



2. Norges handelsforhandlinger med EU gjennom 50 år: Sakskoblinger og forhandlingsmakt

Arne Melchior

Sammendrag Kapitlet gir en historisk oversikt over Norges handelsforhandlinger med EU fra 1973 og fram til i dag, med særlig vekt på utfallet for sjømatnæringen. Rundt 1990 ga EFTA forhandlingsmakt til tross for ulike næringsinteresser. EØS-forhandlingene var i 1991 preget av sakskoblinger der mange felter var i spill, og det ble oppnådd betydelige tollreduksjoner for sjømat. Senere har forhandlingene vært adskilt i parallelle spor med svake sakskoblinger. Norge har med redusert forhandlingsmakt blitt presset til stadig økning i EØS-midlene, men frihandel for fisk er aldri oppnådd selv om betydelige tollkvoter er gitt som kompensasjon for tidligere frihandelsavtaler med nye EU-medlemsland.

Nøkkelord Norge-EU | EØS | handelsavtaler | handelsforhandlinger med EU | sjømateksport | sakskoblinger

Abstract The chapter provides an historical review of Norway's trade negotiations with the EU from 1973 until today, with particular focus on results for the seafood sector. Around 1990, EFTA provided bargaining power in spite of industrial differences. The 1991 EEA negotiations had issue linkages across several areas, and substantial tariff cuts were obtained for seafood. Later negotiations have been conducted along parallel tracks with weak issue linkages. With reduced bargaining power, Norway has been forced to accept ever increasing EEA grants, but free trade for seafood has never been achieved even if sizeable tariff rate quotas have been granted as a compensation for earlier free trade agreements with new EU members.

Keywords Norway-EU | EEA | trade agreements | trade negotiations with the EU | seafood exports | issue linkages

2.1 INTRODUKSJON: SMÅ LAND MED STORE NABOER¹

På 70 år er Vest- og Sentral-Europa forvandlet til en region med én handelspolitisk stormakt og noen få små naboer. Norge og Sveits har dermed kommet i en liknende situasjon som Canada i Nord-Amerika, med en voldsom ulikhet i folketall og økonomisk størrelse kombinert med en sterk økonomisk avhengighet av den store naboen. I 2017 truet president Trump med å si opp NAFTA-avtalen (North American Free Trade Agreement, mellom USA, Canada og Mexico), og det var vanskelige og langvarige forhandlinger før en ny avtale var i havn. Sveits har forhandlet hele 140 ulike avtaler med EU (kapittel 1), men forholdet er i 2020 under press, etter at det sveitsiske føderasjonsrådet i juni 2019 sa nei til en ny avtale som likner mer på EØS (se kapittel 1). I denne artikkelen analyserer vi Norges forhandlinger med EU gjennom 50 år, for å finne ut om redusert forhandlingsmakt har vært et problem for Norge under EØS. Europautredningen i 2012 konkluderer for eksempel med at forhandlingene om de såkalte EØS-midlene etter 1992 har vært «en serie med norske retretter» (NOU 2012: 2, s. 771). I analysen spør vi: Har EU utnyttet sin forhandlingsmakt eller truet med å si opp EØS-avtalen? Eller har forhandlingene mellom Norge/EFTA og EU under EØS-avtalen vært «win-win» (Lewicki & Litterer, 1985) som begge parter har tjent like mye på?

I 2018 var 73 % av Norges handel med EU (58 % uten Storbritannia), mens den andre veien utgjorde den samme handelen bare 3 % av totalen for EU.² Dette gjør at en god handelsavtale er viktigere for Norge enn for EU (Krugman, 1988; Melchior, 1997). EU, eller enkelte EU-land, har flere ganger truet med å si opp avtalen, eller trenert arbeidet i EØS på samme måte som de har gjort (i langt større omfang) overfor Sveits (kapittel 1). Et tema i flere av Norges forhandlinger med EU har derfor vært om «EØS-avtalen er i fare» eller ikke. Hvor tøff kan Norge være i forhandlingene uten at EØS-avtalen trues? Her er det ulike holdninger blant aktørene: «EØS-avtalen er alltid i spill», sier en norsk aktør. «En forsiktighetskultur», sier en annen. Generelt er det harmoni i det handelspolitiske forholdet (Melchior & Sverdrup, 2015). En sentral aktør på EU-siden sier: «I den tiden jeg var involvert, kan jeg ikke huske at noen stilte spørsmål ved EØS. Avtalen ble generelt oppfattet som en praktisk og relativt smidig måte å gjøre EFTA-landene delaktige i det indre markedet på.» I artikkelen analyserer vi dette samspillet mellom harmoni på den ene siden og forhandlinger med motstridende interesser på den andre. Vi får aldri et

1. Takk til tre anonyme fagfeller for nyttige kommentarer til et tidligere utkast. I tillegg har en rekke personer bidratt gjennom intervjuer, informasjon, kommentarer og diskusjon; som et vesentlig grunnlag for kapitlet. Disse er omtalt i fotnoter samt Vedlegg 2B. Vi takker alle, men presiserer at sluttresultatet står for forfatterens regning, inkludert eventuelle feil og mangler.
2. Basert på handelsdata fra WITS/COMTRADE, nedlastet 5.3.2019.

endelig svar på «hvor langt Norge kunne gått» i forhandlingene, men gjennom ulike kilder belyser vi forhandlingsspillet. Analysen er en historisk gjennomgang, med vekt på forhandlingsspillet og på aspekter som er særlig viktige for sjømatnæringen. Fordi fiskerispørsmål alltid har hatt en sentral plass ved forhandlingsbordet, gir dette også mer generell innsikt i forholdet til EU.

Små land kan øke slagkraften ved å inngå koalisjoner med andre. Da EFTA og EEC ble etablert rundt 1960, var de omtrent like store i økonomisk forstand. Gjennom EUs utvidelser fra seks til 28 medlemsland ble balansen endret steg for steg, men under EØS-forhandlingene i 1989–1991 var EFTA fortsatt en betydelig handelspartner og en tilnærmet likeverdig motstander for EU. Et tidsskille inntraff da Finland, Sverige og Østerrike ble EU-medlemmer i 1994: EU ble nå 79 ganger større enn EFTA-siden målt i befolkning, og 46 ganger større målt i BNP (bruttonasjonalprodukt).³ Senere utvidelser av EU har bidratt ytterligere til forskjellen. EFTA og EØS-avtalen skaper fortsatt en institusjonell ramme for forhandlingene, men styrkeforholdet er radikalt endret. EØS-avtalen er en arv fra den tiden da partene var mer likeverdige, og gjennom to-pilarstrukturen sikres en balanse i forvaltningen av avtalen, på tross av det demokratiske underskuddet som følge av at det er EU som vedtar de nye reglene (se f.eks. Eriksen & Fossum, 2014). I forhandlinger om uløste spørsmål, derimot, kan forhandlingsmakten gjøre seg gjeldende.

I nesten alle Norges handelsforhandlinger kommer Norge «trekkende med fisken»: Sjømat har vært en sentral eksportnæring for Norge i hele 800 år (Konow, 1945; Bjørge, 1995), og de siste 70 årene har Norge kjempet for tollfri markedsadgang for sjømat – uten å lykkes helt (Frøland, 2015). EU har høy toll for sjømat (12 % i gjennomsnitt, se kapittel 6), men med betydelig variasjon mellom ulike fiskeslag.⁴ I forhold til EU er det bare i medlemskapsavtalene fra 1972 og 1994 at Norge har oppnådd full markedsadgang for sjømat (Utenriksdepartementet, 1973, 1994), men disse ble som kjent aldri iverksatt på grunn av folkeavstemningene. I senere år har Chile og Canada og flere andre land oppnådd full eller tilnærmet frihandel med fisk i sine avtaler med EU. Hvorfor har dette vært umulig for Norge? Har Norge misbrukt tidligere sjanser, og vil det komme nye?

I forhandlinger er det ofte kryssende interesser på ulike saksfelter, og sakskoblinger kan dermed noen ganger bidra til et bedre forhandlingsutfall (se Harstad,

3. Basert på befolkningstall fra Verdensbanken / World Development Indicators og handelsdata fra WITS/COMTRADE. Av plasshensyn utelater vi tallene her. Sveits er inkludert på EFTA-siden for 1989–1991, men ikke fra 1994. Med Sveits inkludert var EU/EFTA-forholdet i 2016 1:37 for befolkning og 1:16 for BNP.

4. Ved en historisk tilfældighet er EUs toll på fersk laks på bare 2 %, og siden fersk laks i 2018 representerte 2/3 av eksportverdien, har dette i gjennomsnitt gjort tollproblemet mindre tyngende (selv om 2 % av 40 milliarder NOK fortsatt er mange penger, se kapittel 6).

2015 for en oversikt). For sjømatnæringen kan økt markedsadgang i EU lettere oppnås dersom Norge gir innrømmelser på felter der EU presser på. Men dette kan berøre andre næringer i Norge som slett ikke ønsker en slik saks kobling. I Melchior og Sverdrup (2015) analyseres slike interessekonflikter i norsk handelspolitikk. Mens sjømatnæringen er eksportrettet og ønsker frihandel, har Norge for jordbruksvarer et proteksjonistisk regime med tollsatser i verdenstoppen. Frøland (2015) dokumenterer for perioden 1947–1994 at de «defensive» landbruksinteressene regelmessig var til hinder for at Norges «offensive» interesser for fiskeriekporten kunne ivaretas. Dette gjaldt også under EØS-forhandlingene i 1989–1991 (Utenriksdepartementet, 1992b, s. 134). I EØS-forhandlingene var det likevel saks koblingen til fiskeressurser som kanskje var den viktigste hindringen for å oppnå frihandel for sjømat i EU (Rye, 2015). De aktuelle saks koblingene har variert over tid, som følge av endringer i næringsstruktur og næringspolitikk samt selve forhandlingskonteksten. I forhandlingene om EØS var det mange temaer på forhandlingsbordet, og forhandlingenes slutfase var en «kjøpslåing» på tvers av saks feltene. De senere handelspolitiske forhandlingene mellom Norge og EU har gått på smalere spor; om EØS-midler og EUs utvidelser samt om landbruk adskilt fra dette.⁵ Mangelen på saks koblinger har derfor preget forhandlingene de siste 25 årene, og analysen viser at Norge ikke har kunnet «kjøpe» seg til frihandel med fisk selv om EØS-midlene har økt voldsomt.

Hvis EØS skulle bli erstattet av EU-medlemskap eller en annen type handelsavtale, vil Norge inngå i nye forhandlinger med EU. Tidligere forhandlinger er da et viktig informasjonsgrunnlag. Hvis forhandlingsmakt er et problem under EØS, reiser det også et spørsmål om EU-medlemskap er en bedre løsning for å sikre innflytelse. Men også med en fortsettelse av EØS, som i 2020 er det mest sannsynlige alternativet, kommer det regelmessig nye forhandlinger. De såkalte EØS-midlene til sosial og økonomisk utjevning i Europa er forhandlet fram til 2021, sammen med en del av de tollfrie kvotene for fisk, og dette må reforhandles. En annen joker er Brexit, der fiskerispørsmålet er kontroversielt og vil utløse nye forhandlinger om fangstkvoter for fisk, og potensielt koblinger til handelspolitikken, både mellom EU og Storbritannia og mellom Norge og Storbritannia. Storbritannias utmelding av EU skaper dessuten et hull på 12–15 milliarder euro i EUs budsjett når Storbritannias årlige bidrag uteblir;⁶ dette kommer på toppen av utgiftene etter koronakrisen, som får tidligere pengeoverføringer i EU til å blekne. Pengemangel vil dermed påvirke EU som forhandlingsmotpart når EØS-midlene skal reforhandles.

5. Heller ikke energispørsmål er trukket inn i de forhandlingene vi vil omtale.

6. Se f.eks. Euronews (2020).

Vedlegg 2.A inneholder en kronologi over begivenheter og forhandlinger i europeisk integrasjon fra 1958 til 2016 som har hatt betydning for fiskerinæringen, med stikkord om sakskoblinger som har vært til stede. I kronologien gjengis også sentrale kilder til de ulike begivenhetene (særlig stortingsdokumenter). En del av de viktigste handelspolitiske forhandlingene med EU er dekket i tidligere forskningslitteratur:

- Forhandlingene om EU-medlemskap i 1972 og 1994 er bl.a. analysert i Frøland (2015), Tamnes (1997, kapittel 3) og Almlid (2013).
- EØS-forhandlingene i 1989–1991 er bl.a. analysert i Tamnes (1997, kapittel 5), Rye (2015, 2019) samt i Europautredningen (NOU 2012: 2, kapittel 4). Wade og Støren (2019) er også et systematisk og verdifullt bidrag.

I analysen her omtaler vi disse «hovedforhandlingene» i den grad det er viktig for helheten og bokas tema, men uten å ta opp hele bredden av temaer som var oppe – fra Vinmonopolet til distriktsstøtten. Vår tidshorisont er dermed rundt 50 år, fordi dette setter de mer nylige forhandlingene i relieff og viser hvordan forhandlings situasjonen har forandret seg over tid. Dagens forhandlinger er dessuten ofte påvirket av premisser fra lang tid tilbake: EØS-forhandlingene fra 1991 «sitter fortsatt i veggene». Med 50 års tidshorisont innenfor ett enkelt bokkapittel er graden av detaljer begrenset, og vi henviser ofte til mer detaljert informasjon i andre kilder der det er mulig. Detaljer om forhandlingsutfall er i regelen beskrevet mer omfattende i de ulike stortingsdokumentene.

I analysen bygger vi på tidligere litteratur, offentlige dokumenter og annen informasjon (særlig statistikk, nettsider) samt intervjuer med eller skriftlig informasjon fra 14 personer med navn oppgitt i Vedlegg 2.B. Vi har intervjuet minst en deltaker (og oftest flere) i alle forhandlinger som omtales fra og med EØS-forhandlingene i 1989–1991, og de norske forhandlingslederne i alle handelsforhandlinger med EU etter at EØS ble etablert. Intervjuene omfatter også en sentral deltaker på EU-siden samt to fra Island. Alle intervjuene har gitt viktig informasjon, og mange av intervjuobjektene har lest og kommentert tidligere utkast (se Vedlegg 2B). Den endelige framstillingen står likevel for egen regning, som forfatterens tolkning etter beste skjønn og ut fra den tilgjengelige informasjonen.⁷

7. Forfatteren arbeidet før forskerkarrieren med handelsforhandlinger i det daværende handelsdepartement, også omtalt i egen forskning (bl.a. Melchior, 1993, 2015).

