie (A) til Venstre: “Er Venstre for eksempel villig til å ofre noe av importvernet når det gjelder landbruket, i bytte mot bedre markedsadgang til EU for sjømat?”. Spørsmålet ble ikke besvart i debatten, men vil her bli forsøkt besvart i forhold til en eventuell ny bred forhandlingsrunde i WTO. Et sentralt aspekt ved “win-sets” er ifølge Moravcsik (1993:23) at med “increases in the benefits of an agreement or the costs of no agreement, the win-set expands”. I vår sammenheng innebærer det at antallet representanter på Stortinget som vil være villige til å ratifisere en ny avtale i WTO som er dårlig på landbruk men god på fisk øker jo bedre avtalen er på fiskerisiden. Det samme skjer hvis kostnadene ved å la være å ratifisere en eventuell avtale øker. Jo høyere alternativkostnader jo flere vil ratifisere avtalen. Preferanser på et område er med andre ord betinget av gjennomslag for preferanser på andre områder.

Gitt forhandlingsmandatene beskrevet ovenfor for landbruk og markedsadgang for industrivarer, inkludert fisk og fiskeprodukter, er det et viktig poeng at politiske preferanser og posisjoner endres over tid. Da Regjeringen la fram sitt tilbud ved jordbruksforhandlingene i 2001 ble det foruten en henvisning til Næringskomiteens merknader om WTO-forhandlingene i innstillingen til St. meld. nr. 19 (1999-2000), lagt til følgende formulering: “Utenriksministerens redegjørelse for Stortinget 1. juni om status for Norges arbeid i Verdens Handelsorganisasjon (WTO) og forberedelsene til ministerkonferansen i Qatar og den påfølgende debatt legger ytterligere føringer for WTO-forhandlingene” (Statens forhandlingsutvalg for jordbruksoppjøret, Arbeidsdokument av 4. mai 2001). Dette åpner for spørsmålet

om det i Jaglands redegjørelse og den påfølgende stortingsdebatten ligger *nye føringer og eventuelle endringer i norske forhandlingsposisjoner*.

I sin redegjørelse for Stortinget 1. juni 2001 skisserte Utenriksminister Jagland seks “overordnede politiske mål” for arbeidet i WTO:

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

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

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

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

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

Sist men ikke minst, er vi opptatt av at det må gjøres mer for å ivareta utviklingslandenes legitime interesser - både med hensyn til markedsadgang, regelverk og overføring av kompetanse. Målsettingen må være at utviklingsland bedre kan ta del i og nyttiggjøre seg det internasjonale handelssystemet, for derigjennom å legge grunnlaget for økonomisk vekst og utvikling. Dette er avgjørende for å bekjempe fattigdom og underutvikling (Jagland, 2001).

Sett i lys av det som tidligere er blitt beskrevet som forhandlingsmandatet innenfor landbruk og fiskeri er disse seks overordnede politiske målene utvilsomt interessante. De kan tolkes på ulike måter, men representerer etter forfatterens mening *en dreining av forhandlingsmandatet i retning av de offensive interessene*. Punkt en dreier seg om å hindre proteksjonisme og antidumping tiltak. Tar en utgangspunkt i landbrukspolitikken og tollvernet er dette et punkt som i hvert fall ikke gir ytterligere argumenter for et høyt tollvern. Det andre punktet handler om å sikre et stadig bedre og mer variert vare- og tjenestetilbud til gunstige priser for forbrukerne. Heller ikke dette er med på å ytterligere legitimere landbrukspolitikken og tollvernet. Det tredje punktet gir prioritet til de offensive interessene.

Det fjerde punktet er vanskeligere å tolke. I en tolkning er det en videreføring av Sentrumsregjeringens linje. I en annen tolkning kan det ses som en viss dreining også av det tidligere forhandlingsmandatet for landbruk. I stedet for å si at det skal sikres “nasjonalt handlingsrom” i landbrukspolitikken, knyttes dette til det å utforme offentlig sektor slik vi ønsker og å føre en aktiv landbrukspolitikk. Jagland bruker imidlertid også “handlingsrom” når han understreker at regelverket må “gi hvert enkelt medlemsland tilstrekkelig handlingsrom til å utforme en politikk som sikrer nasjonal produksjon”, i tillegg til å “ivareta ikke handelsmessige hensyn”. Også Vollebæks brukte formuleringen aktiv landbrukspolitikk i sin redegjørelse for Stortinget 16. november 1999, med den forskjell at formuleringen her ble knyttet til en aktiv landbrukspolitikk i *hele* landet. Betegnelsen “multifunksjonell” brukes ikke

lenger om landbruket, verken av Utenriksministeren eller i stortingsdebatten av representanter fra partiene, inkludert Senterpartiet. I stedet brukes “landbrukets mangeartede oppgaver” og “ikke-handelsmessige hensyn”. Handlingsrommet som skal ivaretas inkluderer nå også offentlig sektor, kulturpolitikken, utdanning og helse. Punkt fem og seks handler om henholdsvis miljø og utviklingslandene.

Selv om det er små forskjeller i landbruksformuleringene, representerer nyformuleringene og de seks overordnede målsettingene, samlet sett, bevisste og nøye gjennomtenkte omskrivninger og endringer, selv om det på noen områder også er kontinuitet i forhold til Sentrumsregjeringens forhandlingsopplegg. I den påfølgende stortingsdebatten fikk regjeringen bred støtte fra samtlige partier bortsett fra Senterpartiet om å gå inn for en bred forhandlingsrunde.⁹¹ Høyre og Frp uttrykte seg likevel igjen kritisk til de norske landbruksposisjonene. I tillegg tok Jan Petersen (H) opp målkonflikten mellom offensive og defensive interesser:

Men det er en del viktige målkonflikter - f.eks.: Forfølger man nå egentlig ønskene om fri handel på fisk tilstrekkelig kraftfullt? Og er man tilstrekkelig fleksibel på forhandlingsopplegget når det gjelder jordbruk, slik at man kan gi det nødvendige for å få til en skikkelig og åpen verdenshandel når det gjelder fiskeprodukter? Jeg merket meg jo at utenriksministeren gjorde det helt klart at det er ikke bare i forhold til EU-systemet vi har problemer med fisk, det er også andre områder hvor det foreligger begrensninger som det er mulig å få gjort noe med.

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

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

Jeg er klar over, som det kom fram av både Høyres og Fremskrittspartiets innlegg, at det selvfølgelig har sammenheng med hvor langt vi kan komme når det gjelder fisk og fiskeprodukter. *Det er ikke slik at vi kan ta en maksimalt restriktiv holdning når det gjelder landbruk, og så en maksimalt motsatt holdning når det gjelder fisk. Det har heller ikke ligget til grunn i det opplegget som vi har jobbet med.* Det er riktig å understreke det, slik som Høyre og Fremskrittspartiet gjorde. Jeg tror likevel at det er nødvendig med en balansert innfallsvinkel til dette⁹².

Jaglands signaler om at landbrukets situasjon som spesiell kan være foreløpig fra norsk side er en viktig formulering som peker i retning av økt fleksibilitet i

91 Også SVs representant, Libet Rugtvedt, påpekte at SV ”i utgangspunktet” er ”skeptisk til en ny bred WTO-runde”.

92 Mine uthevninger.

landbruksforhandlingene fra norsk side. Det er på mange måter nye signaler i forhold til WTO-forhandlingene. Det er liten tvil om at Regjeringen med stortingsflertallet i ryggen har justert forhandlingsopplegget og gjennom det skaffet den norske forhandlingsdelegasjonen det nødvendige handlingsrommet for å inngå kompromisser som fra norsk side vil bidra til å muliggjøre en ny bred forhandlingsrunde i WTO. Sett under ett opptrer Regjeringen med det samlede forhandlingsopplegget som en “agent” i forhold til stortingsflertallet. Korrigeringen av forhandlingsposisjonen innebærer også at fiskeriinteressene har fått et visst gjennomslag for sine standpunkter også når det gjelder avveiningen mellom fisk og landbruk. Om landbruksorganisasjonene fikk gjennomslag i jordbruksforhandlingene, innebærer korrigeringen av forhandlingsmandatet en svekking av landbruksorganisasjonenes innflytelse på forhandlingsopplegget i WTO.

