

# Institusjonelle bindinger og interessekamp: Norges tilpasning til EU på mat- og landbruksfeltet

Frode Veggeland<sup>1,2\*</sup>,

<sup>1</sup>Dr. polit, Professor, Institutt for helse og samfunn, Universitetet i Oslo; <sup>2</sup>Seniorforsker ved Norsk institutt for bioøkonomi

Artikkelen analyserer drivkrefter bak tilpasninger til EU. Fokus er på Norges handelsrelasjoner med EU på mat- og landbruksfeltet. Dette er felt som delvis omfattes av EØS-avtalen (matvarereguleringer) og delvis er holdt utenfor (landbrukspolitik). Problemstillingen er: 1) Hvordan har handelsrelasjonene med EU utviklet seg på mat- og landbruksfeltet siden EØS-avtalen trådte i kraft? 2) Hva kan forklare Norges tilpasninger til EU? Artikkelen viser at Norge har tilpasset seg fullt ut på områder som er direkte omfattet av formelle forpliktelser i EØS-avtalen. Norge har også gjennomført en rekke andre tilpasninger til EU, noe som kan forklares med både sakskoplinger og økonomiske interesseavveininger, og med (uforpliktende) intensjoner i forholdet mellom EU og Norge om å legge til rette for handelsliberalisering. Artikkelen viser hvordan kombinasjonen av institusjonelle bindinger og økonomiske interesseavveininger har formet Norges tilpasning til EU, også på områder som ikke var underlagt EØS-forpliktelsene da avtalen trådte i kraft.

**Nøkkelord:** Norge • handel • matvarereguleringer • landbruk • EØS • EU

The article analyzes adaptations to the EU. Focus is on Norway's trade relations with the EU in the fields of food and agriculture. These fields are partially covered by the 1994 EEA Agreement (food regulations) and partly excluded (agricultural policy). The research questions are: 1) How have trade relations with the EU evolved since the EEA Agreement entered into force?; 2) What can explain Norway's adaptations to the EU? The article shows that Norway has adapted fully on areas covered by formal EEA obligations. However, Norway has gone even further in its adaptations to the EU. These "voluntary" adaptations can partly be explained by an economic logic where issue-linkages and domestic economic interests are at play, and partly by the authorities' perceived constraints and obligations to cooperate with the EU in trade liberalization. The article shows how a combination of institutional constraints and balancing of

\*Korrespondanse: Frode Veggeland, Universitetet i Oslo. Email: frode.veggeland@medisin.uio.no

©2016 Frode Veggeland. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Frode Veggeland (2016). «Institusjonelle bindinger og interessekamp: Norges tilpasning til EU på mat- og landbruksfeltet». *Internasjonal Politikk*, 74, 2: 1–23. <http://dx.doi.org/10.17585/tp.v74.459>

economic interests has shaped Norway's adaptations to the EU, also in areas that were not originally part of the requirements of the EEA Agreement.

**Keywords:** Norway · trade · food regulations · agriculture · EEA · EU

## Innledning

Temaet for artikkelen er Norges tilpasning til EU.<sup>1</sup> Fokus er på mat- og landbruksfeltet som delvis er en del av EØS-avtalen<sup>2</sup> (matvarereguleringer) og delvis er holdt utenfor (landbrukspolitikk). Problemstillingen er: 1) Hvordan har Norges handelsrelasjoner med EU utviklet seg på mat- og landbruksfeltet siden EØS-avtalen trådte i kraft i 1994? 2) Hva kan forklare Norges tilpasninger til EU på disse områdene? For å forklare tilpasningene anvendes en institusjonell tilpasningslogikk, der stikkord er sti-avhengighet og institusjonelle bindinger, og en økonomisk tilpasningslogikk, der stikkord er økonomiske insentiver og interessekamp. Artikkelen bygger på en omfattende gjennomgang og analyse av offentlige dokumenter, supplert med sekundærlitteratur og oppslag i mediene.

## Bakgrunn: mat- og landbruksfeltet

Landbruk var ikke forhandlingstema i forhandlingsrundene i den globale handelsavtalen GATT<sup>3</sup> før den såkalte Uruguay-runden (1986–94) som endte med at Verdens handelsorganisasjon (WTO)<sup>4</sup> erstattet GATT fra 1995. Uruguay-runden resulterte i både en avtale for landbruk og en avtale for mattrygghet/dyrehelse/plantehelse (SPS-avtalen) som begge ble en integrert del av WTO (Van den Bossche & Zdouc 2013). Både Norge og EU er forpliktet av disse avtalene. Som en viktig handelsnasjon har Norge hele tiden hatt sterke interesser knyttet til å etablere felles internasjonale spilleregler i matvarehandelen, ikke minst fordi Norge i sum framstår som en betydelig netto matvareeksportør, primært på grunn av sjømateksporten (Rålm 2014). Sjømat er en av Norges viktigste eksportnæringer med en samlet verdi på nærmere 61 milliarder kroner i 2013.<sup>5</sup> Et av de desidert viktigste markedene for eksporten er EU-markedet.

I norsk handelspolitikk er det en innebygd spenning mellom markedsadgang for eksporttrettet sjømatnæring og opprettholdelse av et sterkt importvern for landbruksnæringen (Borgen & Veggeland 2002; Melchior & Sverdrup 2015). Samtidig har det vært relativt bred politisk enighet om noen grunnleggende trekk ved

<sup>1</sup>EF (Europeiske Fellesskap) brukes som betegnelse for samarbeidet fram til Maastricht-traktaten trådte i kraft 1/11-93 og betegnelsen EU (Europeiske Union) ble introdusert.

<sup>2</sup>EØS-avtalen (Det europeiske økonomiske samarbeidsområde) trådte i kraft i 1994, består av EU som part på den ene siden og tre av fire EFTA-stater (Island, Liechtenstein og Norge) på den andre (EFTA: European Free Trade Association). EØS-avtalen er den mest omfattende avtalen Norge har inngått.

<sup>3</sup>GATT: General Agreement on Tariffs and Trade.

<sup>4</sup>WTO: World Trade Organization.

<sup>5</sup>Jf. tall fra Norges sjømatråd. Tilgjengelig på: <http://www.seafood.no/Nyheter-og-media/Nyhetsarkiv/Pressemeldinger/Kraftig-%C3%B8kning-i-sj%C3%B8mateksporten> Lesedato 20.11.2014.

landbrukspolitikken, herunder å sikre bøndernes inntekter og å ivareta en rekke andre hensyn som matsikkerhet, levende bygder, miljø og kulturlandskap. Importvernet har vært et av de sentrale virkemidlene for å ivareta slike hensyn. Etableringen av WTO innebar at det norske importvernet måtte legges om fra et system basert på sesongmessige importforbud for ulike landbruksprodukter, til et tollbasert importvern (Veggeland 2001, 2011). WTO etablerte i tillegg et særskilt regelverk for bruk av nasjonale landbrukssubsidier. EØS-avtalen medførte at Norge ble forpliktet til å følge en parallell utvikling med EUs regelverk på matfeltet og innebar dessuten et (indirekte) press for liberalisering av handelen med landbruksvarer (intensjon om gradvis reduksjon i tollsatser). Mat- og landbruksfeltet fikk dermed nye internasjonale rammer på 1990-tallet, noe som samtidig skapte press for regelverkstilpasning og handelsliberalisering i Norge.

Denne artikkelen går ikke videre inn på betydningen av WTO, men fokuserer på forholdet mellom Norge og EU. Fokus er på *uropeiseringen* av mat- og landbrukspolitikken (Olsen 2002; Sedelmeier, 2012). Europeisering forstås her som ovenfra-ned, dvs. som press fra EU for å gjennomføre endringer i nasjonal politikk (ibid.). Det fokuseres i tråd med dette på deler av mat- og landbruksfeltet som har vært særlig utsatt for press: matvarereguleringer og importvern (Veggeland 2011; Rålm, 2014). Dermed faller både fiskeri- og havbrukspolitik (utover det som faller inn under matvarereguleringer) og nasjonale landbrukssubsidier (intern støtte, eksportstøtte) utenfor artikkelens ramme. Norge har fortsatt mulighet til å føre en selvstendig politikk på disse politikkområdene. Matvarereguleringer og importvern er likevel to områder der EU presser fram tilpasninger

Bilaterale handelsrelasjoner mellom Norge og EU er primært regulert gjennom EØS-avtalen som ble undertegnet i 1992 og trådte i kraft i 1994 (Sejersted med flere 2004). I likhet med Norges Frihandelsavtale med EF fra 1973 omfattet ikke avtalen landbrukspolitik og fiskeripolitikk, men den hadde likevel betydning for disse to områdene ved at Norge med enkelte unntak (se under) overtok EUs matvare-regelverk (produktkrav, hygiene, tilsyn og kontroll m.m.) – et regelverk som fra slutten av 1980-tallet var under sterk utvikling (O'Rourke 2005). EØS-avtalen innebar også en ambisjon om og et press for å utvide handelen med landbruksvarer. Etter at EØS-avtalen trådte i kraft i 1994, har Norge både tilpasset det nasjonale regelverket til EUs regelverk og, med utgangspunkt i intensjoner nedfelt i EØS-avtalen, inngått flere avtaler som åpner for liberalisering av handelen med mat- og landbruksvarer. Selv om Norge har beholdt muligheten til å føre en selvstendig landbrukspolitik, ser vi dermed en europeisering av mat- og landbruksfeltet som også berører områder som ikke direkte følger av EØS-forpliktelsene.