2.2 SAKSKOBLING OG INTERESSEKONFLIKTER: FRA FRIHANDELSAVTALEN I 1973 TIL EØS I 1992

Da frihandelsavtalen mellom Norge og EF ble forhandlet i 1972, var det fortsatt høye tollsatser for industrivarer mellom EFTA og EU, og forhandlingene om dette overskygget fiskeri og landbruk, selv om disse også var med. 1973 er ofte omtalt som slutten på etterkrigstidas «gullalder» (Crafts & Toniolo, 1996), og 1970-tallet var dermed preget av industrielle problemer, arbeidsløshet og tilbakeslag. Gryende konkurranse fra Asia førte blant annet til rask nedbygging av tekstilindustrien, og dette førte til en bølge av tekstilproteksjonisme som for enkelte land varte i overforti år. Storbritannia gikk foran med innføring av tekstilkvoter – selv overfor Portugal, som var EFTA-medlem. I frihandelsavtalen mellom Norge og EU fra 1973 fikk tekstilsektoren lengre overgangsperioder. I tillegg var det vanskelige forhandlinger om norsk metalleksport, som fikk ekstra begrensninger (tollkvoter) i en overgangsperiode (Utenriksdepartementet, 1973).

Innad i EEC var det fra starten fri handel med landbruks- og fiskerivarer, men fiskeriene var en del av den felles landbrukspolitikken (se f.eks. HM Government, 2014). Forslag om at fisk skulle behandles på linje med industrivarer, var dermed fremmed for EEC. Da EEC skulle forhandle med de fire søkerlandene i 1972, forberedte de seg også ved å innføre ny lovgivning på fiskeriområdet, blant annet prinsippet om «felles farvann» («equal access principle»), det vil si gjensidig tilgang til de ulike landenes havområder. Ikke minst hadde de Norge i tankene. Laursen (1984) viser blant annet at forhandlingene i EEC var direkte påvirket av hva man oppnådde i forhandlinger med tredjeland, med Norge som en sentral aktør. Storbritannia forhandlet ti års unntak for fisket innenfor seks mil, og dette er senere forlenget gjentatte ganger (senest til 2022), og utvidet til 12 mil.⁸ I 1970 ble dermed elementer av en felles fiskeripolitikk innført. I medlemskapsforhandlingene i 1972 la Norge seg på en hard linje og krevet at EUs politikk ble revidert (Tamnes, 1997, s. 173). Dette falt imidlertid på steingrunn, og spørsmålet om fiskeressurser ble dermed et av de mest kontroversielle spørsmålene i Norge før folkeavstemningen i 1972, og en viktig grunn til at det ble nei.

Da Norge sa nei til EU og isteden forhandlet frihandelsavtalen,⁹ var dermed frihandel med fisk ikke et realistisk mål, og det ble heller ikke oppnådd. Avtalen ga tollreduksjoner for fryst fiskefilet og et par andre produkter i det såkalte fiskebrevet som var vedlagt avtalen (Utenriksdepartementet, 1973). Siden Danmark og

8. Historisk baserte fangstrettigheter for andre land ble opprettholdt også innenfor kystsonen (Laursen, 1984), og det er et av de aktuelle spørsmålene i forbindelse med Brexit.

9. Forhandlingsdelegasjonen ble ledet av Jens Evensen, da ekspedisjonssjef i Utenriksdepartementet, med vitenskapelig assistent Arne Treholt fra NUPI som rådgiver!

Storbritannia forlot EFTA og ble medlemmer av EU, fikk Norge økt toll for mange sjømatprodukter i de to landene – dette førte til at hermetikkindustrien protesterte mot avtalen og argumenterte for EF-medlemskap. Norge fikk senere i praksis en viss kompensasjon i form av ensidige tollsuspensjoner fra EFs side; for saltfisk, tørrfisk og klippfisk. I tillegg hadde EU bundet i GATT (Generalavtalen for tolltariffer og handel) en tollfri kvote på 25 000 tonn saltet og tørket torsk fra alle land, som Norge kunne dra nytte av. Tollsuspensjonene var i praksis en videreføring av ordninger som Storbritannia hadde hatt under EFTA-tiden (se Frøland, 2015).

Ut over på 1970-tallet ble internasjonale fiskerispørsmål mer kontroversielle som følge av opprettelsen av 200-mils økonomiske soner samtidig med overkapasitet i fiskeflåten i en del europeiske land. Norge opprettet 1.1.1977 en økonomisk sone 200 nautiske mil fra Norges fastland og forhandlet samme år en avtale med EF om bytte av fangstkvoter. Noen EF-land kom dårligere ut enn andre, og striden internt i EF var så sterk at fiskeriatvaten ikke ble undertegnet før i 1980 (Utenriksdepartementet, 1981). Tilgangen til fangstkvoter ble dermed et kontroversielt nøkkelspørsmål, som senere satte sitt preg på forhandlingene om EØS-avtalen i 1989–1991 og om EU-medlemskap fra november 1992. Fiskeriatvaten fra 1980 er det juridiske grunnlaget for Norges årlige forhandlinger med EU om fastsetting av kvoter i Nordsjøen og andre farvann. Disse årlige forhandlingene har til nå ikke direkte berørt markedsadgang og blir ikke omtalt her; derimot er de et tema i bokas kapittel 9.

Frihandelsavtalen fra 1973 var også den første «kompensasjonsforhandlingen» ved at tidligere frihandel for Danmark og Storbritannia ble avskaffet, og høyere toll innført på noen områder. Senere er EF/EU utvidet fra ni medlemmer i 1973 til 28 medlemmer i 2013, og for hver utvidelse har Norge og EU forhandlet om tilpasning av avtalene. Som omtalt i kapittel 1 er det hver gang inngått tilleggsavtaler til frihandelsavtalen av 1973.

I 1974–1975 falt diktaturene i Hellas, Portugal og Spania, og i 1981 og 1986 ble de EF-medlemmer. Da Hellas ble EF-medlem i 1981, var det for Norge og EFTA ingen tidligere frihandelsavtaler å kompensere for. Hellas var heller ingen betydelig tekstileksportør og hadde ikke særinteresser på fiskeriområdet som skapte komplikasjoner. Dette bidro til at forhandlingene mellom Norge og EF om tilpasning av handelsavtalen var relativt ukompliserte og stort sett en teknisk tilpasning, for eksempel om gradvis tollnedtrapping. Forhandlingene om tekstilvarer var de vanskeligste. For fiskerinæringen var avtalen grei, og uttalelsen fra Norges Fiskarlag var enkel: «... har ingen merknader» (Utenriksdepartementet, 1980, s. 60).

Da Portugal (EFTA-medlem) og Spania (frihandelsavtale med EFTA) skulle bli EF-medlemmer fem år senere, var det flere skyer i horisonten. For det første var Portugal medlem av EFTA, og EF-medlemskap betød høyere toll på blant annet fisk. For det andre var begge landene mye større tekstileksportører. Dette gjaldt spesielt Portugal, og til tross for EFTA-avtalen hadde flere EFTA-land inkludert Norge innført kvoter på en rekke varer fra Portugal (Melchior, 1993, 2015). Norge hadde også tekstilrestriksjoner overfor Spania, men mindre omfattende. For det tredje var begge landene kyststater med betydelig fiskeriinteresser; her var rangeringen motsatt; med Spania som den største. På samme måte som i 1970 forberedte EF seg til utvidelsen med en videreutvikling av fiskeripolitikken: I 1983 ble EFs felles fiskeripolitikk (CFP, Common Fisheries Policy) etablert, med prinsippet om «relativ stabilitet» i fordelingen av fangstkvoter. Før utvidelsen hadde de eksisterende EF-landene dermed blitt enige om fordeling av fangstkvotene i EFs farvann; kaken var fordelt før Spania og Portugal kom til bordet (Laursen, 1984). Spania mistet ressurstilgang som følge av de nye fiskerisonene, og dette skapte en bitterhet på spansk side som kom til uttrykk i forhandlinger med Norge, ikke bare i 1986, men i lang tid etterpå. Før Norge og EF skulle forhandle om en tilpasning av frihandelsavtalen i 1985–1986, styrket EF også sin forhandlingsposisjon ved å trekke tilbake tollsuspensjonene for saltfisk, tørrfisk og klippfisk; fra januar 1985.¹⁰

Forhandlingene mellom Norge og EF startet med forberedende drøftinger sommeren 1985, stort sett felles for EFTA-landene, men med separate forhandlinger på noen områder (Utenriksdepartementet, 1986). EFTA-landene hadde felles front på tekstilområdet; Norge og Sverige hadde på denne tiden samme proteksjonistiske politikk, i noen grad også Finland, selv om landet var en betydelig tekstileksportør (Melchior, 2015). Da forhandlingene startet for fullt i oktober 1985, støttet imidlertid EF Portugals krav om fjerning av tekstilkvotene fra første dag. EFTA nektet blankt, og forhandlingene gikk på lavbluss i flere måneder før de ble gjenopptatt for alvor i januar 1986, det vil si etter at Portugal og Spania hadde gått inn i EF. EF tok da sikte på tosidige forhandlinger med hvert EFTA-land, med forhandlingspakker der også fisk og landbruk ble trukket inn. På tekstilområdet ble det enighet om en overgangsordning lik den som EF hadde selv. I forhandlingene med Norge var det en eksplisitt sakskobling mellom markedsadgang for fisk og for landbruk, og EF koblet dessuten fangstkvoter og markedsadgang for fisk. Resultatet ble slik (Utenriksdepartementet, 1986):

10. Disse fikk nå 13 % toll, mens saltfiskfilet fikk 20 %. Et poeng var at før utvidelsen ville den omtalte GATT-kvoten på 25 000 tonn kunne bety at Norge likevel slapp å betale toll, men etter utvidelsen ville denne bli for liten. Ifølge Utenriksdepartementet (1987, s. 21) hadde EF allerede fem år før lagt seg på en mer restriktiv linje med hensyn til tollsuspensjonene.

- For landbruk ble moderate toll-lettelser eller tollfrie kvoter gitt i begge retninger.
- For fiskehandelen fikk Norge tollfrie kvoter på til sammen rundt 30 000 tonn for de samme varene som tidligere hadde tollsuspensjoner. Dette var kvoter uten tidsbegrensning, til forskjell fra en del av de tollkvotene Norge har oppnådd de senere årene. Sammenliknet med de tidligere tollsuspensjonene ga dette en større sikkerhet for handelen.
- For fangstkvoter avga Norge en erklæring om å vurdere tilgang for EF for bunnfiskbestander nord for 62. breddegrad, avhengig av bestandsutvikling. Det ble ikke tallfestet kvoter, men i praksis betød dette at EU fikk en ekstra kvote for uer; denne var i 1991 på 1500 tonn (Utenriksdepartementet, 1992a).

Forhandlingene om tilpasning til EFs utvidelse med Spania og Portugal førte dermed til at fangstkvoter og markedsadgang for fisk ble koblet. Dette hadde tidligere skjedd under medlemskapsforhandlingene i 1972 og ville på nytt dukke opp under forhandlingene om EØS og EU-medlemskap på 1990-tallet. 1986-forhandlingene hadde en bred meny der også landbruk og tekstilspørsmålet var med. Teko-proteksjonismen var et forhandlingskort som Norge og EFTA antakelig tjente på; Norge slapp billig unna med hensyn til fangstkvoter, samtidig som tollfrie kvoter av betydning ble oppnådd. Tollkvotene er juridisk sett gyldige den dag i dag, men flere av dem ble de senere gjort overflødige av tollnedtrappingen i EØS (se Melchior (2020) for en nærmere analyse).

2.3 EØS-AVTALEN OG THORVALD STOLTENBERGS LILLE RØDE

Fra 1986 og videre skjedde det en rivende utvikling i Europa, både for økonomisk og politisk integrasjon. I 1986 ble den europeiske enhetsakten (Single European Act) vedtatt i EF, som den første omfattende revisjonen av Romtraktaten siden 1957, og med mål om å etablere EUs indre marked innen utgangen av 1992. Med Jacques Delors som visjonær leder av EF-kommisjonen ble en omfattende prosess for ytterligere markedsintegrasjon i EF satt i gang, med «de fire friheter» i sentrum og fokus på regulatoriske og ikke-tollmessige handelshindringer. Politisk var det et par års pusterom etter EUs utvidelse i 1986, men dette varte ikke lenge: I 1989 kom murens fall, fulgt av tysk gjenforening i 1990 og deretter øst-vest-tilnærming med kraftig økning i handelen. Perioden rundt 1990 var dermed en intens omforming av Europa, både økonomisk og politisk.

EFTA og EF hadde allerede i 1984 på et felles ministermøte i Luxembourg vedtatt målsettingen om tettere og mer dynamisk integrasjon mellom de to. Luxem-

bourg-prosessens intensjon var tettere integrasjon og samarbeid på reguleringsområdet, men uten automatikk og omfattende felles institusjoner for formålet. Tre arbeidsgrupper ble etablert; for tekniske handelshindringer, transittering (når varer passerer flere land) og varedeklarasjoner (for import og eksport) (Rye, 2019). Prosessen førte til noen resultater: I 1987–1988 ble to konvensjoner vedtatt; om transittering og om standardisering av varedeklarasjoner gjennom «Single administrative document» (SAD) (se vedlegg 2.A). Men for øvrig gikk Luxembourg-prosessen tregt; EF kritiserte EFTA for «cherry picking» ved å bare velge ut deler av markedssamarbeidet (Kleppe, 1989, 2003); og EF prioriterte sitt eget indre marked over prosessen med EFTA. Det kunne kanskje blitt med dette, men Jacques Delors hadde handlekraft og tok i januar 1989 initiativ til et mer institusjonalisert samarbeid mellom EF og EFTA, med dynamikk og felles institusjoner (Kleppe, 1989; NOU 2012: 2, s. 51). Delors signaliserte også felles beslutningsprosesser, men dette ble senere tonet ned: EØS skulle ikke på noen måte gripe inn i EFs beslutningsautonomi. Dette var et av de såkalte Interlaken-prinsippene, presentert på et møte i Interlaken i Sveits i mai 1987. Andre prinsipper var at EF-landene måtte prioritere eget samarbeid først, og at det på hvert område måtte være full balanse mellom fordeler og ulemper for de to parter (Kleppe, 1989, s. 42). Det sistnevnte kriteriet er av stor betydning for sjømatnæringen: Kan man oppnå frihandel med fisk ved å gi konsesjoner på andre områder, eller trengs også reformer på fiskeriområdet? Et moment her er hva «samme område» betyr: Er også landbruk inkludert, slik at primærnæringene ses i sammenheng? Ut fra historien er det grunn til å tro dette, selv om sammenhengen ble svekket etter at den felles fiskeripolitikken ble etablert og fiskeriene fikk sitt eget EF-direktorat.