6.4. Utenrikspolitikk som innenrikspolitikk – betydningen av internasjonale “win-sets” og frykten for sakskoplinger

Korrigeringen av forhandlingsmandatet er i overstående perspektiv forklart ut fra innenrikspolitiske forhold, hovedsakelig gjennom de nasjonale aktørenes preferanser og avstanden mellom dem (Milner, 1997). Etterhvert som arbeidet internasjonalt med et mandat for en ny bred runde skyter fart, øker sannsynligheten for at det vil oppstå situasjoner hvor det vil bli konflikter mellom defensive og offensive interesser og hvor det kanskje ikke blir mulig å tilgodese alle norske interesser. Justeringen av forhandlingsmandatet må derfor også ses i sammenheng med utenrikspolitiske forhold og begivenhetene rundt WTO-forhandlingene. Her er det flere forhold som er av betydning. Før det første vil norske myndigheter måtte forholde seg til andre land og andre lands posisjoner, og disse vil ha betydning for norske posisjoner. For det andre vil en måtte vurdere styrken bak de posisjoner ulike koalisjoner og fraksjoner samles om innad i WTO. For det tredje vil en måtte vurdere sannsynligheter for ulike utfall av forhandlinger på ulike saksområder. For det fjerde vil en måtte vurdere fordeler og ulemper ved ulike typer sakskoplinger. Sakskoplinger defineres av Helge Hveem (1994) på følgende måte:

Sakskopling er kopling av transaksjonsbetingelser i en sektor til betingelser i en eller flere andre sektorer. Den medfører at aktørene kan bytte interesser eller kontroll over interesser. Sakskopling oppstår kanskje spesielt i relasjoner preget av kompleks gjensidig avhengighet, og er ofte knyttet til resiprositetskrav, spesielt i et bilateralt forhold. Der en part A har en sterk posisjon i en sektor og den andre parten, B, har en tilsvarende posisjon i en annen sektor, og de er gjensidig avhengig av den andres ressurs, kan dette tilskynde at de begge søker en varig samarbeidsavtale for å etablere slike bytterelasjoner. Man etablerer et kollektivt gode som kan være redusert sårbarhet (Hveem, 1994:228).

Det sier seg selv at forhandlingsforberedelsene krever komplekse strategivurderinger på et utall saksområder. I avsnitt 1.3 ble det spesifisert fire prinsipielle to-nivå strategier som Regjering, Storting og andre nasjonale aktører kan forfølge: (1) Å omforme det nasjonale “win-set”; (2) å omforme det internasjonale “win-set”; (3) å bygge transnasjonale allianser; og (4) å underminere andre lands posisjoner (Moravcsik, 1993:32). Justeringen av forhandlingsposisjonen kan ses som en omforming av det nasjonale “win-set”, først og fremst knyttet til innenrikspolitikk men også til utenrikspolitiske realiteter. De andre strategiene retter seg utelukkende

mot internasjonale forhold. De norske forhandlerne har gjennom sitt arbeid benyttet seg av alle disse strategiene. Gjennom argumentasjon og dokumentasjon har en forsøkt å omforme det internasjonale “win-set” og underminere andre lands posisjoner i forhandlingene. Videre har det vært en omfattende alliansebygging, i første rekke innenfor landbruk, men også i noen grad på fiskerisiden. “Friends of Fish” og “Friends of Multifunctionality” er kallenavnene på de uformelle grupperingene Norge har spilt en aktiv rolle i, innad i WTO.

Landbruk har vært gjenstand for omfattende drøftinger i WTO. På bakgrunn av sammenbruddet i Seattle og påfølgende separate landbruksforhandlinger har den norske forhandlingsstrategien vært relativt håndterbar i forhold til målkonflikter. Landbruk har vært gjennom en innledende fase som ble avsluttet 23. mars 2001, med til dels sterke konflikter mellom Norge, Japan, EU og Sveits på den ene siden, og Cairns-landene på den andre, og med et sterkere engasjement fra utviklingslandenes side. Ved fristens utløp var det kommet inn 44 forslag til behandling i WTO (*Bridges Weekly Trade News Digest*, Vol. 5, No. 3, 2001). Arbeidsplanen for den neste fasen i forhandlingene, som ble vedtatt 27. mars, legger opp til at neste fase skal gå fram til mars 2002 (*Bridges Weekly Trade News Digest*, Vol. 5, No. 11, 2001).

Mens man til tider fra norsk side har gitt uttrykk for å ha fått betydelig gjennomslag for Norges syn på multifunksjonelt landbruk bestrides dette i intervjuer av representanter for WTO-sekretariatet og medlemmer av Cairns-gruppen. Overskrifter som “Sparks Fly In WTO Agriculture Negotiations” (*Bridges Weekly Trade News Digest*, Vol. 5, No. 5, 2001) og “Agriculture: Non-Trade Concerns & Export Credits Making Waves” (*Bridges Weekly Trade News Digest*, Vol. 4, No. 44, 2000), viser likevel med tydelighet hvilken temperatur det har vært i landbruksforhandlingene. Det viser også at Norge og de andre tilhengere av det multifunksjonelle landbruk har maktet å sette det multifunksjonelle landbruket på dagsorden, til stor irritasjon for Cairns-gruppen. At Norge mer eller mindre har gått bort fra å snakke om det “multifunksjonelle” landbruket skyldes mest av alt at landbruksavtalens Artikkel 20 bruker betegnelsen “non-trade concerns”, men også motstanden mot dette i WTO. Det er likevel vanskelig å si noe på det nåværende tidspunkt hvor sannsynlig det er eller ikke er, at Norge får gjennomslag for standpunktene når en senere går inn i en fase med reelle forhandlinger på landbrukssiden.

Sammenliknet med landbruk har det skjedd relativt lite på fiskerisiden i WTO siden sammenbruddet i Seattle. Norge spilte inn flere forslag på fiskerisiden sammen med land som USA, Australia, New Zealand, Peru, Island og Filippinene forut for Ministerkonferansen. Det var imidlertid forslaget fra Japan om å særbehandle fisk og fiskeprodukter på tilsvarende måte som landbruk og skogsprodukter som skapte mest hodebry for Fiskeridepartementet (Japan 1999, Fiskeridepartementet/Eksportutvalget for fisk 2000). Gregussen beskrev dette i et foredrag som at “sterke krefter” har arbeidet for “å ta fisk ut og forhandle om markedsadgang for fisk i et eget løp” der også spørsmål om bærekraftig forvaltning tas med (Gregussen, 2001b). Norge har argumentert for at dette må legges i FAO og i regionale fora slik at WTO tar seg av forhandlinger om tollsatser, handelsbestemmelser på det veterinære, sanitære og tekniske området samt generelle bestemmelser om handelsvridende subsidier (Gregussen, 2001b).

For Norges del har det vært avgjørende i den innledende fasen å beholde fisk og fiskeprodukter som en del av markedsadgangsforhandlingene for industrivarer. Fiskeridepartementet har i samarbeid med Utenriksdepartementet vært aktive i denne

prosessen, og har til nå lyktes i å hindre at det blir lagt et eget løp for fisk og fiskeprodukter. Likeledes har en til dels lyktes med å sette subsidier som bidrar til overkapasitet i fiskerinæringen på dagsorden i miljøsammenheng (*Bridges Weekly Trade News Digest* Vol. 4, No. 9, 2000, Vol. 4, No. 41, 2000, Vol. 5, No. 6, 2001). Å hindre et eget løp for fisk og fiskeprodukter i de videre forhandlingene har vært vurdert som særdeles viktig. I det hele tatt er det et åpent spørsmål hvor sterkt en kan vektlegge fiskeriinteressene spesielt uten samtidig å risikere å undergrave at fisk og fiskeprodukter fremdeles skal regnes som industrivarer.

Når det nå (sannsynligvis) går mot en ny bred forhandlingsrunde, øker imidlertid sjansene for saksopplinger mellom landbruk og fiskeri. Dette kan også skape større problemer for den alliansebygging som Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet forsøker å få til i samarbeid med Utenriksdepartementet. Det er få land som kan sies å ha den samme interessekonstellasjonen som Norge, med defensive landbruksinteresser og offensive fiskeriinteresser. Kombinasjonen er relativt sjelden. Det er heller slik at alliansepartnerne på landbruksiden er motstandere på fiskerisiden, og omvendt. I den grad "multifunksjonelle" argumenter lett kan konverteres til fiskerisektoren og knyttes til distriktshensyn, bosetting, arbeidsplasser etc., er det et paradoks at det intellektuelle forsvaret av landbruket også leverer motargumenter i forhold til våre offensive interesser. Dette medfører at Norge i stor grad må drive to parallelle løp i forhold til alliansebygging og argumentasjon i WTO-forhandlingene. Samtidig er det vanskelig å forutsi om, når og eventuelt hvordan en mulig liberalisering av industrivarer, inkludert fisk og fiskeprodukter, vil bli koblet til andre saksområder. I Uruguay-runden ble som nevnt tidligere fisk og fiskeprodukter gjenstand for vare for vare forhandlinger, med basis i tosidige forhandlinger landene imellom. Resultatet ble at EF/EU koblet spørsmålet om økt markedsadgang sammen med spørsmålet om ressurstilgang. Liknende forsøk på koblinger kan heller ikke utelukkes i de kommende forhandlingene.⁹³

Kritikken fra NHO sentralt og deler av fiskerinæringen mot blandingen av defensive og offensive interesser kan ses i dette perspektivet. Terje Johannesen (nå rådgiver i FHL), i kraft av å være tidligere WTO-ambassadør, har gitt ekstra tyngde til denne kritikken:

I omfattende internasjonale forhandlinger av den art man her står overfor er det for et lite land som vårt viktig, ja avgjørende, at vi ikke inntar posisjoner som blokkerer/nøytraliserer oss. Dette betyr i klartekst at vi må markedsføre synspunkter som ikke befinner seg for langt vekk fra organisasjonens politiske sentrum; dvs. kryssningspunktene mellom de største aktørene. Det er regjeringens oppgave å påse at vi ikke kommer i det jeg kalte en blokkert/nøytralisert situasjon. Skal regjeringen klare det, må den ha vilje og evne til å anlegge en omforent, nasjonal strategi og ikke kun å fremlegge sektorinteresser. Selv store land (EU, USA, Japan) kan ikke fremlegge sektorønsker som et knippe ønskemål uten innbyrdes avveining. Mindre land kan i enda mindre grad gjøre det. Forsøk i så måte vil bare føre til at vi brekker ryggen (Johannesen, 1999:4).