Artikkelen er strukturert på følgende måte. Neste del presenterer kort en analyseramme for å forstå Norges tilpasning til EU. Deretter analyseres Norges tilpasninger til EU når det gjelder matvarereguleringer (EØS-avtalens vedlegg 1 og 2 – mattrygghet, tekniske reguleringer, grensekontroll etc.) og importvern (handel med bearbejdede matvarer under EØS-avtalens protokoll 3 og med basis jordbruksvarer under avtalens artikkel 19). I tillegg vil artikkelen se på hvordan en mulig ny handelsavtale mellom EU og USA (jf. TTIP-forhandlingene)<sup>6</sup> også kan skape press

for EU-tilpasning i Norge. TTIP-forhandlingene gir en god illustrasjon på hvordan Norges kopling til (og avhengighet av) EU kan skape endringspress som ikke nødvendigvis kunne forutses da EØS-avtalen ble inngått. Siste del av artikkelen analyserer hva som kan forklare de norske tilpasningene til EU og avsluttes med en oppsummerende konklusjon.

## Hvordan forstå Norges handelspolitiske tilpasninger til EU?

Norge har en åpen økonomi basert på stor grad av samhandling med andre stater. På landbruksfeltet har Norge i stor grad hatt en politikk rettet mot å beskytte hjemmemarkedet gjennom et sterkt importvern. Dette har vært basert på antakelsen om at særlig jordbruket, men også deler av den landbruksbaserte matindustrien, står i fare for å bli utkonkurrert hvis det norske markedet fullt ut åpnes for utenlandske konkurrenter. Kombinasjonen av hovedsakelig eksportkonkurrerende og hovedsakelig importkonkurrerende næringer gjenspeiles også i norske myndigheters handelspolitiske strategier, der man forsøker å håndtere landbruk isolert fra andre sektorer og samtidig unngå direkte saksopplinger (se under) i internasjonale forhandlinger, spesielt mellom landbruk og den eksportrettede sjømatnæringen.

Det er gjort flere studier av hvordan norsk politikk, herunder mat- og landbrukspolitikk, er tilpasset internasjonale forhold, da spesielt EU og EØS (se f.eks. Claes & Tranøy 1999; Tranøy & Østerud 2001; Rommetvedt 2002; NOU 2012:2; Melchior & Sverdrup 2015). I disse studiene er det påpekt en rekke ulike drivkrefter som kan fremme internasjonal tilpasning. I denne artikkelen skilles det mellom to tilpasningslogikker: en *økonomisk logikk* basert på økonomiske insentiver og interessekamp, og en *institusjonell logikk* basert på sti-avhengighet og begrensninger og muligheter som følger av hvordan spillereglene er utformet. Det er viktig å understreke at disse logikkene ikke er gjensidig utelukkende, men i praksis vil overlappe og supplere hverandre.

En *økonomisk tilpasningslogikk* vil vise til at tilpasninger kan være insentivdrevet basert på økonomiske interesser. Ut i fra denne logikken vil statene reservere seg mot tilpasninger som bryter med grunnleggende økonomiske interesser, men kan gjennomføre vidtrekkende tilpasninger på enkeltområder hvis dette i sum kan fremme overordnede nasjonale økonomiske hensyn. Dette betyr samtidig at i situasjoner der det foreligger interessekonflikt mellom ulike saksområder og disse områdene koples sammen, så kan noen områder «tape» i kampen mot økonomisk viktigere interesser. Sannsynligheten for slike *saksopplinger* øker hvis tiltak innenfor en sektor, får økonomiske konsekvenser for en annen. *Saksopplinger* viser her til situasjoner der to eller flere saksområder som i utgangspunktet håndteres isolert (eks. markedsadgang for norsk sjømateksport vs. importbeskyttelse for norsk landbruk vs. tiltak for å bevare en gunstig dyrehelsestatus), knyttes sammen i en felles beslutning for å ivareta det som defineres som overordnede nasjonale/økonomiske hensyn (Davies 2004). Slike koplinger kan samtidig bidra til omfordeling av byrder og goder mellom ulike sektorer. Antakelsen er her at koplinger på tvers av sektorer/saksområder kan øke sannsynlig-

---

<sup>6</sup>TTIP: Transatlantic Trade and Investment Partnership.

heten for handelsliberalisering, ikke minst i landbrukssektoren som i mange land har vist stor motstand mot myndigheters forsøk på liberalisering (Davies 2004, 153).

En *institusjonell tilpasningslogikk* vil vise til at tilpasninger skjer innenfor en institusjonell ramme (for eksempel et avtaleverk) som legger klare føringer på de valg som gjøres. Den institusjonelle rammen består av normer, ideer, regler og praksiser som både kan fremme bestemte valg og begrense andre. Institusjonene utgjør på denne måten et sett av spilleregler som aktørene må forholde seg til, og der det samtidig vil være sanksjoner knyttet til å bryte spillereglene (North 1990). I den sammenheng er det viktig å understreke at internasjonal politikk og økonomi er basert på asymmetriske maktforhold. I handelsrelasjonene mellom Norge og EU er det for eksempel åpenbart at det vil være EU som dominerer og langt på vei definerer spillereglene. Denne dominansen gjelder økonomisk, så vel som politisk. EU kan dermed utøve et betydelig press både på om og hvordan Norge tilpasser seg, og på utformingen av spillereglene som gjelder i handelsrelasjonene. EØS-avtalen kan betraktes som et sett av spilleregler som inneholder et rettslig press ved at brudd på avtaleforpliktelsene kan bli brakt inn for en domstol (EFTA-domstolen), og et politisk press ved at avtalebrudd også kan utløse politiske reaksjoner fra EU. Det å bryte EØS-reglene kan få både rettslige, politiske, og økonomiske konsekvenser. EØS-avtalen skaper samtidig langsiktige bindinger ved at terskelen for å foreta grunnleggende endringer i avtalens bestemmelser er høy, ikke minst fordi slike endringer krever enstemmighet. Denne type institusjonelle bindinger i beslutningsprosessen går i litteraturen også under betegnelsen «joint decision traps» (Scharpf 1988, 2006). De valg som ble tatt da EØS-avtalen ble forhandlet fram, kan antas å binde opp senere beslutninger (jf. sti-avhengighet) og på den måten gi klare føringer på hvilken retning den videre regelverksutviklingen tar (Krasner 1988; North 1990; Pierson 2000; Thelen 2004). EØS-avtalen inneholder noen regler og prinsipper som kan være vanskelig å reservere seg mot når de først er på plass, og som på et senere tidspunkt dessuten kan vise seg å ha noen konsekvenser for nasjonal politikk som man ikke kunne forutse da avtalen ble forhandlet fram. Jo lengre tid avtalen fungerer, jo større kan kostnadene (også politisk) bli ved å foreta endringer, og jo vanskeligere kan det dermed bli å endre den retning tilpasningene tar (Pierson 2000).

I denne artikkelen ser jeg dermed på hvordan kombinasjonen av en økonomisk og en institusjonell tilpasningslogikk kan bidra til å forklare hvordan Norge har tilpasset seg EU på mat- og landbruksfeltet etter at EØS-avtalen kom på plass i 1994. Jeg vil først se på konkrete tilpasninger Norge har gjort når det gjelder matvarereguleringer og importvern.