Hovedsaken i EØS var tilpasningen til EFs indre marked og de fire friheter, inkludert de nye institusjonene som skulle sikre en dynamisk avtale. Dette var langt på vei en tilpasning til EFs system og aksept av EFs regelverk («acquis communautaire»), så her var forhandlingsrommet begrenset, men likevel til stede. Som nevnt tidligere er EØS-forhandlingene omtalt i tidligere litteratur (Tamnes, 1997; Rye 2015, 2019; NOU 2012: 2; Wade & Støren, 2019). Denne litteraturen belyser prosessen og den viktigste «kjøpslåingen» i slutfasen av forhandlingene; mellom fangstkvoter for fisk, markedsadgang for fisk versus landbruk, EØS-midler til økonomisk og sosial utjevning, og den institusjonelle løsningen. Utfallet er vel kjent:

Norge sto hardt på for å oppnå frihandel med fisk, men lyktes ikke fullt ut. EØS-avtalen betød likevel permanent fjerning av rundt 2/3 av tollene på fisk; til sammenlikning utgjorde «fiskebrevet» fra 1993 mindre enn 1/10 av de samlede tollreduksjonene (se kapittel 6, Melchior, 2020). I korte trekk kan det sies at EØS-avtalen ga omfattende liberalisering for hvitfisk; for fiskeoppdrett ble tollene på

ørret brakt betydelig ned, mens tollene for laks forble uendret (2 % for fersk og fryst laks), og for pelagisk fisk og skalldyr var liberaliseringen begrenset. Liberaliseringen for fisk var et resultat av harde forhandlinger og sakskobling til tre felter der EF hadde offensive interesser: fangstkvoter for fisk, landbruk og EØS-midler (Rye, 2015).

Fangstkvoter for fisk var politisk sensitivt i Norge og kontroversielt i EF; Spania var rede til å blokkere hele EØS-avtalen dersom en løsning ikke ble oppnådd, og krevde fangstkvoter på 90 000 tonn. EF la seg her litt mer moderat på 20 000 tonn.¹¹ Som nevnt var det i tilknytning til forhandlingene med Portugal og Spania i 1986 avgitt en erklæring fra norsk side om å vurdere dette videre innenfor fiskerisamarbeidet med EF, men uten å legge et bestemt antall tonn på bordet. Løsningen i EØS var en kvote som i løpet av fem år skulle øke til 11 000 tonn arktisk torsk, nord for 62. breddegrad. Dette var en tilleggskvote til EFs ordinære torskekvote, som var fastsatt som en andel av samlet tillatt fangst i sonen (Europautredningen, 1992, s. 119). Avtalen om tilleggskvoten ble formelt inngått helt separat fra EØS-avtalen (Utenriksdepartementet, 1992a), som en brevveksling under fiskeritavtalen med EF fra 1980. I proposisjonen sies at «De økte torskekvanta som Norge etter brevvekslingen påtar seg å stille til rådighet for EF, skal gjøres til gjenstand for gjenytelser fra EFs side i de årlige kvoteforhandlinger». Vi viser her til kapittel 9 for mer om fangstkvotene.

På landbruksområdet godtok Norge en begrenset liberalisering gjennom EØS-avtalens artikkel 19, som uttrykker et mål om gradvis liberalisering, og at partene skal møtes annethvert år for å gjennomgå utviklingen i landbrukshandelen. Som man kunne forvente har Norge her holdt igjen, så det har ikke vært forhandlet annethvert år, men inngått tre avtaler etter 1992; i 2003, 2012 og 2017 (Utenriksdepartementet, 2017). Liberaliseringen skal gå begge veier, men det er EF som har «offensive interesser» på området. I tillegg til disse avtalene om landbruksvarer gjelder også EØS-avtalens protokoll 3 om bearbejdede landbruksvarer. Forhandlingene om dette var imidlertid ikke avsluttet før EØS-avtalen trådte i kraft, så ordningen med prisutjevning for å ta hensyn til råvarepriser ble dermed ikke iverksatt fra starten. Forhandlingene ble lagt på is, men gjenopptatt i 1999 og slutført i 2001. Ordningen ble dermed iverksatt fra 2002 (Utenriksdepartementet, 2001).

For det tredje ble det enighet om den såkalte låne- og tilskuddsordningen for sosial og økonomisk utjevning i EØS-området; senere ofte omtalt som EØS-mid-

11. Ifølge intervju med Einar Bull. Tamnes (1997, s. 237) hevder at EU krevde 30 000, men Spania 90 000. Dag Erling Stai (se Vedlegg 2B) opplyser at Spania startet på 120 000. Kvotekravene må ses i lys av TAC (Total Allowable Catch) for torsk, som i dag er over en million tonn, mens nivået rundt 1990 var på et historisk lavmål rundt 300 000 tonn, ifølge Bull.

lene. Ordningen skulle gjelde for Hellas, Irland, Nord-Irland, Portugal og en del regioner i Spania, og fokusere på miljø, transport, utdanning og opplæring (Utenriksdepartementet, 1992b, s. 355). Mens ordningen senere har blitt en ren tilskuddsordning, var den i starten en kombinasjon av lån og tilskudd, og ble forvaltet av den europeiske investeringsbanken. Europautredningen (NOU 2012: 2, kapittel 24) inneholder en relativt detaljert gjennomgang. Ordningen var i utgangspunktet midlertidig for perioden 1994–1998, og Norge skulle bidra med cirka 200 millioner NOK per år.

Både landbruk, fangstkvoter og EØS-midler var sentrale deler av EØS-kompromisset i 1991, slik at Norge «betalte» på disse tre områdene for å få i havn EØS-avtalen og bedre markedsadgang for fisk. Fangstkvoter var viktig, spesielt i forhold til Spania, men dette var politisk sensitivt i Norge (symbolisert ved «No fish Olsen» i de senere forhandlingene om EF-medlemskap), slik at Norge heller ikke her ga ved dørene. EØS-midlene ble dermed også en viktig del av balansen i EØS-kompromisset, spesielt siden Spania ble tilgodesett og det var de sørlige EF-landene som særlig sto bak kravet. En slik tolkning er også i tråd med framstillingen i Rye (2015). I EØS-forhandlingene kjempet Norge for å unngå sakskoblingene til både fangstkvoter og landbruk, mens EF presset på for begge. Norges konsesjoner for fangstkvoter gjaldt fiskerisektoren og bidro dermed til å oppfylle Interlaken-prinsippet om balanse på hvert felt.

En episode i EØS-forhandlingene gjaldt Thorvald Stoltenbergs lille røde notisbok:¹² Under EF/EFTAs ministermøte 18. juni 1991 fikk bare EFTA-ministrene og ikke deres forhandlere delta i den felles middagen. Fra norsk side var utenriksminister Thorvald Stoltenberg og handelsminister Eldrid Nordbø til stede. Det ble da signalisert at man hadde kommet fram til en politisk løsning for EØS-avtalen: EFs talsmann og Luxembourgs utenriksminister Jacques Poos (som ledet Ministerrådet) uttalte etter middagen med referanse til fiskerispørsmålet at «de politiske rammene for en endelig avtale er lagt». Thorvald Stoltenberg tolket situasjonen dit hen at fri handel med fisk også var akseptert, selv om vanskelige tekniske forhandlinger gjengsto. De norske ministrene holdt pressekonferanse. Stoltenberg føyet til at han ikke ville selge skinnen før bjørnen var skutt, men forbeholdet forsvant i prosessen; statsminister Gro Harlem Brundtland sendte blomster, og Nordbø erklærte full seier i VG. I redegjørelsen til Stortinget 20.6.1991 sa Nordbø at det var enighet om fri handel med fisk i hele EØS fra 1.1.1993 (Stortingsforhandlinger, 1991a). Møtet med EF

12. Framstillingen her bygger på Tamnes (1997), Wade og Støren (2019), Stortingstidende (1991a, 1991b, 1991c) samt intervju med Einar Bull, og informasjon via e-post fra Torben Foss. Begge sistnevnte var med i den norske forhandlingsdelegasjonen.

få dager etter viste at dette dessverre ikke var tilfelle. Videre forhandlinger måtte dermed skje utover høsten 1991, til den endelige løsning var i havn i oktober.

I ettertid har det vært strid om historiefortolkningen. Hadde de norske ministrene misforstått, eller hadde EF endret mening? Og hvis EF endret mening, skjedde dette før, under eller etter Luxembourg-møtet? I Stortinget 15.–16.8.1991 framholdt Nordbø og Stoltenberg at det var EF som hadde gått bort fra den politiske avtalen (Stortingsforhandlinger, 1991b, 1991c). «... det kan etter min mening ikke herske noen tvil», sa Stoltenberg (Stortingsforhandlinger, 1991c, s. 4538), med henvisning til sine egne notater: «Jeg går alltid med en slik rød bok som dette i lommen, og her skriver jeg notater. Her har jeg skrevet ned hva de forskjellige sa også under det møtet som foregikk utover natten. Det er nyttig. (Muntherhet i salen)» (Stortingsforhandlinger, 1991c, s. 4540). Gro Harlem Brundtland forsvarte utad framstillingen om at det var EF som hadde endret syn, og i Stortinget var hennes hovedbudskap at man av hensyn til forhandlingene burde stå sammen og ikke bruke tid og krefter på denne debatten (Stortingstidende, 1991c, s. 4554 og 4557). I ettertid og ut fra de kildene som finnes, var nok realiteten at man var enige om de politiske rammene for en avtale, inkludert fangstkvoter og markedsadgang for fisk, men det var reservasjoner til stede, og ikke alle detaljer og tall var fastlagt.¹³ Erklæring om full seier, spesielt før forhandlingene var formelt og endelig slutført, er heller ikke blant anbefalingene i win-win forhandlingsteknikk (se f.eks. Lewicki & Litterer, 1985, s. 14). Den forhastede feiringen av fri handel med fisk kastet en skygge over at man til slutt likevel oppnådde en god del på markedsadgang i EØS.

Frihandel med fisk eksisterte allerede i EF og EFTA, og EFTAs utgangspunkt var at dette også skulle gjelde i EØS. Men som stortingsproposisjonen sier om forhandlingenes tidlige fase: «Det var likevel klart at dette spørsmålet, på grunn av EFs krav om at tollettelser på fiskeriområdet bare kunne gis mot økte fiskekvoter, ville bli særlig vanskelig å håndtere» (Utenriksdepartementet, 1992b, s. 134). Det var først på sensommeren 1990 at Norge endret sin posisjon i retning av å godta «byttet». Det var politisk strid i Norge om hvor langt man kunne strekke seg, inkludert mellom departementene.¹⁴ Om Norge hadde gitt noe større fangstkvoter for fisk, kunne frihandel for fisk kanskje vært oppnådd. Men dette var politisk umulig i Norge da forhandlingene pågikk.

Mens de omtalte forhandlingselementene i «sluttspillet» har fått en sentral plass i litteraturen om emnet, er det viktig å ha in mente at EØS-avtalen er en omfattende og teknisk avtale om det indre marked, og at forhandlingene omfattet langt mer enn fisk, fangstkvoter, landbruk og EØS-midler. For de fire frihetene var det

13. Ifølge Einar Bull gjensto blant annet modalitetene for en «evolusjonsklausul» for fangstkvoteene.

14. Takk til Torben Foss om informasjon om denne fasen i forhandlingene.

egne forhandlingsgrupper med en omfattende agenda.¹⁵ Listen er her lang, og det er utenfor vårt fokus å gå inn på mye av dette. På detaljnivå er stortingsmeldingen om EØS (Utenriksdepartementet, 1992b) en hovedkilde, samt Europautredningen i 2012 (NOU 2012: 2). Et viktig aspekt er også de institusjonelle ordningene i EØS, som er omfattende belyst og debattert i litteraturen, inkludert det «demokratiske underskuddet» som følge av at Norge ikke deltar i beslutningsprosessen for nye regler bortsett fra på teknisk forberedende nivå (Eriksen & Fossum, 2014, 2015). Planene om en EØS-domstol ble avvist av EF-domstolen, og en ekstraomgang måtte til for å få på plass to-pilarstrukturen med en egen EFTA-domstol.

Mens EF ville ha fri konkurranse for industrivarer og tjenester, var fiskerisektoren i en gråsoner på grunn av reguleringene i EFs egen fiskeripolitikk. Norge og EFTA var ikke interessert i å delta i EFs fiskeripolitikk, og protokoll 9 definerer det særlige regimet for sektoren i EØS. Viktige resultater var:¹⁶

- Konkurransesvridende statsstøtte skulle avskaffes. Det ble senere foretatt en gjennomgang med EF-kommisjonen (DG Mare, generaldirektoratet for maritime spørsmål og fiskerier) av de norske støtteordningene, og noen ordninger ble avvirket (pristilskudd og løpende ordninger med tilskudd til forsikring og ferie). For Norge var dette stort sett i tråd med hva Norge allerede hadde forpliktet seg til i EFTA da frihandel for fisk ble innført i 1990.
- De norske omsetningsordningene kunne i all hovedsak videreføres, med noen justeringer i lys av EFs regelverk (Utenriksdepartementet, 1992b, s. 135–137; Foss, 2011). Råfiskloven var dermed ikke et hovedproblem siden EF hadde egne ordninger som liknet.
- Norge kan under EØS-avtalens Vedlegg XII begrense utenlandske investeringer i fiskefartøyer til en andel på 40 %; Island var også en pådriver som gjorde dette mulig (for Islands del også for foredling). Dette, samt tilsvarende rett til å begrense utenlandske etableringer i fiskeriene i Vedlegg VIII, gir kun rett til videreføring av eksisterende restriksjoner.¹⁷
- I kjølvannet av de første klagen fra Skottland mot norsk laks i 1990 var det et viktig krav fra Norges (og EFTAs) side å frita fiskerinæringen fra dumpinganklager, på samme måte som industrisektoren. Men dette ble avvist fra EF-siden,

15. I EØS-forhandlingene var det fem arbeidsgrupper; om varehandel, kapital og tjenester, arbeidskraft, andre samarbeidsområder samt om institusjoner (Kleppe, 1989).

16. Takk til Knut Almestad, Per Kjell Mannes og Magnor Nerheim, som har bidratt med informasjon til avsnittet.

17. Tidligere var det også et nasjonalitetskrav til bemanningen, men etter en EØS-sak ble loven i 2006 endret slik at det er et krav om lokal tilknytning (et bosettingskrav), på linje med det som praktiseres i EU (se Fiskeri- og kystdepartementet, 2006 samt kapittel 8 for mer om dette).

angivelig fordi «*acquis communautaire*» ikke var fullt innført for sektoren. I realiteten var nok dette fordi det var en beskyttet sektor i EF. Heller ikke en «utviklingsklausul» i EØS-avtalen (Protokoll 46) førte til forbedringer, og den såkalte laksesaken i 1996–2008 viste at EØS-avtalen ikke gir noen garanti mot antidumpingtiltak selv om Protokoll 9 i EØS-avtalen sier at dette skal tilstrebes.

- Spørsmålet om transitt for fisk som ble landet av EF-fartøyer i Norge, forble uløst (og først løst i forbindelse med EUs utvidelse i 2004).

Alt i alt betyr Protokoll 9 i EØS at fiskerinæringen er dels berørt av EØS-avtalens generelle regler, men dels utenfor (se NOU 2012: 2, kapittel 21; Foss, 2011). Utforming av en egen protokoll for fisk skapte dermed et juridisk handlingsrom med gråsoner, der det i dag er en juridisk debatt om hvor grensene går; vi viser her til kapittel 3 for en nærmere analyse.