⁹³ Russlands kobling mellom munn- og klovsyke og import av norsk fisk illustrerer hvor vanskelig det er å forutsi mulige koblinger mellom økt markedsadgang for fisk og fiskeprodukter og andre saksområder.

Om Johannesen har rett er et annet spørsmål. Andre igjen, har hevdet det motsatte syn. I St.meld. nr. 19 (1999-2000:15) understrekes det at det ikke er noe spesielt ved det å ivareta ulike interesser på ulike sektorer: “Det er en situasjon vi kjenner god fra forrige forhandlingsrunde der både Norge og andre land hadde en kombinasjon av offensive og defensive forslag”. Likeledes understreket Helge Hveem i en kronikk (*Aftenposten* 11.01.2000) i etterkant av Ministerkonferansen i Seattle at så “godt som alle aktørene her er tilhengere av Ole Brumm-linjen, både frihandel og proteksjonisme. Handelspolitikk er innenrikspolitikk”. Som Hveem (1994:201-216) viser med tydelighet, har også USA opp gjennom tidene hatt skiftende holdninger til handelen med landbruksvarer. Videre er det klart at USA på landbruksiden også har defensive interesser, spesielt innenfor sukkerproduksjon. Også EU har i stor grad både defensive og offensive interesser. Det er derfor høyst tvilsomt at det er noe unikt i det å ha både defensive og offensive interesser på en og samme tid. Tidligere landbruksminister Kåre Gjønnes sitt standpunkt om at det vil være urimelig å kreve at en oppgir sine interesser for eventuelt å prioritere andre områder før forhandlingene i det hele tatt starter, er i dette perspektivet høyst forståelig. Det er lite som tyder på at dette nødvendigvis ville føre til gevinster på andre områder, kanskje tvert om. Men *Nationen* (02.07.1999) kunne melde at det var uenighet også innad i Sentrumsregjeringen og diskusjoner om en burde gå “litt stillere i landbruksdørene for å vinne frem der i har offensive interesser”. I den grad dette er riktig slike bekymringer gjort seg gjeldende helt inn i regjeringkretser.

Likevel er det lite som tyder på at Regjeringen Bondevik faktisk prioriterte landbruket foran- eller på bekostning av fiskerinæringen, trass i at det var en sentrumsgjering med Senterpartiet som del av regjeringskoalisjonen. Det er ingenting i korrespondansen mellom Utenriksdepartementet og delegasjonen i Geneve som vi har fått tilgang til, som indikerer at delegasjonen ble instruert til å prioritere landbruksinteressene foran fiskeriinteressene. Korrespondansen er helt i tråd med forhandlingsmandatet hvor alle interesser – defensive og offensive – ble kjørt inn i forhandlingsprosessen forut for Ministerkonferansen i Seattle. I den grad korrespondansen er landbruksdominert skyldes det mer dagsordenen innad i WTO enn norske prioriteringer og posisjoner. Av den grunn synes det rimelig å konkludere med at landbrukets dominans var like mye utenrikspolitisk som innenrikspolitisk betinget.

Når nå forhandlingsposisjonen er korrigeret skyldes dette både innenrikspolitiske og utenrikspolitiske faktorer. Innenrikspolitisk henger det sammen med en ny Regjering og et stortingsflertall med andre prioriteringer, samtidig som det må ses i sammenheng med erfaringene fra Seattle og nødvendigheten av å gi innrømmelser til utviklingslandene for i det hele tatt å få stablet en ny bred forhandlingsrunde på bena. En rekke land, blant dem utviklingslandene vil kreve vesentlige innrømmelser på landbrukssiden for å kunne godta en bred forhandlingsrunde som inkluderer markedsadgangsforhandlinger, inkludert fisk og fiskeprodukter. Dette kan innebære at det for Norges del vil måtte foretas avveininger mellom defensive landbruksinteresser og offensive fiskeriinteresser allerede i Qatar. Det korrigerte forhandlingsmandatet er skreddersydd for dette formål, og må ses i lys av økte muligheter for saksopplinger i de videre forhandlingsprosessene.

Saksopplinger kan like mye komme på andre områder. Miljø- og utviklingsproblematikken i WTO forsterker utvilsomt kompleksiteten i en ny bred forhandlingsrunde. Både landbruk og fiskerisiden omfattes av SPS-avtalen (Sanitary and Phytosanitary Measures), TBT-avtalen (Technical Barriers to Trade) og

Subsidieavtalen. I den grad offensive og defensive interesser gir grunnlag for ulike konklusjoner og føringer kan Norge møte seg selv i døren i flere sammenhenger. Et eksempel er “føre-var-prinsippet” som Norge ønsket å inkludere i Ministererklæringen i Seattle. Mens dette også har vært et argument i forhold til (begrenset) import av levende dyr, skriver Fiskeridepartementet følgende: “Etter Fiskeridepartementets oppfatning bør ‘Føre-var’ tilnærmingen ved risikoanalyse ikke etableres som eget frittstående prinsipp eller metode på siden av de metoder for risikovurdering og risikohåndtering som nå utvikles i Codex Alimentarius mv. ‘Føre-var’ som frittstående prinsipp vil kunne bli brukt for å hindre handel, ved at importland vil kunne etablere tekniske handelshindre under påskudd av ‘føre-var’ prinsippet” (Fiskeridepartementet/Eksportutvalget for fisk, 2000)⁹⁴. Det er liten tvil om at dette er i strid med de forhandlingsposisjoner Norge har flagget på miljøsidens i WTO.

Landbruk og fiskeriinteressene synes med andre ord å vektlegge “føre-var” prinsippet i ulik grad. Som Veggeland (2001b) påpeker, har Norge engasjert seg som en interessert tredjepart i enkelte tvister relatert til SPS-avtalen. I den ene saken som dreide seg om Australias rett til å nekte import av laks fra Canada som ikke hadde vært behandlet i henhold til visse krav, støttet Norge Canadas påstand om at Australia ikke hadde rett til å nekte import. I den andre saken hvor EU har nektet å importere hormonbehandlet kjøtt fra USA har Norge støttet EUs rett til å nekte import (Veggeland, 2001b).⁹⁵ Norge vil i de fremtidige forhandlingene kunne komme opp situasjoner hvor det kan bli påkrevd med omforente standpunkter også i miljøspørsmål. I den sammenheng vil det måtte foretas avveininger mellom offensive og defensive interesser.

Et annet forhold er at det synes å være økende spenninger internasjonalt mellom NGOer og “offisielle” standpunkter og posisjoner i WTO. Det er store forskjeller nasjonalt (og globalt) i synet på hvilken vei det internasjonale handelssystemet og WTO bør utvikle seg. Opptøyene i Seattle og senest i Gøteborg vitner om en økende motstand og polarisering i forhold til WTO (og globalisering) langs ideologiske linjer. Demonstrasjonene er blitt tolket som et uttrykk for økt engasjement blant nasjonale og internasjonale NGOer i WTO-spørsmål. Etableringen av Attac i en rekke land, inkludert Norge, er et annet eksempel. Miljø- og utviklingsorganisasjonene i Norge er meget skeptiske til frihandel og en ny bred forhandlingsrunde. Interesseorganisasjonene er også i større og større grad blitt aktører på den globale arena. En rekke norske nærings- interesse- og miljøorganisasjoner deltar regelmessig som observatører i WTO-sammenheng. Videre har de fleste organisasjonene satset ressurser og bygd opp kompetanse for å kunne påvirke de internasjonale forhandlingene. Miljø- og utviklingsorganisasjonene og også landbruksorganisasjonene synes imidlertid å ha et langt bredere og tettere internasjonalt nettverk knyttet til WTO-forhandlingene enn det organisasjonene på fiskerisiden har. De sistnevnte trekker i noen grad veksler på NHOs internasjonale nettverk.