### Tilpasninger i forholdet mellom Norge og EU: matvarereguleringer

#### *Regulering av matfeltet i EØS-avtalen fra 1994*

EF hadde et omfattende regelverk på matfeltet allerede da forhandlingene om EØS-avtalen ble gjennomført fram mot undertegnelsen 2. mai 1992 (St.prp.nr. 100 (1991–92)). Mye av dette regelverket var blitt utarbeidet i forbindelse med EFs arbeid med å realisere det indre marked innen 1993. EØS-avtalens vedlegg 2 omfattet hele EUs regelverk på området «Næringsmidler» (som blant annet

inkluderer bestemmelser om tilsetningsstoffer, merking, rester av plantevernmidler i matvarer, kvaliteten på drikkevann, emballasje og næringsmiddelkontroll). EØS-avtalens vedlegg 1 omfattet veterinære og plantesanitære forhold. På disse områdene fantes det enkelte muligheter for nasjonale tilpasninger. Forutsatt at landene kunne dokumentere en spesielt gunstig (og dermed sårbar) sykdoms- og smittesituasjon, var det anledning til å stille såkalte tilleggsgarantier, dvs. at det i tillegg til vanlige helsemessige krav også kan stilles enkelte tilleggskrav til eksportørene. Eksempel på slik tilpasning var Finland og Sverige som ved sin tiltredelse i EF fikk anledning til å stille tilleggsgarantier for salmonella.<sup>7</sup> Norge fikk en tilsvarende ordning da EØS-avtalen trådte i kraft i 1994. Landene har også anledning til å etablere nasjonale overvåknings- og kontrollprogrammer for sykdommer som anses som spesielt viktige.

Selv om veterinære og plantesanitære forhold var del av EØS-avtalens vedlegg 1, var viktige deler av dette regelverket holdt utenfor avtalen. Store deler av plantehelsergeleverket var unntatt med begrunnelsen at EF-regelverket var foreldet og lite egnet for felles EØS-bestemmelser. Det var også gjort viktige unntak fra EFs veterinære regelverk. Sentralt i dette stod bevaring av grensekontrollen, som EFTA-landene vurderte som et viktig element i arbeidet med å beskytte seg mot smitte av alvorlige sykdommer gjennom handel. EØS-forhandlingene endte med at Norge kunne opprettholde sin grensekontroll av dyr og dyreprodukter fra EØS-landene og dessuten bevare muligheten til å sette dyr eller varepartier fra EF-land i karantene. Norske myndigheter vurderte i 1992 dette som «avgjørende for opprettholdelse av vår gunstige dyrehelse» (St.prp.nr.100 (1991–92) 126). I tråd med blant annet rådsdirektiv 89/662/EØF<sup>8</sup> om veterinærkontroll ved handel innenfor Fellesskapet og rådsdirektiv 90/675/EØF<sup>9</sup> om fastsettelse av prinsippene for organisering av veterinærkontrollen av produkter som innføres til Fellesskapet fra tredjestater, ble grensekontrollen mellom EFs medlemsland fjernet og kontrollsystemet lagt om, blant annet ved at økt kontrollansvar ble lagt til produksjonsstedet (St.prp. nr. 6 (1998–99 Ugland og Veggeland 2004). Som følge av EUs harmonisering av regler for veterinærkontroll/næringsmiddelkontroll, ble grensekontrollen mot tredjeland styrket. På grunn av unntakene i EØS-avtalen var Norge i denne sammenheng å betrakte som tredjeland. Det het samtidig i EØS-avtalen at partene skulle gå gjennom unntakene i løpet av 1995.

#### *Interessekonflikt om grensekontroll: utvidelse av EØS-avtalen i 1999*

EUs styrking av grensekontrollen skapte etter hvert problemer for Norge. Kort tid etter at EØS-avtalen trådte i kraft 1. januar 1994, kom det inn rapporter om at norske sjømateksportører opplevde problemer ved grensepassering til EU og var i en situasjon der de tapte store inntekter på grunn av tidsbruk, svinn, og kvalitetsforringelse.<sup>10</sup> Dette

<sup>7</sup>Dette omfattet handel med kvernet kjøtt, ferskt storfe- og svinekjøtt, ferskt fjørfekjøtt og egg beregnet på direkte konsum.

<sup>8</sup>Senere endret og tatt inn i den såkalte «Hygienepakken» som EU iverksatte i 2006.

<sup>9</sup>Senere opphevet og erstattet med direktiv 97/78/EF.

aktualiserte spørsmålet om hvorvidt Norge skulle utvide EØS-avtalen til også å inkludere de gjenværende delene av EUs veterinære regelverk, herunder regelverk for dyrevern, regler for helsemessige vilkår ved innførsel fra tredjeland, og veterinær grensekontroll. Både sentrale deler av det norske veterinærmiljøet og landbrukets organisasjoner gikk imot å overta resten av EUs veterinære regelverk og var klare på at de ønsket å bevare grensekontrollen, da primært med hensynet til folke- og dyrehelsen som begrunnelse. Grunnlaget for motstanden var i stor grad basert på Norges generelt gode dyrehelsestatus og relativt begrensede problemer med matbåren smitte (som salmonella). Fjerning av veterinær grensekontroll ble oppfattet å øke risikoen for innførsel av både dyresykdommer og matbåren smitte, ikke minst hvis det i tillegg ville skje en liberalisering av handelen med dyr og dyreprodukter med EU (Skjerve med flere 1996; Lie og Veggeland 2010). Motstanden mot å utvide EØS-avtalen var i tillegg basert på en generell skepsis mot tilpasning til EU (ibid.). Skepsisen gjenspeilte seg også blant EU-motstanderne på Stortinget. Både sentrumpartiene og Sosialistisk Venstreparti gikk tidlig sterkt imot å utvide EØS-avtalen på det veterinære området. Norske sjømateksporthører var klare på at de ønsket at Norge skulle harmonisere kontrollbestemmelsene med EU og på den måten unngå de negative økonomiske konsekvensene som fulgte av at EUs grensekontroll mot tredjeland ble skjerpet (Veggeland 2002: 56).

Norge var dermed kommet i en situasjon der et unntak for veterinær grensekontroll i EØS-avtalen hadde fått negative konsekvenser i den eksportrettede sjømatnæringen. Tilsynelatende stod hensynet til dyre- og folkehelse og beskyttelse av norsk landbruk i konflikt med hensynet til sjømatnæringens markedsadgang. Handelspolitiske argumenter, dvs. argumenter for å legge forholdene best mulig til rette for eksport av norsk sjømat, ble dermed koplet til dyre- og folkehelseargumenter, dvs. argumenter for å bevare kontroll- og beskyttelsesordninger rettet mot å hindre innføring av smitte gjennom import av dyr og dyreprodukter. En slik kopling mellom sjømat- og landbruksområdet har tradisjonelt vært forsøkt unngått i norsk handelspolitikk.

Arbeiderpartiregjeringen veide de to sakene opp mot hverandre og valgte på grunnlag av både politiske, økonomiske og faglige overveielser å forberede forhandlinger med EU om å innlemme de resterende delene av EUs veterinære regelverk i EØS-avtalen. Forhandlingene ble videreført av Bondevik-regjeringen, bestående av Kristelig Folkeparti, Venstre og Senterpartiet, som tok over i 1997. De tre partiene hadde opprinnelig markert klar motstand mot å utvide EØS-avtalen på det veterinære området, men det var likevel en regjering bestående av nettopp disse partiene som endte med å legge veterinæravtalen fram for godkjenning i EØS-komiteen 17. juli 1998 – da under forutsetning om Stortingets samtykke. Regjeringen la deretter fram avtalen for samtykke til godkjenning i Stortinget høsten 1998 (Innst.S.nr.72 (1998–99));

---

<sup>10</sup>Det var også kommet inn rapporter om at Tine Meierier hadde opplevd problemer ved grensepassering til EU, men disse rapportene stilnet ettersom landbrukets organisasjoner valgte å opptre samlet i sin motstand mot å utvide EØS-avtalen på det veterinære området (Veggeland 2002; Lie og Veggeland 2010).

St.prp. nr. 6 (1998–99)). Fire av seks senterpartistatsråder endte med å ta dissens, samtidig som en samlet stortingsgruppe fra Senterpartiet stemte imot.<sup>11</sup>

Kristelig Folkeparti og Venstre viste til at Stortinget gjennom flere vedtak i løpet av 1997 hadde avvist et forslag om å opprettholde den veterinære grensekontrollen og hadde bedt om videreføring av arbeidet med revidert avtale (Innst.S.nr.72 (1998–99) 7). De to partiene påpekte at selv om de hadde vært skeptiske til å fjerne grensekontrollen, så innså de nå at de kompensierende nasjonale tiltak som var skissert opp av tidligere og sittende regjering, kunne bidra til en total kontroll som kunne ivareta folke- og dyrehelsen på en trygg måte (ibid.). Senterpartiets komitemedlem argumenterte sterkt for at veterinæravtalen ville føre til større problemer med å sikre ren og trygg mat. Medlemmet gikk derfor imot å godkjenne avtalen. Utenrikskomiteens flertallsinnstilling om å godkjenne veterinæravtalen ble vedtatt med et solid flertall i Stortingets plenum – 84 stemte for og 21 (Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet) stemte imot.<sup>12</sup> Avtalen trådte i kraft som del av EØS-avtalen 1. januar 1999.