2.4 KOALISJONER OG ALLIANSEPARTNERE I HANDELSFORHANDLINGENE MED EU

Mens EØS-avtalen bygger på EFTA, ble frihandelsavtalen med EF fra 1973 forhandlet av Norge alene og uten EFTA som mellomledd. Norge hadde da søkt om medlemskap sammen med Danmark og Storbritannia, men sa nei til EF i folkeavstemningen i 1972. Andre EFTA-land hadde da allerede forhandlet avtaler med EF, og likebehandling med disse var et viktig argument fra norsk side i forhandlingene med EF. EFTA hadde ingen formell rolle i prosessen, men var et kontaktforum som bidro til parallellitet (Kleppe, 2003, s. 256). Men frihandelsavtalene mellom EF og EFTA var bilaterale og ikke multilaterale (Utenriksdepartementet, 1973). Antakelig styrket dette EFs forhandlingsposisjon.

Da Portugal og Spania ble EF-medlemmer, var samarbeidet i EFTA styrket, blant annet i kjølvannet av Luxembourg-erklæringen fra 1984 om samarbeid med EF. I forhandlingene med EF i 1986 var derfor EFTA langt bedre koordinert, og forhandlingene var multilaterale mellom EF og EFTA selv om avtalene ble inngått med hvert EFTA-land. EFTAs samhold bidro til forhandlingsresultatet, inkludert de tollfrie kvotene for sjømat som vi har omtalt.¹⁸

Et nytt skritt i EFTAs samordning skjedde i forberedelsene til EØS noen få år senere: EF-kommisjonens president Jacques Delors mente det var avgjørende at EFTA deltok som likeverdig partner i prosessen (Kleppe, 1989, s. 43). Gjennom EØS ble EFTA forvandlet fra en vanlig mellomstatlig handelsavtale til en organisasjon

18. Takk til Knut Almestad, som var involvert og har gitt informasjon om forhandlingene.

med langt bredere siktemål. Forhandlingsleder Eivinn Berg uttalte i ettertid at «Det vi oppnådde i EØS-forhandlingene, oppnådde vi i fellesskap med EFTA-landene».¹⁹

På noen felter, herunder fisk og landbruk, har EFTA-landene hatt særinteresser og forhandlet hver for seg. EØS-avtalen fra 1992 er multilateral (med de ulike EFTA-landene som kontraktspartnere), samtidig som dens vedlegg inneholder en rekke landspesifikke brevvekslinger og bestemmelser. De avsluttende forhandlingene om fisk og relaterte spørsmål ble ført bilateralt av Norge. «EFTA-koordineringen i Genève var ofte vanskeligst», sier Einar Bull, og «EFTA syntes vi var rigorøse på fiskeriområdet».²⁰ Det var likevel viktig for hele avtalen at fiskerispørsmålet kom på plass, slik at EFTA-samarbeidet også hadde betydning for dette.²¹

EFTA som koalisjon var dermed avgjørende for EØS-avtalen, selv om det var motsetninger og de interne møtene ofte varte lenger enn forhandlingene med EF. I løpet av tre år ble også EFTA-pilaren i EØS dramatisk fragmentert og redusert. Først søkte Østerrike om medlemskap i 1989, så kom Sverige høsten 1990, fulgt av Finland i mars 1992. Sveits var også en del av EØS-avtalen, men trakk seg fra avtalen etter en folkeavstemning i desember 1992 (Gstöhl, 2015). At EFTA likevel var avgjørende for resultatet, hadde sammenheng med at EØS-forhandlingene var del av en politisk avtalt prosess om dypere integrasjon i hele EØS-området, avtalt på høyeste politiske nivå som del av den dynamiske integrasjonsprosessen som foregikk. Selv om Sverige søkte om medlemskap, var resultatet ikke gitt, og det betød ikke at de byttet side i EØS-forhandlingene og vendte seg mot Norge. Det er også interessant at Portugal, som også hadde fiskeriinteresser, ikke sluttet seg til Spanias aggressive forhandlingslinje (selv om de også var interessert i EØS-midlene).

Blant EF-landene var Danmark og Tyskland de mest imøtekomende i EØS-forhandlingene, mens Spania, Storbritannia, Irland og Frankrike var de vanskeligste, med Spania i spissen.²² I forhandlingene om markedsadgang i sluttfasen kom disse med bidrag til EFs «svarteliste» med fiskeriprodukter som var sensitive og ikke fikk særlige forbedringer i markedsadgang.²³

- Irland og Danmark ville ha beskyttelse for sild og makrell. For dansk foredlingsindustri passet det også bra at Norge ikke fikk full frihandel med fisk.

19. Uttalelse i <http://eos-avtalen.politikkavisen.no/2013/12/25/eivind-berg-om-eu-eos-og-norge/>, sitert av Rye (2015, s. 176). Se også Frøland (2015) og Rye (2019) for mer analyse av EFTA-samarbeidet.

20. Kleppe (1989) belyser også friksjonene i EFTA-samarbeidet.

21. Framstillingen er her understøttet av intervjuer med Einar Bull og Per Kjell Mannes.

22. Basert på intervju med Einar Bull.

23. Basert på intervju med Dag Erling Stai.

- Skottland og Irland ville ikke ha tollreduksjoner på laks. Den første runden i laksesaken var i 1990–1991, og dette hadde nok økt interessen for beskyttelse.
- Frankrike ville holde på beskyttelsen for reker og kamskjell, blant annet med henvisning til produksjonen av skalldyr i Fransk Guyana. Men her er det flere EF-land som er eksportører av betydning (Storbritannia, Danmark, Nederland); så det kan ha vært flere på banen.

Det er interessant at Spania ikke er med på listen; for dem var fangstressurser viktigere. Denne «svartelisten» ser i noen grad ut til å ha bestått fram til i dag. For reker, sild og makrell er det senere gitt en del tollfrie kvoter, men for laks og kamskjell sitter dette fortsatt langt inne (bortsett fra en laksekvote ved EF-utvidelsen i 1994). I EU er det DG Mare som håndterer fiskerispørsmålene og «formidler» landenes næringsinteresser på området. Det kan se ut som om dette har bidratt til kontinuitet og konservatisme i EUs forhandlingsposisjon de siste tjuefem årene, men med signaler om en mer liberal holdning nylig, iallfall overfor Island.²⁴ For EU er fiskeriene fortsatt en primærnæring, der økt konkurranse som følge av liberalisering er kontroversielt.

Island hadde i 1973 fått en bedre løsning enn Norge for fisk, med flere tollreduksjoner enn det Norge oppnådde i «Fiskebrevet». Begrunnelsen for dette fra EFs side var i 1973 handelsjuridisk (Utenriksdepartementet, 1973, s. 6): GATT-avtalens artikkel XXIV om frihandelsavtaler krever tollreduksjoner for «den alt vesentligste del av samhandelen», og for Island var og er fiskerisektoren mer dominerende enn for Norge. Det var her samsvar mellom jusen og en politisk erkjennelse av fiskerienes betydning for Island (Utenriksdepartementet, 1973, s. 52). Som en konsekvens av dette har EU noen ganger vært tøffere mot Norge enn mot Island på fiskeriområdet. Også under EØS-forhandlingene forsøkte Island å få en bedre fiskeriløsning enn Norge, men de endelige løsningene på fiskeriområdet ble likeverdige. Heller ikke Island oppnådde frihandel med fisk. Denne likebehandlingen er et indisium på at Norge oppnådde det som var mulig.

Med hensyn til koalisjonsdannelse er forhandlingene om Schengen-avtalen en interessant parallell til EØS-forhandlingene.²⁵ Schengen-samarbeidet ble etablert i 1985 som en mellomstatlig avtale mellom Be-Ne-Lux, Frankrike og Tyskland, det vil si utenfor EF-samarbeidet. Portugal og Spania slutten seg til i 1991–1992, og i 1995 kom Østerrike til, og de åtte landene avskaffet grensekontrollene seg imellom.²⁶ Danmark hadde søkt om medlemskap i 1994, men det oppsto her et pro-

24. Intervju med Ingólfur Fridriksson.

25. Framstillingen i dette avsnitt bygger i all hovedsak på Ulrich (2016). Se også Utenriksdepartementet (1999).

blem som følge av den nordiske passunionen som hadde eksistert helt siden 1954; skulle passfriheten overfor Norge og Island oppheves? Schengen-avtalen var dessuten forbeholdt EU-medlemmer. De nordiske landene tok derfor i 1995 et felles initiativ for at alle nordiske land skulle bli med i Schengen. De fikk støtte av Tyskland og dernest Belgia, og forhandlinger om medlemskap for Norge og Island kunne begynne. De slapp inn med en EØS-liknende forpliktelse om å godta alt nytt Schengen-regelverk, hvis ikke gjaldt en «giljotin-klausul»: de måtte trekke seg ut av avtalen.²⁷ Senere ble Schengen-samarbeidet innlemmet i EU, og nye forhandlinger måtte til for at Norge og Island kunne bli med som assosierte medlemmer. Interessant nok var politijuristene ikke like besatt av hensynet til EUs beslutningsautonomi som EØS-juristene; riktignok slapp Norge og Island ikke til i EU-rådet, men et nytt samarbeidsorgan mellom justis- og innenriksministre fra EU og fra Norge og Island ble etablert, med betegnelsen COMIX i EU-sjargongen (for Mixed Committee). Når EU-rådet har møte, er en del av tiden satt av til Fellesorganet. Ingen avstemning finner sted i Fellesorganet, som er et rent drøftingsorgan, men dette betyr likevel at Norge er tettere på EUs beslutningssystem enn i EØS. Viktig er det også at Norge ved EU-ambassadøren kan delta i COREPER-møtene for relevante saker.²⁸

Det felles nordiske initiativet var helt avgjørende for at Schengen-deltakelse ble mulig, og dessuten videreført etter at Schengen ble en del av EU-samarbeidet. Samtidig var det nordiske Schengen-samarbeidet ifølge Ulrich (2016) ikke alltid knirkefritt.²⁹ EØS- og Schengen-forhandlingene på 1990-tallet illustrerer dermed hvordan koalisjoner og overordnede politiske føringer kan ha stor betydning for forhandlingsutfallet, samtidig som landene kan ha varierende interesser og agendaer. I EØS-forhandlingene var EFTA viktig for utfallet; for Schengen var det Norden.

26. Historikken er tilgjengelig på <https://www.schengenvisainfo.com/schengen-agreement/> (benyttet 7.3.2020).

27. Dette er strengere enn i EØS, der EU kan sette relevante deler av avtalen ut av kraft dersom nye regler ikke godtas av EFTA-landene.

28. COREPER er EUs komité for faste representanter og et sentralt konsultasjonsorgan mellom EU-landene.

29. Ulrich (2016, s. 23) sier bl.a. at «Praksis kom til å variere, avhengig av hvilket EU-land som hadde formannskapet. Det viste seg i hverdagens virkelighet at noe nordisk samhold kunne Norge ikke regne med. Det var ikke under nordiske lands formannskap at velviljen var størst, tvert imot. Gjennomgående var det Tyskland som viste seg mest raus overfor norske interesser.».

2.5 UTVIDELSER OG KOMPENSASJONS-FORHANDLINGER, 1994–2014: DAVID MOT GOLIAT?³⁰

Fra 1994 til 2013 ble EU utvidet fire ganger, fra 12 til 28 land:

- I 1994–1995 med Sverige, Østerrike og Finland
- I 2004 med 10 land i Sentral- og Øst-Europa og Middelhavet
- I 2007 med Romania og Bulgaria
- I 2013 med Kroatia

Ved alle utvidelsene var det nødvendig å tilpasse EØS-avtalen (EØS artikkel 128). For de fleste av de nye medlemslandene hadde dessuten EFTA inngått frihandelsavtaler på 1990-tallet, slik at spørsmålet om kompensasjon for tapt frihandel, spesielt på fiskeriområdet, meldte seg. EFTA hadde før utvidelsene frihandelsavtaler med 14 av de 16 nye medlemslandene (unntatt Malta og Kypros). Avtalene hadde med få unntak tollfrihet for sjømat (Melchior, 2002), og EFTA krevet derfor hver gang fri handel med sjømat som kompensasjon for de tidligere avtalene. EU har imidlertid avvist at det handelsjuridisk foreligger en slik rett til kompensasjon. For en omtale av dette, se kapittel 3 og 6. I forhandlingene har det handelsjuridiske ikke vært satt på spissen, men EU har i de fleste tilfeller godtatt en form for kompensasjon i praksis. Dette har skjedd i form av tollkvoter, noen ganger basert på tidligere handel. Første gang dette skjedde under EØS, var da Finland, Sverige og Østerrike ble EU-medlemmer i 1995. Det ble her etablert 35 tollfrie kvoter for ulike produkter, basert på faktisk handel de tre forutgående årene.³¹ Dette var en form for kompensasjon, men med mange små kvoter og begynnelsen på et administrativt uoversiktlig og rigid system.

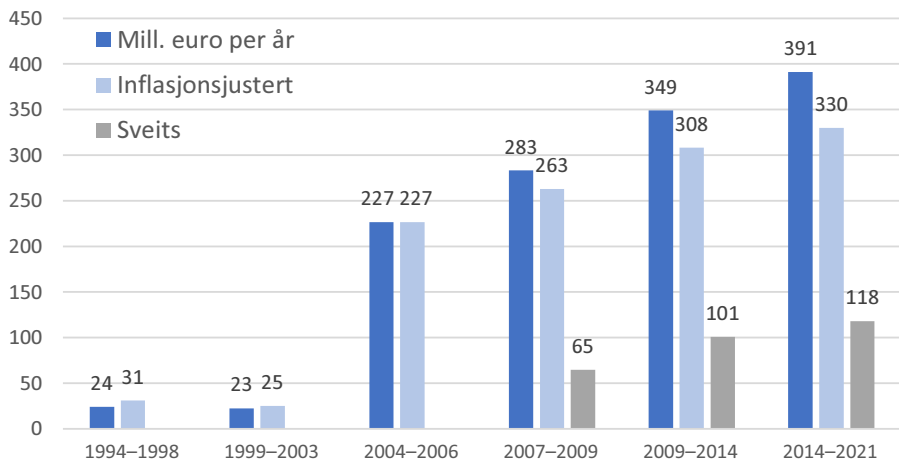
Ironisk kan man legge til at de siste tjue årene er det ikke Norge, men EU som har fått kompensasjon for utvidelsene. Dette har skjedd i form en økning i de såkalte EØS-midlene, som har vært et annet hovedtema i forhandlingene med EU de siste 25 årene. Under EØS-forhandlingene ble disse juridisk definert og politisk oppfattet som midlertidige: EFTA betalte for forhandlingsutfallet, 200 mill. NOK per år i fem år for Norges del. EU ba likevel i 1998 om forlengelse, men EFTA sa nei, noe som førte til harde forhandlinger, der enighet ikke ble oppnådd før våren 2000, det vil si over ett år etter at ordningen skulle tre i kraft. Hovedspørsmålet i

30. På 1990-tallet var «laksesaken» og Norges tilslutning til EUs veterinæravtale viktige spørsmål på fiskeriområdet mellom Norge og EU, men vi utelater en nærmere drøfting her siden forhandlingene med EU var av mer teknisk art, og av plasshensyn. Veterinæravtalen er omtalt i kapittel 4.