94 Codex Alimentarius Commission er et matvarestandardorgan under FN (Veggeland, 2001b).

95 WTO ga Canada og USA medhold i disse sakene (Veggeland, 2001b).

Økt fokus på miljøaspektene ved en ytterligere liberalisering av handelen med fisk og fiskeprodukter og anti-frihandelsposisjoner i miljø- og utviklingsorganisasjonene kan resultere i økte spenninger mellom norske forhandlingsposisjoner og nasjonale og internasjonale NGOer, og skape problemer for fiskeriinteressenes ønsker om bedre markedsadgang for fisk og fiskeprodukter. Det er økende oppmerksomhet omkring miljø og handel med fisk og fiskeprodukter blant nasjonale og internasjonale NGOer (Greenpeace 1998, ICTSD/IUCN 1999, Norges Naturvernforbund 2001). Norges Naturvernforbund har blant annet argumentert for at fisk og fiskeprodukter bør behandles særskilt (Norges Naturvernforbund, 2001). Følgende sitat fra Arbeidsgruppen for havbruk (1999) er heller neppe et godt utgangspunkt for allianser med miljø- og utviklingsorganisasjonene i ForUM for Utvikling og Miljø:

Så lenge den frie handelspolitikken og globaliseringen regjerer verdenshandelen med optimal profitt som målestokk, har vi neppe noe annet valg enn å opptre egoistisk på egne vegne. Dette innebærer at vi innen de områdene vi satser på ønsker oss norske operatører som dominerende aktører på den internasjonale arena. Bare på den måten kan vi få pløyd mesteparten av overskuddene tilbake til landet, og sikre at en rimelig del investeres i FoU-virksomhet som er nødvendig for å beholde lederposisjonen (Arbeidsgruppen for havbruk 1999:10).

Når en mer “solidarisk internasjonal arbeidsdeling” og økt markedsadgang for landbruksvarer fra utviklingslandene likevel ikke har stått særlig sentralt blant miljø- og utviklingsorganisasjonene er en forklaring alliansen mellom miljø- og utviklingsorganisasjonene og spesielt Bonde- og Småbrukarlaget. I det store og hele har disse en felles ideologisk plattform som i stor grad retter seg mot innenlandsk produksjon, småskalaproduksjon (“smått er godt”) og motstand mot frihandel og ytterligere liberalisering av handel med landbruksvarer. Tabell 10 nedenfor plasserer organisasjonene (presentert i 5.0) i forhold til de politiske partiene representert på Stortinget samt RV.

Tabellen viser *den relative avstanden* mellom organisasjonenes syn på WTO og *den relative avstanden* mellom partienes syn på WTO. Som det fremgår utgjør Norsk Bonde- og Småbrukarlag det ene ytterpunktet blant organisasjonene, fiskeriorganisasjonene det andre. Rød Valgallianse utgjør det ene ytterpunktet blant de politiske partiene og Fremskrittspartiet det andre. Sett i sammenheng er det imidlertid liten tvil om at fiskeriorganisasjonene og NHO sentralt ligger langt nærmere stortingsflertallets oppfatninger av WTO enn det Norsk Bonde- og Småbrukarlag gjør, samtidig som NHO sentralt ligger innenfor det nasjonale “win-set” som utgjøres av KrF, V, Ap, H og Frp:

Tabell 11: Relativ avstand mellom organisasjonene sammenliknet med relativ avstand mellom de politiske partiene i synet på WTO.⁹⁶

NBS	NB		KIFF	NBL	NHO	NF/	NSL/	FHL
RV	SP	SV	KrF	V	AP	H	Frp	
• Illegitim								Legitim•
• Udemokratisk								Demokratisk•
• “Frihandel” negativt								“Frihandel” positivt•
• Internasjonal fordeling - via omfordeling								- via handel og øk. vekst•
• Lavt tempo og liten dybde i liberalisering								Høyt tempo og stor dybde i liberlisering•

Det er på bakgrunn av de tidligere analysene liten tvil om at stortingsflertallet er langt mer positive til WTO som organisasjon, liberalisering av verdenshandelen, økonomisk vekst og regler for internasjonal handel enn det landbruksorganisasjonene er, særlig Norsk Bonde- og Småbrukarlag. Også i spørsmålet om tempo og dybde avviker stortingsflertallet fra bondeorganisasjonene. Plasseres ForUM for Utvikling og miljø i tabellen vil de plassere seg til venstre for Norsk Bonde- og Småbrukarlag. Avstanden mellom miljø- og utviklingsorganisasjonene og Stortingsflertallet er dermed enda større, langs alle dimensjonene. I tiden som kommer er det lite som taler for at motsetningene vil bli mindre. Hvordan dette vil virke inn på forhandlingene er ikke godt å si, men kampen for og mot liberalisering og globalisering tegner til å bli en ny stor skillelinje i norsk- og internasjonal politikk.

6.5 Avslutning

Sett i lys av globaliseringsdebatten beskrevet innledningsvis er det liten tvil om at den politiske kampen om norske forhandlingsposisjoner i WTO reflekterer de forhold som påpekes av Clarke (1997). Debatten om globalisering, internasjonal handel og WTOs rolle og funksjon har klare normative tilsnitt. Likevel er det klare forbindelseslinjer mellom det som kan betegnes egeninteresser og ideologisk overbygning. Det er svært vanskelig å finne områder hvor en kan si at den ideologiske overbygningen med sikkerhet fører til posisjoner som ikke samsvarer også med egeninteresser.

⁹⁶ Plasseringen av partiene bygger på analysen av Stortingsdebattene (2.3) og analysen av nærings- og interesseorganisasjonene (5.0). Den relative avstanden slik den fremkommer grafisk i tabellen kan diskuteres, men som et grovt mål er den i samsvar med analysene i 2.3 og 5.0.

Det er videre liten tvil om at globalisering i WTO-sammenheng som Clarke (1997) understreker, er en politisk drevet prosess. For Norges del er WTO en arena for å fremme offensive interesser, forsvare defensive interesser men også en arena for å fremme hensynet til miljø og utviklingslandene. Norske beslutningstakere står i den forbindelse overfor en rekke dilemma. Det vanskeligste politiske dilemmaet på begynnelsen av 1990-tallet ifølge Helge Hveem (1994:214), var følgende:

En viktig begrunnelse for GATT-tilpasning synes allerede helt åpenbar: Dersom man avviser å tilpasse seg et endret GATT, vil norsk utenriksøkonomi være klart mer utsatt for unilateralt og bilateralt politisk press for å skape markedsadgang gjennom koplingshandel ... Ønsker vi eksportadgang for fisk og industrivarer, må vi på vår side skape adgang for utlandets varer. Og de store overskuddslandene har i dag tydelige ønsker om nettopp slike koplingsløsninger – som Norge altså også selv har godtatt ved tidligere anledninger. Da var det Finland som var motparten. Nå er det USA og EU (Hveem, 1994:214).

Nettopp for å unngå unilateralt og bilateralt press er de multilaterale WTO-forhandlingene og det videre handelsregimet både for landbruk og fisk av slik betydning for næringene. Makter en derimot å unngå koplingsløsninger i WTO, er det langt fra sikkert at landbruksforhandlingene nødvendigvis vil føre til utfall som den norske landbruksnæringen ikke kan leve med. Tvert om kan det å få til vesentlige forbedringer på fiskerisiden vise seg å bli vanskeligere enn det å forsvare landbruksposisjonene. Men i den grad det blir koplinger mellom de to, vil de defensive landbruksinteressene mest sannsynlig måtte vike for de offensive fiskeriinteressene.

WTO-forhandlingene sett som uttrykk for globalisering, vil skape både vinnere og tapere (Clarke, 1997). Det er som vi har sett, store forskjeller nasjonalt (og globalt) i synet på hvilken vei og i hvilken form det internasjonale handelssystemet og WTO bør utvikle seg. Likeledes utspiller det seg ikke bare en internasjonal politisk kamp om disse spørsmålene, men også en nasjonal politisk kamp om det framtidige (ønskelige) handelsregime. Likevel er det ikke åpenbart at landbruket blir den tapende part i denne sammenheng. Selv vesentlige reduksjonsforpliktelser vil kunne oppfattes som en seier for landbruket, forutsatt at det blir gitt den nødvendige fleksibilitet i virkemidler og tid. Hva som skal regnes som en seier for fiskerinæringen er langt vanskeligere å si noe eksakt om. Forventningene er skrudd opp av næringens organisasjoner norske politikere. Et i skrivende stund siste eksempel kom i det politiske grunnlaget for "Samarbeidsregjeringen". Her heter det at en vil arbeide for økt frihandel med fisk og fiskeprodukter i de kommende forhandlingene, og da særlig i forhold til antidumping og ikke-tariffære handelshindringer. Fallhøyden kan bli stor.

Som vi har sett kan det også være vanskelig å skille utenrikspolitiske og innenrikspolitiske argumenter i den nasjonale- og internasjonale kampen om forhandlingsposisjoner. Fiskerinæringens ønske om en oppmerksomhet på linje med landbruk er i utgangspunktet utenrikspolitisk begrunnet. Næringen ønsker en satsing internasjonalt på markedsadgang for fisk og fiskeprodukter, i det minste på linje med den innsatsen som til nå er gjort på landbrukssiden. Det er likevel langt fra sikkert at en slik oppmerksomhet er gunstig fra et forhandlingssynspunkt. Argumentene om den multifunksjonelle fiskerinæringen bør derfor først og fremst ses som et uttrykk for innenrikspolitikk.