Veterinæravtalen innebar at den veterinære grensekontrollen mot EU ble fjernet (St.prp. nr. 6 (1998–99)).<sup>13</sup> Norge overtok samtidig EUs kontrollbestemmelser ved handel med levende dyr, kontrollbestemmelser ved handel med animalske næringsmidler og andre dyreprodukter fra landdyr og fisk, krav og kontrollbestemmelser ved handel fra tredjeland, og bestemmelser relatert til dyrevern og merking av dyr. Norge ble dermed en del av EUs yttergrense på det veterinære området, noe som igjen innebar at den norske kontrollen mot import fra tredjeland i praksis ville bli gjort på vegne av EU. Dette krevde investeringer i grensekontrollstasjoner for import fra land utenfor EØS.

Gjennom veterinæravtalen mistet norske myndigheter to av virkemidlene for å overvåke og kontrollere folke- og dyrehelsen knyttet til handel med land i EØS-området: kontroll ved grensepassering og opphold i karantene. Myndighetene etablerte derfor nye rutiner for overvåkning og kontroll, blant annet gjennom nasjonal satsing på overvåknings- og kontrollprogrammer for sykdomssituasjonen på det veterinære området. Grensekontrollen mot EU ble erstattet med en rekke kompensatoriske tiltak, som omfattet stikkprøvekontroll, krav til internkontroll i næringsvirksomheter, og strenge krav til offentlig kontroll og tilsyn med slakterier, matprodusenter og utsalgssteder. Ved at det veterinære regelverket ble tatt inn i EØS-avtalen, ble ESAs kompetanse utvidet til også å gjelde de nye kontrollordningene på det veterinære området i Norge.

Til tross for at veterinæravtalen fratok Norge enkelte virkemidler knyttet til grensepassering, ble det norske regelverket også styrket på flere områder. EU hadde blant annet et strengt regelverk når det gjaldt kontroll av og tiltak mot de som ikke følger regelverket, strenge krav til offentlig kontroll på avsenderstedet, og en

<sup>11</sup>Fra Senterpartiet var det fiskeriminister Petter Angelsen og finansminister Gudmund Restad som støttet avtalen, begge representanter fra fylker, der sjømatnæringen har stor økonomisk betydning.

<sup>12</sup>Referat fra stortingsbehandlingen er lagt ut på Stortingets hjemmesider. Tilgjengelig på: <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Lesedato> 20.06.2015.

<sup>13</sup>For informasjon om veterinæravtalen, se også Landbruksdepartementet (1997, 1998).

tilleggskontroll gjennom registrering av importører. Import fra tredjeland var fortsatt underlagt grensekontroll, og varer og dyr fra disse landene kunne fortsatt bli plassert i karantene. Et tilleggsmoment er at veterinæravtalen førte til at Norge fikk anledning til å delta i alle relevante komiteer og arbeidsgrupper under Europakommisjonen som diskuterer regelverksutvikling på det veterinære området. Avtalen åpnet også for andre kompensatoriske tiltak, som mulighet for å etablere nasjonale overvåknings- og kontrollprogrammer og stille tilleggsgarantier. I tillegg har avtalen en sikkerhetsklausul som innebærer at Norge, dersom folke- eller dyrehelsen settes i fare, kan fatte ensidige vedtak om stans i handel når nødvendig.

Utvidelsen av EØS-avtalen og fjerning av tidligere unntak medførte at Norge og EU ble ytterlige harmonisert på det veterinære området, med felles tekniske bestemmelser, felles kontrollregler og felles yttergrense mot tredjeland. Utvidelsen illustrerer samtidig hvordan internasjonale avtaler kan synliggjøre nasjonale interessekonflikter og bidra til å kople sammen det som i utgangspunktet er ulike saksområder, når viktige økonomiske interesser trues. Ved utvidelsen av EØS-avtalen kom ikke bare interessekonfliktene til syne, men hensynet til å sikre markedsadgang for sjømatsektoren ble utgangspunktet for regjeringens valg om å fjerne unntaket for grensekontroll i EØS-avtalen – et unntak som primært var gjort av hensyn til dyrehelsen

#### *Senere tilpasninger til EUs matvarereguleringer*

EØS-avtalen er en dynamisk avtale, noe som innebærer at etter hvert som EU vedtar nye (eller endrer) lover og regler som er EØS-relevante, så skaper det automatisk et behov for at EFTA-partene i avtalen (inkludert Norge) inkorporerer de nye reglene i nasjonal rett. Etter at EØS-avtalen trådte i kraft, har Norge valgt å iverksette alle nye EØS-relevante regler som EU har vedtatt, også de (relativt få) reglene, der myndighetene i utgangspunktet har vurdert å gjøre bruk av den såkalte «reservasjonsretten» (noen ganger også kalt «vetoretten»). «Reservasjonsretten» utgjør en formell mulighet til å reservere seg mot at nye EU-regler blir en del av EØS-avtalen. I praksis har imidlertid denne retten hatt liten betydning, blant annet fordi spillerommet for å bruke den er blitt oppfattet som «ytterst liten» (NOU 2012:2, 830). I perioden 1994–2011 ble muligheten for å bruke «reservasjonsretten» diskutert kun 17 ganger i de faste EØS-konsultasjonene mellom Stortinget og regjeringen, og da uten å få tilslutning (ibid.). På matfeltet er det enkelte eksempler på høy konflikt omkring spørsmålet om Norge skulle gjøre bruk av «reservasjonsretten». De mest profilerte sakene har vært EUs barnematdirektiv og de tre direktivene om tilsetningsstoffer i næringsmidler (Veggeland 2011). Til tross for til dels stor motstand, både fra politisk og faglig hold, valgte imidlertid norske myndigheter også i disse tilfellene å godkjenne direktivene som del EØS-avtalen og dermed som del av norsk rett. Fram til 2016 har dermed ingen EFTA-stat benyttet seg av «reservasjonsretten». Poenget er at selv om den formelle retten til å reservere seg mot nye regler eksisterer, så tilsier det grunnleggende prinsippet om ensartethet (i regelverksutviklingen mellom EU/EØS-landene) at rommet for å reservere seg mot nye regler og for å få aksept for nasjonale unntak og/eller særtilpasninger, er svært lite (NOU 2012:2, 830). Norske myndigheter har betraktet

de institusjonelle (rettslige og politiske) bindingene som følger av EØS-avtalen som sterke, og har dermed heller ikke ønsket å teste den muligheten som tross alt finnes i avtalen til å reservere seg mot nye EU-regler.

Det er samtidig verdt å merke seg at EUs regelverk på matfeltet, ikke minst på områder knyttet til mattrygghet og dyrehelse, har vært under sterk utvikling siden begynnelsen av 1990-tallet (O'Rourke 2005; Ugland & Veggeland 2006; Vos & Wendler 2006; Lie & Veggeland 2010). En viktig hendelse i denne sammenheng var «kugalskap-krisen».<sup>14</sup> Både Europakommisjonen og enkelte medlemsland fikk sterk kritikk for hvordan denne krisen ble håndtert, blant annet med utgangspunkt i påstander om at næringshensyn var prioritert foran forbruker- og helsehensyn. Kritikken utløste store reformer i både EUs lovgivning og organisering av matfeltet (Vos 2000). Resultatet var økt fokus på forbruker- og helsehensyn og på det å være føre var, både i lovgivningen og i håndtering av situasjoner med sykdomsutbrudd og smittespredning. Sett fra norsk side synes derfor behovet for å reservere seg mot EUs regler å ha blitt redusert over tid.

Tilpasninger i forholdet mellom Norge og EU: importvern

*Press for gradvis liberalisering av handelen med basis landbruksvarer: artikkel 19*

Siden landbrukspolitikken er holdt utenfor EØS-avtalen, er sentrale ordninger på dette feltet som importvern, interne støtteordninger og eksportstøtte, ikke direkte berørt av regelverket. EØS-avtalen inneholder likevel formulerte intensjoner om gradvis utvidelse av handelen over tid. På den måten blir det norske importvernet indirekte berørt av EØS-avtalen. Utviklingsklausulen i EØS-avtalens artikkel 19 viser til hvordan partene skal legge til rette for økt handel med basis landbruksvarer:

1. Avtalepartene skal undersøke de vanskeligheter som måtte oppstå i handelen med landbruksvarer, og skal bestrebe seg på å finne egnede løsninger.
2. Avtalepartene skal fortsette sine bestrebelser med sikte på en gradvis liberalisering av handelen med landbruksvarer.
3. For dette formål vil avtalepartene innen utgangen av 1993 og senere med to års mellomrom gjennomgå vilkårene for handelen med landbruksvarer.
4. I lys av resultatene av gjennomgåelsene, innenfor rammen av dens enkeltes landbrukspolitikk og under hensyntagen til resultatene av Uruguay-runden vil avtalepartene innenfor rammen av denne avtale avgjøre videre reduksjoner av enhver form for handelshindringer innen landbrukssektoren, på preferansebasis, bilateral eller multilateral basis og på gjensidig fordelaktig basis, herunder handelshindringer som følger av statlige handelsmonopoler i landbrukssektoren.