31. Ifølge intervju med Dag Erling Stai.

forhandlingene var om ordningen skulle forlenges eller ikke, og beløpet per år (i euro) ble ikke vesentlig endret.

Forhandlingene i 1998–2000 dreide seg bare om EØS-midlene, og andre spørsmål ble ikke reist. I 2003, derimot, skulle det forhandles om forlengelse av EØS-midlene samtidig med tilpasning av EØS-avtalen som følge av EUs utvidelse med 10 land i 2004. Norge/EFTA hadde på 1990-tallet inngått frihandelsavtaler med åtte av de 10 (med unntak av Kypros og Malta, se Melchior, 2002), så det var dermed også spørsmål om kompensasjon. En ny runde med tilsvarende forhandlinger skjedde da Bulgaria og Romania ble EU-medlemmer i 2007, og det ble dermed lagt til et ekstra beløp (11 % av den opprinnelige summen) for perioden fra januar 2007 til april 2009. I 2009 og 2014 ble EØS-midlene forlenget ytterligere to ganger, siste gang for sju år fram til 2021. Figur 2.1 viser hvordan det årlige beløpet for Norge er endret i perioden. Tabell 2.2 viser tallene. I figuren tar vi også med Sveits, som fikk en tilsvarende ordning fra 2007.



Figur 2.1 Norges og Sveits' bidrag til EØS-midlene. Mill. euro per år, nominelt samt inflasjonsjustert for Norge, 2004–2006 = 100.

Kilder: Se fotnote til tabell 2.1.

Tabell 2.1 Norges årlige bidrag til EØS-midlene, 1994–2021³²

	Bidrag per år for Norge, i millioner			Økning i % fra perioden før		
	Euro	Faste euro	NOK	Euro	Faste euro	NOK
1994–1998	24	31	200			
1999–2003	23	25	182	-7	-19	-9
2004–2006	227	227	1850	898	792	918
2007–2009	283	263	2317	25	16	25
2009–2014	349	308	2765	23	17	19
2014–2021	391	330	3641	12	7	32

EØS-midlene har med andre ord ikke bare blitt forlenget; det har skjedd en voldsom økning i beløpet. Spesielt ved EUs utvidelse i 2004 skjedde en tidobling, med ytterligere, men mer moderate økninger siden. For 2014–2021 var økningen i kroner mye høyere enn i euro fordi krona ble svekket (se tabell 2.1).

I alle forlengelsene etter 2003 er det også gitt nye tollfrie kvoter for norsk sjømat-eksport til EU. Mens de tollfrie kvotene etter EUs EFTA-utvidelse i 1994–1995 var permanente, ble de fleste nye kvotene fra 2004 gjort midlertidige på samme måte som EØS-midlene. Ifølge kapittel 6 innebærer tollkvotene som er forhandlet etter år 2000, en tollinnsparing på 200–300 mill. NOK per år. Ifølge analysen kan dette føre til en eksportøkning på rundt 600–800 mill. NOK, og gevinsten for Norge avhenger da av hvor stort «produsentoverskudd» denne handelen gir. Hvis vi som et anslag og illustrasjon antar at den nasjonale gevinsten er på et par hundre millioner kroner, er det mye lavere enn EØS-midlene i 2004 og senere. Det var i forhandlingene ikke noe reelt bytte mellom EØS-midler og markedsadgang for fisk, selv om det noen ganger var en sakskobling. Forhandlingene om EØS-midler og tollkvoter for fisk skjedde langs parallelle spor, og tollkvotene for fisk ble i hovedsak gitt som kompensasjon for EUs utvidelser; ofte basert på tidligere handel med de nye medlemslandene. For en mer detaljert framstilling av tollkvotene vises til

32. Kilder: Tall i euro fra Utenriksdepartementet (2000, 2004, 2007, 2010, 2014, 2016) omregnet til NOK basert på årlige eller månedlige gjennomsnittskurser NOK/euro fra Norges Bank. Beløp i faste euro er beregnet med BNP-deflator for euro-området fra Verdensbanken, World Development Indicators. For 1994 er det brukt anslag i NOK fra Utenriksdepartementet (2016). For 2014–2021 forelå i skrivende stund månedskurser fram til februar 2020 (nedlastet 8.3.2020). I tabellen og figuren er det ikke tatt med en ekstra økning på 78,1 mill. NOK i perioden juli 2013–april 2014 som følge av Kroatias medlemskap i EU (Utenriksdepartementet, 2014, s. 6). Tall for Sveits fra det sveitsiske konføderasjonsrådet, hentet 8.3.2020 fra <https://www.eda.admin.ch/erweiterungsbeitrag/en/home/the-swiss-contribution/kurzportraet-erweiterungsbeitrag.html>.

kapittel 6. Europautredningen (NOU 2012: 2, kapittel 24) inneholder også en mer detaljert omtale av EØS-midlene. Den følgende framstillingen bygger i noen grad på denne samt de ulike stortingsproposisjonene (Utenriksdepartementet, 1992a, 2000, 2003, 2007, 2010, 2014, 2016) og intervjuer med deltakere i de ulike forhandlingene. Vi er her ute etter trekk ved forhandlingene og viser til NOU 2012: 2 og de ulike proposisjonene for en mer detaljert diskusjon om innretning, landfordeling mv.

Som påvist av Rye (2015, s. 168) var EU-kommisjonen ved innledningen av EØS-forhandlingene skeptisk til at EFTA skulle bidra til EUs regionalpolitikk gjennom strukturfondene. Hensynet til EUs beslutningsautonomi var her det sentrale; hvis EFTA bidro, ville de kunne blande seg inn i forvaltningen av regionalpolitikken. Kommisjonen var derfor en brems, men i den aktuelle forhandlings situasjonen var EØS-midler til Middelhavs-landene og Irland (inkludert Nord-Irland) et bidrag på vektskålen, og EU kom på gli. EU-kommisjonens skepsis kom likevel til uttrykk i resultatet, ved at EØS-midlene måtte være komplementære til EUs egen politikk; det vil si at overlapping med EUs strukturfond skulle unngås (Rye, 2015, s. 170). Dette har satt sitt preg på ordningen i hele dens levetid, selv om både innretning og landfordeling er endret over tid.

Da EU i 1998 krevde forlengelse av EØS-midlene, var derfor EU-kommisjonen ikke noen drivkraft. Kommisjonen la fram beregninger som innspill i en diskusjon om hvorvidt EØS-avtalen hadde virkninger som tilsa støtte, og kommisjonens jurister hadde forståelse for EFTAs syn om at dette var en midlertidig ordning som burde avsluttes. Spania hadde derimot en annen oppfatning, som en direkte forlengelse av konflikten i EØS-forhandlingene.³³ I private samtaler med Norges EU-ambassadør Einar Bull hoppet Spanias EU-ambassadør Javier Elorza på bordet og gjorde klart at kravet var alvorlig ment. Elorza uttalte at EØS-avtalen var mer fordelaktig for de rike landene i nord. For Spania hadde aksept av EØS vært betinget av EØS-midlene, og hvis disse falt bort, ville Spania ta initiativ til å få EØS-avtalen opphevet. 18.12.1998 meldte Dagbladet at

Spanjolene blokkerer nå det de kan blokkere av samarbeid innenfor EØS, og under møtet ble tidligere trusler om å si opp EØS-avtalen gjentatt. Det omfattende femte rammeprogrammet for forskning og utvikling er blant sakene som ikke blir iverksatt på grunn av spansk boikott.³⁴

33. Den videre framstillingen er i hovedsak basert på intervju 28.2.2020 med Einar Bull, som var Norges EU-ambassadør i 1996–2001.

34. Se <https://www.dagbladet.no/nyheter/norge-far-kniven-pa-strupen-av-spania/65494957>, nedlastet 8.3.2020.

På det tidspunktet var forhandlinger om forlengelse allerede i gang, og daværende EU-ambassadør Einar Bull sa til Dagbladet: «Jeg vil ikke overdramatisere situasjonen.» I mellomtiden hadde statsminister Bondevik hatt politiske samtaler i Spania som åpnet for en mer imøtekomende linje, og Spania hadde fått støtte fra den finske forhandlingslederen, som opprinnelig var på linje med kommisjonen. Sverige meldte seg også på som et land som mente at Norge hadde råd til å betale. Dermed ble EØS-midlene videreført, men med omtrent uendret nivå på utbetalingene. EU-kommisjonen undersøkte hva mottakerlandene ville ha, snarere enn å bestemme virkemidlene selv. EØS-midlene ble fra dette tidspunktet et permanent innslag i EØS. Hva som hadde skjedd om Norge og EFTA hadde valgt en tøffere linje (som deler av embetsverket gikk inn for), får vi aldri svar på, men dette var en mulighet fordi kommisjonen var så tilbakeholdende. Spania ville med stor sannsynlighet ha truet med å si opp EØS-avtalen, men hvor langt konflikten hadde utviklet seg, er det i dag umulig å vite. Portugal hadde en mer pragmatisk holdning enn Spania, og det er ikke sikkert at Spania hadde fått medhold i en politikk som hadde satt hele EØS-avtalen i fare.

EØS-midlene for 1999–2003 hadde ingen automatisk klausul om forlengelse, men det var ingen overraskelse at EU kom med et slikt krav da perioden gikk mot slutten. Gjennom EUs utvidelse i 2004 kom mange land med lavere inntektsnivåer inn i EU. Det var hard kamp om budsjettmidlene i EU, og landbrukspolitikken ble justert for å redusere prisen for utvidelse. Strukturfondenes kriterier førte til at de tidligere støttemottakerne fikk mindre, og mye av strukturfondene gikk til de nye medlemslandene. Utvidelsen ville også bety økte kostnader via EUs landbrukspolitikk. Årene 2003–2004 var derfor en periode med dramatiske endringer i EU. Likevel var det et sjokk for EFTA at EU i 2003 krevet en tjuedobling av EØS-midlene, i uformelle samtaler enda mer.³⁵

En målestokk for EFTA-bidraget kan være EUs egen støtte til de nye medlemslandene i tilknytning til utvidelsen. Dette var ifølge EU-kommisjonen 22,4 milliarder euro i 2004–2006, hvorav «strukturpolitikk» og «internal policies» (inkludert forskning og utdanning) utgjorde til sammen 9,7 milliarder (Europakommisjonen, 2006). Hvis EFTA-landene skulle betale like mye per innbygger som EU-15 (medlemslandene før utvidelsen), ville det bety 124 millioner euro per år. Denne EU-støtten var midlertidig; etterpå ville de nye medlemslandene motta støtte via EUs ordinære ordninger. EUs strukturfond ble også økt; fra 213 milliarder euro i 2000–2006 til 347 milliarder i 2007–2013, det vil si med 63 % (Europakommisjonen, 2008). Men en tjuedobling hadde ingen tenkt på. Full deltakelse i EUs strukturfond

35. Saksordfører Inge Lønning opplyste i stortingsdebatten at EU krevet 4,5 milliarder kroner (Stortingsforhandlinger, 2004, s. 1675).

ville for EFTA, med samme bidrag per innbygger som i EU-15, bety 453 millioner euro per år i 2000–2006. EU argumenterte ut fra dette med at EFTA burde bidra mer. Samtidig hadde EFTA stort sett hatt fri handel med de nye medlemslandene, så det var ikke opplagt hvorfor de nå måtte betale billett til dette markedet. EU hadde dessuten under EØS-forhandlingene avvist deltakelse fra EFTA i EUs egen strukturpolitikk, og et krav om tjuedobling av støtten på andre områder var litt underlig.

I realiteten krevet EU i 2003 en kontingent i EØS-avtalen: EFTA-landene skulle betale for tilgangen til et forstørret og dynamisk indre marked. Sjelden har EU-landene vært mer enige: Det var knapt noen som holdt igjen, og massiv støtte i EUs ministerråd.³⁶ EUs krav var dermed ikke et komplott initiert av Spania, men et unisont ønske: De rike kan betale. De nye medlemslandene var før årsskiftet 2003–2004 ennå ikke EU-medlemmer, og delvis statister ved forhandlingsbordet. De var med på kravet, men ikke en sterk pådriver.

Også denne gang spilte statsminister Bondevik en rolle i forhold til forhandlingene. I 2002 reiste han til Brussel for samtaler med EU-kommisjonens president Romano Prodi. Bondevik krevet frihandel med fisk, men oppsummerte litt skuffet til pressen etterpå at han «kunne ha tenkt seg at forståelsen for dette synet var større». Bondevik avviste å trekke landbruk inn i forhandlingene og signaliserte isteden en vilje til å øke EØS-midlene.³⁷ Gjennom sine samtaler skapte Bondevik dermed en forventning om at Norge var på gli, og bidro til legitimiteten for EUs høye krav. Dette skapte føringer i forhandlingene selv om det ikke var noen formell politisk prosess som ved EØS-avtalen.³⁸ Etter at resultatet var klart, dro Bondevik til Brussel igjen: «Norge bidrar aktivt til utvidelsen av EU, og betaler mer per innbygger enn noe EU-land, sa statsminister Kjell Magne Bondevik i en tale for mektige EU-topper i Brussel.»³⁹ VG gir videre referat: «Prodi karakteriserte Bondevik som en 'sann europeer' under møtet. Han så på Norges rolle som den største bidragsyteren til EUs nye medlemsland fra Øst-Europa som 'ulogisk' sammenlignet med hva EUs medlemsland bidrar med» (VG 7.2.2004, «Bondevik i EU-land»).

Et gjennomgående tema i forhandlingene med EU de siste 25 årene har vært hvorvidt EØS-avtalen var i fare eller ikke: Hvor tøffe kan EFTA og Norge være uten å risikere avtalen? Som nevnt blokkerte Spania deler av EØS-prosessen i 1999 og truet med brudd under EØS-forhandlingene i 1991. Det kan også ha vært en reell fare for EØS-avtalen i 1992 etter at både Finland, Sverige og Østerrike hadde søkt om EU-medlemskap. Om 2004 heter det i den aktuelle stortingsproposisjonen:

36. Understøttet av intervju med EU-aktør.

37. Leder Aftenposten 14.9.2002: «Bondevik hos Prodi i EU».

38. Dette var også en oppfatning på islandsk side, ifølge intervju med Högni Kristjánsson.

39. Aftenposten 5.2.2004: «Norge betaler mest for EU-utvidelsen».

EU var rede til å reise spørsmål om videreføring av hele EØS-avtalen dersom ikke EFTA-siden aksepterte å øke sine finansielle bidrag vesentlig. Størrelsen og innretningen på Norges finansielle bidrag har derfor stått sentralt i forhandlingene. EØS-avtalens framtidige være eller ikke være var den reelle situasjonen vi sto overfor i forhandlingene. For Regjeringen var det derfor av avgjørende betydning at man kom til enighet. (Utenriksdepartementet, 2003, s. 13)

Ut fra dette er det interessant at det i 2003-forhandlingene, ut fra våre opplysninger fra deltakerne, ikke ble framsatt noen trussel om oppsigelse av EØS-avtalen, verken fra EUs eller noen EU-lands side. Trusselen var her egentlig tidsfristen: EU skulle utvides fra 1.1.2004, og en avtale om EØS måtte ratifiseres i tide.⁴⁰ Dersom man sto uten en avtale ved årsskiftet, kunne en krise eventuelt ha oppstått. Dette var et ris bak speilet i forhandlingene. På grunn av asymmetrien mellom partene var dette en risiko som EU lettere kunne ta enn EFTA. Dette bidro til at EFTA krøp til korset etter at forhandlingene var uten framdrift i flere måneder, tidlig i 2003. Forhandlingene i 2003 var dermed en illustrasjon på det endrede styrkeforholdet i forhandlinger mellom Norge og EU.