Samtidig samsvarer de norske landbruksposisjonene i forhandlingene dårlig med innretningen på eksisterende støtteordninger. Gapet mellom nasjonal utforming av virkemidler og landbruksposisjonene gjør at argumentene knyttet til det multifunksjonelle landbruket kan ses som et uttrykk for utenrikspolitikk, en politikk som primært er opptatt av å redde det som reddes kan av tollvernet. Dette er en politikk som også innenrikspolitisk har relativt bred, men betinget støtte. Flere politiske aktører vil gjerne redusere overføringene til landbruket uavhengig av WTO-forhandlingene og legger heller ikke skjul på at det ytre presset er gunstig i så måte. Den innenrikspolitiske støtten til landbruk er dermed svakere enn for fisk. I forhandlingene er landbruket derfor avhengig av at en unngår sakskoplinger mellom fisk og landbruk. Å unngå denne sakskoplingen er en av mange vanskelige utfordringer den norske forhandlingsdelegasjonen står overfor i de kommende forhandlingene.

Denne rapporten er slutført i en tid med økende usikkerhet rundt både den internasjonale situasjonen og det politiske grunnlaget for norsk politikk. Den økende usikkerheten i verdensøkonomien etter terroranslagene mot New York og Washington D.C., har medført at ledende land har uttrykt støtte til fortgang i WTO-forhandlingene. Samtidig vil en ny regjering bestående av H, Krf og V måtte utforme sine posisjoner i forhandlingene. Det er derfor sannsynlig at landbruk, fisk og miljø vil få økt oppmerksomhet i tiden som kommer. Hvis en lykkes i arbeidet med en ny bred forhandlingsrunde på ministerkonferansen i Doha, vil WTO-forhandlingene gå inn i en ny fase med økende fare for sakskoplinger mellom landbruk, fisk og miljø.

Vedlegg A: Informanter

Geir Andreassen,	Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening (FHL)
Christophe Bellmann	International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD)
Steinar Dvergsdal	Landbrukssamvirkets felleskontor (fra 1. juli 2000 Norsk Landbrukssamvirke)
William Ehlers	Permanent Delegation of Uruguay, Geneve
Håvard Elstrand	Landbruksråd, Norske delegasjonen, Geneve
John Finn	Agriculture and Commodities Division, WTO
Aud Mari Folden	Kjøttindustriens Fellesforening (KIFF)
Jostein Frøyland	Tine Norske meierier
Roald Gulbrandsen	Næringsmiddelbedriftenes Landsforening (NBL)
Erling Holmeseth, jr.	Norges Fiskarlag
Astrid Holtan	Fiskeridepartementet
Elin Østebø JoHanssen	Norske delegasjonen, Geneve
Svein Kostveit	NBS (intervjuet av Arild Farsund)
Jan P. Lindsethmo	Norske Sjømatbedrifters Landsforening (NSL)
Håkon Mageli	ORKLA Foods AS
Paul Martin	Permanent Mission of Canada, Geneve
Masayoshi Mizuno	Permanent Mission of Japan, Geneve
Harald Neple	Avdelingsdirektør WTO/OECD-seksjonen, Utenriksdepartementet
Eli Reistad	Landbruksdepartementet
Suja Rishikesh	Market Access Division, WTO
Torbjørn Skjerve	Norsk Kjøtt
Jarle Skjørestad	Statssekretær, Utenriksdepartementet
Inger Solberg	Kjøttbransjens Landsforbund
Jan-Eirik Sørensen	Trade and Environment Division, WTO
Knut Sørli	NHO sentralt
Indgjærd Verdal	Norges Bondelag (intervjuet av Arild Farsund)
Elisabeth Wilmann	Fiskeridepartementet

Vedlegg B: Medlemmer i myndighetsutvalg og konsultasjonsorganer**Tabell 12:** Medlemmene i myndighetsutvalg og rådgivende utvalg for handel og miljø.

Interdepartemental arbeidsgruppe for handel og miljø	Rådgivende utvalg for handel og miljø
<i>Barne- og familiedepartementet</i>	<i>Finansdepartementet</i>
<i>Finansdepartementet</i>	<i>Fiskeridepartementet</i>
<i>Landbruksdepartementet</i>	<i>Landbruksdepartementet</i>
<i>Miljøverndepartementet</i>	<i>Miljøverndepartementet</i>
<i>Nærings- og handelsdepartementet</i>	<i>Nærings- og handelsdepartementet</i>
<i>Olje- og energidepartementet</i>	<i>Statsministerens kontor</i>
<i>Samferdselsdepartementet</i>	<i>Utenriksdepartementet</i>
<i>Utenriksdepartementet</i>	<i>Forum for utvikling og miljø</i>
	<i>Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)</i>
	<i>LO</i>
	<i>Mellomkirkelig Råd</i>
	<i>NHO</i>
	<i>Norges Bondelag</i>
	<i>Norges Eksportråd</i>
	<i>Norges Fiskarlag</i>
	<i>Norges Rederiforbund</i>
	<i>Norsk Bonde- og Småbrukarlag</i>
	<i>NUPI</i>
	<i>Prosessindustriens Landsforening</i>
	<i>Verdens Naturfond</i>

(Kilde: Utenriksdepartementet, 2001a).

Tabell 13: Medlemmer i myndighetsutvalg og rådgivende utvalg for tjenester.

Interdepartemental arbeidsgruppe for tjenester	Rådgivende utvalg for tjenester
<i>Arbeids- og administrasjonsdepartementet</i>	<i>AF</i>
<i>Barne- og familiedepartementet</i>	<i>Akademikerne</i>
<i>Finans- og tolldepartementet</i>	<i>Dennorske advokatforening</i>
<i>Fiskeridepartementet</i>	<i>Den norske dataforening</i>
<i>Kirke- undervisning og forskningsdepartementet</i>	<i>Den norske forleggerforening</i>
<i>Kommunal- og regionaldepartementet</i>	<i>Reisebransjen i HSH</i>
<i>Kulturdepartementet</i>	<i>Energibedriftenes landsforening</i>
<i>Landbruksdepartementet</i>	<i>Finansnæringens hovedorganisasjon</i>
<i>Miljøverndepartementet</i>	<i>Flyselskapenes landsforening</i>
<i>Nærings- og handelsdepartementet</i>	<i>Forum for utvikling og miljø</i>
<i>Olje- og energidepartementet</i>	<i>Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)</i>
<i>Samferdselsdepartementet</i>	<i>INTSOK (Norwegian Oil and Gas Partners)</i>
<i>Sosial- og helsedepartementet</i>	<i>Konkurransetilsynet</i>
<i>Statistisk Sentralbyrå</i>	<i>Kredittilsynet</i>
<i>Utenriksdepartementet</i>	<i>LO</i>
	<i>NHO</i>
	<i>Norges Bank</i>
	<i>Norges Eiendomsmeglerforbund</i>
	<i>Norges Eksportråd</i>
	<i>Norges Fondsmeglerforbund</i>
	<i>Norges Forskningsråd</i>
	<i>Norges praktiserende arkitekter</i>
	<i>Norges rederiforbund</i>
	<i>Norges statsautoriserte revisors forening</i>
	<i>Norske dramatikerers forbund</i>
	<i>Norske filmbyråers forening</i>
	<i>Norsk film- og TV-produsenters forening</i>
	<i>Norsk forbund for fjernundervisning</i>
	<i>Norwaco</i>
	<i>Post og Teletilsynet</i>
	<i>Reiselivsbedriftenes landsforening</i>
	<i>Rådgivende ingeniørers forening</i>
	<i>Sjøassurandørenes centralforening</i>
	<i>Sparebankforeningen i Norge</i>
	<i>Telenor</i>
	<i>Transportbedriftenes landsforening</i>
	<i>YS</i>

(Kilde: Utenriksdepartementet, 2001a).

Tabell 14: Medlemmer i myndighetsutvalg og rådgivende utvalg for landbruk.

Interdepartemental arbeidsgruppe for landbruk	Rådgivende utvalg for landbruk
<i>Arbeids- og administrasjonsdepartementet</i>	<i>Arbeids- og administrasjonsdepartementet</i>
<i>Barne- og familiedepartementet</i>	<i>Finansdepartementet</i>
<i>Finansdepartementet</i>	<i>Landbruksdepartementet</i>
<i>Fiskeridepartementet</i>	<i>Nærings- og handelsdepartementet</i>
<i>Landbruksdepartementet</i>	<i>Utenriksdepartementet</i>
<i>Miljøverndepartementet</i>	<i>Diakonhjemmets internasjonale senter</i>
<i>Nærings- og handelsdepartementet</i>	<i>Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)</i>
<i>Utenriksdepartementet</i>	<i>Kjøttindustriens Fellesforening</i>
	<i>LO</i>
	<i>NHO</i>
	<i>Norges Bondelag</i>
	<i>Norsk Bonde- og Småbrukarlag</i>
	<i>Norsk Felleskjøp</i>
	<i>Norsk nærings- og nytelsesmiddelarbeiders forbund</i>

(Kilde: Utenriksdepartementet, 2001a).

Tabell 15: Oversikt over medlemmene i den interdepartementale arbeidsgruppen for markedsadgangsforhandlinger/tiltredelsesforhandlinger.

