

Masteroppgave

NTNU
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for sosiologi og statsvitenskap

Heidi Bekkevold Backe

Markedsadgang for fisk og sjømat til EUs indre marked

En komparativ casestudie av norsk og islandsk handelspolitisk posisjon

Masteroppgave i statsvitenskap

Veileder: Jostein Vik

Juni 2019

Heidi Bekkevold Backe

Markedsadgang for fisk og sjømat til EUs indre marked

En komparativ casestudie av norsk og islandsk handelspolitisk posisjon

Masteroppgave i statsvitenskap
Veileder: Jostein Vik
Juni 2019

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for sosiologi og statsvitenskap



NTNU

Kunnskap for en bedre verden

Abstract

This paper questions the nature of and the considerations behind the Norwegian and the Icelandic governments' trade policies for ensuring market access to the EU for their seafood exports. Both countries have declined membership to the EU, which is their foremost market, and their considerable volumes of seafood exports are subject to extensive import tariffs. Whereas previous trade literature explains the absence of free trade with the presence of protectionist interests and institutions, this paper aims to offer a nuanced picture of the conditions explaining a government's choice of trade policy. Through an empirically oriented comparative case study, the organization of Norwegian and Icelandic trade politics in the field of seafood exports are assessed and compared. The following conclusions are made: the organization of both countries' trade politics in the matter is based upon historically contingent trade agreements and a cautious political strategy of keeping the seafood interests separate from other trade interests. In the presence of domestic and foreign pressure, the Norwegians keep to the strategy while the Icelandic government recently has allowed for an interest linkage and is now starting to show tendencies of a more offensive tone towards the EU. Concerning the conditions explaining the countries' choices of trade policies, the following testable factors are identified: "presence of defensive trade interests", "tough trade partner with opposite trade interests", "conflicting ideas about international trade", "other offensive, lucrative industries", and "domestic pressure". The two countries are similar on all factors except the two latter. The similarities might explain why the countries have both been "deviant" cases, organizing their trade policies in similar ways. The differences on the testable factors might explain why the two countries are now starting to diverge in their trade political approach towards the EU.

Forord

Før jeg gikk løs på arbeidet med denne masteroppgaven må jeg innrømme at min kjennskap til handelspolitikk, norsk sjømateksport og islandsk fiskerinæring, i beste fall kunne beskrives som «nokså begrenset». At jeg nå har en viss forståelse for den materien handelspolitikken er, men også for mindre kompliserte aspekter som at skolest er en fiskesort, ikke et nordnorsk uttrykk for skosåle, er langt ifra utelukkende min egen fortjeneste. Jeg vil først og fremst takke min veileder, Jostein Vik, for utmerket veiledning, kritiske tilbakemeldinger og gode råd. En stor takk rettes også til de som delte av sin kunnskap i intervjuene. Sist men ikke minst vil jeg takke medstudentene for å ha gjort dette året festligere, og Henrik, for all støtte, og for å ha sikret husfreden gjennom det hele.

Innholdsfortegnelse

Abstract	1
Forord	2
1.0 Innledning	5
1.1 Sjømateksport: bakgrunn og aktualitet.....	5
1.2 Teorier for å forklare handelsposisjoner og -politikk	6
1.3 Problemstilling og design	7
1.4 Oppgavens mål og struktur.....	9
2.0 Litteraturgjennomgang	10
2.1 Opprinnelig internasjonal handelsteori: hva skaper velstand?	11
2.2 Nyere handelsteori: hva driver internasjonal handel, og på hvilket nivå?	12
2.2.1 Handelsteori med forklaringer fra systemnivå.....	13
2.2.2 Handelsteori med forklaringer fra nasjonalt analysenivå	14
2.2.3 Handelsteori med forklaringer fra begge analysenivå	15
2.3 Studier av internasjonale handelspolitiske forhandlinger og avtaler.....	17
2.3.1 Forhandlingsteoretisk perspektiv	18
2.3.2 Institusjonelt perspektiv	21
2.4 Norsk og islandsk markedsadgang: teoretisk rammeverk	25
3.0 Metode	26
3.1 Metodologi.....	26
3.1.1 Abduktiv tilnærming.....	28
3.2 Dokumentstudier og intervjuer.....	29
3.2.1 Analysen av dokument- og intervjudataene.....	33
3.3 Komparativ casestudie.....	34
3.3.1 Casestudien	34
3.3.2 Det komparative elementet.....	34
3.3.3 Den caseorienterte analysen	35
3.4 Oppsummering.....	37
4.0 Norge: organiseringen av markedsadgang for fisk og sjømat til EU	38
4.1 Innledende historikk og avtaleverk	38
4.1.1 Ressursgrunnlag.....	38
4.1.2 Regelverket for markedsadgang til EU	39
4.1.3 Oppsummering.....	43
4.2 Handelsinteresser	44
4.2.1 Betydningen av Norges handelsinteresser	44

4.2.2	Betydningen av EUs handelsinteresser	49
4.3	Ideer om internasjonal handel	51
4.4	Institusjoner og aktører	53
4.4.1	Myndighets- og næringsstrukturer og aktører.....	54
4.4.2	Betydningen av trekk ved EU som institusjon og forhandlingsmotpart	56
4.5	Oppsummering.....	57
5.0	Island: organiseringen av markedsadgang for fisk og sjømat til EU	58
5.1	Innledende historikk og avtaleverk	58
5.1.1	Ressursgrunnlag.....	59
5.1.2	Regelverket for markedsadgang til EU	60
5.1.3	Oppsummering.....	62
5.2	Handelsinteresser	63
5.3	Ideer om internasjonal handel	67
5.4	Institusjoner og aktører	69
5.4.1	Myndighets- og næringsstrukturer og -aktører	70
5.4.2	Betydningen av trekk ved EU som institusjon og forhandlingsmotpart	72
5.5	Oppsummering.....	73
6.0	Sammenlikning og diskusjon	75
6.1	Sammenlikning av organiseringen av handelsposisjoner	75
6.1.1	Likheter: avtaleverk og tradisjonell politisk strategi	76
6.1.2	Ulikheter: EØS-midler og utviklingstrekk i politiske strategier	77
6.2	Sammenlikning av forklaringsforhold	79
6.2.1	Interessebaserte forklaringer for handelspolitiske veivalg	79
6.2.2	Idébaserte forklaringer for handelspolitiske veivalg	82
6.2.3	Myndighetene og fiskerinæringens samspill: betydning for landenes handelspolitikk .	83
6.3	Oppsummering: hva forklarer landenes handelspolitiske veivalg?	84
7.0	Konklusjon.....	86
	Litteratur.....	90
	Appendiks.....	97
	Oversikt over informanter.....	97
	Intervjuguide C, D.....	98
	Intervjuguide E.....	100
	Intervjuguide F.....	102
	Intervjuguide G	104

1.0 Innledning

1.1 Sjømateksport: bakgrunn og aktualitet

Handel med fisk og sjømat er av historisk betydning for en rekke lands økonomier, og spås en viktig rolle også i årene som kommer. Norge og Island er blant landene som råder over betydelige sjømatressurser. Kombinert med begrensede hjemmemarked har ressursene sørget for at landenes fiskeri- og sjømatnæringer har vært blant deres fremste eksportsektorer i århundrer. Fiskeri- og sjømatnæringen omfatter tre delnæringer – den tradisjonelle fiske- og fangstindustrien, havbruksnæringen og bearbeidingsindustrien (Melchior & Sverdrup, 2015). I begge land er det vekst i både fiskeri- og havbruksnæringen, heretter omtalt samlet som «sjømatnæringen», og sjømathandelen forventes å bli betydningsfull også i årene som kommer. På Island trekkes fiske- og fangstnæringen frem sammen med turisme og høyenergiindustri som de viktigste sektorene for landets økonomiske langtidsutsikter (Verdens handelsorganisasjon, 2012;2017). For Norges del forventes spesielt havbruksnæringen å bli viktig i den forestående omstillingen fra en olje- og gassbasert økonomi (Nærings- og fiskeridepartementet 2017; Finansdepartementet, 2017, s. 7).

Siden fisk og sjømat er handelsvarer er tilstedeværelsen av handelsavtaler en forutsetning for sjømatnæringens vedvarende rolle som betydningsfull eksportsektor. Den Europeiske Union (EU) er det viktigste markedet for både norsk og islandsk sjømateksport. I 2018 eksporterte Norge sjømat til EU tilsvarende 66,7 prosent av totaleksportverdi (Norges sjømatråd, 2019a), mens unionen for Islands del har vært destinasjon for 70 til 80 prosent av den totale sjømateksporten de senere årene. Skiftende regjeringer i begge land har uttalt ambisjoner om å få etablert en frihandelsavtale med EU på sjømatområdet (Utenriksdepartementet, 2015a, s. 10; Intervju G). Handelsrelasjonene på området er imidlertid styrt av et avtaleverk som gir høye tollsatser på en del fisk- og sjømatprodukter, og som øker med produktens bearbeidingsgrad. Avtaleverket er statisk, med unntak av gjennomganger av tidsbegrensede kvoter hvert sjuende år. Dette peker i retning av at det er en viss avstand mellom norske og islandske politiske ambisjoner på den ene siden, og realiteten i handelsrelasjonen med EU på den andre siden.

Sett i sammenheng med ulike utviklingstrekk er tollsatsene og uforutsigbarheten i norsk og islandsk sjømathandel med EU noe uventet. For det første markerer relasjonen et brudd med

linjen i norsk og islandsk retorikk rundt sjømathandelens rolle for landenes økonomiske framtid. Dersom handelen skal være blant hjørnesteinene i norsk og islandsk framtidig økonomi, ville det være naturlig at landene hadde frihandelsavtale med deres viktigste marked, som for øvrig har slike frihandelsavtaler med andre tredjepartsland. For det andre peker ulike utviklingstrekk i verdens handelssystem mot at forutsigbare og tette handelsrelasjoner nå skulle stå høyt på agendaen for små, åpne økonomier (Melchior, 2015). Den forestående britiske utmeldelsen av EU, den tiltagende handelskonflikten mellom USA og Kina, og stillstanden i multilaterale handelsforhandlinger i Verdens handelsorganisasjon (WTO), er eksempler på trekk som utfordrer stabiliteten i internasjonal handel og som gjør handelspolitikk til et spesielt aktuelt politikkområde i tiden som kommer.

De ulike utviklingstrekkene i det internasjonale handelssystemet, så vel som norske og islandske myndigheters retorikk rundt sjømathandelens posisjon, skulle tilsi at handelspolitikken på området var innrettet først og fremst med tanke på størst mulig samfunnsøkonomisk gevinst. Når sjømateksporten til landenes viktigste marked derimot reguleres av et statisk avtaleverk med høye tollsatser for en del produkter, er det interessant å gå inn i de to landenes handelspolitikk, altså deres offentlige tiltak for å regulere den indre og ytre handelen (Munthe, 2014), for å studere avveiningene som ligger bak politikken. Handelspolitikk er imidlertid et område som er viet mye oppmerksomhet, blant annet innen fagfelt som statsvitenskap og økonomi. Det er derfor naturlig å først se til den eksisterende litteraturen om handelsposisjoner og -politikk.

1.2 Teorier for å forklare handelsposisjoner og -politikk

Handelsteorien kan spores tilbake til økonomifaget og diskusjonene mellom de som støttet et merkantilistisk økonomisk system og de som støttet et liberalistisk økonomisk system. I spørsmålet om hva som skaper velstand og utvikling i et land, fordelte svarene seg på én retning som favoriserte en handelspolitikk som vektla proteksjonisme og handelsbarrierer, og en annen retning som så handelspolitikk med frihandel og internasjonal arbeidsdeling som det mest gunstige (Reinert, 1996). Etter hvert som det liberale økonomiske systemet kom til å dominere i store deler av verden, har handelsteoriens hensikt gjerne vært å forklare hva som driver internasjonal handel, og å forklare handelspolitiske forskjeller på tvers av land (Betz, 2017). Fagfeltet er riktignok svært fragmentert, og representerer et bredt spekter av handelspolitiske

studier. Med utgangspunkt i ulike disipliner og subdisipliner varierer studiene blant annet med hensyn til slutningslogikk, vektlegging av forklaringsfaktorer og analysenivå.

Blant de mange retningene som den nyere handelsteorien omfatter, finnes en gren av studier som hovedsakelig fokuserer på handelsforhandlinger og -avtaler. I denne oppgaven argumenteres det for at studiene av handelsforhandlinger og -avtaler grovt kan deles inn i to perspektiver: et forhandlingsteoretisk og et institusjonelt. Perspektivene har ulike fremgangsmåter, bruksområder, styrker og svakheter. Det forhandlingsteoretiske perspektivet har røtter i rational choice-tradisjonen og er velegnet til å studere forhandlingsspill og -strategier, og å predikere forhandlingsposisjoner. Studiene innen det institusjonelle perspektivet tar utgangspunkt i et bredt spekter av teorier, og har sin styrke i empirisk orienterte kartlegginger og å forklare komplekse politiske prosesser forut for og etter handelsforhandlinger.

En svakhet ved begge retninger, og ved handelsteorien generelt, er at studiene eksplisitt eller implisitt tar utgangspunkt i det liberale økonomiske systemets dominans, og følgelig betrakter frihandel som den naturlige handelsrelasjonen i internasjonal handel. Fordi studiene gjerne har tatt sikte på å forklare tilfellene der frihandel ikke er tilstede, er betydningen av proteksjonistiske interesser og begrensende institusjoner for handelspolitiske veivalg viet mye oppmerksomhet. Betydningen av forhold som eksportørinteresser og muliggjørende institusjoner er derimot i liten grad belyst.

1.3 Problemstilling og design

I denne masteroppgaven argumenteres det for at det er behov for mer kunnskap om avveiningene bak lands valg av handelspolitisk strategi eller «policy». Det er behov for en empirisk orientert studie av markedsadgang for sjømat til EU, som unngår normative antakelser om interesseforhold, og som nyanserer bildet av forholdene som forklarer valg av handelspolitikk som ikke nødvendigvis er innrettet med tanke på størst mulig samfunnsøkonomisk gevinst. For å imøtekomme behovet skal denne masteroppgaven svare på følgende problemstilling: «Hvordan er norsk og islandsk markedsadgang for fisk og sjømat til EU organisert, og hva forklarer landenes handelspolitiske veivalg?».

Problemstillingens første del stiller spørsmål ved hvordan de to landenes handelsposisjoner overfor EU er *organisert*. Med dette menes en deskriptiv kartlegging av avtaleverket som formelt regulerer hvert land sin markedsadgang til unionen, samt den handelspolitiske strategien eller «policyen» som landene har valgt for sin sjømathandel til EU. Slik deskriptiv kartlegging er det Hill (2013) omtaler som «analysis of policy» (Hill, 2013, s. 5) og som innebærer å beskrive grunnlaget for og utviklingen i et bestemt politikkområde. Problemstillingens andre del – «hva forklarer landenes handelspolitiske veivalg» - innebærer å identifisere forholdene som kan forklare hvorfor landene har innrettet handelspolitikken på sjømatområdet slik de har gjort det.

I problemstillingen ligger det også at oppgaven tar form som en komparativ casestudie, avgrenset til Norge og Island. Det designmessige valget av casestudie falt naturlig ettersom det søkes innsikt i hva et bestemt politikkområde består av og hvorfor politikkområdet er utformet som det er (Yin, 2017). Casene er det Lijphart (1971) beskriver som «deviant» eller «avvikende» caser – caser som ikke passer inn i etablerte forklaringer (Lijphart, 1971, s. 692). Internasjonale utviklingstrekk så vel som den eksisterende handelslitteraturen skulle tilsi at landene hadde frihandelsavtale med EU, men i realiteten har norske og islandske myndigheter handelspolitiske posisjoner der mange av sjømatproduktene fremdeles er underlagt toll. Ifølge Lijphart (1971) er formålet med avvikende casestudier å utfordre eksisterende forklaringer og å foreslå forbedrete versjoner av disse. Dette er også et av målene i denne komparative casestudien. I tillegg hentes aspekter ved Lijpharts (1971) «hypotesegenererende» casestudier inn; gjennom åpenhet overfor empirien er et mål også å foreslå forklaringsfaktorer som ikke er undersøkt i den eksisterende litteraturen. Casestudien avgrenses til tiden fra inngåelsen av EØS-avtalen i 1994 til i dag, om enn med noen linjer lengre tilbake i tid der det er nødvendig.

Når det gjelder den komparative delen av casestudiet er valget om å studere to avvikende caser først og fremst motivert av et ønske om å forstå fenomenet som studeres. Innen handelen med fisk og sjømat er Island blant Norges fremste konkurrenter. Landets posisjon er svært lik den norske, med offensive fiskeriinteresser, frihandelsambisjoner og et begrensende avtaleverk med EU. Samtidig utformes og iverksettes islandsk handelspolitikk i en annen nasjonal kontekst. Et komparativt design gjør det mulig å belyse og å forstå betydningen av de kontekstuelle og landspesifikke betingelsene for organiseringen av handelspolitikken. Dette åpner for økt innsikt i hva som avgjør et lands handelspolitikk, sammenliknet med en studie

som undersøker politikken i et land isolert. I tillegg falt valget på to avvikende caser fordi det øker studiens datagrunnlag og dermed også påliteligheten til forklaringsfaktorene som foreslås.

Problemstillingen og valget av design hviler på et pragmatisk vitenskapsfilosofisk standpunkt. Perspektivet anerkjenner at det finnes en virkelighet som er åpen og tilgjengelig for forskeren, men at virkeligheten samtidig består av både subjektive og objektive lag (Feilzer, 2010). Organiseringen av norsk og islandsk handelsposisjon kan tenkes å formes av statiske, objektive elementer som avtaleverk og myndighetsstrukturer, men også av kontekstavhengige, subjektive elementer som virkelighetsforståelser og opplevelser av handelsrelasjoner. Sammen med pragmatismen mål om først og fremst å forstå fenomenet det forskes på, gjør dette det pragmatiske vitenskapssynet til et godt utgangspunkt for denne studien.

For å belyse betydningen av både de objektive og de subjektive elementene som kan forklare norsk og islandsk handelspolitisk strategi, analyseres data fra dybdeintervjuer og dokumentstudier. Intervjuer med nøkkelpersoner som på ulike tidspunkt har vært involvert i handelsforhandlinger med EU skal gi innsikt i deres virkelighetsforståelser, og gjøre det mulig å forstå de handelspolitiske avveiningene fra deres ståsted. Intervjuene støttes av dokumentstudier som gir innsikt i de mer objektive forholdene som offisiell politikk, avtaleverk og formelle resultater fra kvoteforhandlinger. For å styre relasjonen mellom oppgavens teoretiske rammeverk og de empiriske dataene, benyttes en abduktiv tilnærming. Tilnærmingen innebærer å ta utgangspunkt i et gitt resultat, i dette tilfellet norsk og islandsk markedsadgang til EU på et bestemt handelsområde, og et bredt sett av eksisterende teorier om fenomenet. Derfra beveger studien seg mellom empiri og teori; interessante data fra intervjuer og dokumenter sjekkes opp imot den eksisterende teorien og definerer den videre retningen for datainnsamlingen (Tavory & Timmermans, 2014). Dette medfører blant annet at valg av informanter og kilder i stor grad er blitt tatt underveis i forskningsprosessen.

1.4 Oppgavens mål og struktur

Det fremste målet med denne masteroppgaven er å forklare de to casene som studeres – hvordan Norge og Island har organisert seg avtalemessig og handelspolitisk overfor sitt viktigste marked, og å avdekke forholdene som forklarer hvorfor landenes handelspolitikk er innrettet som den er. Samtidig er et viktig mål å bidra til at handelsteorien utvikles. I tråd med Lijpharts

(1971) «avvikende» casedesign har studien til hensikt å utfordre og å forbedre den eksisterende handelslitteraturens forklaringer for lands handelspolitiske veivalg. Som i Lijpharts (1971) hypotesegenererende casedesign er det også et mål å foreslå forklaringsfaktorer som litteraturen ikke har undersøkt tidligere. Til sammen skal masteroppgaven gi innsikt i de to casene, i tillegg til å nyansere bildet av hva som forklarer at land noen ganger innretter handelspolitikken på måter som ikke er den mest samfunnsøkonomisk gunstige.

På veien mot målene om å forstå casene og å foreslå forklaringsfaktorer for et lands valg av handelspolitisk strategi, innledes studien med en gjennomgang av handelslitteraturen. Deretter presenteres og problematiseres designmessige og metodiske valg. Videre følger analysen, som i tråd med Ragins (1987) caseorienterte tilnærming er inndelt i to separate casepresentasjoner; først presenteres og analyseres organiseringen av Norges markedsadgang til EU på sjømatområdet, før det samme gjøres for Island. Etter at casene er presentert besvares første del av problemstillingen med en sammenligning av landenes avtaleverk, handelspolitiske strategier og respons på indre og ytre press. Her konkluderes det med at landene har mange likheter i organiseringen overfor EU, men at de nå synes å respondere ulikt på ytre og indre press; der den handelspolitiske linjen ligger fast i Norge er det tegn til et holdningsskifte på Island. Videre besvares andre del av problemstillingen med en sammenligning av forklaringene som er identifisert i casepresentasjonene. For noen av forholdene utvikles det overordnede, testbare forklaringsfaktorer, som gjennom ytterligere testing kan operasjonaliseres som variabler. Noen forklaringsfaktorer er forbedrete versjoner av tidligere teori imens andre representerer faktorer som ikke tidligere er undersøkt i handelslitteraturen. Sammen med forslag til videre forskning presenteres følgende forklaringsfaktorer: «tilstedeværelse av defensive handelsinteresser», «sterk forhandlingsmotpart med motsatt interessebilde», «idékollisjon», «øvrige inntektsbringende, offensive næringer» og «press fra innenlandske aktører».

2.0 Litteraturgjennomgang

I dette kapitlet gjennomgås litteraturen som er aktuell i studien av norsk og islandsk handelspolitikk overfor EU. Hensikten er å belyse tenkemåtene som legges til grunn i studier

av internasjonal handel, og som definerer problemstillinger og fokusområder i studier av handelspolitikk. Innsikt i teorien er nødvendig når ett spesifikt handelspolitisk skal kartlegges og forklares, og er spesielt viktig tatt den abduktive tilnærmingen i betraktning. Kunnskap om et bredt spekter av de eksisterende forklaringene for internasjonal handel, handelspolitikk, posisjoner og strategier, er en forutsetning for å kunne lede datainnsamlingen i retning av funn som ikke nødvendigvis passer inn i disse perspektivene (Tavory & Timmermans, 2014).

Litteraturgjennomgangen starter derfor i det brede med en gjennomgang av to eldre, grunnleggende forskjellige syn på internasjonal handel og hva som skaper velstand i et samfunn. Etter inspirasjon fra Vik (2000) betraktes de to tilnærmingene – et nymerkantilistisk og et liberalistisk syn på internasjonal handel – som utgangspunktet for teorier om internasjonal handel. Fra disse tilnærmingene trekkes linjene til nyere handelsteoretiske perspektiver. Noen nyere handelsteoretiske perspektiver gjennomgås, og plasseres i tre ulike retninger ut ifra hvilket analysenivå de henter forklaringsforhold fra. Deretter spisses litteraturgjennomgangen inn mot praktisk anvendelse av de presenterte teoriene i studier av internasjonale handelspolitiske forhandlinger og avtaler, ettersom det er dette handelspolitiske området norsk og islandsk markedsadgang til EU er et uttrykk for. Det argumenteres for at disse studiene grovt kan deles inn i et forhandlingsteoretisk og et institusjonelt perspektiv. Når det er redegjort for perspektivenes fokus, bruksområder, styrker og svakheter, defineres det teoretiske utgangspunktet som legges til grunn i denne oppgaven.

2.1 Opprinnelig internasjonal handelsteori: hva skaper velstand?

Den internasjonale handelsteorien har røtter i økonomifaget og tiden da merkantilismen dominerte som økonomisk system i Europa. I diskusjonene om hva som var mest optimalt av en proteksjonistisk merkantilistisk politikk og en liberal frihandelsorientert politikk, oppstod de første studiene som spurte hva som skaper velstand og utvikling i et land. Svarene lot seg kategorisere i to hovedretninger: én nymerkantilistisk og én liberal retning. Den nymerkantilistiske retningen, omtalt av Reinert (1996) som den «produksjonsorienterte» tilnærmingen, fokuserte på ulike produsenter og næringers bidrag til den nasjonale verdiskapningen. Økonomene som først tok i bruk denne tilnærmingen fant at produksjon som innebar bruk av menneskelig kunnskap ga høyere verdiskapning enn råvareproduksjon og -salg (Hamilton, [1791] 1996). Selv om fokuset var på produksjon snarere enn på handel la dette

grunnlaget for et pro-merkantilistisk syn på handelspolitikk. Dette innebar at tilnærmingen fant handelsbarrierer og beskyttelse av innenlandsk produksjon som de mest hensiktsmessige midlene for å sikre et velstående samfunn.

Den liberale retningen, omtalt av Reinert (1996) som den byttehandelsorienterte tilnærmingen til studiet av velstand, fokuserte eksplisitt på handel og velferdsgevinstene handel kan muliggjøre. I motsetning til den produksjonsorienterte tilnærmingen fant denne retningen at handelspolitikk som hovedregel burde være frihandelsorientert. Tilnærmingen spores tilbake til Adam Smith (1776) og kritikken mot det merkantilistiske systemet. Kritikernes argument var at internasjonal handel ikke var et nullsumspill, men heller måtte betraktes som et system som på ulike måter kan øke lands velferd relativt til en situasjon uten internasjonal handel. Smith (1776) introduserte teorien om «den usynlige hånd» som sa at et selvregulerende marked var den beste formen for marked, og som muliggjorde et skille mellom politikk og økonomi. Han introduserte også tanken om at spesialisering i den internasjonale arbeidsdelingen kan gi økt effektivitet – et konsept som senere ble lansert av Ricardo (1817) som teorien om komparative fortrinn. Teorien sier at internasjonal handel gir økt velstand når hvert enkelt land står for produksjonen av varer på feltet hvor landet har høyest produktivitet. Overskuddet av produksjonen selges på det internasjonale markedet og finansierer så import av produkter på områder som landet ikke selv kan produsere effektivt. Teorien om komparative fortrinn er siden videreutviklet, og er brukt til å argumentere for internasjonal handel og å predikere handelspreferanser og -mønstre.

2.2 Nyere handelsteori: hva driver internasjonal handel, og på hvilket nivå?

Med det liberale økonomiske systemets dominans i store deler av verden har internasjonal handelsteori beveget seg fra den normative merkantilisme-liberalisme-debatten om hva som skaper velstand, til å fokusere på drivkreftene bak internasjonal handel og på forklaringer for handelspolitiske forskjeller på tvers av land (Betz, 2017). Litteraturen har fremdeles en normativ grunntone, nå i den forstand at studiene tar utgangspunkt i et liberalt økonomisk system der frihandel betraktes som normen og gjerne også idealet innen internasjonal handel. Mange retninger sikter seg derfor inn mot å forklare hva som driver frihandelen, eventuelt å forklare unntakene der frihandel ikke er tilstede. Feltet som har utviklet seg til den nyere

handelsteorien er imidlertid svært sammensatt. Bidragene kan plasseres innen ulike fagretninger og subdisipliner, og har store variasjoner i slutningslogikk, vektlegging av forklaringsfaktorer og analysenivåer.

Et skille innen nyere handelsteoretiske studier går mellom studiene som fokuserer på forklaringer for handel og handelspolitikk på nasjonalt nivå, på systemnivå, og studiene som trekker inn forklaringer på begge nivå (Chorev, 2007). Skillet følger det øvrige skillet i internasjonale relasjoner-retningen, kjent som «The Great Divide» (Clark, 1998). «The Great Divide» viser til tanken om at politiske og økonomiske krefter på overnasjonalt og nasjonalt nivå er grunnleggende forskjellige, og at forholdene derfor må studeres separat (Waltz, 1959; Clark, 1998). Innen både den overnasjonalt orienterte og den nasjonalt orienterte handelspolitiske retningen finnes det teorier som bygger på den produksjonsorienterte tilnærmingen, den byttehandelsorienterte tilnærmingen, eller begge. Fordi studien av norsk og islandsk handelspolitisk posisjon overfor EU krever innsikt i faktorer som befinner seg på både nasjonalt og overnasjonalt analysenivå, er den påfølgende gjennomgangen av nyere handelsteori strukturert ut ifra hvilket analysenivå teoriene befinner seg på, med blick på hvilke implikasjoner dette valget får for vektlegging av forklaringsforhold.

2.2.1 Handelsteori med forklaringer fra systemnivå

De handelsteoretiske studiene som vektlegger det overnasjonale analysenivået, «systemnivået», antar at statens handlinger og interesser er et uttrykk for muligheter og begrensinger gitt av internasjonale omgivelser (Chorev, 2007). Kenneth Waltz (1959) argumenterte for at de mest betydningsfulle forklaringene for krig befant seg på systemnivået, og var følgelig blant forfatterne som sørget for at dette forklaringsnivået lenge dominerte innen internasjonale relasjoner-retningen. Innen handelslitteraturen har analysenivået gitt seg uttrykk i et fokus på overordnede strukturer som det internasjonale handelssystemet og handelsregimer, og på nasjonalstatens og internasjonale organisasjoners plass i dette. Retningen har blant annet kommet til uttrykk i en nyrealistisk gren av teorier som deler realismens anarkiske syn på det internasjonale systemet, med konkurranse mellom enhetlige, rasjonelle stater. Retningen favner den produksjonsorienterte teorien kalt «strategic trade approach» (Brander & Spencer, 1987; Krugman & Obstfeld 1992; Krugman, 1994), som fant at lokaliseringen av industrier var bestemt av én del tilfeldigheter og én del historisk konkurranse mellom utviklede land, heller

enn av tilgangen på ressurser alene. De rasjonelt handlende landene kjempet ifølge denne logikken for å etablere og beskytte strategiske næringer i vekst, såkalte «sunrise industries» (Reich, 1993). Proteksjonisme skulle forventes innen disse næringene imens handelen innenfor tradisjonelle næringer som mat- og råvareindustrien skulle forventes å foregå som frihandel.

Den høye tollene på fisk- og landbruksprodukter som foreligger i dag illustrerer imidlertid en svakhet ved «strategic trade approach» spesielt og systemnivåteoriene generelt. Disse handelsteoriene er tilpasset studier av forhold som gjelder det overordnede handelspolitiske systemet og vurderer innenrikspolitiske prosesser og preferanser som gitte, stabile og rasjonelle. På det handelspolitiske området utgjort av norsk og islandsk markedsadgang for fisk og sjømat til EU er de innenrikspolitiske prosessene både for kompliserte og for betydningsfulle til at de kan reduseres til gitte forhold. I søken etter perspektiver som kan forklare dette vendes blikket til teorier som vektlegger forhold på nasjonalt analysenivå.

2.2.2 Handelsteori med forklaringer fra nasjonalt analysenivå

Den andre hovedretningen innen analysenivå i handelsteorien er, i tråd med «The Great Divide»-skillet, studier som fokuserer på nasjonale forklaringer for handelspolitikk, -interesser og -mønstre. Analysenivået fikk økt anerkjennelse og oppmerksomhet etter at Peter Gourevitch (1978) utfordret Waltz (1959) og systemnivåforklaringene i artikkelen «The Second Image Reversed». Forfatteren argumenterte for at det ikke bare er det internasjonale økonomiske systemet som former innenrikspolitiske forhold, men at forholdet også går motsatt vei. Dette synet har fått fotfeste innen handelslitteraturen, blant annet uttrykt av Goldstein (2012): «trade policy has always been, and will always remain, a hostage to domestic politics» (Goldstein, 2012, s. 80). De nasjonale forholdene dette gjelder er ulike nasjonale aktører og strukturers krav og forventninger, uttrykt gjennom deres preferanser og innflytelse. Retningen fokuserer derfor på preferansedannelse og innflytelse hos aktørene, og/eller på strukturelle forhold som avtaleverk og nasjonale institusjoner (Chorev, 2007, s. 655). Mer konkret hvilke aktører og strukturer som er i fokus og hvilke forhold som vektlegges varierer ut ifra en pluralistisk og en statssentrert gren.