Resten er historie. Til slutt ble tidoblingen godtatt, og avtalen kom i mål. På EFTA-siden skjedde en splittelse ved at Island og Liechtenstein ikke kunne gå med på EUs pengekrav. EØS-midlene ble dermed fra 2004 delt i to; en EØS-ordning og en norsk ordning. På EFTA-siden fordeles beløpet ut fra økonomiske kriterier, og Norge betaler mer enn 95 % også for EØS-ordningen. Forhandlingsresultatet inneholdt fire store tollfrie kvoter for sjømat, på til sammen 144 000 tonn. Disse ble først og fremst gitt som kompensasjon for tidligere frihandel med de nye medlemslandene, og ikke som noe bytte med EØS-midlene. Det meste av kvotene var sild og makrell til EUs industri. Kvotene var årlige og ikke eksplisitt midlertidige, men skulle vurderes og eventuelt endres etter fem år. EU avviste norske krav om tollfrihet, og resultatet illustrerer at EUs industri er en viktig premissleverandør. Interessant er at Polen i sluttfasen av forhandlingene grep inn med krav om egne tollkvoter for fisk, men uten å nå fram.⁴¹

40. Noen år tidligere, omkring 1998, hadde EU-kommisjonen også advart mot en modernisering av EØS-avtalen, med det argumentet at noen av de senere nye medlemslandene ikke ville ratifisere en ny avtale (ifølge intervju med Einar Bull).

41. Ifølge intervju med Bjørn T. Grydeland og ytterligere informasjon fra Knut Hermansen. Polen ba om egne reserverte kvoter, men dette var ikke mulig innenfor EUs system. I sine memoarer antyder Bondevik (2006, s. 638) at markedsadgang for fisk var en hovedutfordring, og at økte EØS-midler var del av en forhandlingsløsning der dette inngikk. Sammenhengen her er litt uklar, siden Polen ba om reserverte tollkvoter og ikke beskyttelse. Bondeviks framstilling tyder på at det var en «forestilt» sakskobling mellom markedsadgang og EØS-midler. Se også Bondevik (2006, s. 463, 521 og 619) for mer om EØS-midlene og samarbeidet med forhandlingsleder Grydeland. Grydeland gikk i 2001 fra jobben som departementsråd ved statsministerens kontor til ambassadør ved Norges EU-delegasjon.

I forhandlingene oppnådde EU også adgang til transitt for landing av EU-fisk i Norge; et spørsmål som hadde vært uløst siden EØS-forhandlingene i 1991 (Utenriksdepartementet, 2003, s. 26). Dette gjelder rett for EU-fartøyer til å lande og transportere fisk gjennom Norge uten at det går gjennom det norske systemet for omsetning.

Resultatet betød en kraftig geografisk omlegging av EØS-midlene; de nye medlemslandene fikk nå det meste av midlene. Dette var i tråd med omleggingen som også skjedde i EUs regionalpolitikk. I perioden 2004–2009 ble Polen den største bistandsmottakeren, Irland falt ut, og Spania og Portugal satt igjen med en andel på 6 % (med en reell nedgang for Spania).⁴² Avtalen fikk denne gang også en «review clause» om at ordningen skulle revurderes av partene ved utløpet av perioden. Fra da av ble EØS-midlene i praksis permanente, selv om Norge juridisk sett fortsatt står på at de er midlertidige.

Oppsummert kan man om 2004-forhandlingene si at det var legitimt med en økning i EØS-midlene etter utvidelsen, men at omfanget av dette kom ut av kontroll ved at Norge endte med å betale mer i overgangsstøtte per innbygger, enn EU selv. Figur 2.1 viser at Sveits i 2007–2009 slapp unna med en fjerdedel.

Med en tidobling av EØS-midlene skulle man tro at EU var fornøyd for en stund. Men allerede to år etter var det ny runde, da Bulgaria og Romania kom til. EU-kommisjonen foreslo denne gang en økning på 71 millioner euro per år, begrunnet som en teknisk framskrivning av løsningen i forrige runde til de to nye landene. Den voldsomme økningen i 2004 fikk dermed videre ringvirkninger. Forhandlingene var igjen vanskelige, og fra januar 2007 vedtok EU å nekte å innlemme nye rettsregler i EØS-avtalen inntil en løsning var oppnådd (Utenriksdepartementet, 2007, s. 14). Denne gangen var det med andre ord en uttalt trussel; hvor alvorlig den var, er mer uklart. Norge og EFTA strittet mot, men resultatet ble likevel en økning på 56 mill. euro per år, det vil si litt mindre enn EU-kommisjonens beregning tilsa. Romania og Bulgaria fikk dermed forholdsmessig litt mindre enn de andre nye medlemslandene; denne balansen ble imidlertid gjenopprettet ved neste forlengelse av EØS-midlene i 2009. Forhandlingene var igjen harde, og for Norge ble økningen på 22 % målt i euro (Utenriksdepartementet, 2010); 19 % når valutakursen tas i betraktning. Koordineringen innad i EFTA, der Norge og Island igjen hadde ulike syn på forhandlingstaktikken, var igjen krevende. Økningen ble på 448 mill. NOK; «høyt, men akseptabelt» oppsummerte Utenriksdepartementet (2010, s. 7).

42. Beregnet på grunnlag av NOU 2012: 2, tabell 24.2, s. 765.

Siste gang EØS-midlene ble forlenget, var i 2014.⁴³ Da forhandlingene om dette startet på slutten av 2014, kom EU, oppildnet av tidligere suksesser, igjen ut med voldsomme forhandlingskrav. Bortsett fra at Kroatia skulle innlemmes i ordningen, var det ikke noen grunnleggende endring av premissene, slik som i 2004. Men EU krevet nesten en fordobling av støtten, og forhandlingene var fastlåste i lang tid. EU kom også med nye forslag om fordelingen mellom land, som ble avvist av EFTA.⁴⁴ Først på sommeren 2015 ble det fortgang, og man ble enige om en løsning som innebar 12 % økning nominelt i euro; 8–9 % dersom man tar hensyn til det som allerede var avtalt for Kroatia. I ettertid har økningen målt i kroner blitt hele 32 % som følge av svekket krone.⁴⁵ Nok en gang «høyt, men akseptabelt» (Utenriksdepartementet, 2016, s. 16). Likevel er det en kontrast sammenliknet med forhandlingene i 2003: EUs høye krav ble avvist, og Norge lyktes med det. EUs vidtgående krav hadde denne gangen mindre troverdighet, siden det ikke var noen historisk begivenhet eller politiske føringer som ga det legitimitet.

Med nesten fire milliarder kroner i potten hvert år har EØS-midlene utløst en omfattende prosess der ulike brukere er involvert over hele Europa. Mens totalbeløpene er fastlagt i forhandlinger, er fordelingen mellom land i stor grad i samsvar med de kriteriene som EU selv legger til grunn.⁴⁶ Prinsipper for innretningen har også vært del av forhandlingene, men iverksettingen skjer i dialog med mottakerlandene, som også har spilt inn sine ønsker i forberedelsen av forhandlinger på EU-siden. Sekretariatet for EØS-midlene i Brussel spiller en sentral rolle. I Norge er stadig flere departementer involvert i ulike prosjekter, og norske aktører har økt sin aktivitet i takt med beløpenes størrelse. I intervjuene er EØS-midlene av enkelte omtalt som «den best mulige konstruksjon» og «bedre enn man kunne forvente»; gitt utgangspunktet med komplementaritet og at det ikke var aktuelt for EFTA å delta direkte i EUs regionalpolitikk. NOU 2012: 2 viser til ulike vurderinger som er gjort, og sier (s. 768) at

Selv om midlene har gått til en rekke gode tiltak, er det likevel vanskelig å si noe sikkert om i hvilken grad de realiserer de overordnede målsetningene ... Det er også uklart om prioriteringene og profilen er den mest effektive og hensiktsmessige ...

43. En forløper var forhandlingene i forbindelse med Kroatias utvidelse i 2013, da 9,8 mill. euro ble plussset på for 2013–2014 i påvente av en reforhandling av hele ordningen (Utenriksdepartementet, 2014).

44. I 2014–2015 var Spania faset ut av EØS-midlene, og forslagene var relatert til dette.

45. Her kan nevnes at det sveitsiske bidrag til sosial og økonomisk utjevning er fastsatt i sveitserfranc, men her har kursutviklingen vært motsatt, slik at EU har tjent på kursvalget i begge tilfeller.

46. Ifølge intervju med Per Kjell Mannes.

Forhandlingene om EØS-midler har dermed skapt en ordning som koster nesten fire milliarder NOK i året, men som man vet relativt lite om effektene av. Det er utenfor rammene her å foreta en nærmere analyse eller evaluering av dette.

I forhandlingene fra 2004 og senere har tollkvoter for fisk vært involvert hver gang. Til sammen har Norge oppnådd tollfrie kvoter som i 2018 ga en tollreduksjon på 242 millioner NOK (kapittel 6). Dette kunne tredobles hvis kvotene ble fullt utnyttet. Spesielt for pelagisk fisk er det gitt betydelige kvoter som gjør at Norge kan slippe høy toll, men som er lavt utnyttet. I 2014 ble en del av de norske kvotene nedjustert på grunn av den lave utnyttelsen, men til gjengjeld ble det pluss på nye eller større kvoter for andre produkter, slik at løsningen til sammen var likeverdig, målt i verdi. Hovedgrunnen til den lave kvoteutnyttelsen ser ut til å være realøkonomisk; dels svingninger i pelagisk fangst og dels endringer i markedssituasjonen i Øst-Europa. Etter 2009 har Norges eksportvolum for pelagisk fisk gått betydelig ned, samtidig som eksportandelen for Europa unntatt EU har falt.⁴⁷ Også for Island er en del av kvotene lavt utnyttet, og også på Island er det naturlige årsaker til dette.⁴⁸ Samtidig viser analysen i kapittel 6 at det også finnes tollkvoter som brukes opp på få dager. Norge har foreslått en omlegging og forenkling, men dette har EU motsatt seg. Uansett betyr tollkvotene at markedsadgangen for pelagisk fisk er betydelig forbedret, og dette er et viktig resultat selv om full tollfrihet hadde vært enda bedre.⁴⁹

Tollkvotene ble gitt først og fremst som en kompensasjon for bortfall av tidligere frihandelsavtaler og ikke i bytte for EØS-midler. Forhandlingene om EØS-midler og tollkvoter har i forhandlingene etter år 2000 stort sett gått langs parallelle spor. På EU-siden var DG Regio (generaldirektoratet for regional og urban politikk) premissleverandør for EØS-midler, og DG Mare for tollkvoter. «Det var ikke noe bytte», sier en av aktørene. De to forhandlingene ble noen ganger sett i sammenheng, men det var ingen «hestehandel» som i slutfasen av EØS-forhandlingene. Sakskoblingen mellom EØS-midler og fisk i forhandlingene etter år 2000 har dermed vært ikke-eksisterende eller marginal. I den grad man ville kjøpe seg frihandel med fisk, har dette vært lite vellykket. Interessant er også fraværet av andre relevante sakskoblinger i forhandlingene de senere årene:

47. Basert på statistikk fra SSB, ssb.no (statistikkbanken). SSBs statistikk avslører også at det i samme periode har vært en betydelig nedgang i sildebestanden.

48. Ifølge intervju med Ingólfur Fridriksson.

49. Enkelte produkter av sildefilet er av stor økonomisk betydning, også for Island. For noen av disse fikk Island bedre vilkår i 1973.

- Landbruk er «nøytralisert» og går på sitt eget spor under artikkel 19. EU vet at Norge ikke gir ved dørene, og har unnlatt å bringe det opp i de ulike kompensasjons- og forlengelsesforhandlingene. Det har vært nevnt et par ganger, men ikke kommet på bordet for alvor.
- Fangstkvoter har ikke vært oppe siden EØS-forhandlingene på 1990-tallet, dette håndteres også på sitt eget spor og i god harmoni i de årlige fiskeriforhandlingene.
- Aspekter ved konkurransereguleringer og investeringer er «latente» spørsmål som fortsatt er aktuelle og kan komme opp, men det har bare i begrenset grad skjedd i de handelspolitiske forhandlingene de siste 20 årene. EUs rett til investeringer i fiskeflåten har også vært tatt opp av EU noen ganger, men det har blitt avvist av Norge og er ikke satt på spissen. Som tidligere nevnt ble transittspørsmålet løst i 2004.

Forhandlingssituasjonen de siste 25 årene er dermed preget av en institusjonell rigiditet, med EØS-avtalen som grunnlag og uten store reformer der flere spørsmål kommer på bordet. Brexit har de siste årene økt anerkjennelsen av EØS som det «nest beste» alternativet. Som påvist i Melchior og Sverdrup (2015, s. 78) fører EØS-avtalen til at forhandlingene struktureres og «rutiniseres» på de ulike sporene.

2.6 IMPLIKASJONER OG KONKLUSJONER

Forhandlingshistorien viser at Norges forhandlingsmakt overfor EU er svekket over tid, i takt med desimeringen av EFTA. Under EØS er det likevel stabilitet i forholdet, til forskjell fra forholdet EU–Sveits, som i 2020 er under press. Stabiliteten betyr at EØS-avtalen består, som den mest omfattende handelsavtalen i verden, og bidrar til økonomisk effektivitet og forutsigbarhet på en lang rekke områder. Stabiliteten innebærer samtidig at fri handel på fiskeriområdet ikke har vært innen rekkevidde.

Hva er grunnen til at EU ikke kan godta fri handel med fisk, selv om de har gjort det for andre land? Analysen gir ikke et entydig svar. En mulighet er at Interlaken-prinsippet fortsatt gjelder: I EØS skal det være balanse mellom fordeler og ulemper på hvert felt. Dette betyr at unntakene fra EØS-avtalen på fiskeriområdet, og antakelig også for landbruk siden EU ser primærnæringene i sammenheng, er en årsak til at EU ikke gir ved dørene.⁵⁰ Da Stortinget i 2004 diskuterte forhandlingsløsning-

50. Intervju med EU-aktør understøtter en slik tolkning.

gen, konkluderte utenriksminister Jan Petersen slik: «Når det gjelder markedsadgang for fisk, må jeg bare si at det er grenser for hvor langt det er mulig å nå, hvilke problemer som kan løses, med mindre vi på vår side vil legge på bordet de tingene EU er opptatt av. Det har vi tatt eksplisitt stilling til at vi ikke er innstilt på å gjøre. Da ble ordningen som den ble» (Stortingsforhandlinger, 2004, s. 1688). En annen mulig og enklere grunn til at frihandel med fisk er så vanskelig for EU, er at det fortsatt er en beskyttet sektor. Dette er nok også en del av forklaringen.