Interdepartemental arbeidsgruppe for markedsadgangforhandlinger:

Finansdepartementet

Fiskeridepartementet

Landbruksdepartementet

Miljøverndepartementet

Nærings- og handelsdepartementet

Olje- og energidepartementet

Utenriksdepartementet

(Kilde: Utenriksdepartementet, 2001a).

Tabell 16 viser medlemmene i det rådgivende utvalget for tiltredelsesforhandlinger. Denne gruppen fungerer også som rådgivende utvalg for markedsadgangsforhandlinger:

Tabell 16: Rådgivende utvalg for behandling av tiltredessøknader til WTO.

Rådgivende utvalg for behandling av markedsadgangsforhandlinger/tiltredessøknader til WTO

Finansdepartementet

Finans- og tolldepartementet

Fiskeridepartementet

Landbruksdepartementet

Kommunal- og regionaldepartementet

Miljøverndepartementet

Nærings- og handelsdepartementet

Olje- og energidepartementet

Samferdselsdepartementet

Utenriksdepartementet

Ekspertutvalget for fisk

Finansnæringens Hovedorganisasjon

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)

INTSOK (Norwegian Oil and Gas Partners)

LO

NHO

Norges Bank

Norges Eksportråd

Norges Rederiforbund

(Kilde: Utenriksdepartementet, 2001a).

Tabell 17: Rådgivende arbeidsgruppe for offentlige anskaffelser.

Rådgivende arbeidsgruppe for offentlige anskaffelser

Finans- og tolldepartementet

Justisdepartementet

Miljøverndepartementet

Nærings- og handelsdepartementet

Utenriksdepartementet

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)

LO

NHO

Norges Eksportråd

Norges Rederiforbund

Prosessindustriens landsforening (PIL)

(Kilde: Utenriksdepartementet, 2001a).

Bibliografi

Ahnlid, A. (1998). "WTO og frihandels framtid". I: *Världspolitikens Dagsfrågor*, 4:1998.

Allison, G.T. (1969): "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis". I: *American Political Science Review*, Vol. 63, No. 3: 689-718.

Anderson, K. (1998). "Perspektiver på WTOs fremtid." I: A. Melchior og V. D. Norman (red.), *Fra GATT til WTO. Handelspolitiske utfordringer ved GATTs 50-årsjubileum*. Oslo: Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI).

Bridges Weekly Trade News Digest (2000). "CTE Meeting Focuses on Market Access, Fisheries", Vol. 4, No. 9, bridges@iatp.org.

Bridges Weekly Trade News Digest (2000). "WTO Committee On Trade And Environment Addresses MEAs, Fisheries", Vol. 4, No. 41, bridges@iatp.org.

Bridges Weekly Trade News Digest (2000). "Agriculture: Non-Trade Concerns & Export Credits Making Waves", Vol. 4, No. 44. bridges@iatp.org.

Bridges Weekly Trade News Digest (2001). "Proposals Pour In as WTO Members Prepare for Next Ag Meeting", Vol. 5, No. 3, bridges@iatp.org.

Bridges Weekly Trade News Digest (2001). "Sparks Fly In WTO Agriculture Negotiations", Vol. 5, No. 5, bridges@iatp.org.

Bridges Weekly Trade News Digest (2001). "CTE Addresses Market Access and MEA-WTO Interface", Vol. 5, No. 6, bridges@iatp.org.

Bridges Weekly Trade News Digest (2001). "WTO Agriculture Negotiations Proceed Into Phase Two", Vol. 5, No. 11, bridges@iatp.org.

Børve, K. et al. (1999). *Verdiskapning og konkurransekraft i RÅK-industrien*. NILF. Notat 1999:4.

Clarke, I. (1997). *Globalization and Fragmentation. International Relations in the Twentieth Century*. Oxford University Press.

Christiansen, P. M. og Rommetvedt, H. (1999). "From Corporatism to Lobbyism? Parliaments, Executives, and Organized Interests in Denmark and Norway". In: *Scandinavian Political Studies*, Vol. 22, No. 3, s. 195-220.

Christie, H. (1998). *Mat og globalisering. Foran WTO-forhandlingene*. Oslo: Lanbruksforlaget.

Dahl Jacobsen, K. ([1965]1982). Informasjonstilgang og likebehandling i den offentlige virksomhet". I: K. H. Mikalsen og B. Sagdahl (1982), *Fiskeripolitikk og forvaltningsorganisasjon*. Universitetsforlaget.

Arbeidsgruppen for havbruk (1999). *Norges muligheter for verdiskapning innen havbruk*. Trondheim: Det Kongelige Norske Videnskabers Selskab, DKNVS og Norges Tekniske Videnskapsakademi, NTVA.

Egeberg, M. et al. (1978). "Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat". I: J. P. Olsen (red.), *Politisk organisering*. Bergen: Universitetsforlaget.

- Egeberg, M. (1981). *Stat og organisasjoner. Flertallstyre, partsstyre og byråkrati i norsk politikk*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Espeli, H. (1999). *Lobbyvirksomhet på Stortinget. Lange linjer og aktuelle perspektiver med hovedvekt på næringsinteresser og næringspolitikk*. Tano Aschehoug.
- Evans, P. B., Dahl Jacobsen, H. K. og Putnam, R. D. (red.) (1993). *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley: University of California Press.
- Evans, P. B. (1993). "Building an Integrative Approach to International and Domestic Politics: Reflections and Projections". I: P. B. Evans, H. K. Dahl Jacobsen og R. D. Putnam, (red.), *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley: University of California Press, s. 397-430.
- Farsund, A. A. (2001a). *Skilleveier i landbrukspolitikken 1: Opptrappingsvedtaket i 1975*. Arbeidsnotat RF – 2001/084.
- Farsund, A. A. (2001b). *Skilleveier i landbrukspolitikken 2: St.prp. nr. 8 (1992-93)*. Arbeidsnotat RF – 2001/085.
- Farsund, A. A. (2001c). *Skilleveier i landbrukspolitikken 3: St.meld. nr. 19 (1999-2000)*. Arbeidsnotat RF – 2001/085.
- Farsund, A. A. (2001d). *Jordbruksoppgjøret 2000*. Arbeidsnotat RF – 2001/088.
- Farsund, A. A. (2002). "Skilleveier i nasjonal landbrukspolitik". I: H. Rommetvedt (red.), *Matmakt. Politikk, forhandling og marked*. Bergen: Fagbokforlaget (kommer).
- FHL (2000). *Posisjonspapir februar 2000. Verdens Handelsorganisasjon (WTO)*.
- FHL og Norges Fiskarlag (1999). *WTO – ny forhandlingsrunde*. Brev sendt Utenrikskomiteen og Næringskomiteen, 12.02.1999.
- FHL og Norges Fiskarlag (2000). *Stilling som fiskeriråd i Geneve*. Brev til Fiskeridepartementet, 12.01.2000.
- Fiskeridepartementet (2000). *Hva du bør vite om norsk fiskerinæring 2000*. 15. utgave.
- Fiskeridepartementet/Eksportutvalget for fisk (2000). *Norsk Fiskerinæring og Millenium-runden i WTO*. Arbeidsdokument januar 2000.
- Goldstein, J. (1998). "International Institutions and Domestic Politics: GATT, WTO, and the Liberalization of International Trade". I: A. O. Krueger (red.), *The WTO as an International Organization*. The University of Chicago Press.
- Greenpeace (1998). *Report on the World's Oceans*. Greenpeace Research Laboratories. May 1998. <http://www.greenpeace.org/~oceans/>.
- Gregussen, O. (2001a). *Havbrukspolitisk redegjørelse. Fiskeriminister Otto Gregussen Havbrukspolitisk redegjørelse i Stortinget 23. januar 2001*.
- Gregussen, O. (2001b). *Markedsadgang for ørret- og lakseprodukter – utfordringer*. Tale til Årsmøte i Norsk Fiskerioppdretters Forening 3. april 2001.

http://www.odin.dep.no/fid/norsk/aktuelt/taler/statsraad_a/008031-090005/index-dok000-b-f-a.html.

Gudem, R. (red.) (2001). *Mat og industri 2001. Status og utvikling i norsk nærings- og nytelsesmiddelindustri*. NILF. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.

Hagelia, A. B. et al. (1999). *Aktører, posisjoner og handlingsrom i de kommende WTO-forhandlingene*. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. NILF-rapport 1999:12.

Haltbrekken, L. (1996). "Natur og Ungdom: Dypøkologisk og antroposentrisk? I: K. Strømsnes og P. Selle (red.), *Miljøvernpolitikk og miljøvernorganisering mot år 2000*. Tano Aschehoug.

Helland, L. (2000). *Grenser for segmentering? Modellresonnementer og empiri*. Makt- og demokratiutredningen. Rapportserien. Nr. 14.

Hernes, H. K. (1999). *Forhandlingsmakt eller argumentasjonsbyrde? En analyse av Hovedavtalen for fiskerinæringen og avviklingen av fiskeristøtten*. Avhandling for dr.polit.-graden. Institutt for statsvitenskap. Universitetet i Tromsø.

Hersoug, B. (1992). "Norsk fiskerinæring landanalyse". I: B. Hersoug (red.), *Fiskerinæringens hovedtrekk – landanalyser av Danmark, Færøyene, Grønland, Island og Norge*. Nord 1992:30.