Den pluralistisk orienterte grenen innen handelsteorien med nasjonalt analysenivå vektlegger kampen mellom interessegrupper. Utviklingen av preferanser og posisjoner i denne

kampen anses som et viktig forhold i utformingen av handelspolitikk (Schattschneider, 1934; Rogowski, 1987; Hiscox, 2002; Frieden, 1988). Schattschneider (1934) var tidlig ute med å hevde at aktørene som fremmer proteksjonistiske interesser ofte er mer konsentrerte og bedre organisert enn aktørene som ønsker frihandel, og at proteksjonismen derfor får større handelspolitisk gjennomslag (Schattschneider, 1934). Denne logikken er å finne igjen i en rekke norske studier som har analysert landbruksnæringens innflytelse på handelspolitikken og som har funnet de tette båndene mellom næringsorganisasjoner og landbruks- og matdepartementet som spesielt viktige for landbrukets sterke innflytelse (Jacobsen, 1965; Espeli, 1992; Langhelle, 2001; Veggeland, 2004; Farsund, 2014). De pluralistiske og de statssentrettede studiene overlapper noe, men den statssentrettede grenen ser staten som sterkere, mer autonom og enhetlig, og betrakter myndighetsstrukturers og -personers preferanser og påvirkning som de viktigste faktorene i utformingen av politikk (Nordlinger, 1988; Krasner, 1978; Ikenberry, 1988; Goldstein, 1993).

Uavhengig av pluralistisk eller statssentret gren har den nasjonalt orienterte tilnærmingen fokuset på innenlandske aktører og strukturer, og i størst grad de proteksjonistiske aktørene og strukturene. Det illustrerer to forhold ved denne tilnærmingen til handelsteori: For det første ser tilnærmingen bort ifra de internasjonale omgivelsene stater må forholde seg til (Chorev, 2007). For det andre har tilnærmingen, som handelsteorien for øvrig, en skjevhet i retning frihandel og liberale interesser. Ved å ta utgangspunkt i et liberalt økonomisk system blir frihandel betraktet som den naturlige handelsrelasjonen. I neste omgang motiverer dette til studier av tilfellene der frihandel ikke foreligger. Fokuset blir på aktørene og strukturene som fremmer proteksjonistiske interesser imens betydningen av aktørene og strukturene som fremmer liberale interesser forblir mer utforsket. Selv om det nasjonalt orienterte analysenivået kan by på nyttige innfallsvinkler for å forstå interessegruppers og myndighetsstrukturers preferansedannelse og påvirkning i studien av norsk og islandsk handelspolitikk, vil perspektivet alene være dårlig rustet til å forklare forhold som hvordan EU påvirker politikken, samt å ta inn betydningen av eksportorienterte interesser. Her kan derimot retningen som kombinerer begge analysenivå være verdifull.

2.2.3 Handelsteori med forklaringer fra begge analysenivå

De senere årene det tradisjonelle skillet i analysenivåer blitt utfordret av en økende erkjennelse av at både nasjonale og overnasjonale forhold bør trekkes inn i analyser av internasjonale økonomiske forhold (Hiscox, 2005, s. 128). En mye anvendt teori for å koble og å strukturere analysen av nasjonale og internasjonale forhold i studien av handelspolitikk er Putnams (1988) teori om tonivåspill. Putnam (1988) spurte når og hvordan innenrikspolitikk og utenrikspolitikk henger sammen i internasjonale forhandlinger, og fant at internasjonale forhandlinger må studeres som et spill på to nivåer:

At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments. (Putnam, 1988, s. 424).

Myndighetene, representert ved forhandlingsdelegasjonen, anses som den strategiske aktøren, og må med andre ord forholde seg til muligheter og begrensinger fra innenrikspolitiske grupper på den ene siden og fra ulike staters press på den andre siden.

Tankegangen rundt de nasjonale og de overnasjonale forholdene hentet Putnam (1988) fra ulike teoretiske tradisjoner. Hva gjelder de nasjonale forholdene fulgte han pluralismens vektlegging av nasjonale interessegruppers preferanser og kamp for innflytelse, men poengterte at valget av teoriretning på dette nivået burde variere ut ifra politikkområdet som studeres. Der pluralismens vektlegging av interessegrupper kan være relevant i noen studier, kan perspektiver som fokuserer på byråkratiets interesser og handlinger være mer hensiktsmessig på andre områder (Putnam, 1988, s. 442).

Når det gjelder de overnasjonale forholdene og deres samspill med presset fra innenlandske forhold hentet Putnam (1988) tankegangen fra forhandlingsteorien. I tråd med denne teoriretningen, som har røtter i økonomifaget og rational choice-tradisjonen, anså Putnam (1988) forhandlerne som rasjonelle aktører med full informasjon og kjennskap til sine preferanser. Forhandlernes ferdigheter, kreativitet og bruk av ulike forhandlingsstrategier ble betraktet som avgjørende for det endelige forhandlingsresultatet og den påfølgende balansen mellom nasjonalt og overnasjonalt press. Blant forhandlingsstrategiene Putnam (1988) trakk frem, var muligheten til å utnytte såkalte synergiskapende koblinger. Med tankegang fra forhandlingsteoriens sakskoblingslitteratur pekte han på hvordan forhandlerne kunne føre en todelt strategi: ved å koble ofre og innrømmelser på nasjonalt og internasjonalt nivå kunne

forhandlerne skape nye allianser blant de nasjonale aktørene, og muliggjøre politiske løsninger som ville være utenkelige om det kun ble forhandlet på nasjonalt nivå (Putnam, 1988, s. 447).

Putnams (1988) teoretiske rammeverk er i dag et mye brukt analytisk rammeverk i handelspolitiske studier som trekker inn forklaringsforhold på både nasjonalt og internasjonalt analysenivå. En grunn til dette kan være at rammeverket på en måte oppsummerer den øvrige handelsteorien: det kan tilpasses ulike politikkområder og trekke inn forklaringsforhold fra ulike tider og retninger. På nasjonalt nivå kan forhold som innenlandske produksjonsorienterte hensyn og preferansedannelse vurderes, imens det på overnasjonalt nivå kan trekkes inn forhold som overnasjonale institusjonelle strukturer, forhandlingsspill- og strategier. Nettopp i studien av internasjonale handelsforhandlinger og avtaler har også tonivåtilnærmingen vært spesielt relevant, og mange studier anvender eksplisitt Putnams (1988) analytiske rammeverk (Eichengreen & Uzan, 1993; Goldstein, 1996; Milner, 1997; Milner & Rosendorff, 1997; Langhelle, 2014; Farsund & Langhelle, 2015). Studier av internasjonale handelsforhandlinger og avtaler gjennomgås i det påfølgende kapitlet, idet litteraturgjennomgangen spisses inn mot praktisk bruk av handelsteori.

2.3 Studier av internasjonale handelspolitiske forhandlinger og avtaler

Studier av internasjonale handelsforhandlinger og handelsavtaler har til felles at de gjerne trekker inn betydningen av forhold på både nasjonalt og overnasjonalt analysenivå. Utover dette er det store variasjoner i hvilke forhold som betraktes som de viktigste for utformingen av handelspolitikk. Der noen studier hovedsakelig konsentrerer seg om strategiene og spillet ved forhandlingsbordet, vektlegger andre studier forholdene forut for eller etter forhandlingene, som trekk ved nasjonale og internasjonale institusjoner og aktørene som handler innenfor disse. I dette kapitlet argumenteres det for at det går et grovt skille mellom studier som først og fremst henter forklaringer for handelspolitikk fra forhandlingsteorien, og studier som med en bredere teoretisk inngang finner forholdene før og etter forhandlingene som viktigst. Dette skillet gir perspektiver med ulike anvendelsesområder, slutningslogikker, styrker og svakheter.

2.3.1 Forhandlingsteoretisk perspektiv

Med det forhandlingsteoretiske perspektivet på internasjonale handelspolitiske forhandlinger og handelsavtaler menes studiene som anser ulike trekk ved forhandlerne og forhandlingssituasjonen som avgjørende for hvordan handelspolitikk utformes. Perspektivet vektlegger de samme forhandlingsteoretiske aspektene som Putnam (1988) tok utgangspunkt i for å analysere forhandlerens håndtering av presset fra øvrige stater på den ene siden og press fra innenlandske aktører og grupperinger på den andre siden. Fokuset er derfor på forhandlerne, forhandlingssituasjoner og -strategier, og blant forhandlingsstrategiene vies spesielt mye oppmerksomhet til effekten av å koble saksområder. Uavhengig av forhandlingssituasjon betraktes gjerne gevinsten som det mest gunstige resultatet for de berørte innenlandske nærings- og interessegruppene, som samtidig er spiselig for de øvrige landene ved forhandlingsbordet (Harstad, 2015). Med utgangspunkt i gitte, rasjonelle antakelser om de overnevnte forholdene anvendes så deduktiv slutningslogikk til å predikere utfall i handelspolitiske forhandlinger eller til å komme med forslag til hvordan handelspolitikken burde innrettes for størst mulig gevinst.

Innen internasjonal litteratur om handelsforhandlinger danner forhandlingsteorien generelt og sakskoblingslitteraturen spesielt utgangspunktet i en rekke studier (Spagnolo, 1996; Busch & Horstmann, 1997; Horstman, Markusen & Robles, 2000; Abrego, 2001; Conconi & Perroni, 2001; Harstad, 2015; Bagwell & Staiger, 2018). Horstman, Markusen & Robles (2000) undersøker effekten av sakskobling på forhandlingsprosessen og utvikler et forhandlingsteoretisk rammeverk for å predikere hvem som taper og hvem som vinner i sakskoblingssituasjoner i multilaterale forhandlinger. Her er fokuset med andre ord på hvordan en forhandlingsstrategi former preferansedannelse innad i en forhandling, og i neste omgang, hvordan dette former det handelspolitiske produktet. Forfatterne fant at en forhandlingsstruktur som åpner for parallell forhandling av ulike saksområder genererer større gevinster enn en struktur der saksområder må forhandles separat. Slike parallelle forhandlinger og sakskobling åpner for refordeling av ofre og innrømmelser og vil alltid være positivt, med unntak av situasjoner der innrømmelse på et saksområde gir ett av landene en relativt mye større gevinst (Horstman et al., 2000, s. 3). Tilfellene der gevinstene av en sakskobling er ujevnt fordelt omtales også av Harstad (2015):

[...] det [kan] godt være slik at koblingen fører til en løsning som er bedre for land 1, mens land 2 vil tape. I så fall er det land 1 som vil presse på for å koble de to sakene, selv om land 2 vil stritte imot» (Harstad, 2015, s. 95).

Horstman et al. (2000) prøvde ut modellen sin på frihandelsforhandlinger mellom USA og Canada, og konkluderte med at sakskobling mellom handelspolitikk og ulike tjenesteområder gjorde at landene gikk med på avtaler som de ikke ville inngått uten sakskobling (Horstman et al., 2000). Harstad (2015) bruker på sin side EUs handelssanksjoner overfor Russland som et eksempel på at land 1 (EU) forsøker å presse gjennom en kobling av handelssanksjoner og styrkeuttrekning fra Ukraina, imens land 2 (Russland) stritter imot. Både Horstman et al. (2000) og Harstad (2015) tar i bruk rasjonelle antakelser og deduktiv logikk til å vise hvordan en forhandlingsstrategi har utgjort eller kan utgjøre forskjellen i en forhandling.

Innen norsk handelslitteratur danner forhandlingsteorien generelt og sakskoblingslitteraturen spesielt utgangspunkt for flere av analysene i Melchior og Sverdrups (2015) bok om interessekonflikter i norsk handelspolitikk. Forhandlinger av markedsadgang for fisk og sjømat innen ulike fora plasseres som en offensiv handelspolitisk interesse og studeres som en motsetning til defensive handelspolitiske interesser. Spesielt defensive landbruksinteresser behandles som en naturlig handelspolitisk motsetning til offensive fiskeriinteresser i internasjonale forhandlingsfora: «Hvordan kan man troverdig kreve frihandel for fisk mens man samtidig krever flere hundre prosent toll for landbruk?» (Melchior & Sverdrup, 2015, s. 25). Med utgangspunkt i at spesielt fisk og landbruk representerer interessemotsetninger analyseres sakskoblinger i norsk handelspolitikk, eller snarere fraværet av sakskoblingseffekter. Dette eksemplifiseres med både konkluderte forhandlinger og forhandlinger hvor sakskoblinger representerer potensiale for fremgang.

Når det gjelder konkluderte forhandlinger, finner Frøland (2015) at manglende sakskoblinger mellom fisk og landbruk har hindret full liberalisering av fiskerihandelen i forhandlinger om *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) og i forhandlingene om Det europeiske frihandelsforbundet (EFTA). Forhandlingsparter skal ha initiert sakskoblinger som Norge konsekvent har avvist med en strategi om å holde landbruk og fisk adskilt (Frøland, 2015). Gevinstene kunne, ifølge Frøland (2015), dermed ikke realiseres fullt ut, og resulterte i manglende frihandelsavtale for fisk og sjømat.

Rye (2015) vektlegger sakskoblingseffekter av andre politikkområder enn fisk og landbruk i sin analyse av EØS-forhandlingene. Hun finner at det forelå en sakskobling mellom ressursadgang og markedsadgang for fisk, initiert av EF, og avvist av Norge. Avvisningen skal forklare hvorfor EØS-avtalen ikke sikret norsk frihandel til EF/EUs indre marked (Rye, 2015, s. 181). Det samme argumentet går igjen også i islandsk handelslitteratur: de defensive

islandske fiskeriinteressene er blant de mest brukt forklaringene for hvorfor landet ikke har inngått EU-medlemskap (Ingebritsen, 1998; Thorhallsson, 2004; Bergmann, 2017) og i fraværet av EU-medlemskap – for hvorfor landet ikke har en frihandelsavtale med unionen (Gunnarsson, 1990; Thorhallsson, 2004).

Uavhengig av hvilke områder forfatterne legger til grunn for studier av saks koblingseffekter, finner studiene at unngåelse av saks kobling har vært en viktig linje i norsk og islandsk handelspolitikk. Strategien skal ha formet handelspolitiske avtaler og være blant forholdene som forklarer hvorfor det ikke er etablert frihandelsavtale for fisk og sjømat i flere handelsfora.

I tillegg til studiene som eksemplifiserer saks koblingseffekter med konkluderte forhandlinger, fokuserer noen studier i Melchior og Sverdrup (2015) på hvordan saks koblinger representerer potensiale for fremgang i handelsforhandlinger. Til tross for Ryes (2015) påpekning av det er forholdet mellom markeds- og ressursadgang som avgjorde EØS-avtalens natur på fiskerihandelsområdet, argumenterer Gaasland (2015) for at fisk og landbruk bør kobles i de syvårige kvoteforhandlingene med EU. Dette forklarer forfatteren med at Norge og EU har motsatte offensive og defensive handelsinteresser innen fiskeri- og landbruksnæringen. Ved å forfølge forhandlingsteoriens strategi for pareto-optimal avtaleinngåelse, mener han partene bør ofre og gi på motsatte områder for å muliggjøre en mer økonomisk gunstig avtalesituasjon enn den i dag. Gaaslands (2015) konklusjon sammenfaller i stor grad med den øvrige konklusjonen i Melchior og Sverdrups (2015) bidrag: at Norge i årene som kommer må forberede seg på å føre en mer samfunnsøkonomisk effektiv handelspolitikk der offensive næringsinteresser ivaretas, og hvor det stilles spørsmål ved framtidige landbrukspolitiske veivalg (Melchior & Sverdrup, 2015, s. 13).

Det forhandlingsteoretiske perspektivet til studien av handelspolitikk har sitt primære bruksområde og sin styrke i evnen til å predikere forhandlingsutfall, å analysere bakgrunnen for tidligere forhandlingsposisjoner, og å foreslå hvordan partene bør innrette seg for å få størst mulig gevinst i ulike forhandlingssituasjoner. Samtidig har det forhandlingsteoretiske perspektivet noen svakheter som alene gjør det lite egnet til studien av norsk og islandsk markedsadgang for fisk og sjømat til EU. For det første gjør perspektivets normative trekk og antakelser om forhandlingssituasjonen at handelspolitikken i liten grad kan studeres med en empirisk inngang. I den grad det er gjort i handelslitteraturen er det i kraft av retrospektive analyser, der antakelsene om handelspolitiske motsetningsforhold i liten grad problematiseres.

For det andre er tankegangen rundt sakskobling som forhandlingsstrategi først og fremst tilpasset studier av handelspolitiske fora som GATT og senere WTO, hvor det foreligger «single undertaking» - en klausul om at ingen avtaler godkjennes før alle saksområder er ferdigforhandlet. I forhandlinger der saksområder som hovedregel forhandles separat, som ved kvoteforhandlinger mellom EU og enkeltland som Norge og Island, er sakskoblingskonteksten styrt av andre forhold, og forhandlingsmakten mindre jevnt fordelt. For det tredje har forhandlerne i en reell forhandlingssituasjon som kvoteforhandlingene sannsynligvis flere begrensinger i myndighetsområde og informasjonstilgang enn hva forhandlingsteorien forutsetter. Det kan også være at de er styrt av andre interesser enn størst mulig gevinst til sitt land.

2.3.2 Institusjonelt perspektiv

Med det institusjonelle perspektivet på internasjonale handelspolitiske forhandlinger og handelsavtaler menes studiene som finner ulike forhold før og etter forhandlingene som det avgjørende for hvordan handelspolitikk utformes. Nøyaktig hvilke forhold dette innebærer varierer fra studie til studie, men fokuset er i stor grad på hvordan nasjonale og internasjonale institusjoner og aktørene som handler innenfor disse, påvirker preferansedannelser, utformingen og iverksettingen av handelspolitikk. Også innen dette perspektivet vektlegges som regel forklaringsfaktorer på både nasjonalt og internasjonalt analysenivå, og mange anvender Putnams (1988) rammeverk til å strukturere analysen. Der det forhandlingsteoretiske perspektivet bruker rammeverket til å trekke inn forhold som at handelsavtaler må være gunstig både for overnasjonale og nasjonale aktører, bruker det institusjonelle perspektivet teorien til å trekke inn betydningen av overnasjonale strukturer og aktører. I tillegg til ulik vektlegging av forklaringsforhold og anvendelse av Putnams (1988) rammeverk, skiller retningen seg fra forhandlingsteorien ved at studiene ikke tar utgangspunkt i rasjonelle antakelser, men heller er empirisk orientert i sin tilnærming til handelsforhandlinger og -avtaler. Studiene kjennetegnes av en induktiv snarere enn deduktiv slutningslogikk, og perspektivets styrke ligger i å kartlegge empiriske forhold og å forklare disse med utgangspunkt i et bredt spekter av teorier.

Langhelles (2014) bidrag om internasjonale handelsforhandlinger og innenrikspolitikk er blant studiene som kan plasseres innen et mer institusjonelt perspektiv på handelspolitikk. Med utgangspunkt i spørsmålet om hvorfor motstanden mot handelsliberalisering er så sterk på

mange områder, presenteres et mangfold av bidrag. Forfattere fra ulike fagretninger analyserer casestudier fra forskjellige land, forhandlingsfora og tider. Alle tar utgangspunkt i at handelspolitikken er grunnleggende «intermestic» - at den består av tett sammenvevde innenrikspolitiske og utenrikspolitiske forklaringsfaktorer som må forstås i sammenheng med hverandre (Langhelle, Rommetvedt & Farsund, 2014).

For å få grep om disse forklaringsfaktorene fokuserer studiene på fire analytiske dimensjoner: institusjoner, ideer, interesser og aktører. Disse studeres i utarbeidelsen av nasjonale forhandlingsposisjoner på den ene siden og ses i sammenheng med de internasjonale forhandlingene på den andre siden. Forfatterne forstår både de formelle og de uformelle strukturene som setter rammene for utformingen og utøvelsen av handelspolitikk. Institusjonene forstås både som de institusjonaliserte reglene, rutinene og normene som regulerer handelspolitiske prosesser, og som den strukturelle konteksten som ulike aktører forfekter sine interesser og ideer innen (Langhelle et al. 2014). Med *ideer* mener forfatterne virkelighetsforståelser men også verdier og normer forbundet med hvordan verden burde være. Ideene kan komme til uttrykk som spesifikke ideologier med konkrete mål eller som generelle tenkemåter (Langhelle et al. 2014). Når det kommer til *interesser*, mener forfatterne ulike aktørers økonomiske og materielle interesser, men med vekt på forskjellige lands nasjonale interesser og følgene av disse for landets syn på internasjonal handel. Med den siste analytiske dimensjonen, *aktører*, viser forfatterne til de som representerer, fortolker og promoterer sine interesser og ideer i den handelspolitiske beslutningstakingsprosessen (Langhelle et al. 2014). Det aktuelle settet med aktører er gjerne ulikt på internasjonalt og nasjonalt nivå.

Blant bidragene i Langhelle (2014) tar Daugbjerg (2014) for seg hva som forklarer EUs handelspolitiske strategi med utgangspunkt de overnevnte dimensjonene. Blant institusjonene og aktørene som i dag utgjør EUs struktur peker forfatteren ut Kommisjonen, Europarlamentet og Rådet for Den europeiske union som de viktigste for EUs handelspolitikk. Rådet representerer medlemslandenes handelsinteresser og anses som prinsipalen i handelspolitiske forhandlinger og beslutningstakingsprosesser. Her er det en debatt om Rådet klarer å kontrollere agenten, Kommisjonen, som skal forfølge EUs overordnede handelspolitiske interesser (Daugbjerg, 2014). Elsig (2007) hevder at Kommisjonens makt til å sette saker på agendaen, sammen med store forskjeller i medlemslands handelsinteresser, gjør institusjonen til den viktigste i utformingen av EUs handelspolitikk. Handelspolitikkenes innhold og mål blir dermed

et produkt av overordnede EU-interesser. Andre peker derimot på at Rådet velger handelskommisjonær, setter sammen forhandlingsdelegasjoner, og instruerer Kommisjonen (Dür, 2012), og at medlemslandenes interesser derfor er viktigst for EUs handelspolitikk. Blant betydningsfulle ideer viser Daugbjerg (2014) til at EUs tanker om markedsintegrasjon er bestemt av tap eller suksess i foregående handelssituasjoner og -forhandlinger. I undersøkelsen av hvordan interesser påvirker handelspolitikken, finner forfatteren at handelsposisjonen har blitt påvirket av defensive interesser på landbruksområdet; av hensyn til den begrensede konkurransedyktigheten til unionens bønder har EU vært tilbakeholden i handelsliberaliseringen. Med liberaliserende tendenser i øvrige handelsfora har unionen de senere årene fjernet mange handelshindrende tiltak for landbrukshandelen (Daugbjerg, 2014).

I analysen av institusjoners, ideers, interessers, og aktørers betydning for EUs handelspolitikk finner Daugbjerg (2014) samlet at forholdene har oppmuntret noen handelspolitiske veivalg og hindret andre. Produktet er komplekse politiske prosesser og forhandlingsprosesser som har formet en handelspolitisk strategi der liberalisering og proteksjonisme balanseres. Funnene som ledet fram til dette har forfatteren kommet frem til ved å fokusere spesielt på forholdene i forkant av handelsforhandlingene, og ved å bruke et løst teoretisk rammeverk i form av de analytiske dimensjonene og noen linjer til tidligere teori. Dette muliggjorde en empirisk orientert tilnærming til undersøkelsen av forholdene som former EUs handelspolitikk.

Innen handelslitteraturen som tar for seg forholdene som forklarer norsk handelspolitisk posisjon kan Farsund og Langhelle (2015) plasseres innen et mer institusjonelt perspektiv. Forfatterne studerer norsk handelspolitikk etter 1995 med to analysenivåer. De starter med det nasjonale analysenivået og vurderer betydningen av den sektorbaserte fiskeri- og landbrukspolitikken for utformingen av handelspolitiske posisjoner. Forfatterne argumenterer for at handelspolitikken i størst grad påvirkes av landbrukspolitikken, og forklarer dette med tett samspill mellom aktørene og institusjonene i sektoren. For landbrukssidens del leveres ideer som den om jordbrukets eksepsjonalisme til landbruksdepartementet gjennom et korporativt forhandlingssystem. Derfra forsøker så et klientorientert Landbruksdepartement å påvirke handelspolitikken i landbrukets favør (Farsund & Langhelle, 2015). At fiskeri- og havbrukssektoren ikke har oppnådd en tilsvarende tett kontakt med myndighetsapparatet, er blant forholdene forfatterne viser til for å forklare sektorens relativt mindre påvirkning på handelspolitikken.

Fra nasjonal sektorpolitikk sin betydning for handelspolitikken analyserer Farsund og Langhelle (2015) videre hvordan handelspolitikken tilpasses i møtet med institusjonelle trekk og deltakerlands interesser i handelspolitiske fora. Her finner de at den handelspolitiske posisjonen er bestemt av potensialet for synergiskapende koblinger i de handelspolitiske foraene. I EU-forhandlinger mener forfatterne den norske posisjonen er påvirket av en synergiskapende kobling mellom tollfrie kvoter for fisk og EØS-midler. Fisk og landbruk finner de derimot at er holdt separat fra EØS-forhandlingenes tid, og forklares av fravær av eksternt press på koblingen og manglende norsk vilje til kobling. Forfatterne peker også på at handelsposisjonen overfor EU er bestemt av samordningen av handelspolitikken i regjering, forvaltning og Storting. De påpeker at det hovedsakelig er politisk konsensus rundt norsk handelspolitikk, og at partipolitikken kun får betydning i betente saker (Farsund & Langhelle, 2015). Forvaltningen mener de har betydning i kraft av at det er varierende preferanser sektordepartement imellom, spesielt mellom landbruks- og matdepartementet på den ene siden og nærings- og fiskeridepartementet på den andre. Hvem som får gjennomslag for sine preferanser vil derfor forme handelspolitikken, og avgjøres ifølge forfatterne av koordineringen mellom departementene (Farsund & Langhelle, 2015).

Som de ulike bidragene illustrerer, har den institusjonelle tilnærmingen til studien av handelspolitikk sin styrke i et teoretisk mangfold og liten grad av forutinntatte antakelser. Dette gjør perspektivet godt egnet til empirisk orientert analyse av forholdene som ligger bak handelspolitikk, forhandlinger og beslutningstaking. Spesielt er perspektivet egnet til å analysere politiske prosesser forut for og etter forhandlingssituasjonen. Samtidig har den institusjonelle tilnærmingen en svakhet i at det fremdeles er de proteksjonistiske interessene og institusjonene som vies mest oppmerksomhet. Selv om flere av studiene etterstreber en ikke-normativ tilnærming tar de gjerne et normativt utgangspunkt ved å betrakte frihandel som den naturlige handelsrelasjonen. I likhet med teoriene som henter forklaringsforhold utelukkende fra nasjonalt analysenivå, får perspektivet en skjev vektlegging av proteksjonistiske aktører og strukturer, ettersom disse anses som de viktigste elementene når frihandel ikke er tilstede. Innen norsk handelslitteratur kommer skjevheten til uttrykk i at landbrukets innflytelse på handelspolitikken er godt dokumentert (Espeli, 1992; Langhelle, 2001; Veggeland, 2004; Farsund, 2014), imens betydningen av frihandelsorienterte interesser, som den offensive delen av fiskerinæringen, i liten grad er studert. Dette illustrerer også en annen svakhet ved dette perspektivet: fokuset er gjerne på institusjonenes begrensende effekt imens muliggjørende forhold sjeldnere tas i betraktning.

2.4 Norsk og islandsk markedsadgang: teoretisk rammeverk

I litteraturgjennomgangen har det blitt presentert et utvalgt teoretiske innganger som det er viktig å ha innsikt i når norsk og islandsk handelspolitikk overfor EU skal kartlegges og forklares. I tråd med Viks (2000) handelsteoretiske inngang ble det merkantilistiske og det liberale synet på internasjonal handel og på hva som skaper velstand plassert som utgangspunktet for internasjonal handelsteori. Fra den normative merkantilisme-liberalismebatten ble linjene trukket til nyere handelsteori og skillet i hvorvidt studiene henter forklaringsfaktorer fra systemnivå, nasjonalt analysenivå eller begge analysenivå. Underveis ble det pekt på svakheter ved å ta utgangspunkt i handelsteorier med forklaringer utelukkende på systemnivå eller nasjonalt analysenivå. Teoriene som henter forklaringsfaktorer fra begge analysenivå og ser de i sammenheng er de mest relevante i studien av markedsadgang for fisk og sjømat til EU, ettersom det kreves innsikt i nasjonale så vel som internasjonale politiske prosesser og forhold. Litteraturgjennomgangen ble konkludert med en gjennomgang av studier av internasjonale handelsforhandlinger og avtaler. Her ble det argumentert for at studiene varierer ut ifra om de vektlegger forhold før og etter, eller under handelsforhandlingene, og studiene ble inndelt i to grove perspektiver med hver sine fokus, slutningslogikker, styrker og svakheter.

Motivert av både styrker og svakheter ved handelsteorien bygger denne oppgaven på et teoretisk rammeverk som trekker på flere av elementene som har vært presentert i litteraturgjennomgangen. Målet er at studien skal kunne plasseres innen handelslitteraturen som et bidrag som i så stor grad som mulig er frigjort fra eksisterende antakelser og et normativt utgangspunkt. For å sørge for dette bygger oppgavens teoretiske inngang på det institusjonelle perspektivet på handelsforhandlinger og -avtaler, og nærmere bestemt Langhelle et al. (2014) sine analytiske dimensjoner «ideer», «interesser», «institusjoner» og «aktører». Dimensjonene er spisset til «handelsinteresser», «ideer om internasjonal handel» og «institusjoner og aktører». Innenfor disse tre rammene undersøkes alternative forklaringer for hva som former norsk og islandsk handelspolitikk, herunder både nasjonale og overnasjonale faktorer. Underveis undersøkes tidligere identifiserte forhold som defensive landbruks- og ressursinteresser (Melchior & Sverdrup, 2015; Frøland, 2015; Rye, 2015; Gunnarsson, 1990; Thorhallsson, 2004) og fiskerisektorens perifere forhold til myndighetsstrukturer (Farsund & Langhelle,

2015). Med åpenhet overfor empirien, som følger av studiens pragmatiske og abduktive utgangspunkt, forsøkes det samtidig å identifisere forklaringsfaktorer som ikke er undersøkt tidligere.

Den teoretiske inngangen skal gjøre denne studien godt rustet til å kartlegge grunnlaget for og utviklingen i norsk og islandsk avtaleverk og handelspolitisk strategi overfor EU på sjømatområdet, samt å identifisere faktorene som kan forklare landenes handelspolitiske veivalg. Fra å ha definert oppgavens teoretiske rammeverk og å ha plassert den innen handelslitteraturen, flyttes fokuset videre til de metodiske avveiningene studien hviler på, blant annet for å avklare forholdet mellom det teoretiske rammeverket og empirien.

3.0 Metode

Hensikten med dette kapitlet er å redegjøre for de metodologiske, metodiske og designmessige valgene som er tatt i denne masteroppgaven, og å diskutere de styrker og svakheter som følger av valgene. Dette skal klargjøre bakgrunnen for hvilke data som analyseres, forklare hvordan analysen er stilt opp og hvorfor, og bidra til at studien forløper transparent. Kapitlet åpner med en redegjørelse for problemstillingens pragmatiske natur, verdenssynet og vitenskapssynet som følger av denne. Deretter drøftes bruken av dokumentstudier og semistrukturerte eliteintervjuer. Avslutningsvis begrunnes og problematiseres valget av komparativ casestudie, med begrensninger i tid, rom og antall caser, og det redegjøres for designets implikasjoner for analysestrukturen.