<sup>14</sup>Kugalskap-krisen startet som en dyrehelsesak i Storbritannia på 1980-tallet, da BSE (kugalskap) spredte seg raskt til etter hvert titusenvis av kyr (Vos 2000). I 1996 offentliggjorde britiske myndigheter en mulig kopling mellom BSE og en ny versjon av den dødelige sykdommen Creutzfeldt–Jakob disease som hadde oppstått blant mennesker som hadde spist oksekjøtt. Man stod dermed overfor en mulighet for at BSE kunne utløse massive utbrudd av Creutzfeldt–Jakob disease. Krisen utløste kraftig kritikk av både EU og britiske myndigheter, blant annet for å ha holdt unna informasjon og prioritert næringsinteresser foran helse.

Det dreier seg her om jordbruksvarer som melk, ost, kjøtt, vegetabiliske oljer, grønnsaker m.m. Mellom 1994 og 2016 har partene forhandlet fram to avtaler relatert til artikkel 19. Den første avtalen ble iverksatt i 2003, mens den andre trådte i kraft i 2012. Høsten 2013 ble EU og Norge enige om å igangsette nye artikkel 19-forhandlinger, men da først etter at partene hadde foretatt en gjennomgang av utviklingen i handelen med landbruksvarer. Disse forhandlingene pågikk fortsatt i 2016.

Det ble allerede i 1995–97 ført forhandlinger mellom EU og Norge om gjensidig økt markedsadgang under artikkel 19. Norge og Europakommisjonen ble til slutt enige om en avtale høsten 1997, men da Europakommisjonen la utkast til avtale fram for medlemsstatene, ble avtalen avvist. Hovedårsaken var at medlemslandene mente at Norge ikke hadde gitt tilstrekkelig med konsesjoner til EU. Enkelte medlemsland, blant annet Sverige, mente i tillegg at avtalen ikke var tilstrekkelig balansert medlemsstatene imellom. På denne tiden ble det også fra EU, særlig fra Norges naboland, påpekt en ubalanse i at Norge argumenterte for bedre markedsadgang for norsk sjømat og samtidig opprettholdt en sterk beskyttelse mot landbruksimport fra EU (Veggeland 2011). Det fantes derfor et visst press for å kople de to saksfeltene sammen. I praksis ble imidlertid saksfeltene håndtert separat.

Nye artikkel 19-forhandlinger ble ikke gjenopptatt før i 2002. Denne gangen godkjente medlemsstatene avtalen som ble iverksatt i 2003 som den første artikkel 19-avtalen etter at EØS-avtalen trådte i kraft i 1994 (St.prp.nr.71 (2002–2003)). De mest sentrale elementene i avtalen var relatert til kjøtt og ost. For kjøttprodukter ble det bestemt en gjensidig tollfrikvote på til sammen 800 tonn (som tilsvarte under 1 prosent av det norske kjøttforbruket). Partene ble også enige om en gjensidig økning av ostekvoten fra 2560 tonn til en fullt ut tollfri kvote på 4000 tonn (som tilsvarte 6 prosent av norsk osteforbruk) (St.prp.nr.71 (2002–2003), 2). Etter ytterligere konsultasjoner ble ostekvoten i 2006 økt med 500 tonn til en samlet importkvote på 4500 tonn. Avtalen innebar videre gjensidig tollfrie importkvoter for grønnsaker, frukt, bær og grønne planter (St.prp.nr.71 (2002–2003), 3). Artikkel 19-avtalen la dermed opp til økt konkurranse i det norske markedet, men også en bedring av norske bedrifters eksportmuligheter til EU for enkelte produkter. På grunn av det generelt høyere kostnadsnivået i Norge, var det likevel EUs eksportører som hadde mest å vinne på reduserte tollsatser og økte importkvoter.

Artikkel 19-avtalen ble behandlet av Stortingets utenrikskomité i 2003 (Innst. S.nr.286 (2002–2003)). Komiteens flertall bestående av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, gikk inn for at Stortinget skulle godkjenne avtalen og understreket videre at «gjennomføringen av avtalen først og fremst er et nærings- og forbrukerspørsmål» (Innst.S.nr.286 (2002–2003), 2). Mindretallet bestående av medlemmene fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti påpekte at avtalen ville forsterke den allerede eksisterende ubalansen i landbruksvarehandelen mellom Norge og EU og at forhandlingsresultatet var i strid med ordlyden i EØS-avtalens artikkel 19 om at tollreduksjoner skal være gjensidig fordelaktige. De viste videre til at det er norske matprodusenter som må bære denne belastningen. Mindretallet støttet derfor ikke komiteens innstilling om å samtykke til inngåelse av avtalen.

Komiteens innstilling ble behandlet i plenum i Stortinget 19. juni 2003.<sup>15</sup> Saken ble lagt fram for Stortinget i henhold til Grunnlovens § 26, som innebærer at artikkel 19-avtalen ble betraktet som «svært viktig» og dermed krever Stortingets samtykke.<sup>16</sup> I debatten viste Arbeiderpartiets representant Haakon Blankenborg til at man kunne gått imot artikkel 19-avtalen hvis man var grunnleggende imot handel med matvarer, men at det i så fall også ville innebære at man var imot det grunnlaget avtalen bygger på, nemlig EØS-avtalen. Videre trakk han fram at avtalen vil føre til ny konkurranse for bønder, men også billigere og nye produkter for norske forbrukere. Samtidig kunne avtalen etter hans vurdering åpne opp nye markeder for norske bønder. Likevel mente han at det hadde vært en fordel om regjeringen i større grad hadde klarert og diskutert de landbrukspolitiske og forbrukerpolitiske sidene ved avtalen før den kom til Stortinget. Utenrikskomiteens innstilling om samtykke til inngåelse av artikkel 19-avtalen ble vedtatt av Stortinget med 77 mot 22 stemmer. Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet stemte imot. Avtalen ble iverksatt 1. juli 2003.

I 2006 igangsatte EU og Norge nye artikkel 19-forhandlinger. Den nye avtalen ble klar i 2010. Utvidet handel med ost er en sentral del av artikkel 19-forhandlingene. Avtalen fra 2010 innebar at den tollfrie importkvoten for ost ble utvidet fra 4500 tonn til 7200 tonn (ti prosent av norsk osteforbruk). Tilsvarende gjaldt en tollfri kvote på 7200 tonn ost inn til EU. Det er samtidig viktig å understreke at utvidelse av tollfri importkvote for ost ikke nødvendigvis fører til tilsvarende økt import ettersom det hele tiden også har vært importert ost til ordinær toll.

Artikkel 19-avtalen etablerte en samlet kvoteøkning for kjøttprodukter inn til Norge på til sammen 3100 tonn. Deler av denne kvoteøkningen ble begrunnet med «vektlegging på matspesialiteter og forbrukerhensyn» (ibid.). Artikkel 19-avtalen opprettet også enkelte nye kvoter og økning i etablerte kvoter som ble gjort av hensyn til matindustrien, dvs. reduserte tollsatser for importprodukter som matindustrien er avhengig av som innsatsvarer i produksjonen. Partene ble også enige om tollreduksjoner og gjensidig tollfrihet på en rekke produkter der tollene allerede var svært lav. Tollfrihet ble gitt til ca. 14 prosent av landbruksproduktene i den norske tolltariffen. Avtalen medførte en viss økning i konkurransen i det norske markedet. Regjeringen understreket at det var lagt vekt på å gi konsesjoner for landbruksvarer der det allerede var import til ordinær toll, eller der matindustrien allerede hadde et importbehov. Regjeringen la dessuten til grunn at «importvernet er – og vil fortsatt komme til å være – en bærebjelke i norsk landbrukspolitikk» og at «importvernet er en forutsetning for å kunne sikre avsetningen av norske landbruksvarer og oppnå fastsatte priser i jordbruksavtalen som grunnlag for en tilfredsstillende inntektsutvikling i jordbruket» (Prop.62 S 2010–2011, 1).

<sup>15</sup>Referat fra stortingsbehandlingen er lagt ut på Stortingets hjemmesider. Tilgjengelig på [http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/](http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Lesedato) Lesedato 20.06.2015.