På EU-siden av likningen kan det også spille en rolle at EFTA er mindre viktig enn før: EU står kontinuerlig overfor store utfordringer og må «velge sine kriger»: Her står omkamp om norsk landbruk og fisk neppe øverst på listen. På norsk side er EØS-avtalen et nasjonalt kompromiss og en stabil politisk likevekt, der kritikk og moderniseringsforslag kommer i bakgrunnen. En politisk prosess mellom Norge og EU om nye reformer og modernisering av avtalen ligger derfor ikke i kortene.

Viktige lærdommer fra forhandlingshistorien er også:

- De politiske rammene rundt forhandlinger er viktige for utfallet: EFTA–EU-prosessen bak EØS, og Nordens rolle for deltakelse i Schengen, er her gode eksempler.
- Samtidig har direkte politisk innblanding i forhandlingene vært en blandet suksess. Eksempler er «forhandlingsseieren» i 1991 og Norges politiske signaler om EØS-midlene i 2003.
- Det lønner seg å være en del av en koalisjon: Selv om EFTA hadde sprikende interesser i EØS-prosessen, var fellesskapet viktig for resultatene i 1986 og 1991.
- Det kan lønne seg å være kravstor: Da Norge i 1986 reiste tøffe krav om tekstilkvoter for Portugal, eller da EU i 2004 foreslo en tjuedobling av EØS-midlene, lønnet det seg. Om kravene er troverdige eller ikke, avhenger av argumentasjon og kontekst. Da EU ville gjenta suksessen i 2014, lyktes det ikke.
- Hjemlig politikk kan øke forhandlingsstyrken: Under forhandlingene om EØS og om EU-medlemskap var det politisk kamp hjemme, så forhandlerne mandat var bundet av politikken. I 2004 kunne forhandlerne dele ut milliarder i EØS-midler; bare Bastesen fra Kystpartiet stemte imot (Stortingstidende, 2004). Det nasjonale kompromisset om EØS kan dermed ha økt frihetsgraden i forhandlingene. Potensielt kan sterkere nasjonal diskusjon binde opp forhandlerne og styrke forhandlingsstyrken (samtidig som det åpner for mer politisk strid).

Forhandlingslitteraturen er fortrolig med forhandlinger på to nivåer; mellom land og innad i land (se for eksempel Farsund & Langhelle, 2015). EØS-forhandlingene hadde tre nivåer: innad i land, innad i EFTA og EU og mellom EFTA og EU. De mindre forhandlingene hadde bare en svak nasjonal komponent, og med bare rest-EFTA igjen i EØS var mellomnivået også mindre krevende på EFTA-siden. Med full enighet i EU om å kreve penger var noen av forhandlingene dermed tilnærmet klassiske forhandlinger med bare ett nivå.

Dersom EØS skulle falle bort, hva sier analysen om alternativene? Vi fokuserer her på forhandlingsaspektet og ser bort fra innholdet i ulike avtaler:

- EU-medlemskap ville redusere suvereniteten, men samtidig øke Norges forhandlingsmakt ved at vi blir med i en organisasjon der de små landene fortsatt har større innflytelse enn størrelsen tilsier. EU-medlemskap ville også gjøre det mulig å gjenoppta det nordiske samarbeidet på en ny måte, og inngå bredere allianser innenfor EU.
- En mindre omfattende handelsavtale ville bety at Norge blir involvert i nye forhandlinger med EU der forskjellen i forhandlingsstyrke ville komme til uttrykk over hele saksfeltet. Dersom Norge har ambisjoner ut over en enkel handelsavtale, framstår dette som mindre fristende ut fra et forhandlingsperspektiv. Sveits har til dels lyktes med dette, men den sveitsiske modellen er under press (jf. kapittel 1). En bredere koalisjon, for eksempel med Sveits og Storbritannia, kunne øke forhandlingsstyrken, men dette framstår i 2020 som lite aktuelt.

REFERANSER

- Almlid, G. K. (2013). Splittelse og dobbeltspill – Borten- og Bratteli-regjeringenes forhandlinger om EF-medlemskap i 1970–72. *Historisk Tidsskrift* 92(02), 231–259.
- Bjørge, N. (1995). Del I. 800–1536. Makt – og avmakt. I N. Bjørge, Ø. Rian & A. Kaartvedt (red.) (1995). *Selvstendighet og union. Fra middelalderen til 1905. Norsk utenrikspolitisk historie bind I*, s. 17–132. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bondevik, K. M. (2006). *Et liv i spenning*. Oslo: Aschehoug.
- Boulanger, P. & Philippidis, G. (2015). The EU budget battle: Assessing the trade and welfare effects of CAP budgetary reform. *Food Policy*, 51, 119–130.
- Crafts, N. & Toniolo, G. (1996). *Economic growth in Europe since 1945*. Cambridge/London: Cambridge University Press / CEPR (Centre for Economic Policy Research).
- Eriksen, E. O. & Fossum, J. E. (red.). (2014). *Det norske paradoks. Om Norges forhold til den europeiske union*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eriksen, E. O. & Fossum, J. E. (red.). (2015). *The European Union's Non-Members. Independence under hegemony?* London/New York: Routledge.

- Euronews. (2020). The battle for the EU budget begins as Brexit leaves €15 billion annual vacuum, 13.2.2020. Hentet 5.3.2020 fra <https://www.euronews.com/2020/02/13/the-battle-for-the-eu-budget-begins-as-brexit-leaves-15-billion-annual-vacuum>.
- Europakommisjonen. (2006). From Estonia to Romania – the biggest enlargement in EU history. Hentet 15.3.2020 fra https://ec.europa.eu/budget/library/explained/faq/fiche_cost_enlargement_en.pdf.
- Europakommisjonen. (2008). EU Cohesion Policy 1988–2008: Investing in Europe's future. *Inforegio Panorama* No. 26, juni 2008. Hentet 8.3.2020 fra https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_en.pdf.
- Europautredningen. (1992). *Norsk økonomi og næringsliv ved ulike tilknytningsformer til EF. Delrapport til Europautredningen*. Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av statssekretærutvalget for Europautredningen. [Distribuert av Utenriksdepartementet.]
- Farsund, A. A. & Langhelle, O. (2015). Nasjonal politikk og internasjonale forhandlinger. Norsk handelspolitikk etter 1995. I A. Melchior & U. Sverdrup (red.) (2015). *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk* (s. 105–129) [kapittel 5]. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fiskeri- og kystdepartementet. (2006). *Om lov om endring i lov 17. juni 1966 nr. 19 om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. i Norges territorialfarvann* (Ot.prp. nr. 99 (2005–2006)).
- Foss, T. (2011). Analyse av Norges avtaler og samarbeid med EU på fiskeriområdet. Rapport for utvalget for utredning av Norges avtaler med EU, mars 2011 (Europautredningen, rapport nr. 4).
- Frøland, H. O. (2015). Fisk versus landbruk i Norges handelsforhandlinger, 1947–1994. I A. Melchior & U. Sverdrup (red.) (2015). *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk* (s. 130–155) [kapittel 6]. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gstöhl, S. (2015). The European Union's different neighbourhood models I E. O. Eriksen & J. E. Fossum (red.) (2015). *The European Union's Non-Members. Independence under hegemony?* (s. 17–35) [kapittel 2]. London/New York: Routledge.
- Harstad, B. (2015). Koblinger og forhandlinger – bakgrunnsteori. I A. Melchior & U. Sverdrup (red.) (2015). *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk* (s. 86–104) [kapittel 4]. Oslo: Universitetsforlaget.
- HM Government (2014). *Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union. Fisheries Report*. Hentet 1.11.2019 fra <https://www.gov.uk/government/publications/review-of-the-balance-of-competences>.
- Kleppe, P. (1989). *Norges vei til Europa*. Oslo: Aschehoug.
- Kleppe, P. (2003). *Kleppepakke. Meninger og minner fra et politisk liv*. Oslo: Aschehoug.
- Konow, C. (1945). *Tørrfiskhandel. En faglig utredning om Tørrfiskhandel fra 1914 til 1945 med særlig henblikk på omsetningsformene i mellomkrigstiden*. Bergen: A/S John Griegs Boktrykkeri.
- Krugman, P. (1988). EFTA and 1992. EFTA Occasional Paper No. 23.
- Laursen, F. (1984). Det blå Europa. EFs havressourcepolitikk. Odense Universitet, Institut for offentlig økonomi og politikk, Occasional Paper No. 14/1984.
- Lewicki, R. J. & Litterer, J. A. (1985). *Negotiation*. Homewood Illinois: Irwin.
- A. Melchior & U. Sverdrup (red.) (2015). *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Melchior, A. (1993) *Helping your industry at the greatest cost. The story of Norwegian textile quotas*. Oslo: NUPI, NUPI Report.

- Melchior, A. (1997). *On the economics of market access and international economic integration*. Oslo: Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo, Økonomiske doktoravhandlinger nr. 36–1997.
- Melchior, A. (2002). EUs østutvidelse og handelsvilkårene for norsk fiskeeksport. NUPI-notat 639/2002.
- Melchior, A. (2015). Handelspolitikken for tekstilvarer 1977–86. I A. Melchior, A. & U. Sverdrup (red.) (2015). *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk* (s. 205–230). Oslo: Universitetsforlaget.
- Melchior, A. (2020). Fra «fiskebrevet» til EØS: Betydningen av toll for norsk sjømateksport til EU. I A. Melchior & F. Nilssen (red.) (2020) *Sjømatnæringen og Europa. EØS og alternativene* [kapittel 6]. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 2012: 2. (2012). *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*. Oslo: Departementenes servicesenter. Norges offentlige utredninger, avgitt 17.1.2012.
- Pharo, H. (1999). Ingen vei utenom? Norge i integrasjonsprosessene i Europa 1946–1994. I D. H. Claes & B. S. Tranøy (red.), *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*, s. 15–38 [kapittel 2]. Oslo: Arena/Fagbokforlaget.
- Rye, L. (2015). Saks koblinger i EØS-forhandlingene (1990–91). I A. Melchior og U. Sverdrup (red.) (2015). *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk*, s. 155–171 [kapittel 7]. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rye, L. (2019). *Norge i Europa*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Stortingsforhandlinger. (1991a). Stortingstidende inneholdende 135. Stortings forhandlinger 1990–1991. Forhandlinger i Stortinget 7. del. Del 7c. 20.6.1991 Sak nr. 38 Redegjørelse av handelsministeren om situasjonen i EØS-forhandlingene, s. 4482–4492. Centraltrykkeriet Grafisk Service AS, Bærum. Hentet 28.2.2020 fra <https://www.nb.no/statsmaktene/search.statsmaktene?lang=no>.
- Stortingsforhandlinger. (1991b). Stortingstidende inneholdende 135. Stortings forhandlinger 1990–1991. Forhandlinger i Stortinget 7. del. Del 7c. 15.8.1991 Sak nr. 1 Redegjørelse av handelsministeren om situasjonen i EØS-forhandlingene, s. 4493–4498. Centraltrykkeriet Grafisk Service AS, Bærum. Hentet 28.2.2020 fra <https://www.nb.no/statsmaktene/search.statsmaktene?lang=no>.
- Stortingsforhandlinger. (1991c). Stortingstidende inneholdende 135. Stortings forhandlinger 1990–1991. Forhandlinger i Stortinget 7. del. Del 7c. 16.8.1991 Sak nr. 1 Debatt vedr. handelsministerens redegjørelse av om situasjonen i EØS-forhandlingene i Stortingets møte 15. aug., s. 4499–4586. Centraltrykkeriet Grafisk Service AS, Bærum. Hentet 28.2.2020 fra <https://www.nb.no/statsmaktene/search.statsmaktene?lang=no>.
- Stortingsforhandlinger. (2004). Stortinget – Møte torsdag den 29. januar 2004 kl. 10, s. 1673–1683. Hentet 19.2.2020 fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2003-2004/040129/>
- Tamnes, R. (1997). *Norsk utenrikspolitikk historie. Bind 6. Oljealder 1965–1995*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ulrich, S. (2016). *Norsk politi i Schengen 1996–2016*. Oslo: Politidirektoratet.
- Utenriksdepartementet. (1973). *Om samtykke til ratifikasjon av Avtale mellom Norge og Det Europeiske Økonomiske Fellesskap og mellom Norge og medlemsstatene i Det Europeiske Kull- og Stålfellesskap og Det Europeiske Kull- og Stålfellesskap* (St.prp. nr. 126 (1972–73)). Hentet fra www.nb.no/statsmaktene, Stortingsforhandlinger (ib. utg.). 1972/73 Vol. 117 Nr. 2c.

- Utenriksdepartementet. (1980). *Om samtykke til ratifikasjon av Tilleggsprotokoller til Norges avtaler med Det Europeiske Økonomiske Fellesskap og Det Europeiske Kull- og Stålfellesskap som følge av Hellas' tiltredelse til De Europeiske Fellesskap* (St.prp. nr. 15 (1980–81)). Hentet fra www.nb.no/statsmaktene, Stortingsforhandlinger (ib. utg.). 1986/87 Vol. 125 Nr. 2a.
- Utenriksdepartementet. (1981). *Om samtykke til å inngå en avtale av 27. februar 1980 mellom Kongeriket Norge og det Europeiske Økonomiske Fellesskap om fiskerier* (St.prp. nr. 90 (1980–81)). Hentet fra www.nb.no/statsmaktene, Stortingsforhandlinger (ib. utg.). 1980/81 Vol. 125 Nr. 2a.
- Utenriksdepartementet. (1986). *Om samtykke til ratifikasjon av tilleggsprotokoller, m.v. til avtaler mellom Kongeriket Norge og Det Europeiske Økonomiske Fellesskap og Det Europeiske Kull- og Stålfellesskap i tilknytning til Portugals og Spanias tiltredelse til De Europeiske Fellesskap fra 1. januar 1986* (St.prp. nr. 15 (1986–87)). Hentet fra www.nb.no/statsmaktene, Stortingsforhandlinger (ib. utg.). 1986/87 Vol. 131 Nr. 2a.
- Utenriksdepartementet. (1987). *Norge, EF og europeisk samarbeid* (St. meld. nr. 61 (1986–87)).
- Utenriksdepartementet. (1992a). *Om godkjenning av en avtale i form av en brevveksling mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap om utvikling av det bilaterale fiskerisamarbeidet* (St.prp. nr. 102 (1991–1992)). Hentet fra www.nb.no/statsmaktene.
- Utenriksdepartementet. (1992b). *Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992* (St.prp. nr. 100 (1991–1992)).
- Utenriksdepartementet. (1994). *Om medlemskap i Den europeiske union* (St.meld. nr. 40 (1993–1994)).
- Utenriksdepartementet. (1999). *Om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Rådet for Den europeiske union og Republikken Island og Kongeriket Norge om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket* (St.prp. nr. 50 (1998–99)). Hentet fra www.regjeringen.no.
- Utenriksdepartementet. (2000). *Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 47/2000 av 22. mai 2000 om endring av EØS-avtalens protokoll 31 om samarbeid på særlige områder utenfor de fire friheter (opprettelse av en ny finansieringsordning under EØS-avtalen)* (St.prp. nr. 6 (2000–2001)). Hentet fra www.regjeringen.no.
- Utenriksdepartementet. (2001). *Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 140/2001 av 23. november 2001 om endring av EØS-avtalens protokoll 2 og 3 om bearbejdede landbruksvarer og andre landbruksvarer* (St.prp. nr. 29 (2001–2002)). Hentet fra www.regjeringen.no.
- Utenriksdepartementet. (2003). *Om samtykke til ratifikasjon av avtale om Den tsjekkiske republikks, Republikken Estlands, Republikken Kypros', Republikken Latvias, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Slovenias og Den slovakiske republikks deltakelse i Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) med tilliggende avtaler* (St.prp. nr. 3 (2003–2004)). Hentet fra www.regjeringen.no.
- Utenriksdepartementet. (2007). *Om samtykke til ratifikasjon av avtale om Republikken Bulgarias og Romanias deltakelse i Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) med tilliggende avtaler, samt inngåelse av avtale om midlertidig anvendelse* (St.prp. nr. 72 (2006–2007)). Hentet fra www.regjeringen.no.