3.1 Metodologi

Med metodologi menes synet på hvordan man kan oppnå kunnskap (Moses & Knutsen, 2012, s. 4). Dette er et spørsmål om hvilke metoder som er best egnet til å produsere kunnskapen en studie er ute etter, og hviler på forskerens syn på verden og vitenskap – kjent som henholdsvis ontologi og epistemologi. I denne studien dreier dette seg om hvordan det best kan oppnås kunnskap om organiseringen av norsk og islandsk markedsadgang for fisk og sjømat til EU og om forholdene som kan forklare landenes handelspolitikk. Valget av metodologi, ontologi og

epistemologi avgjør hvordan norsk og islandsk handelspolitisk posisjon skal betraktes, hvilke forklaringsforhold som er viktige, og hvordan kunnskap om forholdene kan innhentes og tolkes.

Når det gjelder valg av metodologi har konstruktivismen og naturalismen tradisjonelt vært de to dominerende metodologiske paradigmen innen samfunnsvitenskapen (Creswell & Plano Clark, 2007), og kan betraktes som ytterpunktene på et kontinuum. Naturalismen anerkjenner at det finnes en objektiv virkelighet med mønstre og fenomener som kan observeres og beskrives objektivt av uavhengige forskere (Moses & Knutsen, 2012). Konstruktivismen representerer en kritikk og motpol mot naturalismen, og er basert på en ontologi der fenomenene og mønstrene som studeres antas å avhenge av konteksten og forskeren som studerer dette (Moses & Knutsen 2012). Kanskje fordi de to paradigmen utgjør vitenskapsfilosofiske ytterpunkter er ingen av posisjonene et godt utgangspunkt for studien av norsk og islandsk markedsadgang til EU. Det er hverken snakk om en rent naturvitenskapelig inspirert studie av handelspolitikkens mekanismer og mønstre, eller en studie av forhandleres virkelighetsforståelser og ideer.

Posisjonen kjent som «pragmatismen», kan plasseres mellom naturalismen og konstruktivismen på et vitenskapsfilosofisk kontinuum. I denne posisjonen er fokuset først og fremst på fenomenet det forskes på, og på forskningens konsekvenser (Feilzer, 2010, s. 7-9). Pragmatismen har på den ene siden en ontologi som anerkjenner at det eksisterer en virkelighet med mønstre og fenomener som er åpne og tilgjengelige for forskeren (Feilzer, 2010). Samtidig anses virkeligheten å bestå av flere elementer eller lag, der noen er subjektive imens andre er objektive (Feilzer, 2010). Pragmatismens syn på hva som er kunnskap omfatter dermed både de objektive og de subjektive elementene som virkeligheten består av. For å få fatt i denne kunnskapen er pragmatismen grunnleggende eklektisk – de metodene som til enhver tid er mest hensiktsmessige er de som bør benyttes, og gjerne med en triangulering mellom ulike metoder.

Studien av norsk og islandsk markedsadgang til EU tar utgangspunkt i den pragmatiske vitenskapsfilosofien. I tråd med pragmatismens verdens- og vitenskapssyn betraktes organiseringen av norsk og islandsk handelspolitisk posisjon som formet av ulike lag av forhold. Noen lag kan være relativt statiske og studeres objektivt, som avtaleverk og formelle organisasjons- og myndighetsstrukturer. Andre lag kan være sosialt og kontekstuellet betinget og avhenge av fortellerens virkelighetsforståelse og av hvordan historien fortolkes. I praksis kan forhold som opplevelse av handlingsrom, forhandlingsmotparter og berørte interessers oppfatning av deres påvirkningsmuligheter, beskrives som mer sosialt konstruerte lag. Ved å

anse de ulike lagene som likeverdig kunnskap er fokuset først og fremst på å analysere forholdene som til enhver tid virker betydningsfulle, med den tankegangen og de metodene som er mest hensiktsmessige (Feilzer, 2010). Før det greies ut om metodene som er brukt til å hente inn data om disse forholdene, avklares forholdet som legges til grunn mellom teori og empiriske data i denne oppgaven.

3.1.1 Abduktiv tilnærming

Pragmatismen definerer studiens metodologi, virkelighets- og vitenskapssyn, men legger i utgangspunktet ikke føringene for forholdet mellom dataene som genereres og det teoretiske landskapet studien befinner seg i. Som det ble argumentert for i litteraturgjennomgangen, er studiene av handelsforhandlinger og -avtaler dominert av henholdsvis en deduktiv og induktiv tilnærming til forholdet mellom teori og empiri. I studien av norsk og islandsk markedsadgang til EU vil det være hensiktsmessig å unngå en overdrevet induktiv tilnærming på den ene siden, og en forutinntatt deduktiv tilnærming på den ene siden. Som Tavory & Timmermans (2014) påpeker, er faren med den induktive logikken at den kan fostre studier som i hovedsak er deskriptive, der detaljerte gjengivelser av empirien bare knyttes til korte utdrag av teorien på feltet. Dette gir studier med store datamengder men et tynt grunnlag for generalisering (Tavory & Timmermans, 2014). På den andre siden er det fallgruver også ved en overdrevet deduktiv tilnærming; de teoretiske antakelsene kan lede datainnsamlingen til å plassere observasjoner i forutbestemte bokser og medføre at interessante funn overses (Tavory & Timmermans, 2014). I litteraturen om handelsforhandlinger har disse fallgruvene kommet til uttrykk i manglende problematisering av interessekonflikter, en skjev vektlegging av proteksjonistiske interesser, og at få studier kartlegger betydningen av eksportørinteresser og muliggjørende institusjonelle forhold.

Av denne grunn vil forholdet mellom datainnsamlingen og den eksisterende teorien i denne studien styres av det som omtales som «abduktiv analyse» (Tavory & Timmermans, 2014, s. 5). Dette er en slutningslogikk og et verktøy for å navigere en studie mot empirisk baserte generaliseringer. Selv om den abduktive tilnærmingen ikke er gitt av den pragmatiske metodologien, så har de to posisjonene tette forbindelser og det samme målet om å forklare fenomenet som studeres. Logikken i abduktiv analyse er å ta utgangspunkt i et gitt resultat og et sett eksisterende forklaringer – i dette tilfellet norsk og islandsk markedsadgang for fisk og

sjømat til EU, og den gjennomgåtte handelsteorien og studiene av handelsforhandlinger og -avtaler. Derfra skal studien kontinuerlig bevege seg mellom å kartlegge empiriske forhold og å sjekke disse opp imot eksisterende teori. Prosessen krever innsikt i et bredt spekter av teorier på den ene siden og åpenhet og kreativitet overfor dataene som dukker opp på den andre siden, slik at oppmerksomheten kan rettes spesielt mot funn som ikke passer inn i eksisterende forklaringer. Når slike funn dukker opp er det ifølge den abduktive prosessen ikke tilstrekkelig å følge falsifiseringsprinsippet – nye hypoteser må genereres og testes med mer data, da målet til enhver tid er å forklare fenomenet som undersøkes (Tavory & Timmermans, 2014).

I studien av norsk og islandsk markedsadgang til EU har den abduktive prosessen i stor grad styrt datainnsamlingen. Tilnærmingen gjorde det naturlig å se mot tidligere studier av handelsforhandlinger og -posisjoner for å definere forholdene som datainnsamlingen burde starte med. Langhelles (2014) antakelser om at institusjoner, interesser, ideer og aktører på både nasjonalt og internasjonalt nivå påvirker lands handelspolitiske posisjon, definerte derfor den overordnede tankegangen i datainnsamlingens startfase. Fordi mange studier mer spesifikt har pekt mot betydningen av forhandleres interesser og handlinger (Spangolo, 1996; Bagwell & Steiger, 1999; Horstman, Markusen & Robles, 2000; Frøland, 2015; Rye, 2015; Gaasland, 2015), var det naturlig å starte med å samle inn data om norske og islandske aktører som direkte eller indirekte har deltatt i kvoteforhandlinger med EU. Derfra ble datainnsamlingen styrt etter betydningsfulle forhold som ikke har blitt behandlet i tidligere studier, slik som betydningen av eksportorienterte aktører, samtidig som tidligere forklaringer ble undersøkt.

3.2 Dokumentstudier og intervjuer

Dokumentstudier og semistrukturerte eliteintervjuer er de metodiske verktøyene som er brukt i studien av norsk og islandsk markedsadgang for fisk og sjømat til EU. De metodiske valgene følger av naturen til fenomenet som skal forklares og metodologien som ligger til grunn for problemstillingen. Med utgangspunkt i Langhelles (2014) analytiske dimensjoner innebærer dette å utforske forhold som relevante institusjonelle strukturer, aktørers interesser og ideer om internasjonal handel – og dette både på nasjonalt og overnasjonalt nivå. I tråd med den pragmatiske metodologiske posisjonen kan noen av forholdene studeres objektivt, mens andre elementer er sosialt betingete og varierer med fortelleren, konteksten og fortolkningen. Fordi

det kreves metoder som kan fange opp samtlige lag av kunnskap, har det metodiske valget falt på en triangulering mellom dokumentstudier og semistrukturerte eliteintervjuer.

Dokumentstudier

Dokumentstudier er en teknikk for kvalitativ datagenerering der dokumenter som hovedsakelig er produsert for å tjene andre formål enn forskning brukes til å generere empiriske data (Tjora, 2012). Metoden gir informasjon om et fenomen, i dette tilfellet handelspolitiske forhold, som er fra bestemte tidspunkt og kontekster, og som ofte er laget for spesifikke lesere. Dokumentstudiene gir en historisk følsomhet (Tjora, 2012) som intervjuene ikke har; i motsetning til intervjuene gir ikke dokumentene informasjon fra tidspunkt som informantene selv har valgt. Ved å trekke inn informasjon fra flere tidspunkt og å se disse i sammenheng kan nåtidige handelspolitiske posisjoner studeres som produkt av historisk utvikling, i tillegg til å kontrollere informasjonen slik den formidles av de som intervjues.

Dokumentstudiene er brukt til å innhente data om mer formelle, uavhengige lag av forhold som kan ha formet norsk og islandsk handelspolitisk posisjon, slik som handelspolitiske strategier uttrykt i regjeringsplattformer og WTOs «Trade policy reviews», avtaleverket som styrer handelsforholdet mellom landene og EU og de formelle resultatene fra ulike kvoteforhandlingsrunder. Fordi islandske stortingsmeldinger viste seg å være utilgjengelig ble dataene om den islandske handelspolitikken basert på myndighetsrapporter i WTOs «Trade policy reviews», sekundærkilder og et epostintervju med ansatte i det islandske utenriksdepartementet. For å få data om relevant avtaleverk, var det nødvendig å studere både handelsavtaler fra tiden før EØS-avtalen, dokumenter fra EØS-avtalens inngåelse, og nyere avtaletillegg til EØS-avtalen. Herunder har norsk fiskebrev fra 1973, islandsk handelsavtale av 1973, og dokumenter fra EØS-avtalens inngåelse, gitt innsikt i utviklingstrekk i handelsrelasjoner og forhandlingsklima.

Semistrukturerte eliteintervjuer

I tillegg til dokumentstudiene er semistrukturerte eliteintervjuer benyttet til å generere data til studien av norsk og islandsk markedsadgang for fisk og sjømat til EU. Semistrukturerte

intervjuer er forskningsintervjuer der målet er å få den som intervjues til å beskrive sin opplevelse av et fenomen (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 156). Eliteaspektet kommer av at de som ble intervjuet var eksperter på sine felt, og kan sies å ha relativt innflytelsesrike posisjoner. I denne studien var semistrukturerte intervjuer særlig relevant for å hente inn data for de sosiale betingete og kontekstavhengige forholdene som kunne tenkes å forme landenes handelspolitiske posisjon. I utgangspunktet var dette forhold som forhandlers virkelighetsforståelser, ulike aktørers oppfatning av handlingsrom og stemninger mellom partene ved forhandlingsbordet. Metoden viste seg også nyttig etterhvert som den abduktive tilnærmingen ledet datainnsamlingen til eksportorienterte aktørers opplevelse av handelspolitikken og sine påvirkningsmuligheter.

Intervjuvirksomheten omfattet til slutt sju intervjuer av ulike slag: fire formelle semistrukturerte eliteintervjuer, to uformelle intervjuer og ett epostintervju. En oversikt over informantene er vedlagt i appendiksen. De uformelle intervjuene ble gjort i studiens startfase, det første med en norsk forsker med handelspolitikk som interessefelt, og det andre med en ansatt ved Norges EU-delegasjon til Brussel. Hensikten med det førstnevnte var å få inspirasjon til hvor de interessante dataene kunne befinne seg, og for sistnevnte, å samle inn kontaktinformasjon til relevante aktører. Epostintervjuet er det nevnte intervjuet med to ansatte ved det islandske utenriksdepartementet, og hadde til hensikt å avklare offisiell islandsk politikk og å følge opp informasjon fra intervjuet i Brussel. Av de formelle intervjuene var ett med en norsk ansatt i Nærings- og fiskeridepartementet, ett med en ansatt ved den islandske EU-delegasjonen i Brussel, ett telefonintervju med en ansatt i Sjømat Norge og ett intervju via skype med to ansatte i den islandske interesseorganisasjonen Fisheries Iceland. Dette var de viktigste intervjuene: ved å komme «under huden» på disse aktørene var målet å utfordre forholdene som tidligere studier har tatt for gitt, slik som tanker om naturlige interessemotsetninger, og om hvilke interesser og påvirkningskanaler som er viktige i utformingen av nasjonale handelsposisjoner.

Det er imidlertid viktig å påpeke visse utfordringer ved semistrukturerte eliteintervjuer som tidvis gjorde seg gjeldende i denne studien. For å få innsikt i den intervjuedes virkelighetsforståelse kreves det fortrolighet med den som intervjues, samt en intervjuguide som er åpen for endringer og omformuleringer underveis. Eliteaspektet gjør rekrutteringsprosessen mer krevende, og når avtalene er sikret stilles høyere krav til intervjuerens forhåndskunnskap og fleksibilitet for å oppnå intervjuobjektets respekt. I tillegg

krever slike intervju mye av intervjueren for å ta intervjuet forbi det som gjerne er ferdig forberedte innlegg med synspunkt formidlet slik intervjuobjektet ønsker de fortalt (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 176).

For å møte utfordringene tilknyttet rekruttering har snøballmetoden - å bruke allerede rekrutterte personer til å rekruttere nye (Tjora, 2012, s. 130) – vist seg relativt suksessfull. Prosessen har riktignok vært tidkrevende, og datamengden er begrenset. Metoden kan også begrense variasjonen i utvalget, og eventuell konsistens i svarene til informanter med forbindelser er derfor behandlet kritisk. Fordi informasjonen om et lands forhandlingsstrategi kan være sensitiv, spesielt tatt i betraktning at Norge og Island er konkurrenter i sjømathandelen, ble det besluttet at intervjuene med den norske forhandleren og den islandske EU-diplomaten måtte foregå ansikt til ansikt, helst i miljøer som informantene følte seg komfortable. For å tilrettelegge for fortrolighet foregikk derfor intervjuet med den norske forhandleren i Nærings- og fiskeridepartementet i Oslo, mens intervjuet med den islandske EU-diplomaten foregikk ved den islandske ambassaden i Brussel. For ytterligere å hindre at informasjon skulle utelukkes eller omformuleres ble det besluttet å anonymisere alle informanter.

Som tenkt på forhånd hadde alle informanter forberedt seg til intervjuene og fortalte det som framstod som gjennomtenkte, og for byråkratenes del, «politisk korrekte» historier. På den ene siden veide dette langt på vei opp det asymmetriske maktforholdet som vanligvis er i forskerens favør i en slik intervjusituasjon (Kvale & Brinkmann, 2015), men viktigst, så representerte historiene en validitetstrussel. For å komme forbi historiene fikk informantene først fortelle seg ferdig, med få innvendinger og regelmessige bekreftelser fra min side. Underveis ble stemningen mer avslappet, og åpnet sakte men sikkert for at det «virkelige» intervjuet kunne begynne. Intervjuguiden ble i liten grad fulgt; det viktigste var å lodde stemningen for når mer kontroversielle spørsmål kunne stilles. Ved å vike fra intervjuguiden sørget jeg, mer eller mindre bevisst, for å stille spørsmålene om de mer kontroversielle områdene som handelspolitiske interessemotsetninger, flere ganger og på forskjellige måter. Siden ble også svarene sammenlignet på tvers av intervjuer og med informasjonen i dokumenter og fra tidligere studier. For store avvik fra intervjuguiden kunne representert en annen validitetstrussel ved å gi andre svar enn de problemstillingen spør etter. Erfaringen med denne strategien er derimot at den, noe famling til tross, bidro til å oppnå fortrolighet med informantene og en grad av refleksjon og ærlighet som styrker studiens validitet.

3.2.1 Analysen av dokument- og intervjudataene

Rådataene, slik de ble hentet ut fra dokumenter og intervjuer, har blitt gjort til gjenstand for flere faser av analyse før de resulterte i forklaringsfaktorene som presenteres i oppgavens kapittel 6.0. For dokumentenes del ble informasjon om avtaleverk og landenes handelspolitiske strategier fra både primær- og sekundærkilder samlet og inndelt i kategorier som beskrev aspekter ved forholdene på et mer overordnet nivå. For avtaleverket om norsk og islandsk markedsadgang til EU var prosessen ukomplisert; primærkildene ble delt inn i de som omhandlet relevante handelsavtaler fra tiden før EØS-avtalen, de som dreide seg om EØS-avtalen og de som sa noe om utviklingstrekk i avtaleverket etter EØS-avtalen. Derfra ble tollsatser og betingelser slik de kom til uttrykk i primærkildene sammenlignet med betydningen avtalene er gitt av blant annet av Frøland (2015), Rye (2015) og Thorhallsson (2004), og tidvis med måten avtalene ble omtalt i intervjuer. Når det gjelder dokumentdataene som kunne beskrive landenes handelspolitikk, måtte en nøyer analyse til. Her startet jeg med WTOs «Trade policy reviews», som sa noe om hvordan landenes handelspolitikk på sjømatområdet ble oppfattet fra en internasjonal handelsorganisasjons ståsted. Dette ble så undersøkt opp imot hvordan myndighetene selv beskriver sin handelspolitikk, slik det kommer til uttrykk i regjeringsplattformer og fra departementenes hold. Sluttresultatet ble gitt merkelappen «atskillelsesstrategier», med ulike unntak.

Hva gjelder rådataene fra de semistrukturerte eliteintervjuene, ble disse gitt fargekoder under transkripsjonen for å symbolisere tematisk tilhørighet. Temaene varierte fra intervju til intervju, men de fleste informanter uttalte seg om temaer som «interessemotsetninger i handelspolitikken», «handlingsrom og påvirkningsmuligheter», «tanker om forhandlingsmotpart». Hvordan de ulike informantene snakket om de forskjellige temaene ble så sammenlignet og sett opp imot litteraturen. I tilfellene der informantene omtalte faktorer av betydning som ikke tidligere har vært undersøkt, ble disse i tråd med den abduktive tilnærmingen, gitt en egen farge og undersøkt i påfølgende intervjuer der det var mulig. Jeg markerte også spesielt tematikk som noen informanter tok opp men som andre informanter synes å unngå, som koblingen av ulike interesseområder. Fargekodingen og sammenligningen med informasjonen fra øvrige informanter, dokumenter og eksisterende litteratur gjorde det etter hvert mulig å bygge mer overordnede forklaringsfaktorer for noen av dataene. Dette er

faktorer som skal kunne løsrives fra den norske og den islandske casen, og brukes for å forklare handelspolitiske veivalg i andre caser.

Med det er det redegjort for de metodiske verktøyene som er benyttet i denne studien, det er beskrevet hvordan dataene er analysert, og studiens pragmatiske metodologi og abduktive tilnærming er presentert. I det påfølgende delkapittelet redegjøres det for det designmessige valget om å studere norsk og islandsk handelspolitikk med en komparativ casestudie. Valg av caser med begrensninger i tid og rom drøftes, studiens komparative element begrunnes, og det redegjøres for analysenes oppsett, og studiens grunnlag for å foreslå forklaringsfaktorer av relevans utover de to casene som analyseres.

3.3 Komparativ casestudie

3.3.1 Casestudien

Det designmessige valget av en casestudie ble tatt på bakgrunn av naturen til det som skal forklares i denne masteroppgaven. Det som skal forklares er to lands markedsadgang for fisk og sjømat til EUs indre marked, herunder avtaleverkene og de handelspolitiske strategiene som foreligger, samt de faktorene som kan forklare hvorfor norsk og islandsk handelspolitikk er innrettet som den er. Yin (2017) argumenterer for at casestudien er et hensiktsmessig design i tilfeller der forskningsspørsmålet stiller spørsmål om «hvordan»- og «hvorfor»-forhold, når forskeren ikke kan kontrollere handlingene som studeres, og når studiens fokus er på fenomener fra samtiden framfor rent historiske fenomener (Yin, 2017). Samtlige forhold er tilstede i studien av markedsadgang for fisk og sjømat til EU. Det er et spørsmål om *hvordan* den handelspolitiske posisjonen er organisert, med et *hvorfor*-element i form av hva som forklarer landenes handelspolitiske veivalg. Videre har landenes sjømathandel med EU hatt sin kjente form siden inngåelsen av EØS-avtalen i 1994. Selv om noen linjer må trekkes hit og også lengre tilbake i tid, er fokuset på norsk og islandsk handelsposisjon slik de foreligger overfor EU i dag. Dette definerer casestudiens avgrensning i tid, og understreker at det er snakk om et fenomen som ikke utelukkende ligger tilbake i tid.

3.3.2 Det komparative elementet

Når det gjelder casestudiens avgrensning i rom, er det lagt opp til en komparativ casestudie der norsk og islandsk handelspolitisk posisjon sammenlignes. Komparative casedesign kan ta mange ulike former, og tjene forskjellige hensikter ut ifra hvilken metodologi som styrer forskningen (Moses & Knutsen, 2012). Denne komparative casestudien har elementer fra Lijpharts (1971) «deviant case studies» men også hans «hypothesis generating case studies». I utgangspunktet er det snakk om to caser som er valgt på grunn av at de er avvikende; internasjonale utviklingstrekk så vel som eksisterende handelslitteratur skulle tilsi at Norge og Island hadde frihandelsavtale med EU, men i realiteten har begge land handelspolitiske posisjoner der mange sjømatprodukter fremdeles er underlagt toll. Slik sett er målet, i tillegg til å forstå de to casene, å utfordre etablert teori og å foreslå forbedrete versjoner av allerede foreslåtte forklaringsfaktorer (Lijphart, 1971). I tillegg hentes aspekter ved Lijpharts (1971) hypotesegenererende casestudier inn; gjennom en abduktiv tilnærming og pragmatisk åpenhet overfor empirien er målet med casestudiene og sammenligningen også å foreslå forklaringsfaktorer som ikke tidligere er undersøkt.

Et to-land-design har flere fordeler sammenlignet med en tilsvarende studie av kun Norge eller Island. For det første vil et to-land-design åpne for økt innsikt i de landspesifikke og kontekstavhengige faktorene som kan forklare landenes handelspolitiske veivalg. Til tross for at Island og Norge tilsynelatende har liknende handelsposisjoner vil det være interessant å kartlegge posisjonene grundig, og å vurdere om potensielle forklaringsfaktorer er tilstede i begge land eller ikke og eventuelt hvorfor/hvorfor ikke. For det andre styrker sammenlikningen studiens evne til å utfordre etablerte sannheter om handelspolitiske interesser og motsetninger. To land betyr mer data, som igjen styrker studiens potensiale for å foreslå forklaringsfaktorer som kan ha relevans utover de to casene. Studiens utvalg er begrenset og funn må behandles kritisk, men med det mål for øyet å utvikle forklaringsforhold for et lands handelspolitikk som kan testes på andre caser der handelspolitikken er innrettet mindre samfunnsøkonomisk gunstig enn hva som skulle forventes ut ifra handelsteorien.

3.3.3 Den caseorienterte analysen

Valget om å studere norsk og islandsk markedsadgang til EU som en komparativ casestudie legger visse føringer for oppgavens analysedel. I komparative casestudier er det et grunnleggende spørsmål hvordan de enkelte casestudiene helhet kan ivaretas samtidig som det

greies ut for betydningen av de enkelte variablene (Yin, 2017). Til dette formålet trekker ulike forfattere frem forskjellige analysestrukturer, med varierende fremgangsmåter og mål. Valgene som er tatt rundt analysens struktur i denne oppgaven følger av Charles Ragins (1987) inndeling i en variabelorientert og en caseorientert analyseteknikk.

Det Ragin (1987) omtaler som en «variabelorientert tilnærming» er en analyseteknikk der de ulike casene betraktes som stillbilder av hvordan et sett variabler virker. For den enkelte case brukes tidligere teori og hypoteser til å identifisere et sett variabler og forholdet mellom disse, samt et sett konkurrerende forklaringer. Deretter hentes empiriske data for å teste gyldigheten til hver variabel opp imot konkurrerende forklaringer (Ragin, 2017, s. 56). Analysen er organisert ut ifra variablene fremfor casene, og målet er å bygge forklaringer om casenes strukturelle prosesser som kan være generaliserbare til andre caser (Ragin, 2017, s. 54)

Den grunnleggende ideen i det Ragin (1987) omtaler som «den caseorienterte tilnærmingen» er at en case må forstås som et helhetlig fenomen, en kontekst satt sammen av alle de ulike komponentene som casen består av. Effekten av de ulike variablene bør derfor ikke studeres isolert, men må forstås innenfor konteksten og de historiske prosessene som har formet casen (Ragin, 2017, s. 21). For å muliggjøre en helhetlig behandling av casen hvor det samtidig er mulig å analysere effekten av enkeltvariabler, organiseres analysen ut ifra caser heller enn variabler. Sammensetningen av mulige kausalforhold går gjennom for hver case og knyttes til de aktuelle utfallene, før casene så sammenlignes. Til forskjell fra den variabelorienterte tilnærmingens fokus på teoretiske bevis for kausalforhold, fokuserer den caseorienterte tilnærmingen på å finne empiriske bevis for hvilke forhold som er avgjørende.

I studien av norsk og islandsk markedsadgang for fisk og sjømat til EU er Ragins (1987) caseorienterte analyseteknikk den best egnete. Den gjør det mulig å studere de enkelte forholdene som kan ha betydning for norsk og islandsk handelsposisjon, men på samme tid å se de innenfor casenes kontekst og historikk og slik å ivareta casenes helhet (Ragin, 1987). Norsk og islandsk handelspolitisk posisjon på et bestemt politikkområde er et resultat av historiske prosesser, og forholdene som kan forklare posisjonen bør derfor studeres innenfor den konteksten de er formet av og innenfor. Når de to casene så sammenlignes er målet å forstå det unike og komplekse ved de to casene, men også å utfordre handelslitteraturen og å foreslå forbedrete og nye forklaringsfaktorer for hva som ligger bak lands handelspolitiske innrettinger. Forklaringsfaktorene omtales imidlertid bevisst ikke som «variabler». Dette er for å understreke

den begrensede datamengden de er bygget på og at det er behov for mer testing av forklaringsforholdene før de kan operasjonaliseres som fullstendige variabler.

I tråd med caseteknikken er altså analysestrukturen organisert som en gjennomgang av ett og ett land med alle interessante forklaringsforhold innad i hvert land. Ved å ta utgangspunkt i brede kategorier av forklaringsforhold, «handelsinteresser», «ideer om internasjonal handel», «institusjoner og aktører» er tanken å gi analysen strukturer men på en slik måte at de enkelte forklaringsforholdene sees i sammenheng med hverandre og den historiske konteksten de har oppstått i. Casepresentasjonene innleder med en gjennomgang av landenes ressursgrunnlag og det avtaleverket som ligger til grunn for landenes handelsrelasjon til EU på fisk- og sjømatområdet. Deretter rettes fokuset mot forholdene som kan forklare landenes handelspolitikk. Når betydningsfulle forhold forut for forhandlinger om sjømathandelen, underveis i forhandlingene og i iverksettingen av politikken er diskutert for begge land, sammenliknes casene. Først sammenliknes casene på forholdet som skal forklares – organiseringen av markedsadgangen i form av avtaleverk og handelspolitiske strategier. Deretter sammenliknes de på forholdene som kan forklare landenes valg av handelspolitikk. Funnene plasseres inn i tabeller, og overordnede, testbare forklaringsfaktorer identifiseres.

Den caseorienterte analyseteknikken har imidlertid noen svakheter som det må tas hensyn til. Selv om den variabelorienterte tilnærmingen virker kunstig i dette tilfellet, tilbyr den en analyseteknikk som er mer systematisk, og i manges øyne mer vitenskapelig enn den caseorienterte tilnærmingen (Skocpol & Somers, 1980, s. 87). Der den variabelorienterte tilnærmingen gjør det mulig å la analysen styres av konkrete forhold bestemt av tidligere teori, gir caseteknikken en løsere, mer uoversiktlig analysestruktur. For å sikre at analysedelen i denne studien får systematikk og mening, er teorien som strukturerer datainnsamlingen og den påfølgende analysen til enhver tid tydelig presentert og operasjonalisert.

3.4 Oppsummering

I dette kapitlet er det redegjort for studiens pragmatiske metodologi, abduktive tilnærming til forholdet mellom teori og empiri, valget av dokumentstudier og semistrukturerte eliteintervjuer, og valget av komparativ casestudie og en caseorientert analyseteknikk. Studien har visse metodiske utfordringer: datamengden er begrenset og hviler i stor grad på rekruttering ved hjelp

av snøballmetoden. Informantene kan ha tette relasjoner og gi en seleksjonsskjevhet og mer samstemte funn enn hva som faktisk er tilfellet. Spesielt gjelder dette relasjonen mellom myndighets- og næringsaktørene, som ideelt sett skulle omfattet data fra flere informanter på begge sider. Studiens potensiale for generalisering er også begrenset, og forklaringsfaktorene som identifiseres krever mer testing før de kan betraktes som fullstendige variabler. Når studien nå tas videre til casepresentasjonene skal imidlertid de metodologiske og designmessige valgene ha gitt et design som er godt rustet til å analysere de objektive elementene så vel som de sosialt og kontekstuelle betingete forholdene som former handelspolitikken.

4.0 Norge: organiseringen av markedsadgang for fisk og sjømat til EU

4.1 Innledende historikk og avtaleverk

Norges ressursgrunnlag og handelspolitiske avtaleverk utgjør på mange måter utgangspunktet for markedsadgangen landet har for sine fisk- og sjømatprodukter til EU i dag. I dette kapitlet redegjøres det for de maritime ressursene landet forvalter, for å klargjøre grunnlaget for dets posisjon som sjømateksportør. Deretter gjennomgås avtaleverket som regulerer markedsadgangen for norsk sjømat til EU i dag, for å besvare den delen av problemstillingen som spør hvordan norsk markedsadgang til EU er organisert. Norsk fiskebrev av 1973 og EØS-avtalen og dens protokoll 9 gjennomgås, før fokuset rettes mot avtalene som representerer senere utviklingstrekk i Norge-EU-handelsrelasjonen på området. Dette omfatter veterinæravtalen av 1999 og tollfrie kvoter fra kompensasjons- og tarifforhandlinger. Underveis presenteres også trekk ved EUs dynamiske struktur som har påvirket unionens handelsrelasjon til Norge på området.

4.1.1 Ressursgrunnlag

Handel med fisk og sjømat har vært en viktig del av norsk økonomi i århundrer. Den tradisjonelle fiske- og fangstindustrien var lenge den dominerende delnæringen, med torsk, makrell, sild og sei som viktige fiskeslag. Fra tidlig 1900-tall økte landets eksport av fisk- og

sjømat kraftig, da fiskerinæringen gjennomgikk teknologisk modernisering og strukturrasjonalisering (Fiskeri- og kystdepartementet, 2011). Eksportvolumet var i jevn vekst fram til 1970-tallet, da uthenting og forvaltning av ressursene i økende grad ble underlagt reguleringer. I løpet av tiåret ble det satt inn reguleringer mot overfiske for en rekke fiskeslag, noe som har bidratt til at eksportvolumet fra fiske- og fangstnæringen siden har vært relativt stabilt (Statistisk Sentralbyrå, 2018). I løpet av tiåret ble norske farvann underlagt kontroll, med opprettelsen av suverene økonomiske soner på 200 nautiske mil. Siden 1980 har det norske ressursgrunnlaget for fisk og sjømat vært utgjort av én fastlandssone tilsvarende 787 640 km², én fiskerisone utenfor Jan Mayen tilsvarende 288 768 km², og én fiskevernsone utenfor Svalbard tilsvarende 715 312 km² (BarentsWatch, 2018).