Hersoug, B. (2000). *Er fiskeripolitikk distriktspolitikk?* Notat. Norges fiskerihøgskole, Universitetet i Tromsø.

Hoel, A. H. (1999). "Ikke en fisk å gi. Norge, EU og fiskeriene". I: D. H. Claes og B. S. Tranøy (red.), *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. Fagbokforlaget.

Holm, P. (red.) (1993). *Et marked for Fisk? Om EFs fiskeripolitikk og norsk fiskerinæring*. Kystnæringen Forlag og informasjonskontor AS.

Hovi, J. og Underdal, A. (2000). *Internasjonalt samarbeid og internasjonal organisasjon. En innføring*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hveem, H. (1994). *Internasjonalisering og Politikk. Norsk utenriksøkonomi i et tilpasningsperspektiv*. Tano.

Hveem, H. (1996). *Makt og velferd i det globale samfunn. Teorier i internasjonal politisk økonomi*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hveem, H. (1998). "Globalisering – retorikk og realiteter". I: *Samtiden*, nummer 5/6, s. 36-46.

ICTSD/IUCN (1999). *Fish for Thought. Fisheries, International Trade and Sustainable Development*. Natural Resources, International Trade, and Sustainable Development Series No. 1.

Innst. S. nr. 93 (1998-1999). *Innstilling fra næringskomiteen om perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring*. <http://www.stortinget.no/inns/199899-093-001.html>. Tilgang 27.06.2001.

Innst. S. nr. 167 (1999-2000). *Innstilling fra næringskomiteen om norsk landbruk og matproduksjon*. <http://www.stortinget.no/inns/199900-167-001.html>. Tilgang 02.07.2001.

Jackson, J. H. og Sykes, A. O (red.) (1997). *Implementing the Uruguay Round*. Oxford: Clarendon Press.

Jagland, T. (2001). *Redegjørelse av utenriksministeren om WTO-spørsmål*. <http://www.stortinget.no/stid/2000/s.010601-01.html>. Tilgang 03.07.2001.

Jakobsen, S.E. (1998). *Den politiske reguleringen av aktivitetene i det norske fiskerisystemet i etterkrigstiden – regulering for stabilitet eller konkurranse?* Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning. SNF-rapport 21/98.

Japan (1999). *Towards the Establishment of Trade Rules for the 21st Century that Contribute to the Era of "Diversity and Coexistence"*. Japan's Proposal for the WTO-negotiations (Agriculture, GMOs, Forestry/Fishery Products).

Jentoft, S. og Mikalsen, K. H. (1987). "Government subsidies in Norwegian fisheries. Regional development or political favouritism?" I: *Marine Policy*, (July), s. 217-228.

Johannessen, T. (1999). *WTO og de kommende forhandlinger om landbruk*. NILF. Notat. 1999:26.

Jordbruksforhandlingene (2001). *Slutprotokoll fra forhandlingsmøte 18.-19. mai mellom Staten og Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag*. <http://www.bondelaget.no/nyheter/dokument/19052001protokoll.html>.

Keohane, R. O. og Milner, H. V. (red.) (1996). *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge University Press.

KIFF (1999a). *KIFF og WTO forhandlingene*. Internt notat, 15.12.99.

KIFF (1999b). *Næringspolitiske posisjoner 1999*.

KIFF (2000). *Høringsuttalelse angående St.meld. nr. 19, (1999-2000) Om norsk landbruk og matproduksjon*. Brev sendt til Stortingets Næringskomite.

Klausen, J. A. og Rommetvedt, H. (red.) (1997). *Miljøpolitikk. Organisasjonene, Stortinget og forvaltningen*. Tano Aschehoug.

Krueger, A. O. (red.) (1998). *The WTO as an International Organization*. Chicago: The University of Chicago Press.

Krueger, A. O. (1999). *Developing Countries and the Next Round of Multilateral Trade Negotiations*. The World Bank: Policy Research Working Paper 2118.

St.prp. nr. 8 (1992-93). *Landbruk i Utvikling. Om retningslinjer for landbrukspolitikken og opplegget for jordbruksoppgjørene m.v.* Landbruksdepartementet.

Melchior, A. og Norman, V. D. (1998). *Fra GATT til WTO. Handelspolitiske utfordringer ved GATTs 50-årsjubileum*. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

Michalopoulos, C. (1999). *Developing Country Goals and Strategies for the Millenium Round*. Washington, D.C.: The World Bank: Policy Research Working Paper 2147.

Milner, H. V. (1997). *Interests, Institutions and Information. Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press.

Moravcsik, A. (1993). "Introduction. Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining". I: P. B. Evans, H. K. Dahl Jacobsen og R. D. Putnam, (red.), *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley: University of California Press, s. 3-42.

NBL (2000a). *Næringspolitikk. Ny stortingsmelding om norsk jordbrukspolitikk*. <http://www.nbl.no/colluseum/nbl/nbl.nsf...c7b9f9701fc12567ed00484d54?OpenDocument>. Tilgang 05.01.2000.

NBL (2000b). *Næringspolitikk. Jordbrukspolitikk – ny stortingsmelding - nye veivalg*. <http://www.nbl.no/colluseum/nbl/nbl.nsf...2c77c0b61bc125683100510048?OpenDocument>. Tilgang 05.01.2000.

NBL (2000c). *Stortingsmelding om ny landbrukspolitikk: Riktig retning for norsk næringsmiddelindustri*. Pressemelding. <http://www.nbl.no/colluseum/nbl/nbl.nsf...8A17E2C34FC125684E004292FB?OpenDocument>. Tilgang 05.01.2000.

NBL (2001). *Reaksjon på resultatet i forbindelse med årets jordbruksoppgjør*. <http://www.nbl.no>. Tilgang 04.07.2001.

Nersten, N. K. (red.) (2000). *Utsyn over norsk landbruk. Tilstand og utviklingstrekk 2000*. NILF: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.

NHO (1998). *Kommende WTO-forhandlinger: NHOs innspill til Regjeringens statssekretærutalg*. Næringslivets Hovedorganisasjon. Desember 1998.

NHO (1999a). *Dette mener NHO om WTO*. Posisjonsnotat.

NHO (1999b). *Kommentarer til rapporten fra Statssekretærgruppen for WTO*. Brev sendt 06.04.1999.

NHO (2000). *Kommentarer til Stortingsmeldingen om norsk landbruk, St.meld. nr. 19 (1999/2000)*. Brev sendt Stortingets Næringskomite 03.04.2000.

NHO (2001). *NHOs WTO Policy*. <http://www.nho.no/nhoweb/nyttogny.nsf/web/internasjonaleforhold.htm>. Tilgang 29.05.2001.

Norges Bondelag (2001a). *Internasjonale landbruksorganisasjoner Norges Bondelag bondelaget tar del i*. <http://www.bondelaget.no/fagstoff/fagstoffindex.html>. Tilgang 30.05.2001.

Norges Bondelag (2001b). *WTO – Verdens Handelsorganisasjon*. <http://www.bondelaget.no/fagstoff/fagstoffindex.html>. Tilgang 30.05.2001.

Norges Fiskerlag (1999). *Verdens Handelsorganisasjon (WTO) – Ny forhandlingsrunde*. Brev til Statsministerens kontor, Utenriksdepartementet og Fiskeridepartementet, 01.12.99.

- Norges Naturvernforbund (2001). *Ber om WTO-avklaring*. <http://www.naturvern.no/artikkel.php/2001.04.20.3>.
- Norsk Kjøtt (1998). *Stortingsmelding om Landbrukspolitikken*. Brev til Landbruksdepartementet, 1. september 1998.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Næringsmiddelindustriens WTO-gruppe (1998). *Møte med interdepartemental arbeidsgruppe for WTO og landbruk*. Utenriksdepartementet 30. oktober 1998. Notat.
- OECD (2001). *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and evaluation 2001. Highlights*. www.oecd.org.
- Prestegaard, S. S. (2000). "WTO-forhandlingane: Aktuelle forhandlingsresultat og mulige konsekvensar for norsk landbruk". I: *Landbruks-Økonomisk Forum*, Vol. 17, No. 2, s. 61-72.
- Putnam, R. D. (1988). "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". I: *International Organization*, Vol. 42, No., 3 s. 429-460.
- Rommetvedt, H. (1995). "Personellresurser, aktivitetsnivå og innflytelsesmuligheter i et Storting i vekst". I: *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, Vol. 11, No. 4, s. 251-276.
- Rommetvedt, H. (1998). "Norwegian Parliamentary Committees: Performance, Structural Change and External Relations". In: *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 4, No. 1, s. 60-84.
- Rommetvedt, H. (2000). "Private and Public Power at the National Level". I: H. Goverde et al. (red.), *Power in Contemporary Politics. Theories, Practices, Globalizations*. London: Sage Publications.
- Rommetvedt, H. (2001). *The Rise of Parliament*. London: Frank Cass (kommer).
- Ruggiero, R. (1998). *Ruggiero Announces Enhanced WTO Plan for Cooperation with NGOs*. WTO: Press/107. 16 July 1998.
- Seip, Å. S. (2001). "Utviklingen av et forhandlingssystem i jordbruket – Jordbruksforhandlinger som inntektsforhandlinger". I: H. Rommetvedt (red.), *Matmakt. Politikk, forhandling og marked*. Bergen: Fagbokforlaget (kommer).
- Sivertsen, A. (1998). "Om Verdens Handelsorganisasjon (WTO)". I: A. Melchior og V. D. Norman, *Fra GATT til WTO. Handelspolitiske utfordringer ved GATTs 50-årsjubileum*. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- Skarpeteig, T. S. (2000). *Noreg versus utviklingsland*. ForUM for utvikling og miljø. <http://www.forumfor.no/visartikkel/410>. Tilgang 01.09.2000.
- Statens forhandlingsutvalg for jordbruksoppgjøret (2001). *Statens tilbud ved jordbruksforhandlingene*. Arbeidsdokument av 4. mai 2001.
- Statskonsult (2000). *Folkerettens innflytelse på norsk lovgivning. En kartlegging av gjennomføringen av folkerettslige forpliktelser i Norge*. Rapport 2000:3.