- Utenriksdepartementet. (2010). *Samtykke til ratifikasjon av avtale mellom EØS/EFTA-statene og EU om en EØS-finansieringsordning 2009–2014, avtale med EU om en norsk finansieringsordning 2009–2014 og tilleggsprotokoll til frihandelsavtalen mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap om handel med fisk, alle av 28. juli 2010* (Prop. 160 S (2009–2010)). Hentet fra www.regjeringen.no.
- Utenriksdepartementet. (2014). *Samtykke til ratifikasjon av avtale om Republikken Kroatias deltakelse i Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) med tilliggende avtaler, samt inngåelse av avtale om midlertidig anvendelse* (Prop. 44 S (2013–2014)). Hentet fra www.regjeringen.no.
- Utenriksdepartementet. (2016). *Samtykke til ratifikasjon av avtale mellom EØS/EFTA-statene og EU om en EØS-finansieringsordning 2014–2021, avtale med EU om en norsk finansieringsordning 2014–2021 og tilleggsprotokoll til frihandelsavtalen mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap om handel med fisk, alle av 3. mai 2016* (Prop. 119 S (2015–2016)). Hentet fra www.regjeringen.no.
- Utenriksdepartementet. (2017). *Samtykke til inngåelse av avtale med Den europeiske union (EU) om utvidet handel med landbruksvarer etter EØS-avtalens artikkel 19* (Prop. 115 S (2016–2017)). Hentet fra www.regjeringen.no.
- VG. (2004). Bondevik i EU-land. Kommentar publisert: 07.02.04 kl. 18:56. Hentet 15.3.2020 fra <https://www.vg.no/nyheter/meninger/i/KvBbRo/bondevik-i-eu-land>.
- Wade, K. & Storen, B. N. (2019). *En fot utenfor. Historien om EØS-forhandlingene*. Frekk forlag.

Vedlegg 2.A: Kronologi over hendelser i europeisk integrasjon med betydning for sjømatområdet i Norge

Merknad: Stortingsdokumenter er bare oppført med nummer, ikke full referanse.

År	Begivenhet	Konsekvenser for fisk	Sakskoblinger etc. i forhandlinger	Dokumentasjon
			M = markedsadgang R = ressursadgang fisk L = landbrukshandel E = EØS-midler K = konkurranseaspekter i fiskerinæringen	
1958	EEC etablert	Fiskeri dekket av Romatraktaten, som del av landbruksområdet i EEC. Fri handel med fisk innad i EU. Den felles fiskeripolitikken utviklet senere over tid. Norsk diskusjon om tilslutning.		St.meld. nr. 15 (1961–62) HM Government, 2014
1960	EFTA etablert	Frihandel for industrielt bearbeidet fisk, med tollfri kvote for frossen filet i Storbritannia. Utviklingsklausul for annen fisk.	M-K M-L	St.prp. nr. 77 (1989–90)
1970	Utvikling i EFs fiskeripolitikk	Forut for medlemskapsforhandlinger innførte EF «Equal Access Principle» til statenes farvann. I forhandlingene fikk UK etablert unntak i 10 år innenfor seks nautiske mil, dette er senere utvidet til 12 mil og fornyet, senest til 2022.		HM Government, 2014 Laursen, 1984
1972	Medlemskapsavtale med EF	Aldri iverksatt. Ville bety fri handel med fisk og at Norge ble med i EFs felles fiskeripolitikk. Felles regler for investering og konkurranse, antidumping avskaffet.	EFs etablerte system utelukket en del koblinger. Kobling M-R-L-K og via nasjonal politikk.	St.meld. nr. 40 (1993–94)
1973	Handelsavtalen med EØF	Fiskebrevet: En del tollreduksjoner, med henvisning til fangstkvoter.	M-L-R. Landbruksbrev. Brev til Vinmonopolet.	St.prp. nr. 126 (1972–73)
1973	Danmark og Storbritannia inn i EF	Utvidelse, økt toll	Mindre M-L i EFTA da Danmark forsvant, mer i EF	Noteveksling i henhold til kgl. res. 3.11.1972
1977	200 nautiske mils fiskerisoner innført	Nasjonal jurisdiksjon innført i tidligere internasjonalt farvann	Skapte «bitterhet» i noen EF-land, viktig senere.	St.prp. nr. 90 (1980–81)
1979	Avtale EFTA–Spania	Samme tollvilkår som for EFTA-EF i Spania	M-L	St.prp. nr. 15 (1986–87)

År	Begivenhet	Konsekvenser for fisk	Sakskoblinger etc. i forhandlinger	Dokumentasjon
1980	Fiskeriatvten med EF	Avtale om bytte av fangstkvoter. Rebalansering til Norges fordel fram til 1983. Årlige forhandlinger. Varighet 10 + 6 årsperioder	Sterk konflikt i EU. Avtalen forhandlet 1977, men ikke signert før I 1980. Årlige kvoteforhandlinger.	St.prp. nr. 90 (1980-81) Laursen, 1984
1981	Hellas inn i EF	Utvidelse. Hellas innførte EU-toll for saltet torsk umiddelbart	Rutinemessige forhandlinger. Norsk tekstilproteksjonisme.	St.prp. nr. 25 (1980-81)
1983	EFs felles fiskeripolitikk etablert	Prinsippet om relativ stabilitet for fordeling av fangstkvoter utenfor 12 mil etablert	R-K	HM Government, 2014 Laursen, 1984
1985	EFs gjeninnføring av toll	Tollsuspensjoner opphevet	M-R (posisjonering for forhandlinger)	St.prp. nr. 15 (1986-87)
1986	Spania og Portugal inn i EF	Utvidelse. Overgangsperiode til 1993. Tollfrie kvoter torsk og fryst fisk. Klausul om minstepriser i EU. 1500 tonn uerkvote fangst.	M-L-R. Norsk tekstilproteksjonisme.	St.prp. nr. 15 (1986-87)
1987	Transitteringskonvensjonen	Omfatter EF/EU, EFTA, Tyrkia, Serbia, Nord-Makedonia	Del av Luxembourgprosessen fra 1984	www.toll.no
1988	Single Administrative Document (SAD)	Enklere grensepassering under frihandelsavtalen. Omfatter EU, EFTA, Tyrkia, Serbia, Nord-Makedonia	Del av Luxembourgprosessen fra 1984	Budsjettinnst. S nr. 16 (1988-89). NOU 1988: 27A. www.toll.no
1990	Frihandel med fisk i EFTA	Ytterligere fjerning av toll, for all ikke bearbeidet sjømat	M-K. Avvikling av statstøtte, landingsrettigheter	St.prp. nr. 77 (1989-90)
1990	Laksesaken runde 1	Første antidumpingklage mot norsk laks	M-K	
1992	Ekstra fangstkvoter til EF	Torskekvote 6000 økende til 11 000 t, kvote 1500 t uer gjort permanent. Forhandlet i EØS, juridisk separat	Se EØS-avtalen	St.prp. nr. 102 (1991-92)
1994	EU-medlemskapsavtalen	Ikke iverksatt ut over venteperiode i 1994. Ville bety fri handel med fisk og at Norge ble med i EFs felles fiskeripolitikk. Felles regler for investering og konkurranse, antidumping avskaffet.	EUs etablerte system utelukket en del koblinger. Kobling M-R-L-K og via norsk politikk	St.meld. nr. 40 (1993-94)
1994	EØS-avtalen	Delvis (betydelig) tollnedtrapping. De fire friheter.	M-R-L-E-K	St.prp. nr. 100 (1991-92)
1995	Sverige, Finland, Østerrike inn i EU/ EØS	Tolløkning, men også permanente tollfrie kvoter på til sammen rundt 10 000 t for 35 ulike varer	Rutinemessige forhandlinger.	Kgl.res. 25.7.1995

År	Begivenhet	Konsekvenser for fisk	Sakskoblinger etc. i forhandlinger	Dokumentasjon
1996	Laksesaken runde 2	Ny klage, undersøkelse i 1996, minsteprisavtale fra 1997	M-K. Kan ha påvirket andre forhandlinger	
1999	Veterinæravtalen del av EØS	Norge med i EUs veterinærregime, forenklet kontroll ved grensepasse- ring	M-L innad i Norge	St.prp. nr. 6 (1998–99).
2004	EUs østutvidelse 8 land	Tidligere handelsavtaler avskaffet, tolløkning. Tollfrie kvoter på til sammen 144 000 t for 5 ulike varer (pelagisk og reker). Mål om harmonisering av opprinnelsesregler mellom EØS og handelsavtalen. Gyldig i 5 år, til 2009. Transittspørsmål løst.	M-E-K. Investeringsad- gang, transitt. Ikke mye M-L. Reker-transitt.	St.prp. nr. 3 (2003–2004)
2006	Laksesaken runde 3	EU innfører antidumpingtoll I 2006. Norge klager til WTO og vinner I 2007. Tiltak opphevet i 2008.	M-K	
2007	Endring av nasjonalitets- og bosteds- kravet	Gjeldende nasjonalitets- og bosteds- krav skal erstattes av et kvalifisert bostedskrav for fartøyer og minst halvparten av mannskapet.		Ot.prp. nr. 99 (2006–2007)
2007	Bulgaria og Romania inn i EU	Tidligere handelsavtaler avskaffet, tolløkning. Tollfrie kvoter på til sammen 17 800 t for 6 ulike varer. Gyldig til 2009.	M-E. Landbruk marginalt	St.prp. nr. 72 (2006–2007)
2010	Forlengelse av EØS- midlene	Tollkvoter fra 2004, i 2007 forlenget i 5 år, nye kvoter for tre produkter, totalt 8500 t. Review clause.	M-E	Prop. 160 S (2009–2010)
2013	Kroatia inn i EU	Tidligere handelsavtale avskaffet, tolløkning. Tollfri kvote på 1400 t kryddersild. Gyldig til 2014. Review clause.	Rutinemessige forhandlin- ger. M-E	Prop. 44 S (2013–2014)
2016	Forlengelse av EØS- midlene	Tollkvoter fra 2004, 2007 og 2013 for- lenget med sju år fra 2014. Omdispon- ering og en ny kvote. Review clause.	M-E	Prop. 119 S (2015–2016)

Vedlegg 2.B: Liste over intervjuede personer

Navn	Stikkord om relevant tilhørighet og posisjoner	Dato for intervju
Anders Erdal	UD (Avdelingsdirektør 2003–2016)	26.02.2020
Atle Leikvoll	UD, Ambassadør til EU 2011–2015	18.02.2020
Bjørn T. Grydeland	UD, SMK, ESA, Ambassadør til EU 2001–2006	24.02.2020
Dag Erling Stai	FD/FKD/NFD, Norges EU-delegasjon	19.02.2020
Einar Bull	UD, Ambassadør til EU 1996–2001	28.02.2020
EU-aktør	Forhenværende EU-embetsmann med god innsikt i forhandlingene under EØS-avtalen	30.03.2020
Högni S. Kristjánsson	Islandsk UD, ESA, Islands delegasjon Brussel	25.03.2020
Ingólfur Fridriksson	Islandsk UD, Islands delegasjon Brussel	25.03.2020
Magnor Nerheim	FD/FKD/NFD	26.02.2020
Oda Helen Sletnes	UD, Ambassadør til EU 2006–2011 og 2015–2019, ESA	09.03.2020
Per Kjell Mannes	HD, UD, EFTA, EU/DG Regio	21.02.2020
Rune Dragset	NFD, Norges delegasjon i Brussel, EU-delegasjonen Oslo	03.04.2020

Knut Almestad, tidligere UD (bl.a. ambassaderåd/ministerråd i Brussel på 1980-tallet) og deltaker i EØS-forhandlingene samt andre forhandlinger før dette, og president i EFTAs overvåkningsorgan I 1993–2001, samt Torben Foss, bl.a. fiskeriråd i Brussel og FDs medlem av EØS-forhandlingsdelegasjonen, nå advokatfirmaet PwC, har bidratt med informasjon via e-post og telefonsamtaler. Erik Århus (tidligere UD) og Knut Hermansen (UD) har også bidratt med nyttige innspill og viktig informasjon.

Forkortelser:

- UD – Utenriksdepartementet
- SMK – Statsministerens kontor
- ESA – EFTA Surveillance Authority
- FD/FKD/NFD – Fiskeri-/Fiskeri- og kyst-/Nærings- og fiskeridepartementet (endret navn over tid)
- HD – Handelsdepartementet
- DG Regio – EUs generaldirektorat for regionalpolitikk

Merknad: Intervjuene var semistrukturerte med en oversikt over problemstillinger som grunnlag; i de fleste tilfeller supplert med en e-post med mer spesifikke spør-

mål til hver enkelt om forhandlinger eller problemstillinger vedkommende var spesielt involvert i. Informasjonen ble notert, ikke tatt opp; i ett tilfelle ble det også gitt skriftlige svar som grunnlag for senere intervju/samtale. Det var i forkant avtalt at utkast ville bli sirkulert med mulighet for kommentarer, og at alle direkte sitater måtte godkjennes før publisering. Utkast er sirkulert og alle sitater er godkjent. Norske intervjupersoner i aktiv tjeneste har foretrukket å ikke bli direkte sitert, men har bidratt på en viktig måte til kunnskapsgrunnlaget. Flere av intervjupersonene har også gitt omfattende kommentarer til et tidligere utkast og dermed bidratt til en bedre framstilling. Vi takker for deres tid og verdifulle bidrag, men understreker at den endelige framstillingen og tolkning av fakta, inkludert eventuelle feil og mangler, står for forfatterens regning.