Den tradisjonelle fiske- og fangstnæringen er fremdeles av betydning for norsk sjømateksport, men har de senere årene blitt forbigått av havbruksnæringen i bruttoproduksjon og verdiskapning (Richardsen, Myhre, Bull-Berg & Grindvoll, 2018). Havbruksnæringen fikk fotfeste fra 1990-tallet og har bidratt til at laks nå er fiskeslaget det eksporteres mest av. I 2017 stod lakseeksporten for 68 prosent av total eksportverdi (Norges Sjømatråd 2019b). Når det gjelder delnæringene som helhet stod fiske- og fangstnæringen for 31 prosent av totaleksport av norsk sjømat i 2017, imens havbruksnæringen samme år stod for de resterende 69 prosentene (Norges Sjømatråd, 2018). Norge er i dag verdens nest største sjømateksportør, med EU som det viktigste markedet, etterfulgt av USA og Japan (Norges Sjømatråd, 2019c). Innad i EU har Polen siden 2016 vært landet som mottar den største andelen av sjømateksporten, etterfulgt av Danmark, Frankrike og Storbritannia.

4.1.2 Regelverket for markedsadgang til EU

Den handelsrelasjonen som etter hvert har gjort EU til Norges viktigste marked for fisk- og sjømateksport er regulert av et partnerskap og et avtaleverk med en lang historikk. EU som handelspartner og marked består i dag av 28 land som med tiden har inngått i et politisk og økonomisk felleskap, som har etablert et indre frihandelsmarked og bygget en felles fiskeripolitikk. Mange av landene hadde handelsavtaler med Norge før de gikk inn i EU, og med unionens gradvise utvidelser har handelsrelasjonen mellom Norge og EU også måttet tilpasses. For å gi innsikt i historikken som har formet den formelle organiseringen av norsk

markedsadgang for fisk og sjømat til EU vil avtaleverket som regulerer norsk sjømateksport til unionen gjennomgå i dette delkapitlet.

Fiskebrevet av 1973

Fra forløperen til dagens EU, Det europeiske økonomiske fellesskap (EEC), ble stiftet i 1957, har norske myndigheter vært bevisst fellesskapets mangel på fisk og sjømat og ønsket å forsyne markedet der dets ytre toll ikke har hindret dette. Det har langt på vei vært konsensus rundt en ambisjon om å øke eksporten av sjømat til markedet, også under forhandlinger om tiltredelsestraktat i 1972 og 1994 (Frøland, 2015, s. 147). Da tiltredelsen av De europeiske fellesskapene (EF) ble avvist i en folkeavstemming i 1972, begynte forhandlingene om en bilateral handelsavtale for å senke tollene som norsk sjømat møtte hos fellesskapets indre marked.

Resultatet av forhandlingene ble det såkalte «fiskebrevet» av 1973. Dette var en brevveksling som kom i etterkant av en avtale om avvikling av toll for industrivarer, da handelen med fisk og sjømat var utelatt fra denne. Brevvekslingen åpnet med at Jens Evensen, daværende ambassadør ved den norske delegasjonen i Brussel, forsikret EF om lettelse på importtollen for vin. I svaret fra E. P. Wellenstein, generaldirektør ved Kommisjonen, ble det understreket at EF, som motytelse, ville nedjustere sine tollsatser på en rekke fiskeprodukter med norsk opprinnelse fra daværende satser på omkring 15 prosent (Brevvekslinger mellom Norge og EF, 1973). Nedjusteringen av tollsatsene kunne tjene EF i form av bedre vareutvalg, men også ved å bidra med produkter til fellesskapets bearbeidingsindustri. Av denne grunn var det naturlig at EF hovedsakelig beholdt tollsatser på mellom 15 og 25 prosent for produkter som var bearbeidet utover frysing (Frøland, 2015). De reduserte tollsatsene Norge fikk på eksport av frosne fileter, herunder 3 prosent for frossen filet av sild og makrell, og en tollsats på 7,5 prosent for frosne pillede reker, er de satsene som gjelder i dag. Dette skyldes et vedlegg i den etter hvert fremforhandlede EØS-avtalen som sikrer at kvotesatsene fra brevvekslingen i 1973 er gjeldende i de tilfeller der de gir bedre tollsatser enn EØS-avtalens.

Handelsrelasjonen til det daværende EF og fiskebrevet fra 1973 har lagt føringer for dagens handelsrelasjon mellom Norge og EU på fisk og sjømatområdet: i tillegg til å overstyre tollsatser i protokoll 9 spiller fiskebrevet av 1973 en rolle for avtalene som er kommet i forbindelse med EUs utvidelser. Disse avtalene, inngått i 1986, 1995, 2004 og 2007 er knyttet til fiskebrevet som tilleggsavtaler.

EØS-avtalen og protokoll 9

Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet, EØS-avtalen, trådte i kraft fra 1994, og etablerte et felles indre marked mellom EU på den ene siden og Norge, Island og Liechtenstein på den andre siden. Hensikten med avtalen var å styrke den indre europeiske handelen gjennom en gjensidig avvikling av handelshindringer, innføring av felles regler for fritt varebytte og at partene forpliktet seg til fri flyt av kapital, tjenester og personer (Utenriksdepartementet, 2015b). Avtalen forpliktet til opprettelsen av et «EFTA-fond» der EØS-medlemslandene av Det europeiske frihandelsforbundet (EFTA), skulle bevilge EF midler til økonomisk og sosial utjevning. Disse midlene har siden blitt ansett som et forhandlingskort i forhandlinger på andre politikkområder (Melchior & Sverdrup, 2015; Intervju C). Fra 2004 har «EØS-midlene» vært organisert under to ordninger: én som kun er finansiert av Norge, og én som inkluderer et islandsk bidrag på 3 prosent og et bidrag fra Liechtenstein på 1,2 prosent. Samtidig utelot EØS-avtalen en rekke politikkområder, enten fra hoveddelen eller i sin helhet, deriblant den felles landbrukspolitikken og fiskeripolitikken.

EØS-avtalen la allikevel viktige føringer for norsk sjømathandel i EØS-avtalens protokoll 9. I forhandlingen om avtalen var det norske hovedmålet markedsadgang, spesielt for sjømateksporten, men dette måtte tilpasses EFs krav om tilpasning til felleskapets landbruks- og fiskeripolitikk (Frøland, 2015). Gjennom forhandlingene ble det norske kravet om tollfrihet gradvis lempet på, mot at EF gjensidig lempet på sine krav om norske kvoteavståelser. Avtalen, slik den til slutt ble vedtatt i protokoll 9, ga bedre markedsadgang for en rekke produkter sammenlignet med situasjonen før EØS-avtalen. Protokollen sørget for tollfrihet eller tilnærmet tollfrihet for norske produkter av hvitfisk, herunder også for noen bearbejdede produkter. Der tollsatsene fra 1973 var bedre skulle disse forbli gjeldende. De fiskeslagene som EU av hensyn til egne ressurser anså som sensitive - sild, makrell, laks, reker, kamskjell og sjøkreps i tillegg til fiskeolje og -mel, fikk derimot ikke reduserte tollsatser. Protokoll 9 ga heller ingen garantier for ytterligere liberalisering av sjømathandelen. Samtidig, men ifølge den daværende handelsministeren, atskilt fra avtalen om tollsatser, inngikk EF og Norge samarbeid om kvoteutvekslinger som siden har vært aktivt brukt.

Veterinæravtalen, kompensasjons- og tarifforhandlinger

Selv om EØS-avtalens protokoll 9 i utgangspunktet ikke åpnet for ytterligere liberalisering av norsk sjømateksport til unionen, har handelen blitt noe forenklet de senere årene, og nye tollfrie kvoter har blitt etablert. Når det gjelder forenkling av handelen sørget veterinæravtalen av 1999 for å fjerne en del handelshindringer for sjømathandelen. Avtalen innebar en harmonisering av EUs regelverk om mattrygghet og veterinære forhold; mot at Norge avvirket grensekontrollen for dyr og dyreprodukter fra EU, ble grensekontrollen for norsk fisk og sjømat gjensidig avvirket. Avtalen effektiviserte vareflyten og ga eksportørene økt forutsigbarhet ved å redusere risikoen for å bli påført ikke-tariffære handelshindre i form av veterinære reguleringer. Dette er en form for handelshindre som de senere årene har vunnet terreng over tradisjonelle tollbaserte handelshindre (Verdens handelsorganisasjon, 2012; Elvestad, 2003).

De seneste utviklingstrekkene i avtaleverket som regulerer norsk markedsadgang til EU er representert ved tidsbegrensete og permanente tollfrie kvoter for ulike fiskeslag. Norge forhandler bilateralt med EU om slike kvoter, hovedsakelig i konteksten av kompensasjoner for EUs utvidelser. Om disse kvoteforhandlingene skriver Melchior og Sverdrup (2015) at «forhandlingene angår disse kvotene, men er i praksis om markedsadgang for sjømat generelt» (Melchior & Sverdrup, 2015, s. 77). Dette synet på forhandlingene ble også bekreftet av den norske forhandleren som nokså konsekvent omtalte kvoteforhandlingene som forhandlinger om markedsadgang (Intervju C). Uavhengig av kvotenes opprinnelse har de tidsbegrensete kvotene blitt reforhandlet hvert syvende år siden 2014, da intervallet økte fra daværende intervaller på hvert femte år. Dette var, ifølge den norske forhandleren, gunstig for eksportørene som kunne planlegge produksjonen og inntjeningen med et lengre perspektiv (Intervju C).

Blandingen av kompensasjonsforhandlinger og reforhandlinger har gitt seg uttrykk i norske kvoteforhandlinger med EU i 1986, 1995, 2004, 2007, 2009, 2014, og et flettverk av omkring 75 ulike kvoter. I 1986 gikk Norge inn i forhandlinger med EF i forbindelse med at Spania og Portugal ble medlemmer av EF. I denne forhandlingen fikk norske myndigheter forhandlet seg til blant annet en kvote med nulltoll for torsk med lav bearbeidingsgrad. Som motytelse innrømmet Norge fiskekvoter til EF og spesielt Spania når fiskebestandene ble store nok, samt importkonsesjoner for visse landbruksvarer. De harde kravene om tilgang til fiskekvoter i norsk sone som siden har dukket opp, blant annet under forhandlingen av EØS, kan spores tilbake til innrømmelsene i 1986 (Frøland, 2015). Siden har lignende forhandlinger

blitt gjort ved EUs utvidelse til Østerrike, Finland og Sverige i 1995, ved «østutvidelsen» i 2004 samt ved utvidelsen til Bulgaria og Romania i 2007. De har fulgt samme prinsipp om å ta utgangspunkt i handelsrelasjonen før landenes EU-medlemskap, og har resultert i et økende antall tollfrie kvoter og nedjusterte tollsatser til EU i sin helhet. Neste reforhandling er i tråd med syvårsintervallet i 2021.

4.1.3 Oppsummering

I dag er EØS-avtalens protokoll 9, sammen med tidsbegrensete og permanente kvoteavtaler, de avtalene som setter de viktigste betingelsene for norsk sjømathandel til EU. Dette har betydning for organiseringen av norsk handelspolitikk på området, ettersom regelverket i stor grad definerer Norges handlingsrom i handelsrelasjonen. EØS-avtalens protokoll 9 er den viktigste avtalen for handelsrelasjonen; utregninger viser at avtalen har senket gjennomsnittlig toll på norsk sjømateksport fra 6 prosent til 1,84 prosent (Melchior, 2007, s. 2). Samtidig har EU, blant annet av hensyn til egne produsenter og bearbeidingsindustri, høy importtoll på en rekke norske fisk- og sjømatprodukter som laks, reker, kamskjell, makrell og sjøkreps, og satsene øker med produktenes bearbeidingsgrad. Avtaleverket forplikter ikke til ytterligere liberalisering av sjømathandelen, og den eneste muligheten for reforhandling ligger i de tidsbegrensete kvotene fra kompensasjonsforhandlingene. Selv om sjømatnæringen har fått økt oppmerksomhet de senere årene, og norske myndigheter har uttalt ambisjoner om frihandel med markedet, er det ikke tegn til at norsk handelspolitisk posisjon går i en mer offensiv retning overfor EU (Intervju C). Dette gjør at den norske handelspolitiske posisjonen kan beskrives som en posisjon med en viss avstand mellom ambisjoner på den ene siden og faktisk politikk på den andre.

For å forklare hva som ligger bak den norske handelsposisjonen må fokuset rettes mot forholdene som kan forklare den norske tvetydigheten på den ene siden og EUs tilbakeholdne posisjon på den andre siden. I de påfølgende delkapitlene analyseres både de nasjonale og de overnasjonale forholdene som kan forklare norske handelspolitiske veivalg overfor EU på sjømatområdet. Analysen er strukturert etter Langhelles (2004) bruk av institusjoner, interesser, ideer og aktører som analytiske dimensjoner, og er inndelt i dimensjonene «handelsinteresser», «ideer om internasjonal handel» og «institusjoner og aktører».

4.2 Handelsinteresser

I sin tilnærming til studien av internasjonale handelsforhandlinger forstår Langhelle et al. (2014) interesser som ulike aktørers økonomiske og materielle interesser, med vekt på nasjonale interesser og følgene av disse for forskjellige lands syn på internasjonal handel. I konteksten av markedsadgang for norsk sjømat til EU argumenteres det for at interesser er den mest grunnleggende analytiske dimensjonen. Handelsinteressene i et land kan betraktes som et produkt av landets ressursgrunnlag: landet har offensive handelsinteresser innen næringer der landet er konkurransedyktig i internasjonal sammenheng, mens landet har defensive handelsinteresser for næringer som landet av ulike grunner ønsker å beskytte fra det internasjonale handelssystemets konkurranse (VanGrasstek, 2013). Der disse interessene går på kant kan det oppstå handelspolitiske interessekonflikter, og nye forhold spiller inn og avgjør hva som prioriteres. I dette delkapitlet analyseres betydningen av Norges og EUs handelsinteresser for norsk handelspolitikk overfor EU på sjømatområdet.

4.2.1 Betydningen av Norges handelsinteresser

Betydningen av en offensiv fiskeriinteresse

Med en økonomisk sone bestående av om lag 1 790 000 km², tilgang til betydelige ressurser av fisk og sjømat og med et begrenset hjemmemarked, er den eksportrettede delen av fiskeri- og sjømatnæringen blant Norges fremste offensive handelsinteresser. Ønsket om å sikre bedre vilkår og inntjening for næringen er den mest grunnleggende forklaringen for hvorfor det i stor grad har vært politisk konsensus rundt en handelspolitisk ambisjon om å øke sjømateksporten til EU og dets institusjonelle forløpere. Isolert sett skulle en så sterk offensiv handelsinteresse gjøre norske myndigheter villige til å strekke seg langt for å sikre frihandel for fisk- og sjømatproduktene der det er mulig. Når det er avstand mellom politiske ambisjoner og faktisk politikk kan Norges sammensatte handelspolitiske interessebilde være en viktig forklaring.

Betydningen av defensive landbruksinteresser

En av de vanligste interessebaserte forklaringene for at norsk handelspolitikk på sjømatområdet ikke er innrettet utelukkende med tanke på størst mulig inntjening, er norske myndigheters historiske prioritering av defensive interesser generelt og landbruksinteresser spesielt (Melchior & Sverdrup, 2015; Gaasland, 2015). Av klimatiske årsaker er norsk landbruk ikke spesielt konkurransedyktig i internasjonal sammenheng, men ønskes allikevel opprettholdt av hensyn til interesser som å bevare arbeidsplasser, nasjonal matproduksjon og bosettingsmønster. Landbruksnæringen og de tilknyttede defensive interessene beskrives ofte som en interessekonflikt til sjømatnæringen og de mer offensive handelsinteressene (Melchior & Sverdrup, 2015, Gaasland, 2015). Bakgrunnen for dette kan være at fisk og landbruksvarer har inngått i en historisk byttehandel, og at varene i dag behandles som en egen produktkategori i en del handelsforhandlinger. I tillegg har EU satt interessene opp imot hverandre i noen forhandlingssituasjoner. Med utgangspunkt i at de to næringene utgjør interessekonflikter er argumentet at norske myndigheter har valgt å prioritere høy importtoll for landbruksvarer på bekostning av sjømatnæringen, som møter tilsvarende høye tollsatser i en rekke utenlandske markeder (Melchior & Sverdrup, 2015, Gaasland, 2015).

I intervjuet med den ansatte i Sjømat Norge fremstod det ukontroversielt innenfor fiskerikretser å bruke norske landbruksinteresser som en forklaring for norsk handelspolitikk og de høye tollsatsene sjømatnæringen møter i EUs indre marked. Informanten mente selv at defensive interesser har fått råderett i Norge, med det resultat at sjømatnæringen sitter igjen med dårligere markedsadgang (Intervju E). Om motsetningsforholdet mellom fisk og landbruk og utfordringene med dette forklarte informanten:

Man trenger ikke mene noe for eller imot norsk landbrukspolitikk, men det er det det er: en reell utfordring for Norge at vi er så sterkt offensive på fisk, og så sterkt defensive på landbruk – to varer som i de fleste andre land blir behandla i samme departement, [og som] blir sett på som matproduksjon. (Intervju E).

Denne interessebaserte forklaringen står med andre ord sterkt innen fiskerinæringen og legitimeres ved å vise til varenes posisjon som matproduksjon og at ett departement gjerne har ansvaret for begge næringer. I tillegg viste informanten til at EU som forhandlingsmotpart har satt interessene opp imot hverandre i tidligere forhandlinger.

Den norske forhandleren ble også konfrontert med argumentet om at norske landbruksinteresser har hindret økt markedsadgang for sjømatnæringen. Informanten virket imidlertid lite interessert i å snakke om landbruksinteresser og fiskeriinteresser samtidig, og

viste til at «det er ei kobling Norge aldri har gjort» (Intervju C). Forhandleren erkjente at EU har satt interessene opp imot hverandre, men mente det var en lite aktuell problemstilling nå; EU har ikke fremmet krav som har satt interesse opp imot hverandre siden EØS-forhandlingenes tid, og det foreligger dessuten en klar norsk politisk linje om å holde interessene atskilt (Intervju C). Den norske strategien om å unngå kobling av to områder er kjent fra sakskoblingslitteraturen når en sakskobling fører til «[...] en løsning som er bedre for land 1, mens land 2 vil tape» (Harstad, 2015, s. 95). I slike tilfeller vil land 1 forsøke å presse gjennom en kobling av de to sakene til tross for at land 2 stritter imot. I dette tilfellet har EU tidvis presset på for å koble landbruks- og fiskeriinteresser, imens norske myndigheter har forsøkt å holde områdene atskilt. At den norske forhandleren unnlot å snakke om fiskeri- og landbruksinteresser samtidig kan tolkes som en del av den norske handelspolitiske strategien om å holde interessene atskilt.

Selv om forhandleren antydte at defensive landbruksinteresser ikke har stor betydning for dagens handelsposisjon på sjømatområdet, indikerte informanten at interessene preget handelsposisjonen på flere måter. For det første gjennom å forme en norsk handelspolitisk strategi der ulike interesser holdes atskilt i handelsforhandlinger for å ivareta det sammensatte norske interessebildet generelt og defensive landbruksinteresser spesielt. Videre antydte informanten at det har bydd på konflikter i tilfellene der EU har stilt interessene opp imot hverandre. Men selv i slike situasjoner har den norske holdningen vært at det er uaktuelt å bytte importkonsesjoner på landbrukssiden mot tollfrie kvoter på fiskerisiden (Farsund & Langhelle, 2015). At Norge i stedet har valgt å godta tollsatser på en del sjømatprodukter kan forstås som en taktikk for å unngå å fravike «atskillellesstrategien» i for stor grad. Slik sett ble den interessebaserte forklaringen basert på ivaretagelse av landbruksnæringens interesser (Melchior & Sverdrup, 2015; Gaasland, 2015) til en viss grad bekreftet av studiens data. Samtidig ble grunnlaget for motsetningsforholdet problematisert.

Betydningen av defensive fiskeriinteresser

Et annet område det er knyttet norske defensive handelsinteresser til og som tidligere er brukt til å forklare den norske handelsposisjon på sjømatområdet, er interessen i å beskytte norske farvann og fiskeressurser fra utenlandske aktører. Rye (2015) hevdet at den manglende villigheten til å innrømme fiskekvoter i norsk farvann var blant de viktigste årsakene til at Norge

ikke oppnådde frihandel for sjømaten i EØS-forhandlingene. Den norske linjen om å holde også disse interesseområdene atskilt, i tråd med sakskoblingslitteraturens atskillelsesstrategi (Harstad, 2015), ble bekreftet i intervjuet med den norske NFD-ansatte som argumenterte for at det ikke var noen aktuell interessekonflikt mellom den offensive og den defensive delen i fiskerinæringen: «[...] i næringa er [det] en slags stilltiende aksept for hvor skillene går. De speiler i stor grad det offisielle Norge sin posisjon på disse tingene; at du holder marked og ressurser adskilt» (Intervju C). I tillegg til å understreke atskillelsesstrategien antydet informanten med det at ressursinteressene ikke er til hinder for interessene tilknyttet markedsadgang, og satte dermed spørsmålsteget ved om Ryes (2015) argumentasjon er relevant i dag.

På den ene siden bekreftet informanten i Sjømat Norge overensstemmelsen innad i næringen: «økt markedsadgang er uproblematisk innad i Sjømat Norge og uproblematisk i hele næringa, også i fiskerorganisasjonene» (Intervju E). På den andre siden antydet informanten at overensstemmelsen kunne ses i sammenheng med at EU ikke har stilt interessene opp imot hverandre siden EØS-forhandlingene. Dersom norske myndigheter nå henvendte seg til EU med krav om økt markedsadgang, mente informanten at EU blant annet ville kreve kvoter for norsk torsk i Barentshavet og at dette kunne føre til interne spenninger i sjømatnæringen. At offensive og defensive fiskeriinteresser for tiden ikke er til hinder for hverandre trenger med andre ord ikke å bety at Ryes (2015) forklaring er utdatert. I stedet er forklaringen relevant for å forstå hvorfor Norge ikke har initiert reforhandling av betingelsene for sjømathandelen til EU; tilbakeholdenheten kan være et resultat av frykt for at EU igjen skal stille interessene opp imot hverandre, utløse spenninger i fiskerinæringen og utfordre den norske atskillelsesstrategien.

Betydningen av andre offensive handelsinteresser

Norge har også andre offensive handelsinteresser, og betydningen av disse er lite utforsket i tidligere studier. Blant dem er olje- og gassnæringen den viktigste i norsk sammenheng. Olje- og gassnæringen er i dag Norges viktigste med tanke på inntekter til staten, statlige investeringer og i form av bidrag til landets totale verdiskapning. Av en total eksport på 997 363 millioner kroner i 2018 stod olje- og gassnæringen for om lag 53 prosent av eksportverdien. Til tross for at landet med tiden har blitt verdens nest største sjømateksportør, stod sjømateksporten til sammenligning kun for om lag 6 prosent av den totale eksportverdien samme år (Statistisk

Sentralbyrå, 2019). Olje- og gassinntektene har med andre ord stor innvirkning på det norske handelspolitiske interessebildet.

De betydelige inntektene fra olje- og gassektoren kan ha bidratt til at norske myndigheter har prioritert handelsinteressene på en annen måte enn om økonomien var mer beskjeden og i større grad avhengig av sjømateksporten. En av grunnene til at norske myndigheter later til å akseptere EUs tollsatser for sjømaten kan være at inntektstapet relativt sett ikke er så stort og samtidig muliggjør opprettholdelsen av bredere, samfunnsmessige interesser. Slik sett er det mulig å utfordre de gjengse interessebaserte forklaringene for en tilbakeholden norsk posisjon i sjømathandelen til EU: i stedet for å forklare høye tollsatser med ivaretagelse av defensive interesser så kan tollsatsene forklares med utgangspunkt i det handelspolitiske handlingsrommet olje- og gassinntektene har gitt.

Samtidig kan olje- og gassinntektene ha hatt effekt på handelsposisjonen via EØS-midlene, der Norge er den største bidragsyteren. Melchior & Sverdrup (2015) viser til at EØS-midler og fiskeriforhandlinger har blitt koblet, spesielt på 1990-tallet. I et intervju i 2015 sa statsminister Erna Solberg eksplisitt at det er en kobling mellom EØS-midler og fiskeriforhandlinger:

Vi har ikke koblet Artikkel 19-forhandlingene mot forhandlingene om markedsadgang til EU for norsk fisk [...] Derimot kobler vi fiskeriforhandlingene mot diskusjonene om norske EØS-bidrag. (Solberg, 2019, 21. januar).

Den norske forhandleren bekreftet at det også fra innsiden av forhandlingene opplevdes å være en sammenheng mellom EØS-midler og tollfrie fiskekvoter:

Det har nok vært en korrelasjon der i framdriften. Når det har beveget seg litt på EØS-bidrag, så har det beveget seg litt framover på fisk. Da har [EU] blitt litt mer medgjørlig på å se på kravene vi har kommet med på fiskerisiden. (Intervju C).

Men også med grunnlag i departementenes interesser viste forhandleren til en sammenheng; dersom forhandlerne ble for offensive på fiskerisiden kunne Utenriksdepartement bli bekymret for kostnaden i form av EØS-midler (Intervju C). Grunnen til at EØS-midlene og fiskeriforhandlingene kobles fra norsk side kan være fordi koblingen representerer en mulighet til å omfordele tap og gevinster i EU – mottakerlandene av EØS-midler har lenge vært de samme som har defensive interesser for sine fiskerinæringer. Dette følger linjen i argumentet til Melchior & Sverdrup (2015).

Samtidig understreket forhandleren at det ikke er et likhetsforhold mellom hva som legges på bordet i EØS-forhandlingene og hvor langt EU er villig til å strekke seg i kvoteforhandlingene – til det er det for sterke særinteresser på fiskerisiden i EU for (Intervju C). I tillegg må det tas i betraktning at det med EUs utvidelser ikke lenger er landene med defensive fiskeriinteresser som er de viktigste mottakerlandene. Selv om studiens data støttet argumentet om at EØS-midlene har betydning for norsk handelspolitikk overfor EU, så kan dette bety at det er en faktor som vil få mindre betydning i tiden som kommer.

Så langt er tre interessebaserte forklaringer for innretningen av den norske handelspolitiske strategien overfor EU på sjømatområdet analysert. For det første representerer den offensive handelsinteressen for norsk sjømatnæring en opplagt effekt i form av ønsket om frihandel der det er mulig. For det andre bekrefter studiens data langt på vei funnene fra studiene av handelsforhandlinger; landbruksinteresser og ressursinteresser ivaretas gjennom en politisk strategi der interesseområder holdes atskilt i handelssammenheng. Det kan ikke avkreftes at dette har gitt Norge en tilbakeholden posisjon på sjømatområdet i de tilfellene der EU har stilt interesseområdene opp imot hverandre, og at de defensive interessene derfor er blant årsakene til de vedvarende tollsatsene på en del sjømatprodukter. Den tidligere teorien utfordres imidlertid av den tredje interessebaserte forklaringen som er analysert i denne studien. Norske inntekter fra olje- og gassnæringen er en potensiell bakenforliggende forklaring; de har gjort sjømateksporten relativt mindre betydningsfull og gitt norske myndigheter muligheten til å prioritere et sammensatt norsk interessebilde. I tillegg representerer inntektene en mulighet til å påvirke interesseavveiningen innad i EU ved hjelp av EØS-midlene. På bakgrunn av EUs utvidelser kan riktignok denne faktoren få mindre betydning for norsk handelspolitikk i tiden som kommer.

4.2.2 Betydningen av EUs handelsinteresser

I gjennomgangen av nasjonale handelsinteressers betydning for den norske handelsposisjonen, fremkom det at EUs handelsinteresser kunne ha betydning for norsk posisjon og handelspolitikk. Den ansatte i NFD og den ansatte i Sjømat Norge var samstemte om at norske myndigheter og næringsaktører til en viss grad samarbeider for å holde interesseområder atskilt, og at initiativet kommer fra EUs side når offensive fiskeriinteresser har blitt stilt opp imot

defensive interesser. Fordi dette har stor betydning for den norske handelsposisjonen er et interessant spørsmål hva som kan forklare om EU velger å koble interesseområdene eller ikke.

Som nevnt har EU et sammensatt handelspolitisk interessebilde, men som i hovedsak er preget av defensive interesser tilknyttet sjømatnæringen, og offensive interesser tilknyttet landbruksnæringen (Daugbjerg, 2014). Av hensyn til unionens bearbeidingsindustri og egen produksjon er det naturlig at de defensive fiskeriinteressene har gitt seg uttrykk i høye tollsatser for sensitive fiskeslag, og at satsene øker med bearbeidingsgraden. Det er heller ikke vanskelig å forstå at unionens gradvise nedbygging av handelshindre for landbrukshandelen medfører at unionen ønsker tilgang til markeder uten høye tollmurer (Daugbjerg, 2014). Disse interessene bidrar til å forklare hvorfor EU har møtt Norge, som har offensive og defensive interesser på motsatte områder, med å koble interessene i forhandlinger der norske myndigheter fra EUs perspektiv har fremstått kravstore med tanke på markedsadgangen for landets sjømatprodukter. Dette stemmer også overens med sakskoblingslitteraturen (Harstad, 2015) – EU ser en sakskobling som kan tjene unionen, og forsøker å koble interesseområdene overfor motvillige norske myndigheter. Dette kan forklare at unionen koblet offensive og defensive fiskeriinteresser i kompensasjonsforhandlingene i 1986, og landbruksvarer og ressursadgang under EØS-forhandlingene.

Siden 1994 har derimot ikke EU forsøkt å stille interessene opp imot hverandre i kvoteforhandlingene med norske myndigheter – selv ikke i 2015 da Norge hadde parallelle forhandlinger med EU om markedsadgang, EØS-midler og handelen med landbruksvarer. Ifølge den norske forhandleren kan dette være et tegn på at EU opplever balanse i forholdet til Norge. Til tross for at tollsatsene er senket på mange norske fiskeprodukter uten at landet har tatt del i unionens felles fiskeripolitikk, er det fremdeles høye tollsatser for produktene unionen anser som mest sensitive. Norsk eksport har heller ingen beskyttelse mot antidumping og subsidietiltak. Samtidig er det i EUs interesse å opprettholde den jevne strømmen av EØS-midler fra Norge, og disse har som nevnt vært koblet til fiskeriområdet tidligere (Intervju C; Solberg, 2015, 21. januar; Melchior & Sverdrup, 2015). Dette kan tyde på at fraværet av interessekoblinger fra EUs side de senere årene kan forklares med at unionen har interesse av en *status quo* i handelsrelasjonen med Norge. I neste omgang gjør dette det enklere for norske myndigheter å holde defensive og offensive interesseområder atskilt, men til den kostnad at det er vanskelig å utvide markedsadgangen for sjømaten. Dette er et forklaringsforhold som i liten grad er undersøkt i tidligere studier, og som tilsier at det ikke bare er norske defensive interesser

og begrensende institusjonelle forhold som former landets handelspolitikk overfor EU på sjømatområdet.

4.3 Ideer om internasjonal handel

Konsensus om en frihandelsbasert handelspolitikk

Med «ideer» som analytisk dimensjon viste Langhelle et al. (2014) på den ene siden til virkelighetsforståelser, og på den andre siden til verdier og normer forbundet med hvordan verden burde være. I handelssammenheng mente forfatterne at ideer kunne komme til uttrykk som spesifikke ideologier med konkrete mål eller som mer generelle tenkemåter omkring internasjonal handel. I dette delkapitlet flyttes fokuset fra grunnleggende handelsinteresser til ideer om internasjonal handel og betydningen av disse for norsk handelspolitikk overfor EU på sjømatområdet. Dette innebærer å analysere norske holdninger til det internasjonale handelssystemet og rollen til norsk handelspolitikk innenfor dette, herunder tanker om hva som er og om hvordan handelen *burde* foregå. Dette analyseres med utgangspunkt i norsk politikk slik den kommer til uttrykk i regjeringsplattformer og stortingsmeldinger.