<sup>16</sup>Ifølge Grunnlovens § 26 skal traktater av særlig viktighet og i alle tilfeller traktater som krever ny lov eller stortingsbeslutning, være bindende først når Stortinget har gitt sitt samtykke.

En samlet finanskomite i Stortinget merket seg at artikkel 19-forhandlingene ville innebære en økning av handelen med jordbruksvarer mellom EU og Norge, men anbefalte likevel å godkjenne avtalen som var forhandlet fram (Innst.290 S (2010–2011)). Innstillingen ble behandlet i Stortingets plenum 5. april 2011.<sup>17</sup> Landbruksminister Lars Peder Brekk understreket at Norge fortsatt vil ha et sterkt importvern, men pekte på at det spesielt for den norske kjøtt- og osteproduksjonen kunne være noen utfordringer knyttet til de økte importkvotene. Finanskomiteens innstilling ble enstemmig bifalt, og Stortinget godkjente dermed den nye artikkel 19-avtalen, som trådte i kraft 1. januar 2012.

I september samme år ble det klart at den norske regjeringen ville innføre et tiltak som kunne skape negative reaksjoner fra EU.<sup>18</sup> Med virkning fra 1. januar 2013 innførte regjeringen prosenttoll som erstatning for kronetoll på import av faste og halvfaste oster. Tilsvarende ble gjort for biffer og fileter av storfekjøtt og hele eller halve skrotter av lam. Overgangen til prosenttoll (heretter kalt «ostetollen») førte i praksis til at tollbeskyttelsen ble sterkere enn tidligere og at EUs mateksportører opplevde økte barrierer inn til Norge. Rent formelt forbyr ikke EØS-avtalen et slikt grep. Det gjør heller ikke WTO-avtalen, der Norge har forbeholdt seg retten til å velge om man skal anvende kronetoll eller prosenttoll – nettopp med tanke på å kunne velge den løsning som gir størst beskyttelse. Fra EUs side ble Norges håndtering av «ostetollen» likevel opplevd som urettmessig, ikke minst med utgangspunkt i utviklingsklausulens intensjon om at partene skal ta sikte på «gradvis liberalisering av handelen med landbruksvarer» og paragraf 10 i artikkel 19 som sier at «partene skal treffe tiltak for å sikre at fordelene de gir hverandre, ikke settes i fare av andre restriktive tiltak på import» (Prop.62 S 2010–2011). Utenriksminister Jonas Gahr Støre viste til at «det er heller ikke slik at Norge innenfor WTO-forpliktelsene eller EU-forpliktelsene ikke kan bruke dette virkemidlet med å bruke kronetoll og prosenttoll etter det formål vi mener tjener oss best» (Stortingets spontanspørretime, 26/5-2010).

Det kom mange reaksjoner fra ulike hold internt i Norge, blant annet med utgangspunkt i frykt for at styrkingen av importvernet kunne utløse straffereaksjoner mot norsk sjømateksport.<sup>19</sup> Beskyttelsestiltak i landbrukssektoren ble dermed koplet til potensielle straffetiltak rettet mot sjømatsektoren. Norges håndtering av «ostetollen» er et av svært få eksempler på at norske myndigheter har valgt å innføre tiltak av betydning for EØS-avtalen som har provosert EU.<sup>20</sup> «Ostetollen» var om ikke rettslig, så handelspolitisk, en belastning da den ble innført. «Ostetollen» ble aktualisert høsten 2013 da EU og Norge bestemte at nye artikkel 19-forhandlinger

<sup>17</sup>Referat fra stortingsbehandlingen er lagt ut på Stortingets hjemmesider. Tilgjengelig på <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/> Lesedato: 20.06.2015.

<sup>18</sup>Se for eksempel oppslag i *Nationen* 01/10-2012 med tittelen «EU-parlamentariker vil ha Norge inn på teppet» (*Nationen* 2012).

<sup>19</sup>Se for eksempel oppslag i *Aftenposten* 19/9-2012 med tittelen «Fiskerinæringen frykter straff for ostetoll» (*Aftenposten* 2012).

<sup>20</sup>Se for eksempel oppslag i *Bondebladet* 28/1-2015 med tittelen «Historien bak ostetollen» (*Bondebladet* 2015).

skulle igangsettes. Partene holdt sitt første forhandlingsmøte i februar 2015 (Prop.127 S (2014–2015)). Dette møtet gikk med til generelle drøftinger om utviklingen i handelen med landbruksvarer uten at konkrete krav ble framlagt.<sup>21</sup>

På bakgrunn av tidligere forhandlinger og drøftinger, var det imidlertid sannsynlig at ost igjen ville bli et viktig forhandlingstema, herunder diskusjoner om hvorvidt Norges håndtering av «ostetollen» hadde ført til økte handelsbarrierer for EUs mateksportører. Samtidig synes det som om norske myndigheter i 2015 hadde etablert en posisjon i artikkel 19-forhandlingene som innebar at handelsliberaliseringen overfor EU på dette området skulle «bremses». I meldingen om handelspolitikk som regjeringen la fram i mai 2015, ble det vist til at «Norge har begrensede utestående eksportinteresser til EU for landbruksvarer», og at «landbrukspolitiske hensyn tilsier at det er begrenset grunnlag for ytterligere store åpninger av det norske markedet gjennom artikkel 19-forhandlingene» (Meld.St.29 (2014–2015), 103). Det er interessant å merke seg at disse formuleringene ble gjort i en melding fremmet av en regjering bestående av Høyre og Fremskrittspartiet som i utgangspunktet hadde en handelsliberalistisk tilnærming, noe følgende formuleringer illustrerer: «Regjeringen vil arbeide for en offensiv handelspolitikk som ivaretar norske interesser. Dette oppnås blant annet ved å sikre norske bedrifter økt markedsadgang og bedre forutsigbarhet for eksport av varer, tjenester og investeringer og å bidra til stabile globale økonomiske og politisk rammevilkår for økonomisk vekst og utvikling (...) Regjeringen vil gi økt prioritet til arbeidet for å sikre frihandel for sjømat til EU-markedet» (Meld.St. 29 (2014–2015), 10). Meldingen var generelt preget av regjeringens intensjon om å føre en offensiv handelspolitikk, der eksportinteressene skulle tillegges stor vekt. Likevel vektla også denne regjeringen behovet for å ivareta landbruksinteressene, samtidig som det ble pekt på at disse interessene må balanseres opp mot andre interesser. Følgende formuleringer illustrerer dette: «Regjeringen vil i fremtidige handelsforhandlinger fortsatt vektlegge norsk landbruks beskyttelsesbehov. Defensive interesser på landbruksområdet avveies mot våre generelle handelspolitiske interesser og offensive interesser på andre enkeltområder» (Meld.St.29 (2014–2015), 11). En viktig forutsetning for å ivareta både sterkt offensive og sterkt defensive interesser synes å være knyttet til det å unngå sakskoplinger i internasjonale forhandlinger: «I tillegg er det ulike syn på i hvilken grad muligheten for frihandel for sjømat også begrenses av at enkelte medlemsland i EU kan se innrømmelser for handel med sjømat i sammenheng med norsk vilje til innrømmelser for handel med landbruksvarer i bl.a. artikkel 19-forhandlingene. For Regjeringen er en slik kobling ikke naturlig i de pågående forhandlingene» (Meld.St.29 (2014–2015), 94). Under forutsetning av at sakskoplinger kunne unngås, synes det dermed som om regjeringen var innstilt på å følge en strategi under artikkel 19-forhandlingene som i stor grad var i tråd med det syn landbrukets organisasjoner lenge hadde fremmet.

---

<sup>21</sup>Se for eksempel oppslag i *Nationen* 4/2-2015 med tittelen «Noreg fekk ikkje vite EU's krav til avtale om landbruksvarehandelen» (*Nationen* 2015).