Statsekretærgruppen for WTO (1999). *De fremtidige WTO-forhandlinger – Kartlegging av norske interesser*. Utenriksdepartementet.

St.meld. nr. 93 (1982-83), *Om retningslinjer for fiskeripolitikken*. Fiskeridepartementet.

St.meld. nr. 32 (1990-91) *På rett kjøp. Om kystens utviklingsmuligheter*. Fiskeridepartementet.

St.meld. nr. 58 (1991-92) *Om struktur og reguleringspolitikk overfor fiskeflåten (Strukturmeldingen)*. Fiskeridepartementet.

St.meld. nr. 51 (1997-1998). *Perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring*. Fiskeridepartementet.

St.meld. nr. 19 (1999-2000). *Om norsk landbruk og matproduksjon*. Landbruksdepartementet.

St.prp. nr. 8 (1992-93). *Landbruk i utvikling. Om retningslinjer for landbrukspolitikken og opplegget for jordbruksoppkjørene m.v.* Landbruksdepartementet.

St.prp. nr. 65 (1993-94). *Om resultatet av Uruguay-runden (1986-1993) og om samtykke til ratifikasjon av Avtale om opprettelse av Verdens Handelsorganisasjon (WTO) m.m.* Utenriksdepartementet.

St.prp. nr. 1 (2000-2001). *For Budsjettterminen 2001*. Det Kongelige Fiskeridepartement.

St.prp. nr. 1 (2000-2001). *Budsjettterminen 2001. Tillegg nr. 9*. Det Kongelige Fiskeridepartement. <http://odin.dep.no/aad/norsk/publ/stprp/002011-030004/index-hov005-b-n-a.html>.

Svennerud, M. (2001). "Tema 1: Norsk RÅK-industri". I: R. Gudem (red.), *Mat og industri 2001. Status og utvikling i norsk nærings- og nytelsesmiddelindustri*. NILF. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.

Sørli, K. R. (1998). "Handelspolitiske utfordringer for norsk næringsliv". I: A. Melchior og V. D. Norman, *Fra GATT til WTO. Handelspolitiske utfordringer ved GATTs 50-årsjubileum*. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

Tenold, S. og Norvik, H. W. (1998). "En historisk skisse av GATT og Norges handelspolitikk 1947-97". I: A. Melchior og V. D. Norman, *Fra GATT til WTO. Handelspolitiske utfordringer ved GATTs 50-årsjubileum*. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

Tranøy, B. S. og Østerud, Ø. (2001). *Mot et globalisert Norge? Rettslige bindinger, økonomiske føringer og politisk handlingsrom*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Trondal, J. Og Veggeland, F (1999). "Norske myndigheter og EØS: Mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk". I: *Sosiologi i dag*, Vol. 29, No. 3, s. 57-78.

Underdal, A. (2000a). "Conceptual Framework: Modelling Supply of and Demand for Environmental Regulation". I: A. Underdal og K. Hanf (red.), *International Environmental Agreements and Domestic Politics. The case of acid rain*. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.

Underdal, A. (2000b). "Comparative Analysis: Accounting for Variance in Actor Behaviour". I: A. Underdal og K. Hanf (red.), *International Environmental Agreements and Domestic Politics. The case of acid rain*. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.

Utenriksdepartementet (2001a). *Oversikt over departementets konsultasjonsorganer WTO OMC*. Utenriksdepartementet, mars 2001.

Utenriksdepartementet (2001b). *Norge fjerner toll og kvoter for verdens fattige land*. Pressemelding nr. 65/01.

Valen, H. (1981). *Valg og Politikk - et samfunn i endring*. Oslo:Forbruker- og administrasjonsdepartementet/NKS-Forlaget.

Veggeland, F. (1997) *Internasjonalisering og nasjonale reformforsøk. EU, GATT og endringsprosesser i Landbruksdepartementet og jordbrukssektoren*. Arena Report No 3.

Veggeland, F. (2001a). "Norsk landbrukspolitikk – nye rammer". I: B. S. Tranøy og Ø. Østerud, *Mot et globalisert Norge? Rettslige bindinger, økonomiske føringer og politisk handlingsrom*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Veggeland, F. (2001b). "Internasjonale forpliktelser og endret handlefrihet i norsk matpolitikk". I: H. Rommetvedt (red.), *Matmakt. Politikk, forhandling og marked*. Bergen: Fagbokforlaget (kommer).

Vollebæk, K. (1999a). *Utenriksministerens redegjørelse for Stortinget om de kommende WTO-forhandlingene*. 25. mai 1999.

Vollebæk, K. (1999b). *Status forut for WTOs ministerkonferanse i Seattle*. Utenriksministerens redegjørelse for Stortinget 16. november 1999.

Værdal, K. I. (2001). *Årsmøtetale Norges Bondelag 2001*. Stavanger 14. juni. <http://www.bondelaget.no/>.

WTO (1999). *Press Pack. World Trade Organization 3rd Ministerial Conference. Seattle 30 November to 3 December 1999*. Geneve: World Trade Organization.

WTO (1999, WT/GC/W/176). *Preparations for the 1999 Ministerial Conference. Trade and Environment. Communication from Norway*. WTO: General Council.

WTO (1999, WT/GC/W/185). *Preparations for the 1999 Ministerial Conference. Market Access for Industrial Goods, Including Fish and Fish Products. Communication from Norway*. WTO: General Council.

WTO (1999, WT/GC/W/238). *Preparations for the 1999 Ministerial Conference. Agriculture. Communication from Norway*. WTO: General Council.

WTO (1999, WT/GC/W/303). *Preparations for the 1999 Ministerial Conference. Fisheries Subsidies. Communication from Australia, Iceland, New Zealand, Norway, Peru, Phillipines and United States*. WTO: General Council.

WTO (1999, G/AG/N/NOR/22). *Notification*. WTO: Committee on Agriculture.

WTO (2000, G/AG/N/NOR/25). *Notification*. WTO: Committee on Agriculture.

WTO (2001, G/AG/N/NOR/31). *Notification*. WTO: Committee on Agriculture.

WTO (2001, G/AG/NG/W/90). *EC COMPREHENSIVE NEGOTIATION PROPOSAL*. WTO: Committee on Agriculture.

WTO (2001, G/AG/NG/W/92). *WTO NEGOTIATIONS ON AGRICULTURE – DOMESTIC SUPPORT. Proposal by Canada*. WTO: Committee on Agriculture.

WTO (2001, G/AG/NG/W/101). *WTO Agriculture Negotiations. Proposal by Norway*. WTO: Committee on Agriculture.

WTO (2001, G/AG/NG/W/102). *Proposals by India in the areas of: (i) Food Security, (ii) Market Access, (iii) Domestic Support, and (iv) Export Competition*. WTO: Committee on Agriculture.

WTO (2001, WT/LDC/SWG/IF/14/Rev.1). *Market Access Conditions for least Developed Countries*. WTO: Sub-Committee on Least-Developed Countries.

ZENGYOREN (2001). *Position Paper of Japanese Fisheries*. Presented at WTO Non Governmental Organization Symposium on Issues Confronting the World Trading System. 6-7 July, 2001, Geneva, Switzerland. National Federation of Fisheries Co-operative Associations, Japan (ZENGYOREN).

Østerud, Ø. (1999). *Globaliseringen og nasjonalstaten*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Øverby, J. A. Og Bottheim, O. U. (1995). *Uruguayrunden – GATT/WTO. Tidsskille for norsk jordbruk*. Landbruksforlaget.

Aardal, B. (1999). *Velgere i 90-årene*. NKS-Forlaget.

Aasjord, B. (2000). *Grå Eminenser. Svart Hav. Norsk fiskeripolitikk på en korporativ beslutningsarena*. Stiftelsen Trygg Mat.

Aasjord, B. og Album, G. (1996). *Dansen rundt gullfisken*. Norges Naturvernforbund. Rapport 3/96. <http://www.naturvern.no/info/rapport/r3a96.html>.