På samme måte som det i det merkantilistiske Europa verserte ulike tanker om hva som skaper velstand i et samfunn, finnes det ideer i norsk politikk om det internasjonale handelssystemets natur, og om hvordan landet burde innrette seg overfor systemet. I etterkrigstiden har internasjonal handel blitt forstått som et positivt utviklingstrekk, og at Norge, med en beskjeden størrelse og betydelige eksportinteresser, er avhengig av et fungerende, multilateralt handelssystem (Verdens handelsorganisasjon, 2012; Utenriksdepartementet, 2015a). Samtidig har ideen om proteksjonisme spilt en viktig rolle, i kraft av en nokså forent idé om landbrukets eksepsjonalisme – at næringen av ulike grunner anses som så viktig at den bør beskyttes fra det internasjonale handelssystemet. I den sittende regjeringens landbruksmelding kan det argumenteres for at eksepsjonalismen kom til uttrykk i form av hensynet til matsikkerhet (Landbruks- og matdepartementet, 2016, s. 9).

Norske myndigheter har uttrykt den tradisjonelle norske handelspolitikken, tuftet på frihandelsideen og med innslag av proteksjonisme, gjennom deltakelse i og opprettholdelse av multilaterale handelsinstitusjoner som GATT og WTO, som sikrer også små land

bestemmelsesrett. Frihandelsideen har også kommet til uttrykk i at norsk handelspolitikk har blitt nært knyttet til utenrikspolitikken – senest i Solberg II-regjeringens plattform:

Norge har en liten og åpen økonomi, der handel med andre land har vært og er viktig for å oppnå et høyere velferdsnivå enn vi ville klart alene. [...] Norge skal være en pådriver for åpne markeder og frihandel, både gjennom multilaterale og bilaterale avtaler. (Statsministerens kontor, 2019, s. 38).

I denne plattformen fortsetter regjeringen med å knytte frihandelsideen sammen med sjømatnæringens markedsadgang med et eksplisitt mål om å «styrke Norge som sjømatnasjon og sikre god markedsadgang for norske produkter» (Statsministerens kontor, 2019, s. 41). Konsensusen omkring en frihandelsbasert norsk handelspolitikk skulle i likhet med liberal handelsteori tilsi at Norge var EU-medlem eller hadde forhandlet seg til frihandel på sjømatområdet. For å forklare hvorfor landet i stedet har en handelspolitisk strategi der sjømateksporten møter høye tollsatser, er det potensielle forklaringer å finne i de politiske debattene som oppstår rundt EU og EØS-spørsmål, og måten disse virker inn på ideene om internasjonal handel.

EU og EØS-spørsmål: Mobilisering av handelspolitiske konfliktlinjer

Når spørsmål rundt EU-medlemskap og EØS-avtalen kommer på den politiske agendaen, peker Farsund & Langhelle (2015) på at handelspolitikken blir konfliktfylt, med synlige partipolitiske forskjeller i ideer om internasjonal handel. Grindheim (2017) beskriver de partipolitiske forskjellene i synet på handelspolitikk som en motsetning mellom et internasjonalt-liberalt regime på den ene siden og et nasjonalkonservativt regime på den andre siden. Innen den førstnevnte kategorien plasserer forfatteren Høyre og Arbeiderpartiet (Ap). Partiene ser på det multilaterale handelssystemet som et system med egenverdi, og ideen om frihandel står sterkt. Innen det nasjonalkonservative regimet plasserer Grindheim (2017) Fremskrittspartiet (FrP), Sosialistisk Venstreparti (SV), Senterpartiet (Sp) og Rødt. Partiene fokuserer på nasjonale interesser, og internasjonal handel anses først og fremst å ha verdi i form av å begunstige disse. Skulle norske interesser være truet av internasjonal handel har de nasjonalkonservative partiene en tendens til å løfte frem ideen om proteksjonisme. Videre plasserer Grindheim (2017) Venstre, Kristelig Folkeparti (KrF) og Miljøpartiet de Grønne (MDG) mellom de to regimene. Alle aksepterer til dels et multilateralt handelsregime og ideen om frihandel, men mest fordi

systemet kan begunstige ideer de enkelte partiene setter høyt, slik som klima og menneskerettigheter (Grindheim, 2017, s. 24).

Når diskusjoner om EU-medlemskap eller EØS-avtalen kommer på agendaen i norsk politikk trekkes så mange politiske problemstillinger inn at de vanligvis slumrende forskjellene mellom et internasjonalt-liberalt og et nasjonalkonservativt syn på internasjonal handel vekkes (Farsund & Langhelle, 2015). Den pågående EØS-debatten kan eksemplifisere dette. Det politiske landskapet polariseres i SV og Sp som på den ene siden ønsker å reforhandle eller å fjerne EØS-avtalen av hensyn til nasjonale interesser som selvråderett, arbeidsforhold og beskyttelse av landbruksnæringen. På den andre kan man plassere Høyre og Ap som partier som ønsker å beholde EØS-avtalen blant annet av hensyn til prinsippet om frihandel og internasjonalt samarbeid, og for å sikre eksportørers forutsigbarhet. EØS-debatten påvirker igjen andre frihandelsorienterte aktørers ideer og retorikken rundt disse: den ansatte i Sjømat Norge, som tidligere har stilt seg positiv til reforhandling av EØS-avtalens protokoll 9, ønsket ikke å initiere en slik debatt nå av frykt for at den kunne kobles til en reforhandling av hele avtalen (Intervju E). Denne «idékollisjonen» bekrefter Farsund & Langhelles (2015) funn om at norsk handelspolitikk blir konfliktfylt i konteksten av EU- eller EØS-spørsmål, og kan bidra til å forklare hvorfor handelsrelasjonen mellom Norge og EU i stor grad har stagnert på sjømatområdet siden forhandlingen av EØS-avtalens protokoll 9.

4.4 Institusjoner og aktører

Fra de mer grunnleggende analytiske dimensjonene som handelsinteresser og ideer om internasjonal handel utgjør, er det på tide å vende blikket til trekk ved institusjoner og aktører som kan virke inn på norsk handelspolitisk posisjon overfor EU. Institusjoner, forstått som de formelle og uformelle strukturene som setter rammene for hvordan handelspolitikk utformes og utøves (Langhelle et al., 2014), kan leses som et produkt av landets handelsinteresser og ideene om hvordan handelen foregår og burde foregå. På innsiden av disse institusjonelle rammene befinner igjen aktørene seg, forstått som de som representerer, fortolker og promoterer sine interesser og ideer i den handelspolitiske beslutningsprosessen (Langhelle et al., 2014). I dette delkapitlet analyseres betydningen av myndighetsstrukturer og -aktører, av næringsorganisasjoner og -aktører, og av EU som institusjon og som ramme for enkeltaktører, for norsk handelspolitikk overfor EU på sjømatområdet. Fordi betydningen av

eksportørinteresser ikke er gitt mye oppmerksomhet i tidligere studier av norsk handelspolitikk, rettes fokuset spesielt mot disse interessene og deres samspill med myndighetsstrukturene.

4.4.1 Myndighets- og næringsstrukturer og aktører

I Norge er hovedansvaret for handelspolitikken plassert hos Utenriksdepartementet (UD). UD har ansvar for WTO-saker og EØS-avtalen, og skal fungere som rådgiver i forhandlinger om frihandelsavtaler (Farsund, 2014). Et handelsområde UD unntaksvis ikke har ansvar for er forhandlingene om tollfrie kvoter med EU – disse er det Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) som har hovedansvaret for. Dette er et resultat av en omstrukturering i 1996 da det ble bestemt at alle områder innenfor «økonomisk utvikling», og herunder store deler av handels- og skipsfarten, skulle overføres til det daværende Næringsdepartementet. I 2014 ble Nærings- og handelsdepartementet slått sammen med Fiskeri- og kystdepartementets fiskeridel og Fornyings- og administrasjonsdepartementets Konkurransopolitiske avdeling til dagens NFD.

Med røtter i Fiskeri- og kystdepartementet er NFD i motsetning til UD, det som beskrives som et «sektordepartement» - et departement med spesielt nære forbindelser til berørte interesser på det aktuelle politikkområdet. For den norske fiskeri- og sjømatnæringens del er viktige berørte interesser de to store interesseorganisasjonene «Sjømat Norge» og «Norges Fiskarlag», den statseide og eksportavgift-finansierte organisasjonen «Norges Sjømatråd», i tillegg til enkeltbedrifter som SalMar, Mowi og Lerøy Seafood Group. Av interesseorganisasjonene har Sjømat Norge størst fokus på markedsadgangsspørsmål. Norges Fiskarlag organiserer redere og fiskere, og har mer fokus på spørsmål tilknyttet ressurser, flåte, og forvaltning.

På samme måte som tidligere studier har vist at en klientorientering og tett kobling mellom Landbruks- og matdepartementet og næringsorganisasjoner har påvirket norsk handelspolitikk (Espeli, 1992; Langhelle, 2001; Veggeland, 2004; Farsund, 2014), er det interessant å undersøke om NFDs posisjon som et sektordepartement påvirker handelspolitikken det har ansvar for. Dette er ikke undersøkt i tidligere studier, utover at Farsund og Langhelle (2015) påpeker at Fiskeridepartementet ikke har hatt den samme klientorienteringen og tette kontakten med myndighetsapparatet som Landbruksdepartementet har. Da det under intervjuene med både den ansatte i NFD og den ansatte i Sjømat Norge ble antydnet at denne koblingen kunne være betydningsfull, ble det et viktig mål å kartlegge

relasjonen mellom myndighetene og næringen, og å undersøke betydningen av denne for innrettingen av norsk handelspolitikk.

Under intervjuet med den ansatte i NFD tok informanten selv initiativ til å snakke om forhandlerens relasjon til berørte næringsinteresser i konteksten av kvoteforhandlinger med EU:

Det er tett kontakt med næringa hjemme når vi utarbeider posisjoner [...]. [Det er] mye kontakt med Sjømat Norge og enkeltbedrifter, for det er ikke vits i å framforhandle noe som næringa ikke ønsker. De har innspill og kobler seg ganske tett på oss i forhandlingene. Så vi kalibrerer oss litt etter hva det er behov for. (Intervju C).

Ifølge forhandleren har med andre ord næringsaktører påvirkning på organiseringen av den norske forhandlingsposisjonen. At det er tett forbindelse og god kontakt mellom NFD, men også UD, og næringen, ble bekreftet av den ansatte i Sjømat Norge:

Det skal sies at vi har god kontakt med NFD, og de er åpne for våre innspill. Og jeg tror også de er interessert i å hjelpe næringa. Vi møter veldig stor forståelse der, og det gjør vi også i byråkratiet i UD. [...] Jeg stoler fullt og helt på de som sitter i forhandlingene. (Intervju E).

Den ansatte i Sjømat Norge beskrev tett kontakt og opplevelse av å bli hørt av NFD så vel som av UD både i forkant av og under forhandlinger med EU. I forberedelsen av den norske posisjonen legges det opp til at Sjømat Norge, Norges Fiskarlag og enkeltbedrifter kan komme med innspill til hva de ønsker fremforhandlet. Underveis i forhandlingene rapporterer forhandlerne tilbake til næringsaktørene, med informasjon om hvilke produkter det er sannsynlig å få gjennomslag for og hvilke som bør «gis opp». Forhandleren beskrev handlingsrommet i kvoteforhandlingene som «ikke så stort» (Intervju C), men at de med utgangspunkt i næringens interesser forsøker å utvide handlingsrommet. Dette gjør forhandlerne ved «å utvide universet av ting man forhandler om» (intervju C), altså å trekke inn nye produktlinjer og å fjerne tollsatser som med årenes løp ikke lenger oppleves som relevante.

Der Farsund & Langhelle (2015) mente at Fiskeridepartementet ikke hadde den samme klientorienteringen som Landbruksdepartementet, tyder intervjuene på at det i konteksten av kvoteforhandlinger til EU er en sterk sektortilhørighet i NFD. Næringsaktører inkluderes i arbeidet med å utforme og å tilpasse den norske forhandlingsposisjonen, noe som igjen får betydning for hvilke produkter det opprettes tollfrie kvoter for, for hvilke produktlinjer norske forhandlere trekker inn i kvoteforhandlingene, og for tollsatsene de forsøker å fjerne. At eksportorienterte aktører opplever relasjonen også til UD som tett og konstruktiv kan ytterligere

tyde på at næringen har påvirkning på norsk handelspolitikk i konteksten av kvoteforhandlinger. Tatt i betraktning at UD ikke er et sektordepartement er denne relasjonen litt uventet, men kan forklares med at UD tradisjonelt har vært forbundet med et positivt syn på handelsliberalisering (Farsund & Langhelle, 2015), og derfor har interesse av å bedre posisjonen til sjømatnæringen. Samlet peker dette på at en tett formell og uformell relasjon mellom sjømatnæringen og departementene med handelsansvar synes å ha betydning for utformingen og tilpasningen av den norske handelsposisjonen innenfor konteksten av kvoteforhandlinger med EU (Intervju C; Intervju E). At den norske handelsposisjonen fra sjømatnæringens side oppfattes som tilbakeholden virker derfor å dreie seg mer om hvordan handlingsrommet er definert, snarere enn om hvordan det er håndtert.

4.4.2 Betydningen av trekk ved EU som institusjon og forhandlingsmotpart

Så langt er det pekt på at institusjoner og aktører har betydning for norsk handelsposisjon overfor EU i form av en tett relasjon mellom nasjonale myndighetsstrukturer og næringsorganisasjoner og aktører innenfor konteksten av kvoteforhandlinger. I tråd med Putnams (1988) teori om to-nivå-spill er imidlertid presset fra nasjonale institusjoner og aktører bare én del av presset forhandlerne må håndtere; de må i tillegg ta hensyn til EUs interesser og aktører. Videre analyseres derfor betydningen av trekk ved EU som institusjon og forhandlingsmotpart for den norske handelsposisjon.

EU har som nevnt et svært sammensatt interessebilde, og det er delte meninger om unionens handelspolitikk i størst grad er et produkt av overordnede EU-interesser (Elsig, 2007) eller medlemslandenes enkeltinteresser (Dür, 2012). I 2007 iverksatte EU Lisboa-traktaten og med den flere tiltak for å sikre en mer enhetlig EU-strategi på ulike områder. Bruken av flertallsavgjørelser økte, og Den europeiske utenriksstjenesten (EEAS) ble opprettet med mål om å forfølge en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Farsund & Langhelle (2015) intervjuet norske aktører i Brussel i 2015 og fant at meningene var delt om EU var blitt mer enhetlig i handelsforhandlingene eller ikke. Noen mente at medlemslandene har fått mindre autoritet i handelsforhandlingene, andre at EUs politikk fortsatt først og fremst var et spill om medlemslandenes økonomiske interesser, mens andre igjen mente at en blanding av nasjonale interesser og EU-institusjonenes egentynge formet EUs posisjon i handelsforhandlingene.

På den ene siden understreket den norske forhandleren at EU i dag kommer til forhandlingsbordet med klare, enhetlige holdninger, samordnet av Kommisjonen «på bakrommet» (Intervju C). Samtidig omtalte forhandleren EUs interessebilde som svært komplekst, og beskrev et omfattende uformelt arbeid med de enkelte medlemslandene i forkant av forhandlingene. En viktig del av norsk forhandlingsarbeid går ut på å drive uformell møtevirksomhet med representanter for medlemslandene, for å kartlegge landenes interesser, hvor langt de er villig til å gå, og for å prøve å etablere felles interesse i økt norsk markedsadgang (Intervju C). Dette tyder på at den rollen de enkelte medlemslandenes interesser har hatt for EUs handelsposisjon fremdeles har en betydning, og at landenes interesser og villighet til å forhandle påvirker hvordan Norge posisjonerer seg i kvoteforhandlingene med EU. Dette styrker Dürs (2012) argument om at EUs handelspolitikk fortsatt er et produkt av medlemslandenes interesser, Lisboa-traktaten og tiltak for et mer enhetlig EU til tross.

4.5 Oppsummering

I gjennomgangen av den norske casen har det blitt trukket frem en rekke forhold som på ulike tidspunkt og analytiske nivåer kan forklare norske handelspolitiske veivalg overfor EU på sjømatområdet. Noen forhold styrker eksisterende teori, mens andre utfordrer denne. Først ble det vist hvordan landets maritime ressursgrunnlag og historiske handelsrelasjon til EU definerer norske eksportinteresser og den formelle markedsadgangen til unionen i form av handelsavtaler og tollsatser. Deretter ble fokuset flyttet til den norske handelspolitiske strategien overfor EU på området, og på forholdene som kan forklare tvetydigheten i landets frihandelsambisjoner og vedvarende «aksept» for EUs tollsatser.

Det ble argumentert for at handelsinteresser representerer det mest grunnleggende forklaringsforholdet. Blant nasjonale handelsinteresser ble det vist at offensive handelsinteresser for sjømatnæringen har formet et ønske om frihandel der det er mulig, men at defensive interesser har gitt landet et komplekst handelspolitisk interessebilde. Dette kan forklare den handelspolitiske strategien der interesser holdes atskilt i handelsforhandlinger, samt at norske myndigheter har firt på kravene for sjømatnæringen i situasjoner der EU har stilt interessene opp imot hverandre. Som et bakenforliggende forhold ble det pekt på at landets olje- og gassinntekter kan forklare interesseavveiningen i norsk handelspolitikk. I tillegg representerer inntektene en mulighet til å påvirke EUs interesseavveininger ved hjelp av EØS-

midlene. Posisjonen til EØS-midlene kan også ha betydning for opplevelsen av balanse i handelsrelasjonen til Norge som later til å herske i EU nå, og som kan forklare hvorfor unionen ikke har satt interesseområder opp imot hverandre de senere årene.

Videre ble betydningen av ideer om internasjonal handel analysert. Den norske mentaliteten omkring internasjonal handel er grunnleggende positiv, og frihandelsideen står sterkt. Samtidig finnes det innslag av proteksjonisme spesielt i form av tanken om landbrukets eksepsjonalisme. Eksemplifisert med den pågående EØS-debatten ble det vist hvordan spørsmål om EU/EØS-medlemskap mobiliserer nasjonale handelspolitiske konfliktlinjer. En påfølgende «idé-kollisjon» kan ytterligere forklare den norske handelspolitiske strategien om å holde interesseområder atskilt i handelspolitiske forhandlinger, og belyse hvorfor norske myndigheter ikke søker tettere integrasjon med unionen.

Avslutningsvis ble nasjonale og overnasjonale institusjoner og aktørers betydning for norsk handelsposisjon overfor EU analysert. Det kom frem at norske forhandlere utformer og tilpasser den norske posisjonen i kvoteforhandlingene i et tett samarbeid med berørte næringsorganisasjoner. Dette påvirker hvilke produkter det opprettes tollfrie kvoter for, og hvordan forhandlerne forsøker å utvide handlingsrommet. For det andre driver forhandlerne et omfattende kartleggingsarbeid overfor EU, for å identifisere de enkelte medlemslandenes interesser i kvoteforhandlingene, for å finne ut hvor langt de er villige til å strekke seg, og for å etablere felles interesse i økt markedsadgang for norsk sjømat. Selv om EU kommer til forhandlingsbordet som en relativt enhetlig aktør med tydelige krav og grenser, så er forhandlingsposisjonene preget av omfattende uformell kontakt mellom norske forhandlere og medlemslandenes representanter forut for forhandlingene. Dette har igjen betydning for hvordan Norge posisjonerer seg i de enkelte forhandlingene. Med det er den norske casen presentert og analysert, og blikket vendes videre til den islandske.

5.0 Island: organiseringen av markedsadgang for fisk og sjømat til EU

5.1 Innledende historikk og avtaleverk

Islands ressursgrunnlag og -forvaltning utgjør i kombinasjon med et sett historiske handelsavtaler den formelle handelsrelasjonen landet har til EU den dag i dag. Dette kapitlet åpner med å redegjøre for det islandske ressursgrunnlaget for å vise hva som er utgangspunktet for Islands posisjon som en fisk- og sjømateksporterende nasjon. Deretter gjennomgås avtaleverket som definerer markedsadgangen for islandske fisk- og sjømatprodukter til EU i dag, for å besvare den delen av problemstillingen som spør hvordan landets markedsadgang er organisert. Avtaleverket omfatter islandsk handelsavtale med EEC av 1972, EØS-avtalens protokoll 9, og forhandlinger om tollfrie kvoter som har kommet i kjølvannet av EUs utvidelser. Det vises også til EUs institusjonelle utviklingstrekk når dette har betydning for unionens handelsrelasjon til Island på området.

5.1.1 Ressursgrunnlag

Islands beliggenhet som en øy i Nord-Atlanterhavet har medført at fiske og fangst tradisjonelt har vært av avgjørende betydning for landet og dets innbyggere. Fra starten av 1900-tallet bidro en rask teknologisk utvikling og strukturendringer til at fiske- og fangstnæringen i hurtig tempo ble en av de viktigste næringene for landets økonomi. Torsk, sild, uer, sei, og etter hvert makrell, var blant fiskeslagene som ble høstet og bearbeidet. Etter å ha erklært seg uavhengig av dansk styre i 1944, ble beskyttelse fra økonomisk utenlandsk dominans en politisk ambisjon som også gjorde seg gjeldende i fiskerisammenheng (Goodeve, 2005). Islandske myndigheter ønsket å beskytte landets omfattende fisk- og sjømatressurser, og begynte fra 1952 med gradvise utvidelser av landets økonomiske sone. Da FNs Havrettskonvensjon vedtok opprettelsen av økonomiske soner på 200 mil i 1982 ga dette en islandsk økonomisk sone på 756 112 km².

I dag sørger omfattende handel med landets fiskeressurser for at fangstmengde og eksportpriser for ulike fiskeslag har blitt blant de viktigste forklaringene for vekst og fluktuasjoner i islandsk bruttonasjonalprodukt (BNP) (Agnarsson & Arnason, 2003). I 2017 stod fisk- og sjømatprodukter for 16 prosent av all eksport, og eksporten forventes å få en nøkkelrolle også i den framtidige islandske økonomien (The Central Bank of Iceland, 2018). Øvrige viktige eksportsektorer er turisme og aluminiumsproduksjon, som i 2017 stod for henholdsvis 42 prosent og 17 prosent av den totale eksporten (Fjeldsted, Dagsson, Runarsson & Gudjonsson, 2018). Når det gjelder markedene for islandsk sjømat har EU de senere årene mottatt mellom 70 og 80 prosent av totaleksporten, og gjort at unionen har tatt over USAs plass

som landets fremste marked (Islandsbanki, 2018). Det er fremdeles den tradisjonelle fiske- og fangstnæringen som er den mest betydningsfulle delnæringen i landet, men det knyttes nå lovende framtidsutsikter også til ulike former for havbruk. Spesielt forventes det vekst innen en havbruksvariant hvor geotermisk energi brukes til å varme opp vannet og som muliggjør oppdrett av tropisk fisk (Ministry of Industries and Innovation, 2019a).

5.1.2 Regelverket for markedsadgang til EU

Islandsk handelsavtale med EEC av 1972

Fra 1970-tallet har et ønske om å beskytte den islandske økonomien fra utenlandsk dominans gradvis tapt terreng til fordel for frihandel og tettere økonomisk og politisk integrasjon med spesielt vestlige deler av Europa (Kristinsson, 1987). I 1972 ble det etablert en bilateral frihandelsavtale mellom EF og Island, med den primære hensikt å gjensidig bygge ned handelshindre i handelen med industrivarer. I avtalens protokoll 6 forelå spesielle reguleringer også for importen av islandske sjømatprodukter. Avtalen definerte blant annet tollsatser på 3 prosent på all frossen fisk, 6 prosent på ulike typer fiskemel, og på 7 prosent for all fersk fisk (European Economic Community L301, 1972, protokoll 6). I likhet med det norske fiskebrevet fra 1973 har protokoll 6 av den islandske handelsavtalen av 1972 lagt føringer for det avtaleverket og handelsrelasjonen landet har til EU i dag: tollsatsene slik de ble satt i protokoll 6 overstyrer EØS-avtalens når den opprinnelige avtalen gir bedre markedsadgang. I tillegg knyttes avtalene fremforhandlet i forbindelse med EUs utvidelser til avtalen av 1972 som tilleggsavtaler.

EØS-avtalen og protokoll 9

Da Island sluttet seg til Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet med EU i 1994, var det resultatet av en lang og krevende prosess. I det islandske samfunnet var det på den ene siden de som så EØS-avtalen som en mulighet til å sikre bedre markedsadgang til EU for landets omfattende sjømateksport, og de som på den andre siden så avtalen som et alvorlig tap av suverenitet (Thorhallsson, 2004). For å samle innenlandsk oppslutning ga islandske myndigheter uttrykk for tydelige posisjoner: fisk skulle behandles på lik linje som industrivarer

og gjøres til gjenstand for frihandel, og markedsadgang og ressursadgang var to totalt forskjellige interesser (Thorhallsson, 2004). EF godtok ikke dette, og krevde at islandske myndigheter forpliktet seg til fellesskapets indre landbruks- og fiskeripolitikk.

Da partene omsider kom til enighet var det et resultat av innrømmelser på begge sider. Island aksepterte en tollfrihet på 90 prosent av sine fisk- og sjømatprodukter innenfor rammen av en avtale som ikke lovte ytterligere liberalisering av handelen, og som i tillegg innebar kvoteutvekslinger med EF. Islandske myndigheter fikk sikret hjemlig støtte til denne avtalen ved å selge inn kvotene nettopp som utvekslinger, samt at en stor del av kvotene gjaldt skolest – et fiskeslag islendingene på dette tidspunktet ikke utnyttet i omfattende grad selv (Thorhallsson, 2004). Avtalen om kvoteutvekslinger omtales i dag som «hvilende», da EU ikke har initiert kvoteutveksling siden 2008.

For Islands del representerte ikke det veterinære aspektet ved EØS-avtalen noen store handelshindringer ettersom landet var unntatt en del av rettsaktene i artikkel 17 om veterinære og plantesanitære forhold (EØS-avtalen, vedlegg I). Dette skyldes først og fremst at Island som en isolert øy har lav forekomst av sykdom blant dyr, noe som har legitimert begrenset kontroll av islandske eksportvarer samtidig med et strengt nasjonalt importvern (Utenriksdepartementet, 1998; Kristinsson, 1987). Senere utviklingstrekk og forhandlingsmuligheter i det formelle islandske avtaleverket til EU er derfor å finne i kompensasjonsforhandlingene og reforhandlinger av tidsbegrensete kvoter.

Kompensasjons- og tarifforhandlinger

Island forhandler bilateralt med EU om tidsbegrensete og permanente tollfrie kvoter hovedsakelig innenfor rammen av kompensasjoner for EUs utvidelser. Forhandlingene omtales av islendingene selv som forhandlinger om «tariff rate quotas» (TRQs), og er de samme som Melchior og Sverdrup (2015) og den norske forhandleren omtaler som forhandlinger om markedsadgang (Melchior & Sverdrup, 2015, s. 77; Intervju C). Det er derfor interessant at islendingene konsekvent ikke omtalte forhandlingene som forhandlinger om markedsadgang. I intervjuforespørselen til den islandske EU-diplomaten kom jeg til skade for å omtale kvoteforhandlingene som «market access negotiations». I en egen epost uttrykte informanten behov for å oppklare at Island ikke er i forhandlinger med EU om markedsadgang for

fiskeprodukter. Dette kan indikere ulikheter i virkelighetsforståelsen omkring landets markedsadgang til unionen, og er et forhold som vil tas opp senere i analysen.

Den første islandske kvoteforhandlingen kom før EØS-avtalens tid – i kjølvannet av EFs utvidelse til Spania og Portugal i 1986. Den løsningen Norge og Canada tok for å sikre vedvarende markedsadgang – ved å innrømme fiskekvoter i sine farvann – var uaktuell for islandske myndigheter. I likhet med norske myndigheter, og i tråd med sakskoblingslitteraturen (Harstad, 2015), hadde islandske myndigheter en tradisjonell politisk linje om å holde disse interessene strengt atskilt (Thorhallsson, 2004). Da islendingene ikke lempet på sin politiske linje svarte EF med å beholde høye tollsatser på islandsk saltet fisk. Tollsatsene vedvarte fram til EØS-avtalen ble vedtatt i 1994, og er i ettertid beskrevet som en viktig forklaring for den islandske villigheten til å få EØS-forhandlingene i mål (Thorhallsson, 2004).

Siden har islandske myndigheter forhandlet med EU om tollfrie kvoter i forbindelse med EUs østutvidelse i 2004, og ved utvidelsen til Kroatia i 2013. Tidsbegrensede kvoter har blitt reforhandlet hvert femte år frem til 2014, da intervallene ble økt til hvert syvende år. Forhandlingene har fulgt samme mal som de norske kvoteforhandlingene: tollfrie kvoter er gitt for ulike produkter med utgangspunkt i handelsrelasjonen Island hadde til landet før EU-utvidelsen. Avtaleverket åpner i liten grad opp for liberalisering av sjømathandelen, og den senere tiden har islandske myndigheter uttrykt stadig større misnøye med stillstanden (Intervju D; Intervju G). Den islandske EU-diplomaten så vel som de islandske UD-representantene ga uttrykk for at avtaleverket generelt og TRQ-forhandlingene spesielt oppleves som kompliserte og lite hensiktsmessige, og at islandske myndigheter nå forsøker å finne rett anledning til å initiere en gjennomgang av avtaleverket og tollsatsene med EU (Intervju D; Intervju G).

5.1.3 Oppsummering

Med utgangspunkt i landets ressursituasjon og handelsrelasjon til EU har denne gjennomgangen definert den formelle organiseringen av islandsk markedsadgang for fisk og sjømat til EU. I dag utgjør EØS-avtalens protokoll 9, sammen med tollsatser fra handelsavtalen av 1972 og tollfrie kvoter fra kompensasjonsforhandlingene det islandske handlingsrommet i handelsrelasjonen med EU på sjømatområdet. Avtaleverket er statisk, med unntak av reforhandlingene av de tidsbegrensede tollfrie kvotene. Den senere tiden har islendingene i økende grad gitt uttrykk for misnøye rundt avtaleverket og at det er til hinder for økende

liberalisering i sjømathandelen. Den islandske EU-diplomaten var tydelig opprørt og oppgitt over de nåværende betingelsene for sjømathandelen, og brukte store deler av intervjuet på å beskrive det som opplevdes som en manglende balanse i Island-EU-forholdet. I intervjuet med representantene for islandsk UD ble det uttrykt at «[...] it is Iceland's opinion that a revision of the existing tariff scheme with the view of further tariff liberalization for Iceland fish products into the EU is long overdue» (Intervju G). Dette antyder et holdningsskifte i den islandske handelspolitikken overfor EU, der landet nå tar sin handelspolitiske strategi eller «policy» i mer offensiv retning.

Nå må fokuset rettes til forholdene som kan forklare den islandske handelspolitiske strategien overfor EU – hva som forklarer den tradisjonelt vedvarende aksepten for tollsatser i sjømathandelen, og hva som nå forklarer det eventuelle holdningsskiftet i islandsk handelspolitikk overfor EU. I de påfølgende delkapitlene undersøkes og analyseres dette med utgangspunkt i Langhelle et al. (2014) sine analytiske dimensjoner i form av «handelsinteresser», «ideer om internasjonal handel» og «institusjoner og aktører».

5.2 Handelsinteresser

Langhelle et al. (2014) forstår interesser som ulike aktørers økonomiske og materielle interesser, med vekt på nasjonale interesser og følgene av disse for forskjellige lands syn på internasjonal handel. Fordi et lands handelsinteresser følger av landets ressursgrunnlag kan interesser betraktes som den mest grunnleggende analytiske dimensjonen også for å forklare islandske handelspolitiske veivalg. I dette delkapitlet analyseres betydningen av islandske handelsinteresser for innretningen av islandsk handelspolitikk overfor EU på sjømatområdet. Underveis vises det også til EUs handelsinteresser og hvordan disse kan tenkes å påvirke den islandske handelsposisjonen på sjømatområdet.