*Press for utvidelse av handelen med bearbejdede landbruksvarer: protokoll 3*

EØS-avtalens protokoll 3 dekker industrielt bearbejdede landbruksprodukter (som brød, pizza, syltetøy etc.)<sup>22</sup> og er underlagt avtalens generelle bestemmelser om fri bevegelse av varer. Protokoll 3 er dermed en integrert del av EØS-avtalen, og eventuelle revideringer skjer gjennom ordinære EØS-prosedyrer – dette i motsetning til forhandlingene under artikkel 19 (og kompensasjonsavtaler ved utvidelser av EU) som skjer bilateralt mellom Norge og EU og nedfelles som avtaler gjennom brevveksling mellom partene. Protokoll 3 inneholder en ordning som tillater at avtalepartene kan anvende toll og eksportrestitusjon for å utjevne prisforskjeller på basislandbruksvarer som inngår i de industrielt bearbejdede produktene (jf. ordning for råvarekompensasjon: RÅK-ordningen). RÅK-ordningen skal bidra til å utjevne konkurransevilkårene for produsenter av bearbejdede landbruksvarer i EØS-området og gi grunnlag for økt handel. Rent praktisk fungerer RÅK-ordningen slik at matindustrien kan søke om tilskudd i form av prisnedskrivning for en norsk råvare som inngår i en ferdigvare. RÅK-ordningen skal på denne måten kunne bidra til at Norge kan beskytte norsk jordbruksproduksjon, samtidig som matindustrien får kompensert for at de ikke kan importere råvarer til verdensmarkedspris. Fra landbrukets side er det for øvrig pekt på manglende anvendelse av denne muligheten for prisnedskrivning og at handlingsrommet i EØS-avtalen på dette punkt derfor i for liten grad er utnyttet (Norges Bondelag 2012). Økt import av bearbejdede landbruksvarer under protokoll 3 bidrar samtidig til økt konkurranseeksponering for norsk matindustri. I henhold til EØS-avtalens protokoll 3, artikkel 2, skal partene årlig foreta en gjennomgang av tollsatsene på de bearbejdede landbruksvarer som er omfattet av protokoll 3. Videre sier artikkel 6 at enhver part i EØS-avtalen kan be om at fellesorganet EØS-komiteen må vurdere protokoll 3 på nytt, både med hensyn til vareomfang og tollsatser. Dette legger grunnlag for forhandlinger mellom EU og Norge om å liberalisere handelen med de landbruksvarene som omfattes av protokoll 3.

Forhandlinger om protokoll 3 startet i 1999 og endte med avtale i september 2001. Avtalen utvidet vareomfanget sammenliknet med det som hadde vært tilfelle under Frihandelsavtalens protokoll 2, blant annet ved å inkludere syltetøy, barnemat og margarin (St.prp.nr. 29 (2001–2002)). Avtalen medførte et generelt kutt i tollsatsene på 3 prosent for både Norge og EU. For enkelte produkter inn til Norge var kuttene større.<sup>23</sup> Regjeringen viste til at avtalen kunne medføre noe økt konkurranse på hjemmemarkedet (ibid.). Protokoll 3-avtalen ble behandlet av Stortingets næringskomité som la fram sin innstilling 10. desember 2001. Flertallet, bestående av representantene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, sluttet seg til regjeringens forslag (Innst.S.nr.54 (2001–2002), 2). Medlemmene fra Sosialistisk

<sup>22</sup>Jf. tabell 1 og tabell 2 i EØS-avtalens protokoll 3. Tilgjengelig på <http://www.efta.int/legal-texts/eea/protocols-to-the-agreement> Lesedato: 15.03.2016.

<sup>23</sup>Dette gjaldt barnemat (8–40 prosent), müsli (10 prosent), syltetøy (20 prosent), margarin (20 prosent) og supper/buljonger (10 prosent). Norge oppnådde dessuten ekstra kutt i tollsatser inn til EU for barnemat (3–15 prosent) og supper/buljonger (10 prosent).

Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet kritiserte saksbehandlingen og foreslo å utsette saken – subsidiært ville de stemme imot avtalen. Komiteens medlem fra Senterpartiet påpekte at ytterligere nedbygging av tollvernet ville gi en hardt presset matindustri ytterligere problemer, noe som kunne true arbeidsplasser, spesielt i distriktene. Dette medlemmet mente at nedbygging av tollvernet og dynamikken i EØS-avtalen på dette området, ville gjøre det vanskeligere å bidra i framtiden til et desentralisert landbruk med variert bruksstruktur. Næringskomiteens innstilling ble behandlet i plenum i Stortinget 13. desember 2001.<sup>24</sup> Også denne avtalen ble behandlet i henhold til Grunnlovens § 26. Innstillingen ble vedtatt med 76 mot 20 stemmer (Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet stemte imot).

EU, og da særlig Sverige som har klare eksportinteresser i det norske markedet, har regelmessig fremmet ønske om ytterligere protokoll 3-forhandlinger. Norske myndigheter har imidlertid ønsket å vente med nye protokoll 3-forhandlinger til en ny WTO-avtale på landbruksområdet eventuelt er på plass. Per 2016 var det ingenting som tydet på at man ville komme til enighet om ny landbruksavtale i WTO med det aller første. Det er derfor sannsynlig at EU vil presse på for nye Protokoll 3-forhandlinger.

#### *EØS-avtalen og tilpasninger i importvernet: en samlet vurdering*

Norge har ikke hatt mye å hente med tanke på markedsadgang i forhandlingene med EU under artikkel 19 og protokoll 3. Den norske strategien har gått ut på å balansere intensjonen om handelsliberalisering i EØS-avtalen med hensynet til å beskytte sensitive sektorer i mat- og landbrukssektoren i Norge. Statistikken viser likevel en ubalansert utvikling i handelen mellom EU og Norge (Veggeland 2011): mellom 1990 og 2010 skjedde en femdobling av importen av basis jordbruksvarer (artikkel 19-produkter) fra EU til Norge. Av dette hadde import av meieriprodukter en spesielt kraftig vekst – omtrent en åttedobling fra midten av 1990-tallet fram til 2010 (fra ca. 2000 til ca. 16 000 tonn). Eksporten fra Norge fikk et løft da Sverige og Finland gikk inn i EU i 1995, men har hatt svært moderat vekst etter det. Import av bearbejdede landbruksvarer under protokoll 3 (RÅK-varer) fra EU til Norge, har også hatt betydelig vekst – den ble seksdoblet fra i underkant av 50 000 tonn i 1990 til ca. 300 000 tonn i 2010. Kaker, kjeks, pizza og brødvarer var av de viktigste produktene her. Eksport av RÅK-varer fra Norge til EU gikk opp da Sverige og Finland gikk inn i EU, men har etter det faktisk blitt redusert (fra i overkant av 30 000 tonn i 1996 til i underkant av 30 000 tonn i 2010). I 2010 var dermed importen av RÅK-varer fra EU til Norge omkring tolv ganger så stor som eksporten. Det er derfor vanskelig å konkludere med at handelsliberaliseringen har skjedd på «gjensidig fordelaktig basis», slik EØS-avtalen sier. Dette er også noe av bakgrunnen for at Norges Bondelag som den største og mektigste representanten for norsk landbruk, har gått imot de framforhandlede avtalene under artikkel 19 og protokoll 3 og har ment at norske myndigheter burde ha utnyttet handlingsrommet bedre til å begrense handelsliberaliseringen og beskytte

<sup>24</sup>Referat fra stortingsbehandlingen er lagt ut på Stortingets hjemmesider. Tilgjengelig på <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/> Lesedato 20.06.2015.

importvernet. I høringsuttalelsen til NOU 2012: 2 («Europautredningen») uttalte Norges Bondelag (2012) blant annet følgende:

Men trass i at Noreg har ein sjølvstendig landbrukspolitikk, er landbruket sterkt påverka av EØS-avtala. Dette gjeld særleg mat- og veterinærområdet, og auka import gjennom artikkel 19 (basis landbruksvarer) og protokoll 3 (bearbeidde landbruksvarer) (...) Konsekvensane av auka handel gjennom artikkel 19 og protokoll 3 må gjennomgåast meir grundig og kritisk, med sikte på å utnytte handlingsrommet som ligg i avtala betre. Dette dreier seg til dømes om utjamning av råvareprisar i protokoll 3 og å hindre auka import med henvising til krav om gjensidigheit i artikkel 19.

Det er vanskelig å vurdere de konkrete effektene av handelsliberalisering under artikkel 19 og protokoll 3 på norsk landbruk og matindustri. Vurderingen vil variere både med hvilket handelspolitisk ståsted man har og hvilke produkter det er snakk om. Selv om veksten i import har vært betydelig, kan ikke den totale importmengden sies å være veldig stor. Likevel har handelsliberaliseringen bidratt til reell importkonkurranse på flere områder som brødvarer, pizza, yoghurt og ost. For eksempel består ca. 10 prosent av osteforbruket i Norge i dag av importert ost. Selv om norske myndigheter har forsøkt å skjerme sensitive produkter, kan videre økt import, spesielt på sikt, legge press på konkurranseevnen til enkelte norske produksjoner. Dette har betydning også for landbruksbasert matindustri som i all hovedsak baserer sin produksjon på norske råvarer, som kjøtt- og meierisektoren, der landbruksamvirket (jf. Nortura og TINE) står sterkt. I hvilken grad norsk matindustris konkurranseevne blir påvirket, vil ellers variere avhengig av produktgruppe og matbedriftenes produktportefølje (Rålm 2014). Den konkrete innretningen av de handelspolitiske rammebetingelsene har naturligvis også betydning. De fleste produksjoner i norsk landbruk har interesse av å opprettholde et sterkt importvern og unngå import-økninger av produkter som konkurrerer med norske produkter. Et sterkt importvern er også viktig for at bøndene kan ta ut høye råvarepriser og sikre egne inntekter. Et av kjernespørsmålene for matindustrien er hvilken pris den må betale for de produkter som inngår i matproduksjonen. Samtidig vil deler av norsk matindustri også uavhengig av råvareprisene ha problemer med konkurrere med utenlandsk matindustri, blant annet på grunn av høye lønninger. Forholdet mellom norsk landbruk og norsk matindustri er i tråd med dette blitt beskrevet som et «skjebnefellesskap», der begge er avhengig av beskyttelse mot utenlandsk konkurranse.