Betydningen av en offensiv fiskeriinteresse

Eksport av sjømatprodukter er Islands nest største sektor innen vareeksport, og gjør sjømatnæringen til en av landets fremste offensive handelsinteresser. Representantene for islandsk UD knyttet raskt næringen til et ønske om best mulig handelsbetingelser: «The fishing

industry is a key industry for the Icelandic economy. As the EU market is the main market for exports of fish products, it is important to seek the best access possible to the EU market» (Intervju G). Den islandske EU-diplomaten sammenlignet eksporten av fisk med eksporten av industrivarer generelt og mente at handelen som prinsipp skulle være basert på tollfrihet og åpne markeder (Intervju D). Den offensive fiskeriinteressen representerer en grunnleggende årsak til at landet har uttalte ambisjoner om frihandel med EU. Interessen forklarer imidlertid ikke hvorfor landet har valgt å bli stående utenfor EU med vedvarende høye tollsatser på en del fiskeprodukter.

Betydningen av defensive fiskeriinteresser

På samme tid som Island har offensive handelsinteresser tilknyttet eksportdelen av sin fiskerinæring, har landet viktige defensive interesser knyttet til å sikre nasjonal kontroll over farvann og ressurser (Gunnarsson, 1990). De defensive islandske fiskeriinteressene er en av de mest brukt forklaringene for hvorfor landet ikke har inngått EU-medlemskap (Ingebritsen, 1998; Thorhallsson, 2004; Bergmann, 2017) og i fraværet av EU-medlemskap – for hvorfor landet ikke har en frihandelsavtale med unionen (Gunnarsson, 1990; Thorhallsson, 2004). Argumentet er at EU, som tradisjonelt har hatt defensive interesser tilknyttet sin fiskerinæring, har satt offensive og defensive fiskeriinteresser opp imot hverandre for å presse islendingene i visse forhandlingssituasjoner. Island har valgt en politisk strategi som, i tråd med sakskoblingslitteraturen, har gått ut på å avvise koblingen mellom bedre handelsbetingelser og adgang for utenlandske fiskefartøy til islandsk farvann og ressurser. Dette skal da ha resultert enten i stillstand i EU-forhandlinger, eller i vedvarende høye tollsatser for islandsk eksport til EU (Gunnarsson, 1990; Ingebritsen, 1998; Thorhallsson, 2004; Bergmann, 2017).

Teorien ble til en viss grad bekreftet i intervjuet med den islandske EU-diplomaten gjennom at informanten var svært motvillig til å koble de to områdene. Informanten viste til at avtalene som regulerer omfanget av tollfrie kvoter behandles med én mekanisme, TRQ-forhandlingene, imens kvoteutvekslinger er underlagt en annen handelsavtale som for øvrig ikke har vært benyttet fra EUs side siden 2008, og at det derfor var unaturlig å koble de to områdene (Intervju D). Samtidig mente informanten at interessemotsetningen mellom defensive og offensive fiskeriinteresser i sin helhet var lite relevant for islandsk handelspolitikk for tiden. I tillegg til den hvilende kvoteutvekslingsavtalen viste informanten til at Islands

økonomiske sone er helt atskilt fra EUs sone, slik at kompliserte forhandlinger om forvaltning av felles bestander og farvann unngås. Den islandske EU-diplomatens rolle er imidlertid å opptre på vegne av islandske myndigheter, og har interesse av å nedtone betydningen av eventuell tilbakeholdenhet på ressursiden. Det kan med andre ord ikke utelukkes at den defensive ressursinteressen forklarer at islandske myndigheter har firt på kravene for eksportbetingelser i tilfellene der EU har utfordret «atskillelsesstrategien» ved å stille interessene opp imot hverandre. Denne interessebaserte forklaringen, som løftes frem i flere studier (Gunnarsson, 1999; Ingebritsen, 1998; Thorhallsson, 2004; Bergmann, 2017), bekreftes derfor til en viss grad.

Betydningen av defensive landbruksinteresser

En annen defensiv islandsk interesse som tidligere har blitt brukt som en forklaring for at landet ikke er EU-medlemmer og/eller ikke har frihandelsavtale med unionen, er interessene tilknyttet landets landbrukssektor (Thorhallsson, 2004). I likhet med det norske landbruket er islandsk landbruk på grunn av klimatiske forhold ikke konkurransedyktig internasjonalt. Myndighetene har ønsket å opprettholde islandsk landbruk av ulike grunner, men spesielt av hensynet til selvstendig matproduksjon. For en geografisk isolert øy med en nær historie som underlagt andre lands administrasjon har selvstendighet generelt vært en viktig interesse (Goodeve, 2005). Også på Island har landbruksvarer og fisk inngått i en historisk byttehandel, i tillegg til å bli stilt opp imot hverandre av EU. Sett i sammenheng med at næringene representerer motsatte interesser i internasjonal handelssammenheng, kan dette forklare argumentet om at næringene er naturlige interessemotsetninger, og videre, argumentet om at islandske myndigheter har ofret markedsadgangen for fisk ved ikke å innrømme importtoll på landbruksprodukter (Thorhallsson, 2004).

Den islandske EU-diplomaten argumenterte også sterkt imot at islandske landbruksinteresser er til hinder for landets markedsadgang for sjømat til EU. Informanten mente det kunne være aktuelt å stille disse interessene opp imot hverandre i andre handelsfora, men ikke i forhandlinger med EU. Dette forklarte informanten med at handelen med EU også om landbruksvarer allerede reguleres av separate avtaler med mål om liberalisering. Det ville derfor være unaturlig å koble sammen landbruks- og fiskeriinteresser (Intervju D). Informanten mente også at det var usannsynlig at EU ville initierte en kobling til landbruksinteresser i TRQ-

forhandlingene. Gjennom å unnta sjømathandelen fra liberalisering og normal utvikling ellers i handelsrelasjonen mente informanten at EU er i en for dårlig posisjon til å kunne kreve ytterligere landbruksinnrømmelser for framdrift i TRQ-forhandlingene (Intervju D).

I tillegg viste EU-diplomaten til betydningen av det som fra islandsk side opplevdes som store ofre i landbruksforhandlinger med EU i 2015: «we have already cut to the bone» (Intervju D). Landbruksforhandlingene med EU i 2015 speilet en generell liberaliserende tendens i det islandske landbruket. I en revidert landbrukspolitisk strategi fra 2017 tok den islandske regjeringen til ordet for økt kostnadseffektivitet og internasjonal konkurransekraft med et eksplisitt mål om å «i økende grad åpne opp markedet og å redusere omfanget av handelshindrende tiltak» (Verdens handelsorganisasjon, 2017). På bakgrunn av dette mente den islandske EU-diplomaten at landet allerede har møtt EUs krav om å åpne opp landbrukshandelen, men uten å ha blitt belønnet med bedre betingelser for sjømateksporten (Intervju D). Dersom bedre handelsbetingelser forblir uteværende representerer dette et tydelig brudd med den forventede effekten av en sakskobling mellom landbruks- og sjømatnæringen (Melchior & Sverdrup, 2015; Thorhallsson, 2004).

I dette delkapitlet er betydningen av tre interessebaserte forklaringer som kan ha betydning for den islandske handelsposisjonen overfor EU på sjømatområdet drøftet. For det første danner landets offensive interesser tilknyttet eksportdelen av fiskerinæringen utgangspunktet for den islandske ambisjonen om å sikre full frihandel til EU, og representerer dermed et grunnleggende forklaringsforhold. For det andre har Island tradisjonelt hatt defensive interesser tilknyttet spesielt adgang til islandske farvann, men også tilknyttet landets landbrukssektor. På bakgrunn av denne studiens data bekreftes ressursforklaringen til en viss grad. At kvoteutvekslingene ikke har vært benyttet fra EUs side siden 2008 tyder imidlertid på at forholdet for tiden ikke har stor betydning. Når det gjelder betydningen av defensive landbruksinteresser ble det identifisert et tydelig brudd med argumentet om kobling av landbruks- og sjømatinteresser; Island godtok landbruksinnrømmelser i 2015 men uten at dette så langt har hatt betydning for EUs forhandlingsvillighet i forhandlinger om sjømathandelen. Fra å analysere betydningen av Islands og EUs handelsinteresser, slik de er gitt av henholdsvis Islands og EUs ressursgrunnlag, flyttes fokuset til ideene som ligger til grunn for islandsk handelspolitikk.

5.3 Ideer om internasjonal handel

Langhelle et al. (2014) forstod ideer på den ene siden som virkelighetsforståelser, og på den andre sider som verdier og normer forbundet med hvordan verden burde være. Også islandsk handelspolitikk bygger på ideer om internasjonal handel, og om landets rolle i et internasjonalt handelssystem – både om hvordan handelen og systemet *er*, og om hvordan det *burde* være. Med utgangspunkt i offisiell islandsk politikk analyseres videre betydningen av ideer om internasjonal handel for landets handelspolitikk generelt, og for landets handelsposisjon overfor EU på sjømatområdet spesielt.

Selvstendighetsambisjonen: internasjonal handel som trussel

Til tross for landets betydelige fiskeressurser, evner til å utnytte disse og et begrenset hjemmemarked, var handelsavtaler og liberalisering lenge uaktuelt for islandske myndigheter. En viktig årsak til dette følger av at landet lenge var underlagt utenlandsk styre: landet ble uavhengig fra dansk administrasjon først i 1944, og selvstendighet og uavhengighet har siden vært viktige mål (Goodeve, 2005). Ønsket om selvstendighet fikk betydning for landets syn på internasjonal handel; det internasjonale handelssystemet og fremveksten av frihandel ble ansett å kunne føre til utenlandsgjeld, handelsunderskudd, og igjen gjøre landet avhengig av utenlandsk styre (Kristinsson, 1987; Goodeve, 2005). Internasjonal handel og ideen om frihandel ble derfor møtt med skepsis. I stedet forfulgte islendingene lenge en selvstendighetsstrategi tuftet på den proteksjonistiske ideen, med fokus på oppbygging og beskyttelse av innenlandsk næringsvirksomhet. Få handelsavtaler ble inngått fram til omkring 1970, og av avtalene som ble inngått var det hovedsakelig snakk om bilaterale varianter som gjaldt et begrenset omfang av produkter.

Selvstendighetsambisjonen: internasjonal handel som løsningen, eller ...?

Siden 1970-tallet har den islandske forståelsen av internasjonal handel og tankene om landets plass i et internasjonalt handelssystem vært i endring. En politisk koalisjon mellom Selvstendighetspartiet – et liberalkonservativt parti på høyresiden – og Det sosialdemokratiske partiet, tok til ordet for økt frihandel med Europa fra starten av 1970-tallet. Argumentet var at

åpningen mot flere markeder kunne redusere sårbarheten til den islandske økonomien som i løpet av århundret hadde blitt svært avhengig av sjømateksport (Kristinsson, 1987). Sakte men sikkert endret islandsk selvstendighetsstrategi seg fra en basert på ideen om proteksjonisme, til en tuftet på frihandel, med det mål å ha handelsavtaler med en rekke sikre markeder for å spre risikoen for økonomiske nedgangstider (Goodeve, 2005). Skiftet i handelspolitisk virkelighetsforståelse og det sterkere innslaget av frihandelsideen ble synlig i at Island fra 1970- og 80-tallet tok en stadig mer aktiv handelspolitisk rolle. Landet tok del i multilaterale handelsfora som GATT og EFTA, og inngikk den nevnte handelsavtalen med EEC i 1972.

I dag er både frihandelsideen og ideen om proteksjonisme tilstede i det islandske samfunnet, med tidvis konfliktfylte debatter om hvordan landets sårbarhet best kan håndteres i et handelspolitisk perspektiv. Et naturlig spørsmål er derfor om den islandske handelsposisjonen overfor EU påvirkes av hvilket parti som er ved makten. På den ene siden er det enighet omkring grunnplanken i islandsk handelspolitikk – at internasjonal handel er positivt og at Island er avhengig av sikre markeder for sin sjømateksport og selvstendighet (Intervju G). Slik sett skulle ikke partipolitiske forskjeller i ideer omkring internasjonal handel være av større betydning i denne sammenheng. På den andre siden er det tydelige forskjeller i de politiske partienes syn på internasjonal handel og landets rolle i handelen. Thorhallsson (2002) skiller islandske politiske partier i én blokk som tradisjonelt har vært sterkt imot EU-medlemskap, først og fremst av hensyn til beskyttelse av islandske ressurser og selvstendighet, og en annen blokk som hverken er sterkt for eller imot medlemskap men som har en avventende holdning. I spørsmål om EU/EØS danner forskjellene grobunn for konflikter som har vært synlig spesielt i de siste årenes debatt om islandsk EU-medlemskap.

I kjølvannet av finanskrisen i 2008 fikk frihandelsideen fornyet aktualitet når det gjaldt å redusere islandsk sårbarhet. En regjering ledet av «Sosialdemokratene», et av partiene i den EU-vennlige delen av den «avventende» blokken til Thorhallsson (2002), besluttet å innlede forhandlinger med EU om medlemskap. Med argumentet om at frihandel kunne redusere islandsk sårbarhet, så det lenge ut til at medlemskapet skulle realiseres. Før fiskeriforhandlingene ble konkludert kom et regjeringsskifte i 2013, der lederne for det EU-skeptiske Selvstendighetspartiet og det mer EU-avventende Fremskrittspartiet gikk ut og erklærte at medlemskapsforhandlingene skulle innstilles. Partiene argumenterte for at frihandel ikke ville redusere islandsk sårbarhet, men at det snarere ville innebære å gi fra seg kontrollen over fiskerinæringen – en identitetsskapende nøkkelindustri og en viktig næring for landets

økonomiske selvstendighet (Thorhallsson, 2004; Goodeve, 2005). Selv om det i stor grad er politisk konsensus rundt at internasjonal handel er positivt og at Island må delta i det internasjonale handelssystemet (Intevju G), ble det i EU-medlemskapsprosessen tydelig at variasjoner i synet på konsekvensene av internasjonal handel, med linjer tilbake til tiden underlagt dansk administrasjon, kan forklare hvorfor landet ikke har kunnet knytte seg tettere til EU generelt eller i fiskerisammenheng.

De innenrikspolitiske variasjonene i synet på internasjonal handel kan imidlertid ikke forklare hvorfor Island nå tar en mer offensiv handelspolitisk rolle overfor EU. De islandske UD-representatene beskrev holdningsendringen i islandsk politikk som følger: «the current government has addressed the need to revise the existing tariff regime more firmly and systematically than has been done in the past [...]» (Intervju G). Den islandske regjeringen har siden 2017 bestått av tre partier som alle har en skeptisk holdning til EU. Dette skulle tilsi at myndighetene nå hadde en avventede holdning til unionen. For å forstå hva som kan forklare denne endringen i islandsk handelspolitisk strategi må fokuset rettes mot nasjonale og overnasjonale forhold som kan ha satt myndighetene under press. Dette er av områdene som analyseres når analysen nå tas videre til institusjonelle og aktørbetingete forhold som kan forklare islandsk handelspolitisk posisjon overfor EU på sjømatområdet.

5.4 Institusjoner og aktører

I studien av internasjonale handelsforhandlinger forstod Langhelle et al. (2014) institusjoner som de formelle og uformelle strukturene som setter rammene for utformingen og utøvelsen av handelspolitikk – både som institusjonaliserte regler, rutiner og normer som regulerer den handelspolitiske prosessen, og som den strukturelle konteksten som ulike aktører handler innenfor. Med aktører siktet forfatterne til de som representerer, fortolker og promoterer sine interesser og ideer i den handelspolitiske beslutningstakingsprosessen (Langhelle et al. 2014). I analysen av institusjonelle og aktørbetingete forhold rettes fokuset mot myndighets- og næringsstrukturer og samspillet mellom disse, ettersom dette er et lite utforsket felt i handelspolitiske studier. Deretter analyseres betydningen av trekk ved EU som institusjon og aktør.

5.4.1 Myndighets- og næringsstrukturer og -aktører

På Island er hovedansvaret for politikken vedrørende internasjonal handel plassert hos Utenriksdepartementet. I samarbeid med politiske beslutningstakere og handelsorganisasjoner har departementets «Avdeling for eksternt handel og økonomisk virksomhet» ansvar for å utforme og å følge opp bilaterale og multilaterale handelsavtaler, med mål om å «[...] fremme innbyggernes, næringslivets og konsumentenes interesser gjennom å sikre de adgang til globale markeder og å styrke frihandelen» (Ministry for Foreign Affairs, 2019). Som i landets handelspolitikk synes ideen om frihandel å ha en fremtredende plass i det islandske utenriksdepartementet. I forhandlinger om tollfrie kvoter med EU samarbeider Utenriksdepartementet med Nærings- og innovasjonsdepartementet (NID). NID ble opprettet i 2012, med sammenslåingen av Fiskeri- og landbruksdepartementet, Industri, energi- og turistdepartementet og Finansdepartementet. Departementet ledes av én fiskeri- og landbruksminister og én minister for turisme, næringsliv og innovasjon. At det er én minister for fiskeri og landbruk synes å bryte med den politiske linjen om å holde interessene atskilt. Samtidig opprettholdes skillet i politikkområder ved at fisk og landbruk er lagt i to forskjellige avdelinger. Skillet mellom eksportinteresser og defensive fiskeriinteresser speiles også ved at ansvaret for handel og markedsadgang tilfaller Utenriksdepartementet imens ansvaret for fiskeriforvaltning og -ressurser er plassert hos NID.

På næringsviden lister WTO opp «Fisheries Iceland» og «The National Association of Small Boat Owners» som de viktigste «berørte interessene» innen islandsk fiskerinæring (Verdens handelsorganisasjon, 2017, s. 88). Fisheries Iceland er en interesseorganisasjon som ble opprettet i 2014 gjennom sammenslåingen av én interesseorganisasjon for fiskebåteiere og én for bearbeidingsindustrien. The National Association of Small Boat Owners ble opprettet i 1985 som interesseorganisasjonen som skulle ivareta interessene til småbåteiere. Andre aktører som kan falle under islandske «berørte interesser» på området er større sjømateksporterende selskap som «Samherji» og «Iceland Seafood International».

Intervjuene ga inntrykk av at det er et betydningsfullt samspill mellom islandske myndigheter og næringen i utformingen av islandsk handelspolitikk overfor EU. De to islandske UD-ansatte ga uttrykk for at forhandlingsdelegasjonen utformer den islandske handelsposisjonen i samråd med representanter fra fiskerinæringen (Intervju G). Dette stemmer overens med Thorhallssons (2010) beskrivelse av samhandlingen mellom islandske

myndigheter og næringslivet som «næringslivsrettet, sektororientert og korporativ» (Thorhallsson, 2010, s. 375). Primærnæringsinteressene er sterkt representert i det islandske Stortinget, Althingi, og spesielt fiskernæringsinteresser har vært aktive påvirkere i forhandlinger med EF/EU.

I kartleggingen av hvem disse aktørene er og hvilken betydning deres relasjon til myndighetene har, viste det seg at ingen islandske interesseorganisasjoner innenfor fiskerinæringen har marked og handel som primære interesser. De to ansatte i Fisheries Iceland som ble intervjuet, én med ansvar for markedsføring og én med fokus på ressurs spørsmål, kunne fortelle at problemstillinger knyttet til adgang til EU og øvrige markeder lå utenfor deres ansvarsområde. Informantene ønsket ikke å svare på spørsmål forbundet med markedsadgang, og ga inntrykk av at dette er et område eksportørene selv vanligvis fremmer overfor myndighetene (Intervju F). Dette stemmer overens med Thorhallssons (2010) argument om at relasjonene mellom næringsliv, handelsorganisasjoner og staten ikke er spesielt tette på Island, og at dette skyldes liten grad av økonomisk fleksibilitet og politisk stabilitet i det islandske samfunnet (Thorhallsson, 2010, s. 377). Fokuset har i stedet vært på å beskytte primærnæringene gjennom formelle korporative strukturer og statlige tilskudd, og kan forklare at det er eksportørene selv som har blitt direkte involvert med myndighetene.

Det foregår med andre ord en viktig samhandling mellom islandske myndigheter og fiskerinæringen, og denne er organisert slik at det er eksportrettede bedrifter selv som hovedsakelig fremmer sine interesser overfor NID og det islandske Utenriksdepartementet. Den islandske EU-diplomaten pekte på et betydelig press på politikere og forhandlere fra den hjemlige fiskerinæringen, og at presset har tiltatt den siste tiden. Dette knyttet informanten til at produktene Island eksporterer har endret seg; landet eksporterer stadig større mengder av fiskeslag som ikke omfattes av tollfrie kvoter eller tollettelser i relasjonen til EU (Intervju D). Dette tok også de UD-ansatte opp: «This development has increased the overall value of fish exports that do not enjoy full tariff free access and highlights the growing imbalance in this important trade» (Intervju G). Makrell og fiskeslag fra havbruket basert på geotermisk varme er blant produktene islandske fiskere og eksportører i økende grad presser islandske politikere til å bedre betingelsene for (Intervju G).

Videre pekte både den islandske EU-diplomaten og de UD-ansatte på at misnøyen blant islandske næringsaktører har tiltatt etter at EU inngikk frihandelsavtaler på sjømatområdet med Canada og Japan. De UD-ansatte uttrykte følgende:

Iceland sees no reason why our fish should have higher tariffs into the EU than products from third countries such as Japan and Canada. The tariff elimination of all fish products provided in the EU's agreements with Japan and Canada suggests an evolving shift in EU policy towards full free trade and away from tariff protections for specific products and classifications. (Intervju G).

Islandske politikere opplever med andre ord økt press fra nasjonale næringsinteresser for å forbedre markedsadgangen til EU, og ifølge informantene skyldes dette at en økende grad av landets totaleksport ikke har reduserte tollsatser til EU, samt at EU har åpnet opp et tabubelagt tema ved å inngå frihandelsavtaler med Canada og Japan. Dette kan bidra til å forklare hvorfor islandske myndigheter nå tar opp behovet for å revidere kvoteforhandlingssystemet i større grad enn hva tidligere myndigheter har gjort, til tross for at det er partier med avventende holdninger til EU som har regjeringmakten. At den islandske EU-diplomaten understrekte at kvoteforhandlingene *ikke* anses som forhandlinger om økt markedsadgang kan være en måte å underbygge den opplevde ubalansen i handelsforholdet til EU på.

5.4.2 Betydningen av trekk ved EU som institusjon og forhandlingsmotpart

Fra islandsk side oppleves det som at EU går gjennom et holdningsskifte vedrørende frihandelsavtaler på fiskeriområdet, der unionen i økende grad er villig til å gi opp defensive fiskeriinteresser for gunstige bilaterale handelsavtaler med tredjeparter (Intervju D). Fra EUs side kan inngåelsen av frihandelsavtaler for sjømat være et uttrykk for at unionen tilpasser seg et internasjonalt handelssystem i endring. Som nevnt innledningsvis pekes det på stillstand i multilaterale forhandlinger og oppblomstring av bilaterale og megalaterale handelsavtaler (Melchior, 2015). Med den økende uforutsigbarheten som kommer med handelskrigen mellom USA og Kina kan det være at unionen velger å gjøre noen ofre på fiskerisiden for å sikre bilaterale handelsavtaler med nøkkelmarked utenfor Europa. I tillegg er Canada og Japan land som er økonomisk sterkere enn Island og som har større marked for å motta EUs fiskeprodukter, noe som kan tenkes å forenkle EUs arbeid med å berolige medlemslandene med defensive fiskeriinteresser.

Sett fra EUs perspektiv kan det imidlertid være vanskelig å sammenligne den ferske handelsrelasjonen mellom unionen og Canada og Japan til den historisk betingete handelsrelasjonen unionen har med Island. Som casepresentasjonen av Island har vist, er

sjømathandelen mellom Island og EU resultatet av en historie som strekker seg langt tilbake i tid. EU har balansert sine defensive fiskeriinteresser og offensive interesser tilknyttet adgang til ressurser og markeder, og har, i tråd med sakskoblingsteorien (Harstad, 2015), stilt interessene opp imot hverandre i en del forhandlinger. Der Island ikke har etterkommet EUs krav, har EU latt være å nedjustere tollsatsene, slik som da det ikke ble enighet om kompensasjonsforhandlingene i kjølvannet av Portugal og Spanias medlemskap i 1986.

Til sammen har dette gitt en handelsrelasjon mellom Island og EU som er historisk betinget og som reguleres av institusjonaliserte avtaler og normer som sannsynligvis gir en ganske annen handelsrelasjon enn om de to partene hadde inngått en avtale for sjømathandelen i dag. Den islandske EU-diplomaten beskrev konsekvensene av den historiske handelsrelasjonen: «The reality is that we have these complicated agreements. It's a historic legacy. [...] For a trade negotiator, a lot of the normal bargaining chips are off the table» (Intervju D). En avtale tilsvarende den med Canada og Japan kan i EUs perspektiv være uaktuell på basis av de institusjonaliserte reglene og normene som regulerer forholdet mellom handelspartnerne i dag. Nøyaktig hvordan dette oppleves fra EUs side er imidlertid usikkert, da denne studiens data først og fremst belyser opplevelsen av handelsrelasjonen fra islandsk side. At relasjonen mellom Island og EU er historisk betinget er det imidlertid ikke tvil om. Dette kan være en del av forklaringen for at islendingene nå føler seg låst til et avtaleverk som er «[...] overly complicated and burdensome» (Intervju G), og som fører til økt press på islandske politikere i takt med unionens liberalisering av sjømathandelen til andre markeder.

5.5 Oppsummering

Gjennom presentasjonen og analysen av den islandske casen, er det trukket frem flere forhold som på ulike tidspunkt og analytiske nivåer kan ha betydning for Islands valg av handelspolitisk strategi overfor EU i sjømathandelen. Først ble det redegjort for den avgjørende rollen sjømateksporten har i islandsk økonomi. Deretter ble avtaleverket som regulerer landets formelle handelsrelasjon med unionen definert, med en gjennomgang av handelsavtalen av 1972, EØS-avtalens protokoll 9 og kompensasjonsforhandlingene. Som svar på problemstillingens første del kom det frem at islandsk markedsadgang til EU på sjømatområdet er organisert i form av et historisk betinget avtaleverk, og med en handelspolitisk strategi der interesseområder holdes atskilt, der det er frihandelsambisjoner men samtidig en aksept for

vedvarende tollsatser. Når det gjelder utviklingen i den handelspolitiske strategien later det til at islandske myndigheter den senere tiden har tatt strategien i en mer offensiv retning, og at misnøye med regelverket og ønsket om å reforhandle kvoteforhandlingssystemet nå uttrykkes eksplisitt overfor unionen.

For å besvare problemstillingens andre del – «hva forklarer landets handelspolitiske veivalg?» ble fokuset rettet mot forholdene som kan forklare den islandske handelspolitikken overfor EU. Først ble det argumentert for at offensive islandske fiskeriinteresser forklarer hvorfor landet har hatt ambisjoner om frihandel i sjømathandelen med EU, siden landet åpnet økonomien for frihandel fra 1970-tallet. Det ble også vist til landets defensive interesser på områder som ressursadgang og landbruk, og en islandsk handelspolitisk linje om å holde interessene atskilt. På den andre siden har EU hatt interesse av å koble interesseområdene, noe som kan bidra til å forklare hvorfor Island ikke har inngått EU-medlemskap og/eller hvorfor ingen frihandelsavtale med sjømatprodukter er realisert. Samtidig tyder den «hvilende» avtalen om kvoteutvekslinger på at ressursinteressene for tiden ikke er blant de viktigste faktorene for islandsk handelsposisjon overfor EU. Videre kom det frem at den tiltagende islandske landbruksliberaliseringen ikke foreløpig har resultert i endringer i EUs forhandlingsvillighet på sjømatområdet, og at dette utfordrer argumentet om at fisk og landbruk må kobles (Melchior & Sverdrup; Thorhallsson, 2004).

Fra landets ressurser og medfølgende handelsinteresser ble betydningen av islandske ideer om internasjonal handel analysert. Disse knyttes til Islands historie som underlagt dansk administrasjon, og har gitt seg uttrykk i en sterk selvstendighetsambisjon. I dag er det hovedsakelig politisk konsensus rundt at internasjonal handel er positivt og at Island må delta i handelen, samtidig som det er forskjeller i de politiske partienes syn på konsekvensene av en tettere integrasjon med EU for den islandske selvstendigheten. De splittede holdningene kan forklare hvorfor medlemskapsforhandlingene ble innstilt, og den relative stillstanden i utviklingen av sjømathandelen mellom Island og EU.

For å forklare hvorfor islandske myndigheter nå tar en mer offensiv rolle overfor EU, ble fokuset rettet mot institusjonelle og aktørbetingete forhold. Her kom det frem at det foregår et samspill mellom myndigheter og næringen i utformingen av islandsk handelspolitisk posisjon overfor EU, og at næringen hovedsakelig er representert ved eksporterende bedrifter selv. Den senere tiden har islandske politikere opplevd økt press fra eksportørene. Misnøyen kan forklares med at endringer i den islandske eksporten har gitt nedgang i den totale eksportmengden som

omfattes av tollfrie kvoter eller tollnedsettelse. Presset har økt ytterligere i kjølvannet av EUs frihandelsavtaler til Canada og Japan, og slik sett åpnet opp et tabubelagt område. Sett i sammenheng med hvor viktig fiskerinæringen er på Island kan det innenlandske presset forklare hvorfor islandske myndigheter, til tross for den «EU-avventende» partipolitiske sammensetningen i regjeringen, nå tar til ordet for reforhandling av det historisk betingete avtaleverket.

6.0 Sammenlikning og diskusjon

Så langt er den norske og den islandske handelspolitiske posisjonen overfor EU på sjømatområdet analysert isolert. For å forklare de to landenes handelspolitiske strategier er det identifisert forhold på nasjonalt og overnasjonalt analysenivå. Funnene har tidvis hatt støtte i tidligere teori og tidvis utfordret denne. For å sikre en dypere forståelse for de to casenes landspesifikke og kontekstavhengige forhold, og for i større grad å kunne utfordre handelsteorien og å foreslå forbedrede og nye forklaringsfaktorer, er det nå på tide å trekke inn det komparative elementet i analysen. Først sammenlignes landenes organisering av markedsadgangen til EU på sjømatområdet – hvilket avtaleverk som ligger til grunn og hvilke handelspolitiske strategier landene har hatt overfor unionen. Deretter sammenliknes forholdene som kan forklare landenes valg av handelspolitisk strategi.

6.1 Sammenlikning av organiseringen av handelsposisjoner

I oppgavens problemstilling, «Hvordan er norsk og islandsk markedsadgang for fisk og sjømat til EU organisert, og hva forklarer landenes handelspolitiske veivalg?» ligger det at det som først må sammenlignes er hvordan landene har organisert seg overfor EU for å sikre markedsadgang for sjømathandelen. Som nevnt innledningsvis sikter «organisering» til det formelle avtaleverket som regulerer handelsrelasjonen til EU, og den handelspolitiske linjen landene har valgt for sin sjømathandel til EU. Dette innebærer også å se hvordan landenes handelspolitiske linjer utvikles i møtet med press fra nasjonalt hold og fra EUs hold. De to casepresentasjonene har illustrert både likheter og variasjoner i hvordan Norge og Island har

organisert seg overfor EU i sjømathandelen. Dette oppsummeres i tabell 1.0, der ulikhetene er markert i kursiv.

Tabell 1.0 Sammenlikning av organiseringen av norsk og islandsk handelspolitisk posisjon overfor EU på sjømatområdet.

Organiseringen av handelspolitisk posisjon: Avtaleverk og handelspolitisk strategi	Norge	Island
Likt	<p>Avtaleverk Historisk betinget; ingen lovnader om liberalisering; statisk med få unntak.</p> <p>Politisk strategi Ikke EU-medlemmer eller frihandel med sjømat; ambisjoner om frihandel for sjømathandelen til EU men tradisjonelt møtt harde EU-krav med å fire på kravene for sjømathandelens betingelser; atskillellesstrategi; ansvarsfordeling UD og NFD/NID.</p>	
Ulikt	<p><i>Politisk strategi</i> <i>EØS-midler <u>unntatt</u></i> <i>fra atskillellesstrategi.</i></p> <p><i>Ikke omfattende åpning for EUs landbruksprodukter den siste tiden.</i></p> <p><i>Politisk linje ligger fast; ingen tegn til endret posisjon overfor EU.</i></p>	<p><i>Politisk strategi</i> <i>EØS-midler <u>inkludert</u></i> <i>i atskillellesstrategi.</i></p> <p><i>Senket importtoll for EUs landbruksprodukter i forhandlinger i 2015 – «cut to the bone».</i></p> <p><i>Holdningsskifte i handelspolitikken; mer offensiv posisjon overfor EU.</i></p>

6.1.1 Likheter: avtaleverk og tradisjonell politisk strategi

Gjennomgangen av avtalene som definerer den formelle markedsadgangen for norsk og islandsk fisk og sjømat til EU viste at det er mange likhetstrekk i de to landenes avtaleverk. Begge land har en handelsrelasjon til unionen som strekker seg tilbake til 1970-tallet og frihandelsavtaler som i utgangspunktet utelot handelen med sjømat. Sjømathandelen ble omfattet av tilleggsavtaler med tollsatser som i dag overstyrer EØS-avtalens protokoll 9 i tilfellene der de opprinnelige satsene er bedre. Både Island og Norge er tilknyttet EU gjennom

EØS-avtalen og dens protokoll 9, og de har begge forhandlet bilaterale kompensasjonsavtaler i kjølvannet av EUs utvidelser. Landenes handelsposisjon overfor EU på sjømatområdet, slik disse kommer til uttrykk i formelt avtaleverk, kan med andre ord sies å være svært lik: de reguleres av et historisk betinget avtaleverk som har vokst frem over mange tiår, som ikke bærer lovnader om ytterligere liberalisering, og som er statisk med unntak av reforhandlingene av tidsbegrensede kvoter hvert syvende år.

Når det gjelder landenes politiske strategi eller «policy» for å sikre sjømathandelen til EU har også denne likhetstrekk på tvers av landene. Ingen av landene er EU-medlemmer eller har frihandel på sjømatområdet med unionen. Regjeringer i begge land har allikevel uttrykt ambisjoner om å få etablert frihandel med EU på sjømatområdet (Utenriksdepartementet, 2015a, s. 10, Intervju G), og har i forhandlingssammenheng krevd bedre betingelser for handelen. Samtidig er det avstand mellom ambisjoner og realitet i begge land; når EU har presset de to landene i forhandlingssammenheng har begge land tradisjonelt svart ved å fire på kravene for sjømathandelens betingelser. Begge land forsøker hovedsakelig å holde interessen om frihandel med sjømatprodukter separat fra andre handelsinteresser, og fører det som kan kalles en «atskillellesstrategi». Ansvar for kvoteforhandlinger med unionen har begge land delegert til et samarbeid mellom frihandelsrettete utenriksdepartement og nærings- og fiskeridepartement/nærings- og innovasjonsdepartement med nære forbindelser til aktører i fiskerinæringen. Oppsummert er det mye som tyder på at begge land har en handelspolitisk «policy» overfor EU på sjømatområdet som er innrettet med tanke på andre hensyn enn samfunnsøkonomisk gevinst alene – en handelspolitikk som handelslitteraturen og liberal tankegang alene har vansker for å forklare.

6.1.2 Ulikheter: EØS-midler og utviklingstrekk i politiske strategier

Samtidig er det visse variasjoner i de to landenes handelspolitiske strategier overfor EU på sjømatområdet. For det første representerer EØS-midlene et unntak fra den norske atskillellesstrategien. Mens norske myndigheter og forhandlere har forsøkt å koble kvoteforhandlinger og bevilgningen av EØS-midler, mener islandske myndigheter at det er unaturlig å koble kvoteforhandlingene også til dette politikkområdet (Intervju D). En annen forskjell i de to landenes handelspolitiske strategier er Islands landbruksliberalisering overfor EU i 2015. Selv om islandske myndigheter unnlater å omtale interessene om hverandre og slik

sett holder på atskillelsesstrategien, så virker det å foreligge en forventning om at EU skulle bli mer forhandlingsvillige på sjømatområdet i kjølvannet av den islandske åpningen for EUs landbruksprodukter. Norske myndigheter har ikke åpnet opp for EUs landbruksprodukter i tilsvarende omfang den senere tiden.

Den mest fremtredende forskjellen i norsk og islandsk handelspolitisk strategi er representert ved de seneste utviklingstrekkene. Selv om den norske sjømatnæringen opplever økt oppmerksomhet (Intervju E), og at ulike regjeringer har uttalt frihandelsambisjoner (Utenriksdepartementet, 2015a), er det ikke tegn til kursskifte i norsk politisk strategi overfor EU i sjømathandelen. Den norske forhandleren brukte mye tid på å fortelle om forhandlernes arbeid med å utvide handlingsrommet i kvoteforhandlinger med EU, og omtalte forhandlingene som «forhandlinger om markedsadgang» (Intervju C). Dette kan være tegn på aksept for handlingsrommet slik det foreligger. Innen sjømatnæringen oppleves også den politiske linjen å ligge fast; på spørsmål om hva den ansatte i Sjømat Norge tenkte om EU som marked i årene som kommer, svarte informanten: «Da tenker jeg vi må leve med de handelshindringene vi har til EU i uoverskuelig framtid» (Intervju E).

For Islands del er det derimot mye som tyder på et holdningsskifte i den handelspolitiske strategien overfor EU. Den islandske EU-diplomaten var uinteressert i å snakke om hvordan islandske forhandlere kan utvide handlingsrommet i kvoteforhandlinger. Informanten sa eksplisitt at kvoteforhandlingene ikke er forhandlinger om markedsadgang, virket opprørt og oppgitt, og brukte i motsetning til den norske forhandleren mye tid på å uttrykke misnøye med regelverket (Intervju D). Videre sa de islandske UD-representantene at en revidering av det gjeldende kvoteforhandlingssystemet langt på vei var på overtid (Intervju G). Dette peker mot at islandske myndigheter i mindre grad enn norske myndigheter aksepterer og forholder seg til de gjeldende handelsbetingelsene for sjømathandelen til EU. På islandsk side synes det å herske en følelse av ubalanse i handelsrelasjonen med EU, og en tanke om at markedsadgangen til unionen best kan ivaretas ved å ta handelspolitikken i mer offensiv retning i tiden som kommer.

Oppsummert er både likheter og forskjeller i organiseringen av norsk og islandsk handelsposisjon overfor EU på sjømatområdet. Landene har lignende avtaleverk og har tradisjonelt møtt EU med en handelspolitisk strategi som er innrettet med tanke på andre hensyn enn rent samfunnsøkonomiske, og som fremstår «avvikende» tatt i betraktning utviklingstrekk i det internasjonale handelssystemet og handelslitteraturens frihandelsforventning. Variasjonene kommer i form av EØS-midlenes posisjon, Islands nylige åpning for EUs

landbruksprodukter, og viktigst, de seneste utviklingstrekkene i handelsstrategien der Island i motsetning til Norge later til å gå i mer offensiv retning. I hver casepresentasjon ble et sett av forklaringsforhold identifisert og drøftet innenfor rammene av «handelsinteresser», «ideer om internasjonal handel», «institusjoner og aktører». For å diskutere hva som kan forklare likhetene i casenes avvikende handelspolitiske organisering, og ulikheten i de senere utviklingstrekkene i strategiene, sammenlignes videre de forholdene som kan forklare landenes handelspolitiske veivalg.

6.2 Sammenlikning av forklaringsforhold

Denne masteroppgaven tar sikte på å bidra til litteraturen om internasjonale handelsforhandlinger og -avtaler ved å øke kunnskapsgrunnlaget rundt de avveiningene som er gjort når et land har innrettet sin handelspolitikk av hensyn til andre formål enn rent samfunnsøkonomiske. I dette delkapitlet sammenlignes forklaringsforholdene på tvers av den norske og islandske casen. Målet er å forstå de to casene ytterligere, og å produsere testbare forklaringsfaktorer som kan gi innspill til hva annet enn proteksjonistiske interesser og begrensende institusjonelle forhold som ligger bak lands handelspolitikk i slike tilfeller.

6.2.1 Interessebaserte forklaringer for handelspolitiske veivalg

I både den norske og den islandske casen ble landets sammensatte handelspolitiske interessebilde løftet frem som potensiell forklaring for hvorfor landene har en handelspolitisk linje der interesseområder holdes atskilt. For Norges del har defensive landbruksinteresser vært den mest brukte interessebaserte forklaringen for landets handelspolitiske posisjon på sjømatområdet (Melchior & Sverdrup, 2015; Gaasland, 2015), imens interessene tilknyttet adgang til fiskeressurser har hatt denne rollen på Island (Gunnarsson, 1999; Ingebritsen, 1998; Thorhallsson, 2004; Bergmann, 2017). Det ble bekreftet at landenes sammensatte interessebilde har betydning for både norsk og islandsk handelsposisjon, blant annet gjennom at den norske forhandleren så vel som den islandske EU-diplomaten unnlot å snakke om interessene samtidig. Det kan ikke avkreftes at denne strategien har gjort at landene har firt på kravene til sjømathandelens betingelser i situasjoner der EU har stilt interessene opp imot hverandre. Slik

sett bekreftes argumentet i tidligere teori (Melchior & Sverdrup, 2015; Frøland, 2015; Rye, 2015; Ingebritsen, 1998; Thorhallsson, 2004; Bergmann, 2017; Gunnarsson, 1990; Thorhallsson, 2004), og oppsummeres i forklaringsfaktoren «tilstedeværelse av defensive handelsinteresser».

Samtidig er det et viktig moment at islandske myndigheter nylig har tatt liberaliserende grep i landbrukspolitikken og fjernet importtollen på mange av en EUs landbruksprodukter, men uten foreløpig å ha fått bedre betingelser for sjømathandelen fra EU. Dette utfordrer den forventede effekten av en kobling mellom landbruksinnrømmelser og sjømathandelens betingelser (Melchior & Sverdrup, 2015; Thorhallsson, 2004). Det vil være interessant å se om effekten forblir uteværende i kommende forhandlinger mellom EU og Island; om så rokker det ved hovedbudskapet til Melchior & Sverdrup (2015) og andre som har tatt til ordet for fremtidige innrømmelser av landbruksinteresser for å få bedre betingelser for sjømateksporten.

Gjennom casepresentasjonene og sammenligningen av landenes handelspolitiske strategier kom det frem at EØS-midlene representerer et muliggjørende interessebasert forhold, og et unntak fra atskillelseslinjen for norske myndigheter, men ikke for islandske. Den norske forhandleren fortalte om fremdrift i fiskeriforhandlingene når EØS-pengene ble lagt på bordet (Intervju C). Den islandske EU-diplomaten mente derimot det var unaturlig koble kvoteforhandlinger også med EØS-midlene, og viste til at politikkområdene behandles med separate mekanismer (Intervju D). Forskjellen i synet på EØS-midlene kan forklares med at Norge er en langt større bidragsyter enn Island, og derfor kan tenkes å få mer handlingsrom ut av å koble politikkområdene enn hva Island vil. Samtidig kom det frem i intervjuet med den norske forhandleren at EØS-midlene kan få redusert betydning i årene som kommer ettersom det er rokkeringer blant landene som mottar midlene. Det vil være interessant å undersøke om dette på sikt gir dårligere gevinster i kvoteforhandlingene for Norges del, og eventuelt om norske myndigheter blir mindre betalingsvillige overfor EU. Betydningen av EØS-midlene eller fraværet av disse representerer mer overordnet muligheten til å gjøre en positiv saks kobling, men fordi dette er undersøkt svært casespesifikt i denne studien overordnes det ikke til en testbar forklaringsfaktor i denne omgang.

Med unntak av at Frøland (2015) viser til en historisk byttehandel, har teoriene som argumenterer for defensive interessers betydning for handelspolitikken i liten grad problematisert hvorfor det er naturlig å stille bestemte politikkområder opp imot hverandre. I denne studien kom det frem at både norske og islandske myndighetspersoner unngår å blande

de ulike handelsinteressene, og at det kan være en måte å underbygge den handelspolitiske atskillelsesstrategien på. At politikkområdene allikevel behandles som naturlige motsetninger ble fra den ansatte i Sjømat Norge sin side legitimert ved å vise til at landbruks- og fiskerivarer behandles som «matproduksjon» i en del handelsfora, og at ett departement ofte har ansvaret for begge politikkområder (Intervju E). Den viktigste årsaken til at markedsadgang kobles til ressurser og landbruk følger imidlertid av EUs sammensatte interessebilde og strategi om å stille politikkområdene opp imot hverandre, kanskje for å berolige medlemsland og å dempe norske og islandske krav. At EU har motsatt interessebilde av landene og samtidig har makt til å sette interessene opp imot hverandre – Norge og Island trenger EUs indre marked mer enn omvendt – gjør unionens interessebilde til en annen viktig interessebasert forklaring. Forholdet er ikke viet mye fokus i tidligere studier, og bør undersøkes nærmere med empiri som belyser problematikken fra EUs hold. I tillegg må det undersøkes om forholdet får mindre betydning nå som unionen foreløpig ikke har gitt Island bedre betingelser etter deres nedjusterte importtoll for EUs landbruksvarer. Forklaringsfaktoren oppsummeres som «(sterk) forhandlingsmotpart med motsatt interessebilde».

Blant de handelsteoretiske bidragene er det heller ikke vanlig å vurdere betydningen av øvrige offensive handelsinteresser. Ved å ta utgangspunkt i det liberale økonomiske systemet og at frihandel er normen for internasjonal handel, kan det argumenteres for at studiene har fokusert på betydningen av defensive handelsinteresser og begrensende institusjonelle forhold. Norges viktigste næring er olje- og gassnæringen, som også representerer en offensiv interesse. I analysen av den norske handelspolitiske posisjonen ble det pekt på at inntektene fra næringen kan nyansere forklaringen for hvorfor landet later til å akseptere vedvarende tollsatser for sine sjømatprodukter til EU. I stedet for å forklare vedvarende tollsatser først og fremst som et resultat av landets defensive interesser, kan olje- og gassinntektene ses som et bakenforliggende forhold; inntektene har gjort fiskerinæringen relativt sett mindre betydningsfull og har gitt handlingsrom til å føre en handelspolitisk strategi der også bredere interesser har blitt ivarettatt.

Betydningen av olje- og gassinntektene som en bakenforliggende forklaring styrkes ved å se til den islandske casen. Island har ikke en olje- og gassbasert økonomi og heller ikke andre offensive næringer med stor inntjening relativt til fiskeeksporten. Dette gjør sjømateksporten relativt sett viktigere for Island enn for Norge, og kan bidra til å forklare hvorfor norske myndigheter later til å akseptere handlingsrommet i avtaleverket med EU, mens Island nå går i offensiv retning. Den potensielle påvirkningen på et lands handelspolitiske interesseavveining

som en øvrig offensiv, pengesterk næring representerer oppsummeres i forklaringsfaktoren «øvrige inntektsbringende, offensive næringer». Faktoren utfordrer den gjengse interessebaserte forklaringen for en tilbakeholden norsk posisjon i sjømathandelen til EU (Melchior & Sverdrup, 2015; Frøland, 2015; Rye, 2015).

6.2.2 Idébaserte forklaringer for handelspolitiske veivalg

Et annet sett av forhold det ble pekt på underveis, og som etter det liberale økonomiske systemets dominans ikke er viet stor oppmerksomhet, er betydningen av landenes ideer om internasjonal handel. På samme måte som det i det merkantilistiske Europa verserte ulike ideer om hva slags økonomisk system som er best egnet til å skape velstand (Reinert, 1996), finnes det slike tanker i norsk og islandsk handelspolitikk. Norske og islandske ideer om frihandel og proteksjonisme har forskjellig historikk, men et nokså likt resultat. Norske myndigheter har vært positive til frihandel og aktivt søkt en rolle i det internasjonale handelssystemet i lengre tid enn islandske myndigheter, noe som kan forklares med at selvstendighetsambisjonen ikke har vært like viktig i det norske samfunnet som i det islandske (Goodeve, 2005). I dag er det imidlertid enighet om en handelspolitisk grunnplanke i begge land der frihandel hovedsakelig anses som positivt, og at landet må være en del av det internasjonale handelssystemet.

At ingen av landene er EU-medlemmer og at det er en relativ stillstand i sjømathandelen med EU kan forklares med at landenes handelspolitikk og ideer om internasjonal handel blir konfliktfylt når EU- og EØS-spørsmål kommer på agendaen. På Island gir det seg uttrykk i uenigheter om hvilken handelspolitikk som best kan ivareta islandsk sårbarhet (Bergmann, 2014), mens det i Norge kommer til uttrykk i en polarisering mellom en internasjonalt-liberal og en nasjonalkonservativ tilnærming til internasjonal handel (Grindheim, 2017). EU- og EØS-debattenes mobilisering av handelspolitiske konfliktlinjer, og den relative stagnasjonen i handelsforholdet debattene leder til, oppsummeres i forklaringsfaktoren «idékollisjon». Faktoren viser til tilstedeværelsen av splittede holdninger innad i et land omkring hvordan det burde forholde seg til internasjonal handel.

6.2.3 Myndighetene og fiskerinæringens samspill: betydning for landenes handelspolitikk

Et annet forhold som i liten grad er undersøkt i handelslitteraturen er hvilken betydning eksportorienterte aktører og deres samspill med myndighetene har for et lands handelspolitikk. I denne studien var dette et forhold som på informantene selv tok initiativ til å snakke om. Det kom frem at det er tegn til klientorientering og et tett samarbeid mellom departementene og næringsaktørene i begge land. Næringens interesser påvirker utformingen og tilpasningen av nasjonale posisjoner i norske så vel som islandske forhandlinger med EU. Organiseringen av næringsaktørene varierer derimot landene imellom. Overfor norske myndigheter representeres sjømatnæringen gjerne av interesseorganisasjoner, som samordner og fremmer næringens interesser. På Island er det ingen interesseorganisasjoner som har markedsadgang som sin primære interesse; det politiske og byråkratiske påvirkningsarbeidet overfor EU er hovedsakelig de eksporterende bedriftenes eget ansvar. Dette ble forklart med at de islandske primærnæringsaktørene har blitt inkludert direkte i korporative strukturer (Thorhallsson, 2010), men kan også skyldes at det er kortere geografiske avstander og en mer konsentrert primærnæring på Island sammenlignet med i Norge.

Det er nærliggende å tenke at fiskerinæringen skulle ha størst påvirkning på handelspolitikken i Norge, ettersom påvirkningsarbeidet overfor myndighetene er lagt i profesjonelle, koordinerte organisasjoner (Schattschneider, 1934). I studien av hvordan og hvorfor landene har opprettholdt sin handelspolitikk fremkom det derimot at misnøyen og ønsket om en mer offensiv handelspolitisk strategi for tiden står sterkere på Island enn i Norge. Én del av forklaringen kan være at aktørene i den islandske fiskerinæringen har en sterkere posisjon i Althingi (Thorhallsson, 2010) enn den relativt mindre betydningsfulle norske fiskerinæringen har i Stortinget. De islandske informantenes forklaring for næringens press var derimot at dette var et uttrykk for nedgangen i den totale mengden fiskeeksport som omfattes av tollnedsettelse i EU. Dette mobiliserer en misnøye som styrkes ytterligere av EUs handelsavtaler med Japan og Canada (Intervju D; Intervju G). Den relativt mindre misnøyen og politiske presset fra norsk fiskerinæring kan forklares med at det er større grad av stabilitet i hvilke fiskeslag som eksporteres, slik at handelsrelasjonen i utgangspunktet er mer forutsigbar. I tillegg kan den pågående norske EØS-debatten være en viktig faktor; norske næringsaktører ligger for tiden lavt med tanke på å initiere reforhandling av EØS-avtalens protokoll 9 i frykt for at det skal blandes med debatten om reforhandling av avtalen i sin helhet (Intervju E). På

Island kan næringsaktørene fremme ønsket om reforhandling av kvoteforhandlingsystemet uten å måtte ta hensyn til en slik debatt. Overordnet har presset fra eksportorienterte aktører stor påvirkning på handelspolitikken, om enn på en annen måte enn Schattschneider (1934) hevdet. Forholdet samles i forklaringsfaktoren «press fra innenlandske aktører».

Etter inspirasjon fra Putnam (1988) og de handelspolitiske studiene som vektlegger forhold på både nasjonalt og overnasjonalt analysenivå, ble også betydningen av trekk ved og press fra EU undersøkt. Én forklaringsfaktor er allerede identifisert i form av unionens relative styrke og motsatte interessebilde av det islandske og det norske. For Norges del ble det også pekt på at unionens medlemsland fremdeles har betydning for EUs handelspolitikk. Dette utnyttes av norske forhandlere til å kartlegge interesser og grenser, og til å skape felles interesser i økt markedsadgang for norsk sjømat (Intervju C). Mer overordnet handler dette om hvorvidt handelspartneren er påvirkelig, og var ett av forholdene som intervjuet med den islandske EU-diplomaten hadde til hensikt å belyse ytterligere. Den islandske EU-diplomaten unngikk imidlertid å snakke om påvirkningsarbeidet overfor EU og om hvordan unionen opplevdes ved forhandlingsbordet. I stedet stilte informanten spørsmålet tilbake og ledet intervjuet inn på andre temaer. Dette kan skyldes at forhandlingsstrategier er et sensitivt tema, spesielt tatt i betraktning at Norge og Island konkurrerer på området. Fordi opplevelsen av hvorvidt EU opptrer som én eller flere aktører ikke ble belyst fra Islands side, og fordi det var utenfor denne studiens omfang å undersøke aspektet fra EUs hold, kreves det mer forskning på betydningen av EUs påvirkelighet før dette overordnes til en testbar forklaringsfaktor.

6.3 Oppsummering: hva forklarer landenes handelspolitiske veivalg?

I tabell 2.0 oppsummeres forklaringsfaktorene som er utviklet ved å sammenligne de identifiserte forholdene av betydning for norske og islandske handelspolitiske veivalg overfor EU på sjømatområdet. Forklaringsforholdene landene varierer på er markert i kursiv.

Tabell 2.0 Forklaringsfaktorer for hva som ligger bak norsk og islandsk handelspolitikk overfor EU i sjømathandelen

Hva forklarer landenes handelspolitiske veivalg?	Norge	Island
Tilstedeværelse av defensive handelsinteresser	I stor grad	I stor grad
Sterk forhandlingsmotpart med motsatt interessebilde	I stor grad	I stor grad
Idékollisjon	I stor grad	I stor grad
Øvrige inntektsbringende, offensive næringer	<i>I stor grad</i>	<i>I liten grad</i>
Press fra innenlandske aktører	<i>I noen grad</i>	<i>I stor grad</i>

Tilstedeværelsen av forklaringsfaktorene er gradert i fire kategorier – «fraværende», «i liten grad», «i noen grad» og «i stor grad». Med unntak av «sterk forhandlingsmotpart med motsatt interessebilde» omhandler faktorene forklaringer på nasjonalt analysenivå. Forklaringsfaktorenes hensikt er å oppfylle denne masteroppgavens delmål: gjennom å definere overordnede forhold som kan testes i likende caser skal studien nyansere bildet av hva som forklarer at land noen ganger innretter handelspolitikken mer tilbakeholdent enn handelsteorien skulle tilsi. Med mer testing kan faktorene på sikt operasjonaliseres som variabler.

Norge og Island er svært like på de fleste faktorene: de har stor grad av tilstedeværelse av defensive interesser og konfliktlinjer i ideer om internasjonal handel, og de forholder seg begge til en relativt mye sterkere handelspartner med et motsatt interessebilde. Den sterke tilstedeværelsen av disse forholdene i begge land representerer viktige forklaringer for landenes avvikende handelspolitiske posisjon på sjømatområdet. Dette er posisjoner organisert rundt historisk betingete avtaleverk og politiske linjer der øvrige handelsinteresser i hovedsak holdes unna forhandlinger om sjømathandelen.

Norge og Island varierer også på noen av faktorene: Norge har i motsetning til Island en olje- og gassbasert økonomi som gjør sjømateksporten mindre betydningsfull enn hva som er tilfellet på Island. På Island legger også næringsaktørene for tiden betydelig press på byråkrater og politikere, og det er sterkere tendenser til misnøye og opplevd ubalanse overfor EU på Island sammenlignet med i Norge. Variasjonene landene imellom kan knyttes til de senere

utviklingstrekkene i landenes handelspolitiske strategier, der de to landene synes å gå i motsatte retninger. Der lite tilsier at Norge fraviker posisjonen som «avvikende case» med sin atskillelsesstrategi og aksept for handlingsrommet og tollsatsene i sjømathandelen med EU, er det et holdningsskifte i islandsk handelspolitisk strategi på området. En regjering som i utgangspunktet skulle være avventende overfor EU har stilt seg i en mer offensiv posisjon overfor unionen og leter etter rett tidspunkt for å initiere reforhandling av kvoteforhandlingsystemet. I den grad islandske myndigheter får gjennomslag for sitt initiativ og er villig til å møte EU med motytelser, kan det være at Island med tiden ikke lenger kan beskrives som en avvikende case på lik linje som Norge.

7.0 Konklusjon

Denne masteroppgavens fremste mål var å forklare hvordan norsk og islandsk markedsadgang for fisk og sjømat til EU er organisert – hvilket avtaleverk og politisk strategi som styrer handelsrelasjonen på området – og å identifisere forholdene som kan forklare landenes handelspolitiske veivalg. Målet må langt på vei sies å være oppfylt. Der den eksisterende handelslitteraturen hovedsakelig har vektlagt betydningen av proteksjonistiske interesser og begrensende institusjonelle forhold, har denne studien tatt avstand fra normative antakelser om interesseforhold og handelsrelasjoner så langt det lar seg gjøre, og nyansert bildet av hva som avgjør et lands handelspolitiske veivalg.

Funnene omkring *hvordan* landene har organisert sin markedsadgang er oppsummert i tabell 1.0. I tråd med casenes merkelapp som «avvikende» er det hovedsakelig likheter å finne i organiseringen; både Norge og Island har en handelsrelasjon til EU som på sjømatområdet er bygget på et historisk betinget avtaleverk, uten lovnader om liberalisering, og hvor handlingsrommet for reforhandling er begrenset til kvoteforhandlinger hvert syvende år. Både norske og islandske myndigheter har tradisjonelt valgt en handelspolitisk strategi der sjømatinteressene hovedsakelig er holdt atskilt fra øvrige interesser, hvor ansvaret er delegert til et samarbeid mellom UD og NFD/NID, og som har gitt seg uttrykk i handelsposisjoner overfor EU som avviker fra handelsteoriens frihandelsforventning. De viktigste variasjonene landene imellom når det gjelder organiseringen av handelsposisjonen er representert ved de seneste utviklingstrekkene i landenes handelspolitiske strategier. Der atskillelsesstrategien

oppretholdes og hvor det er vedvarende aksept for handelsbetingelsene på norsk side, tyder studiens data på at det foregår en handelspolitisk holdningsendring på Island i retning av en mer offensiv handelspolitisk strategi overfor EU.

Funnene omkring *hva som forklarer* de to landenes handelspolitiske veivalg inkluderer en rekke forhold der noen er oppsummert som overordnede forklaringsforhold i tabell 2.0. For Norges del bekreftet studiens data til en viss grad den betydningen av defensive interesser (Melchior & Sverdrup, 2015; Gaasland, 2015; Rye, 2015) og av saks koblingseffekter (Harstad, 2015) som tidligere studier har vist til. Samtidig sørget studiens empiriske tilnærming for at antatte motsetningsforhold ble problematisert, og at forklaringsforhold som ikke tidligere er undersøkt ble analysert. Den empiriske åpenheten og abduktive tilnærmingen ledet studien innom forhold som betydningen av norske olje- og gassinntekter, EUs opplevelse av balanse i handelsrelasjonen til Norge, effekten av latente handelspolitiske konfliktlinjer i norsk partipolitikk, norske forhandleres strategi overfor medlemslandene, og sist men ikke minst, til betydningen av samspillet mellom sjømatnæringen på den ene siden og et NFD med sterk sektortilhørighet og et frihandelsorientert UD på den andre siden. Til sammen bidrar forholdene til å belyse hvorfor Norge har organisert en handelspolitikk overfor EU som ikke først og fremst er innrettet med tanke på maksimal inntjening for landets sjømatnæring; politikken ivaretar på samme tid et komplekst interessebilde og et sett av hensyn som den liberalt orienterte handelsteorien har vanskeligheter med å forklare.

Når det gjelder *hva som forklarer* Islands handelspolitiske veivalg, ble betydningen av defensive interesser generelt og interesser tilknyttet ressursadgang spesielt (Gunnarsson, 1999; Ingebritsen, 1998; Thorhallsson, 2004; Bergmann, 2017) til en viss grad bekreftet av studiens data. Samtidig belyste intervjuene forhold som stillstand i kvoteutvekslinger og liberalisering av islandsk landbruksnæring. Dette indikerte at ressursadgangsforklaringen for tiden ikke er blant de viktigste faktorene for islandsk handelspolitisk posisjon, mens landbruksliberaliseringen uten bedre handelsbetingelser markerte et brudd med den effekten handelslitteraturen har forventet av en kobling mellom fisk og landbruk (Melchior & Sverdrup; Thorhallsson, 2004). I tillegg ble andre forklaringsfaktorer identifisert, som uenighet om ivaretagelse av landets sårbarhet, tett relasjon mellom islandske myndigheter og sterke eksportørbedrifter, utviklingstrekk i landets fiskerinæring, og en opplevelse av ubalanse i handelsrelasjonen til EU.

Da forklaringene for de to landenes handelsposisjoner overfor EU ble sammenlignet, kom det frem at forklaringsfaktorene landene har til felles kan forklare at begge land har hatt en «avvikende» handelsposisjon. Forklaringsfaktorene Norge og Island varierer på kan forklare hvorfor landene nå tar den handelspolitiske strategien i ulike retninger. At islandske myndigheter nå tar initiativ til reforhandling av betingelsene for sjømathandelen overfor EU, ble knyttet til at det på Island er mer uforutsigbarhet i ressursgrunnlaget, større press fra innenlandske aktører, og at fiskerinæringen relativt sett er viktigere enn i Norge. Det er også misnøye i norsk fiskerinæring, men ifølge studiens data, først og fremst i form av hvordan handlingsrommet er definert, ikke hvordan det er håndtert. Sett i sammenheng med det handlingsrommet olje- og gassinntektene gir Norge, og de begrensningene den pågående EØS-debatten legger for næringsaktørens press, kan dette forklare at norske myndigheter ikke har tilsvarende planer om skifte av handelspolitisk strategi overfor EU.

Masteroppgavens delmål var å utvikle forklaringsfaktorer for hva som avgjør et lands handelspolitiske veivalg, som kan testes og på sikt videreutvikles til variabler. Dette målet er til en viss grad oppfylt. Noen av forholdene som ble identifisert i casestudiene var det mulig å undersøke for begge land og å si noe mer overordnet om. Andre forhold ble derimot ansett som for casespesifikke og ble unntatt fra noen form for løsrivelse fra studiens data i denne omgang. Her er det derimot potensiale for videre forskning; gjennom å studere konkrete forhandlingsresultat og å sammenligne norske og islandske forhandlingsutfall, kunne det undersøkes om effekten av EØS-midlene kan knyttes til bestemte tollsatser for Norge og fraværet av slike for Island. Videre ville det være interessant å studere om interesserokkeringene innad i EU bidrar til at Norge, i likhet med Island, velger å innlemme EØS-midlene i den øvrige atskillellesstrategien i tiden som kommer. Et annet sett av forhold som krever mer forskning er funnene omkring trekk ved EU som forhandlingsmotpart, ettersom disse forholdene kun er belyst fra et norsk og et islandsk perspektiv i denne studien. Ved å snakke med aktører i ulike deler av EU-systemet kunne betydningen av medlemslandenes handelsinteresser undersøkes nærmere, og også ses opp imot makten til Kommisjonen, parlamentarikerne, og generaldirektoratet for handel.

Selv om masteroppgaven langt på vei har oppfylt de målene som er satt for den, har den noen svakheter som funnene må ses i lys av. Den fremste svakheten er studiens begrensede datagrunnlag. Det metodiske valget av eliteintervjuer med personer med førstehåndsinnsett i handelsrelasjonen til EU på sjømatområdet, ga en utfordrende og tidkrevende

rekrutteringsprosess. Snøballmetoden lettet på rekrutteringsarbeidet men med den ulempen at studiens allerede begrensede utvalg kan ha en viss seleksjonsskjevhet. Dersom svarene er koordinert informantene i mellom representerer det en fare for funnenes pålitelighet (Tjora, 2012), som gjør de lite egnet til å løsriveres fra casene og overordnes til testbare forklaringsfaktorer. Et annet aspekt som funnene må ses i lys av er at de omhandler forhandlingsstrategier og -taktikk – tematikk som kan være sensitiv, spesielt tatt i betraktning at Norge og Island er konkurrenter i sjømathandelen. Selv om informantene er anonymisert og at de viktigste intervjuene foregikk tatt ansikt til ansikt, kan det ikke utelukkes at informasjon er holdt tilbake eller endret på. I tillegg begrenset oppgaven seg til å belyse forklaringsforhold fra et norsk og islandsk politisk perspektiv. Betydningen av makroøkonomiske forhold, som valutakurser og eksportpriser, er derimot utelatt. Det må understrekes at de forholdene som er belyst i denne studien ikke oppstår i et makroøkonomisk vakuum, og bør ses i sammenheng med slike forhold i senere studier.

Visse svakheter til tross så har denne masteroppgaven, ved å ta utgangspunkt i et empirisk orientert perspektiv med så liten grad av forutinntatthet som mulig, tilbudt en alternativ tilnærming til studien av to land sine handelspolitiske posisjoner og det som forklarer disse. Der Melchior & Sverdrup (2015) antyder at norske politikere bør være forberedt på å ofre landbruksinteresser for sjømathandelens markedsadgang i årene som kommer, kan det på bakgrunn av denne oppgavens funn argumenteres for at bildet er mer sammensatt. Gjennom å kartlegge de objektive så vel som de subjektive lagene av forhold som forklarer norske og islandske handelspolitiske veivalg, er det vist at det er mer enn defensive interesser som former landenes handelsposisjoner. Før politikerne oppfordres til innrømmelser overfor EU, bør forhold som handelspolitiske konfliktlinjer, øvrige offensive næringer, forhandlingsmotpartenes interesser og påvirkelighet, og utviklingstrekk innad i landenes fiskerinæringer, tas med i diskusjonen om den framtidige innrettingen av handelspolitikken.

Litteratur

- Agnarsson, S. & Arnason, R. (2003). *The role of the fishing industry in the Icelandic economy. A historical examination* (Working Paper Series, University of Iceland, Reykjavik). Hentet fra https://www.researchgate.net/publication/42764430_The_Role_of_the_Fishing_Industry_in_the_Icelandic_Economy_A_Historical_Examination.
- BarentsWatch (2018, 9. oktober). Norges maritime grenser. Hentet fra <https://www.barentswatch.no/artikler/Norges-maritime-grenser/>.
- Bergmann, E. (2014). Iceland: A postimperial sovereignty project. *Cooperation and conflict*, 49(1), s. 33-54. Hentet fra <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0010836713514152>.
- Bergmann, E. (2017). *Nordic Nationalism and Right-Wing Populist Politics. Imperial Relationships and National Sentiments*. London: Palgrave Macmillan.
- Betz, T. (2017). Trading Interests: Domestic Institutions, International Negotiations, and the Politics of Trade. *The Journal of Politics*, 79(4), s. 1237-1252. Doi: [10.1086/692476](https://doi.org/10.1086/692476).
- Brander, J.A. & Spencer, B.J. (1985). Export Subsidies and International Market Share Rivalry. *Journal of International Economics*, 18(1-2), 83-100.
- Brevvekslinger mellom Norge og EF. (1973). Hentet fra <https://www.toll.no/globalassets/00-upload/avtaler/frihandelsavtaler/fiskogfiskeprodukttertileu/fiskebrevet.pdf>.
- Chorev, N. (2007). A Fluid Divide: Domestic and International Factors in US Trade Policy Formation. *Review of International Political Economy*, 14 (4), s. 653-689
- Clark, I. (1998). Beyond the Great Divide: Globalization and the Theory of International Relations. *Review of International Studies*, 24(4), 479-498. Hentet fra <https://www.jstor.org/stable/pdf/20097546.pdf?refreqid=excelsior%3A1f5e3c837db6ef09998a9e24c0da636c>.
- Conconi, P. & Perroni, C. (2001, oktober). *Issue Linkage and Issue Tie-In in Multilateral Negotiations*. Arbeidspapir nr. 57, Center for Economic Studies and Ifo Insitute, Warwick.
- Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2007). *Designing and conducting mixed methods research*. Thousand Oaks, CA: SAGE
- Daugbjerg, C. (2014). The European Union. Balancing trade liberalization and protectionism. I O. Langhelle (Red.), *International Trade Negotiations and Domestic Politics. The intermestic politics of trade liberalization*. London & New York: Routledge.
- Dür, A. (2012). The EU's foreign economic policies: limits to delegation. I J. Richardson (Red.), *Constructing a Policy – Making State? Policy Dynamics in the EU*. Oxford: Oxford University Press.
- Eichengreen, B. & Uzan, M. (1993). The 1933 World Economic Conference As an Instance of Failed International Cooperation. I R. D. Putnam, H. K. Jacobsen & B. Peter (Red.), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (s. 171-206). Berkeley, CA: University of California Press.

- Elsig, M. (2007). The EU's Choice of Regulatory Venues for Trade Negotiations: A Tale of Agency Power? *Journal of Common Market Studies*, 45(4), 927–948.
- Elvestad, C. (2003). *Ikke-tariffære handelshindringer: Brasil og Argentina. Problemstillinger fra fiskerisektoren* (NILF notat 21/2003). Hentet fra <https://nordopen.nord.no/nord-xmlui/handle/11250/2357230>.
- Espeli, H. (1992). Jordbruksproteksjonisme og handelspolitikk. Beslutningsprosesser bak utviklingen av det kvantitative importvernet for jordbruksvarer i Norge på 1900-tallet med hovedvekt på perioden 1934-1964 og forholdet til GATT. Ås: Norges Landbrukshøgskole.
- European Economic Community L301 (1972). Agreement between the European Economic Community and the Republic of Iceland (L301-31/12/1972). Hentet fra <http://ec.europa.eu/world/agreements/downloadFile.do?fullText=yes&treatyTransId=457>.
- EØS-avtalen. (2019 [1994]). Veterinary and phytosanitary matters (EØS-avtalen Vedlegg I-08-06- 2019). Hentet fra <https://www.efta.int/media/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Annexes%20to%20the%20Agreement/annex1.pdf>.
- EØS-avtalen. (2019 [1994]). On trade in fish and other marine products (EØS-avtalen Protokoll 9-08.05.2019). Hentet fra <https://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Protocols%20to%20the%20Agreement/protocol9.pdf>.
- Farsund, A. A. (2009). *Doha-runden i WTO: Effekter for norsk fiskeri-, havbruks- og landbrukspolitik* (IRIS rapport 289/2009.)
- Farsund, A. A. (2014). Norway. Agricultural exceptionalism and the quest for free trade. I O. Langhelle (Red.). *International Trade Negotiations and Domestic Politics: The Intermestic Politics of Trade Liberalization*. New York: Routledge.
- Farsund, A. A. & Langhelle, O. (2015). Nasjonal politikk og internasjonale forhandlinger. Norsk handelspolitikk etter 1995. I A. Melchior, & U. Sverdrup (Red.), *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Feilzer, M. Y. (2010). Doing Mixed Methods Research Pragmatically: Implications for the Rediscovery of Pragmatism as a Research Paradigm. *Journal of Mixed Methods Research*, 4(1), s. 6-16.
- Finansdepartementet (2017). *Nasjonalbudsjettet 2018*. (Meld. St. 1. 2018-2018). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-1-20172018/id2574394/sec1>.
- Fiskeri- og kystdepartementet (2011). Norsk fiskeriforvaltning. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fkd/brosjyrer-og-veiledninger/norskfiskeriforvaltning_tiltrykk.pdf?id=2278746.
- Fjeldsted, A. S., Dagsson, E., Runarsson, I. E & Gudjonsson, K. S. (2018). *The Icelandic Economy. Current State, Recent Developments and Future Outlook. 2018 edition*. (ICoC rapport 21/2018). Hentet fra https://chamber.is/%C3%BAatg%C3%A1fa/sk%C3%BDrslur/the_icelandic_economy_2018_report.pdf.

- Frieden, J. (1988). Sectoral Conflict and Foreign Economic Policy, 1914-1940. *International Organization*, 42(1), 59-90.
- Frøland, H. O. (2015). Fisk versus landbruk i Norges handelsforhandlinger. I A. Melchior & U. Sverdrup (Red.), *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gaasland, I. (2015). Fisk og jordbruk – hvem definerer Norges interesser? I A. Melchior & U. Sverdrup (Red.), *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Goldstein, J. (1993). *Ideas, Interests, and American Trade Policy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Goldstein, J. (1996). International Law and Domestic Institutions: Reconciling North American ‘Unfair’ Trade Laws. *International Organization*, 50(4), s. 541– 64.
- Goldstein, J. (2012). Trade Liberalization and Domestic Politics. I A. Narlikar, M. Daunton and R. Stern (Red.). *The Oxford Handbook on the WTO*. Oxford: Oxford University Press.
- Goodeve, E. D. (2004). Iceland and the European Union: An In-Depth Analysis of One of Iceland’s Most Controversial Debates. *Scandinavian Studies*, 77(1), s. 85-104.
- Gourevitch, P. (1978). The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics. *International Organization*, 32(4), s. 881-912. Hentet fra <http://www.jstor.org/stable/2706180>.
- Grindheim, A. J. (2017). *Proteksjonisme på fremmarsj? Norske partiers handelspolitikk* (Civita rapport 03/2018). Hentet fra <https://www.civita.no/assets/2017/03/Proteksjonisme-p%C3%A5-fremmarsj-norske-partiers-handelspolitikk.pdf>
- Gunnarsson, G. (1990). Continuity and Change in Icelandic Security and Foreign Policy. *The Annals of Political and Social Science*, 512(1), s. 140-151. Hentet fra <http://www.jstor.org/stable/1046893>.
- Hamilton, A. (1996/1791). Report on Manufactures. I C. R. Goddard, J. T. Passe-Smith & J. G. Conklin (Red.) (1996), *International Political Economy, State Market Relations in the Changing Global Market*. London: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Harstad, B. G. (2001). *Linking Issues: Should one bargain over two issues simultaneously or separately?* (NUPI Arbeidspapir nr. 616). Hentet fra <https://nupi.brage.unit.no/nupi-xmlui/handle/11250/2394068?locale-attribute=no>.
- Harstad, B. G. (2015). Koblinger og forhandlinger – bakgrunnsteori. I A. Melchior & U. Sverdrup (Red.), *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hill, M. (2013). *The Public Policy Process* (6. utg.). Harlow: Pearson.
- Hiscox, M. J. (2002). *International Trade and Political Conflict: Commerce, Coalitions, and Mobility*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hiscox, M. J. (2005). The Domestic Source of Foreign Economic Policies. I J. Ravenhill (Red.), *Global Political Economy* (s. 51-83). Oxford: Oxford University Press.

- Horstmann, I.J., Markusen, J.R. & Robles, J. (2000). *Multi-issue bargaining and linked games: issues and agenda setting for international negotiations*. Mimeo: University of Western Ontario & University of Colorado.
- Ikenberry, G. J. (1988). Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy. *International Organization*, 42 (1), s. 219-243.
- Ingebritsen, C. (1998). *The Nordic States and European Unity*. Ithaka, US: Cornell University Press.
- Islandsbanki (2018). *Icelandic Seafood Market Report* (Islandsbanki Research Rapport 01/2018). Hentet fra https://gamli.islandsbanki.is/library/Skrar/Seafood-Reports/Seafood-report%20A5%202017_vef.pdf.
- Jacobsen, K. D. (1965). Informasjonstilgang og likebehandling i den offentlige virksomhet. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 6(2), s. 147-160.
- Kaute, J. (2010). *Warming up for the EU. Iceland and European Integration: An Analysis of the Factors Contributing to the Changing Perception of Iceland's Political Elites Towards Membership in the European Union* (Mastergradsavhandling.). University of Hannover: Hannover.
- King, N. (1998). Template Analysis. I G. Symon & C. Cassell (Red.), *Qualitative Methods and Analysis in Organizational Research*. London: Sage.
- Krasner, S. D. (1978). *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and US Foreign Policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kristinsson, G. H. (1987). Iceland: Vulnerability in a Fish-based Economy. *Cooperation and conflict*, 22(2), s. 245-253.
- Krugman, P. R. (1994). Competitiveness: A Dangerous Obsession. *Foreign Affairs*, 73(2), 28-44.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Landbruks- og matdepartementet. (2016). *Endring og utvikling. En fremtidsrettet jordbruksproduksjon*. (Meld. St. 11 2016-2017). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-11-20162017/id2523121/sec1>.
- Langhelle, O. (2001). *WTO-forhandlingene – et utenrikspolitisk møtested for norsk innenrikspolitikk? Avveiningen mellom landbrukets defensive og fiskerinæringens offensive interesser* (RF Rapport 232/2001).
- Langhelle, O. (Red.). (2014). *International Trade Negotiations and Domestic Politics. The intermestic politics of trade liberalization*. New York: Routledge.
- Langhelle, O., Rommetvedt, H. & Farsund, A. A. (2014). Towards the intermestic politics of trade. I O. Langhelle (Red.), *International Trade Negotiations and Domestic Politics. The intermestic politics of trade liberalization*. New York: Routledge.
- Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *The American Political Science Review*, 65(3), s. 682-693. doi:10.2307/1955513.

- Melchior, A. (2007). *WTO eller EU-medlemskap? Norsk fiskerinæring og EUs handelsregime* (NUPI rapport mai/2007). Hentet fra <https://nupi.brage.unit.no/nupi-xmloi/handle/11250/2391179>.
- Melchior, A. (2015). Internasjonale handelsavtaler 2015 – trender og utfordringer. *Magma*, 2915(5), 30-43. Hentet fra <https://www.magma.no/internasjonale-handelsavtaler-2015>.
- Melchior, A. & Sverdrup, U. (2015). *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Milner, H. V. (1997). *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Milner, H. V. & Rosendorff, P. (1997). Democratic Politics and International Trade Negotiations: Elections and Divided Government as Constraints on Trade Liberalization. *The Journal of Conflict Resolution*, 41(1), 117–46
- Ministry for Foreign Affairs (2019). External Trade. Hentet fra <https://www.government.is/topics/foreign-affairs/external-trade/>.
- Moses, J. W. & Knutsen, T. L. (2012). *Ways of Knowing. Competing Methodologies in Social and Political Research* (2. utg.). New York: Palgrave Macmillan.
- Munthe, P. (2014, 27. mai). Handelspolitikk. I Store norske leksikon. Hentet fra <https://snl.no/handelspolitikk>.
- Nordlinger, E. (1988). Taking the State Seriously. I M. Weiner & S. Huntington (Red.), *Understanding Political Development*. Boston, MA: Little Brown
- Norges Sjømatråd (2018). Sjømateksport for rekordhøye 94,5 milliarder i 2017. Hentet fra <https://seafood.no/aktuelt/nyheter/sjomateksport-for-rekordhoye-945-milliarder-i-2017/>.
- Norges sjømatråd (2019a). Norsk eksport av sjømat i 2018. Hentet fra <https://seafood.azureedge.net/48dc62/globalassets/bilder/bilder2/infografikk---norsk-sjomateksport-2018.pdf>.
- Norges Sjømatråd (2019b, 7. januar). Sjømateksport for 99 milliarder i 2018. Hentet fra <https://seafood.no/aktuelt/nyheter/sjomateksport-for-99-milliarder-i-2018-/>.
- Norges Sjømatråd (2019c). Sjømatnasjonen Norge. Hentet fra <https://sjomatnasjonen.seafood.no/>.
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2017, 12. oktober). Satsar på langsiktig omstilling. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/satsar-pa-langsiktig-omstilling/id2574150/>.
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42(3), s. 427-460. Hentet fra http://web.pdx.edu/~noordijk/Noordijk/EU_Readings_files/putnam_1988_two-level.pdf.
- Ragin, C. (1987). *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Reich, R. B. (1993). *Nasjonenes rolle, Forberedelser til det neste århundres kapitalisme*. Oslo: Ad Notam.

- Reinert, E. S. (1996, november). *Raw Materials in the History of Economic Policy; Or Why List (the Protectionist) and Cobden (the Free Trader) Both Agreed on Free Trade in Corn*. Arbeidspapir nr. 11, Senter for utvikling og miljø, Universitetet i Oslo.
- Ricardo, D. (1817). *The Principles of Political Economy and Taxation*. London: John Murray, Albemarle-Street.
- Richardsen, R., Winther, U. & Digre, H. (2018). *Nasjonal betydning av sjømatnæringen. En verdiskapnings- og ringvirkningsanalyse med data fra 2016 og 2017* (SINTEF rapport 00627/2018). Hentet fra https://www.sintef.no/contentassets/d727158330ac4d00a00c77783b89acf2/nasjonal-verdiskapning_2018_endelig_100818.pdf.
- Rogowski, R. (1987). Political Cleavages and Changing Exposure to Trade. *American Political Science Review*, 81(4), 1121-1137.
- Rye, L. (2015). Saks koblinger i EØS-forhandlingene (1990-91). I A. Melchior, & U. Sverdrup (Red.), *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schattschneider, E. E. (1935). *Politics, Pressure and the Tariff*. New York: Prentice-Hall.
- Skocpol, T. & Somers, M. (1980). The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry. I T. Skocpol (Red.), *Comparative Studies in Society and History* (72-98). Harvard: Cambridge University Press.
- Smith, A. [1776] (1991). *The Wealth of Nations (Inquiry into the nature and causes of the Wealth of Nations)*. Everyman's Library, New York: Alfred A. Knopf Inc.
- Solberg, E. (2015, 21. januar). Erna Solberg lover å holde igjen på landbruksimport fra EU. Hentet fra <https://www.abcnyheter.no/nyheter/2015/01/21/216177/erna-solberg-lover-a-holde-igjen-pa-landbruksimport-fra-eu>.
- Statistisk Sentralbyrå (2018). SSB Analyse 2018/13: Norsk fiskeri gjennom 80 år. Hentet fra <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/det-har-gatt-i-bolgjer>.
- Statistisk Sentralbyrå (2019). Utenrikshandel med varer. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/09297>.
- Statsministerens kontor (2019). *Granavolden-plattformen. Politisk plattform*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2626036/>.
- Tavory, I. & Timmermans, S. (2014). *Abductive Analysis. Theorizing Qualitative Research*. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- The Central Bank of Iceland (2018, september). Economic Indicators. Hentet fra https://www.cb.is/library/Skraarsafn---EN/Economic-Indicators/EI-2018/September-2018/EI_Sept%202018.pdf.
- Thorhallsson, B. (2004). *Iceland and European Integration: On the Edge*. London: Routledge.
- Thorhallsson, B. (2010). The Icelandic Crash and its Consequences: A Small State without Economic and Political Shelter. I R. Steinmetz & A. Wivel (Red.), *Small States in Europe: Challenges and Opportunities*. Surrey: Ashgate Publishing.

- Tjora, A. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (2. utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Utenriksdepartementet. (1998). *Åpen høring i utenrikskomiteen og næringskomiteen tirsdag den 1. desember 1998 kl. 15.25*. (St. prop. 6 1998-1999). Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Horinger/1998-1999/981201/sak/>.
- Utenriksdepartementet. (2015a). *Globalisering og handel – Muligheter og utfordringer for Norge i handelspolitikken* (Meld. St. 29 2014-2015). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-29-20142015/id2413532/>.
- Utenriksdepartementet. (2015b, 16. oktober). Hva EØS-avtalen omfatter. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/eos1/hva-avtalen-omfatter/id685024/>.
- VanGrasstek, C. (2013). *The History and the Future of the World Trade Organization*. Geneve: World Trade Organization.
- Veggeland, F. (2004). *Internasjonalisering og styring av matpolitikk. Institusjoners betydning for statens atferd og politikk* (Doktoravhandling, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo). Oslo: Universitetsforlaget.
- Verdens handelsorganisasjon (2012). *Trade and public policies: A closer look at non-tariff measures in the 21st century* (WTO rapport 2012). Hentet fra https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report12_e.pdf.
- Verdens handelsorganisasjon (2017, 4. – 6. oktober). Trade Policy Review Body. Minutes of the Meeting, Addendum. Hentet fra https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=245702&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True.
- Vik, J. (2000). *The Wealth of Industries* (Mastergradsavhandling). Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Trondheim.
- Waltz, K. (1959). *Man, the State and War. A theoretical analysis*. New York: Columbia University Press.
- Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications. Design and methods*. (6. utg.). Los Angeles: SAGE Publications, Inc.

Appendiks

Oversikt over informanter

- A 11.02.2019. Uformell samtale med forsker med handelspolitikk som fagfelt.
- B 13.02.2019. Uformell samtale med ansatt ved EU-delegasjonen i Brussel.
- C 22.02.2019. Intervju med ansatt i Nærings- og fiskeridepartementet. Omtalt vekselvis som *ansatt i NFD* og som *[den norske] forhandleren*.
- D 05.03.2019. Intervju med ansatt ved islandske EU-delegasjon i Brussel. Omtalt som *den islandske EU-diplomaten*.
- E 14.03.2019. Telefonintervju med ansatt i Sjømat Norge. Omtalt som *den ansatte i Sjømat Norge*.
- F 25.03.2019. Skypeintervju med to islandske ansatte i Fisheries Iceland. Én på markedssiden, én ressursiden.
- G 01.04.2019. Epost-intervju med to islandske UD-ansatte.

Intervjuguide C, D

Tema 1: Om kvoteforhandlinger med EU i Brussel (innledning)

Spm. 1: *Kan du fortelle litt om gangen i forhandlingene?*

- Hvilken del av avtaleverket forhandles?
- Hvor ofte kvoteforhandlinger – hvert 7. år/5. år (forrige gang 2015, neste gang 2021)?
- Hvem er forhandlingspartene? Når kommer norske forhandlere på banen?
- Forhandler Norge alltid alene, eller sammen med øvrige EFTA-land?
- Hva var din rolle?
- Er det kun kompensasjonsavtalene og forhandlingene av tollfrie kvoter som utgjør den dynamiske forhandlingsdelen av norsk fisk og sjømat's adgang til EUs marked?

Tema 2: Instruksjer/press fra hjemlig hold.

Spm. 2: *Kan du beskrive samhandlingen mellom deg og beslutningstakerne i Norge/Island?*

- Hvem ga deg instruksjer?
- Rom for skjønn i instruksene?
- Dersom ferdigkoordinerte: hvilke påvirkningsmuligheter hadde du?
- Dersom tvetydige: hvordan håndterte du dette?
- Hva var typisk målsettingen og ambisjonsnivået fra norsk/islandsk side?
- Hvordan jobbet du for å skape troverdighet/legitimitet for den norske/islandske holdningen?

Tema 3: Press/påvirkning overnasjonalt hold.

Spm. 3.: *Hvordan opplevde du samstemtheten blant de på den andre siden av bordet?*

- Medlemsland eller EU?
- Endring over tid?
- Generaldirektorater?
- Personlig dynamikk?

Tema 4: Handlingsrom og muligheter

Spm. 4: *Hvordan opplevde du norsk/islandsk handlingsrom i disse forhandlingene?*

Spm. 5: *Kan du fortelle litt om den uformelle kontakten med forhandlingsmotpartene i Brussel?*

- Medlemsland?
- Interesseorganisasjoner?

Tema 5: interessemotsetninger og sakskoblinger i markedsadgangsforhandlinger

Spm. 6: *Markedsadgangsforhandlingene du har observert: foregikk de separat fra eller samtidig m andre saksområder?*

- I praksis?
- I realiteten?
- Hvilke saksområder kobles?
- Hvem tar initiativ?
- Betydning?

Spm. 7: *Hvordan jobber dere for å holde interesseområder fra hverandre?*

Tema 4: Forhandlinger sett fra et departementsperspektiv

Spm. 8: *Innad i [der informanten jobber]. hvordan er prioriteringen av markedsadgang vs. ressursbeskyttelse som politisk mål?*

- To separate målsettinger?
- Får de like mye oppmerksomhet?

Spm. 9: *I møtet med andre i departementet – er det enighet om synet på/målet for norsk/islandsk fiskeripolitikk*

- I møtet med øvrige departement (UD, landbruksdepartementet), i hvilken grad snakker dere samme språk når dere snakker om fiskeriinteresser?

Intervjuguide E

Tema 1: Syn på offensive interessers talerør, posisjon, over tid og i dag.

Spm.: 1: *Hvilke aktører taler typisk for økt markedsadgang innad i fiskeri- og havbruksnæringa i dag?*

Spm.: 2: *Hva er de gjengse argumentene?*

- Investeringer, norsk økonomi, frihandel, stabile rammebetingelser?

Spm.: 3: *Bevisstheten rundt offensive fiskeriinteresser innad i næringa – har den vært slik over tid, eller vil du si det har skjedd en utvikling her?*

- Økende bevissthet over tid?
- Flere og flere aktører på banen? Kjemper de samlet/hver for seg? Sjømatalliansen – har de påvirket bevisstheten i noen grad?

Spm. 4: *Hvilke tanker vil du si florerer om EU som marked?*

- I dag: Det største og viktigste. Men vanskelig? Vanskelig, ikke det store satsningsområdet?
- I framtiden? Utvikling?

Tema 2: Offensive næringsinteresser og myndighetene – syn på norske politikk (ambisjoner, legitimering, handlingsrom) og vurdering av egne innspillmuligheter opplevelse av å bli prioritert.

Spm. 5: *Hvilke tanker gjør næringa seg om myndighetenes ambisjoner og praktiske politikk (selve regelverket) overfor EU når det gjelder markedsadgang?*

- Misforhold mellom ambisjon og faktisk politikk?
- Vil du si Norge er tilbakeholdne?
- Du har vært inne på å reforhandle protokoll 9. Har dette vært brakt opp for politikere/byråkrater? Hva var responsen?
- Hvorfor tror du myndighetene er tilbakeholdne overfor EU? Redd for å måtte gjøre ofre?

Spm. 6: *Innenfor rammene av det eksisterende systemet, hvilke tanker gjør du deg om handlingsrommet Norge har og hvordan det har vært utnyttet i årenes løp?*

- I løpet av disse årene med EØS-avtale, opplever næringa fremgang i forholdet?

Spm. 7: *Når det gjelder å få uttrykk for offensive næringsinteresser overfor EU mer generelt, hvilke påvirkningsmuligheter har dere overfor politikere og byråkrater?*

- Hvilke kanaler for innspill? (Utvalgssystemet? Forhandlingsrett? Høringsordning?)
- Til hvem (embetsverk - korporatisme, politikere - lobbyisme)?
- Til hvilken respons? Opplevelse av prioritering?
- Utvikling i hvordan dere mottas?

- Hvordan går dere frem for å utforme deres posisjon?

Tema 3: Syn på potensielle handelspolitiske interessemotsetninger

Spm. 8: *Vil du si det foreligger noen klare interessemotsetninger i norsk handelspolitikk i dag, som er til hinder for økt markedsadgang for fisk og sjømat?*

- Opplevs jordbruket som en hemmende interesse for dere?

Spm. 9: *Vil du si det foreligger noen handelspolitiske interessemotsetninger innad i organisasjonen?*

- Er det alltid uproblematisk å ta til ordet for økt markedsadgang?
- Hva med medlemmene med interesser på ressursiden?
- Kan interessemotsetninger i fiskeri- og havbruksnæringen gjøre det vanskelig å utforme en enhetlig posisjon?
- Hvordan jobber dere for å holde dette som to separate mål?

Intervjuguide F

Theme 1: The organization and strength of actors with liberal exporter's interests (fish and seafood) in Iceland.

Spm. 1: *Firstly, could you tell me a little bit about the association of yours?*

- What are the main interests that you are safeguarding for your members?
- Both vessel owners' interests and fish processing plant's interests?
- Why did these two associations merge?

Spm. 2: *Besides you, which actors (governmental and non-governmental) do normally call out for better market access for fish and seafood in Iceland today?*

- Non-governmental organizations?
- Governmental organizations?

Spm. 3: *What are the typical arguments?*

- Investments, economy, welfare, future?

Spm. 4: *More in general, what is your perception of the awareness of exporter's interests and arguments in Iceland?*

- Strong, united, changing over time?
- Has the merging changed or strengthened the position of exporter's interests in any way?

Theme 2: Governmental policy towards market access for fish and seafood to the EU.

Spm. 5: *Can you describe your view of the governmental politics towards the EU for increased market access?*

- How do politicians meet the interests for increased market access to the EU?
- Difference in ambitions (free trade) and actual politics?
- Would you say the governmental ambitions/focus/politics change with changing government?
- Do you consider the Icelandic gov. restrained on these issues? That they are holding something back in TRQ negotiations with the EU (what)? Or are they offensive?

Spm. 6: *I got the impression that Iceland has been starting discussion with the EU now, questioning the whole model under which you negotiate (TRQ). Are you familiar with this?*

- Is there an emerging perception of imbalance?
- Does this involve asking for a change of the EEA agreement parts concerning fish (protocol 9/6)?

Spm. 7: *Do you have any opportunity to influence the position or adjustment of Icelandic claims in these TRQ negotiations?*

- You, or other market access interest groups?
- To whom? Politicians or bureaucrats?
- How?
- What are the responses? Are you heard?
- Any changes over time in these matters? More/less included?
- How do you regard Icelandic scope of actions within the TRQ negotiations?
- What is your perception of the EU as a market, today and in the future? Difficult, changeable?

Theme 3: Conflicting trade interests in Iceland.

Spm. 8: *One of the first things we discussed was the position and strength of the offensive liberal market access interests in Iceland. Are the arguments and interests of these actors challenged by actors with conflicting trade interests?*

- Agricultural governmental/non-governmental organizations?
- Protective fisheries interests?

Intervjuguide G

Q1: *What is the ambition of the sitting Icelandic government towards market access for fish and seafood to the EU internal market? Is it correct that the ambition is free trade?*

Q2: *Have the ambitions towards the EU in this field changed the recent years, or are shifting Icelandic governments united around such ambitions?*

Q3: From ambitions to the actual Iceland-EU fish trade agreement: Iceland meets high tariff rates on certain fish products. The only negotiable part of the trade agreements with the EU on fish seem to be the temporary tariff rate quotas (TRQs). These are negotiated every 7th year, in parallel with the financial mechanism. *What is the Icelandic approach for fulfilling free trade ambitions within this framework? How do you consider your scope of actions in the TRQ negotiations, and how is this scope exploited?*

Q4: *How is the Icelandic position in the TRQ negotiations formed? Which actors are involved in forming the position, and which actors do normally constitute the negotiation delegation?*

Q5: *Would you say the Icelandic government is offensive towards the EU in the field of market access for fish? Or are they restrained, trying to protect defensive trade interests such as agriculture or fishery resources? Eventually, have different departments different interests in these matters?*

Q6: After having talked with Icelandic officials who work close to the EU system, I got the sense that the Icelandic government is unsatisfied with the tariff rate quota system. The trigger seemed to be the trade deals the EU has signed with Canada and Japan, in addition to the fact that Iceland granted the EU greater duty-free access on agri-food products in 2015. *Is it a growing feeling of imbalance in the EU-Iceland trade relationship? How does the Icelandic government address this eventual imbalance?*

Q7: *Has there been discussions on asking for a change of the parts of the EEA agreement that concern market access for fish and seafood (protocol 9 and 6)?*