### **Nye handelspolitiske utfordringer: TTIP-forhandlingene mellom EU og USA**

I 2013 startet de omfattende TTIP-forhandlingene mellom EU og USA om liberalisering av handels- og investeringsområdet (European Commission 2013; Medin & Melchior 2013; Nærings- og handelsdepartementet 2014). Mandatet for forhandlingene var ambisiøst: «The goal of the agreement is to get as close as possible to the removal of all duties on transatlantic trade in industrial and agricultural products, with special treatment for the most sensitive products» (European Commission 2013).

Norge er ikke med i disse forhandlingene. En avtale mellom EU og USA kan likevel få konsekvenser for mat- og landbruksfeltet i Norge. En viktig målsetting for TTIP-forhandlingene er at EU og USA skal oppnå betydelige forbedringer i adgangen til hverandres markeder. Økt konkurranse i EUs hjemmemarked kan føre til økt press for liberalisering av handelen med andre land der EU er konkurransedyktig. Dette kan igjen utløse press for nye tollreduksjoner gjennom artikkel 19 og protokoll 3 forhandlinger med Norge. Samtidig kan gjensidige lettelsener i tollbarrierene mellom EU og USA utgjøre en utfordring for norske sjømateksportører som ikke får de samme lettelsene inn til disse to store og viktige markedene. Dette vil muligens ha størst betydning for EU-markedet, der en bedring i USAs markedsadgang kan føre til at norske sjømateksportører får økt konkurranse fra eksportører som konkurrerer direkte med norske produkter. Sjømatnæringen kan også oppleve økt konkurranse med EU-eksportører på det nord-amerikanske markedet. I TTIP-forhandlingene forhandles det også om regler som gjelder mattrygghet og dyrehelse/veterinære forhold (jf. matvarereguleringer) (Veggeland & Sørbye 2015). Hvis TTIP-forhandlingene utløser behov for å endre EUs regelverk på dette området, kan det samtidig oppstå behov for å endre EØS-avtalen og tilpasse det norske regelverket til endringene. En eventuell TTIP-avtale *kan* dermed utfordre til dels motstridende interesser i importkonkurrerende og eksportkonkurrerende næringer i Norge. Gitt at en strategisk tilpasning til TTIP blir nødvendig for å sikre viktige økonomiske interesser, *kan* norske myndigheter komme i en situasjon der det blir nødvendig å prioritere mellom ulike sektorer – mellom markedsadgang for eksportkonkurrerende næringer på den ene siden og beskyttelsestiltak for importkonkurrerende næringer på den andre

### **Spenninger og bindinger i Norges tilpasning: økonomisk og institusjonell logikk**

*Økonomisk tilpasningslogikk:* EØS-avtalen betraktes av norske myndigheter som et særlig viktig virkemiddel for å ivareta norske handelsinteresser. Ettersom avtalen bygger på EUs fire friheter, herunder målsettingen om fri flyt av varer mellom landene, vil den samtidig kunne utfordre forholdet mellom sektorer med ulike interesser knyttet til handelsliberaliseringen. I Norge kommer dette tydeligst fram i sjømatnæringens fokus på økt markedsadgang i utenlandske markeder og landbruksnæringens fokus på å opprettholde et sterkt importvern. Utvidelsen av EØS-avtalen på det veterinære området i 1999 gir en god illustrasjon på hvordan en økonomisk tilpasningslogikk kan utløse politisk endring. Det var opprinnelig stor motstand mot å overta de deler av EUs regelverk på veterinærområdet som det opprinnelig var gjort unntak for i EØS-avtalen. Da de økonomiske konsekvensene av unntakene i EØS-avtalen kom til syne blant norske sjømateksportører, valgte norske myndigheter å oppheve unntakene og inkludere de resterende delene av EUs veterinære regelverk i EØS-avtalen. Myndighetene koplet dermed sammen to saksområder: landbruks- og veterinærsektoren som primært var fokusert på å bevare veletablerte virkemidler for å beskytte dyre- og folkehelsen (jf. veterinær grensekontroll), og sjømatsektoren, som primært var fokusert på sikring av markedsadgang for

norsk sjømateksport. Denne sakskoplingen kommer til syne i fiskeriminister Peter Angelsens uttalelser i de åpne høringene om veterinæravtalen i Stortinget høsten 1998 (Innst.S.nr.72 (1998–99)):

Jeg vil presisere at det er den nye grensekontrollens potensial for forsinkelser som er det vesentlige. Dette er etter mitt skjønn ubestridelig. Således finner jeg det vanskelig å forstå at noen hardnakket benekter en slik realitet. At andre hensyn etter en fundert avveining tillegges større vekt, har jeg respekt for, men ikke at fiskeriargumentene feies under teppet som ikke-eksisterende.

I dette tilfelle ble sjømatsektoren og landbrukssektoren koplet direkte sammen. Koplingen av grensekontrollspørsmålet til markedsadgangsspørsmålet både plasserte utvidelsen av EØS-avtalen på det veterinære området på den politiske dagsorden, og sikret bred politisk tilslutning til endringen. Et tilleggsmoment er også at de kompensatoriske tiltakene overbeviste flere av de politiske aktørene om at helsehensynet var ivaretatt tross fjerning av grensekontroll. I tråd med Davies (2004) bidro likevel en kopling på tvers av sektorer til å øke sannsynligheten for en liberalisering, dvs. i dette tilfellet tilpasning til EU-regelverket.

Det er ikke lett å identifisere andre eksempler på at økonomiske interesser har utløst tilpasninger som går lengre enn de opprinnelige EØS-forpliktelsene. Det er imidlertid eksempler på at økonomiske interesser har inngått mer indirekte i myndighetenes overveielser omkring tilpasning til EU. Slike overveielser har blant annet vært gjort i forbindelse med diskusjonen om muligheten for å reservere seg mot EUs direktiver for tilsetningsstoffer i næringsmidler. Myndighetene har da sett muligheten for at EU ville kunne reagere ved å innføre sanksjoner mot norske økonomiske interesser. Balansering av ulike økonomiske interesser har også vært del av diskusjonen om hvor langt man bør gå i forhandlingene om handelsliberalisering under artikkel 19 og protokoll 3. Spørsmålet har vært om EU ville kunne overveie å øke tollsatsene på norsk sjømat hvis de skulle få for lite innrømmelser i protokoll 3 og artikkel 19 forhandlingene. I EU har det både i Europaparlamentet og fra enkelte medlemsland (som Sverige) kommet uttalelser, der slike koplinger mellom sjømat og landbruk er gjort. Poenget er at EU i en gitt situasjon vil kunne hevde at intensjonen om å legge til rette for økt handel undergraves, og at dette igjen kan utløse økonomiske reaksjoner mot enkeltsektorer. I tillegg kommer naturligvis den overordnede økonomiske interessen knyttet til det å bevare EØS-avtalen som anses som økonomisk viktig for store deler av norsk næringsliv. EØS-avtalen som helhet binder på denne måten opp norske myndigheters handlingsvalg ved å legge noen institusjonelle rammer valgene gjøres innenfor.

*Institusjonell tilpasningslogikk:* Norge har valgt EØS-avtalen som primær tilknytningsform til EU. EØS-avtalen sikrer, og forutsetter, en parallell regelverksutvikling i Norge og EU på de områder som er dekket av avtalen. Dette legger naturligvis klare bindinger på regelverksutviklingen i Norge. EØS-avtalen åpner i prinsippet for at Norge kan reservere seg mot å innlemme nye regler i avtalen, men i praksis synes Norge i hovedsak å være «tvunget» til å iverksette de regler EU vedtar som omfattes av EØS-avtalens bestemmelser (Veggeland 2011; NOU 2012:2). Når det gjelder

matvarereguleringer, har EØS-avtalen i praksis bundet opp de valg norske myndigheter senere har kunnet gjøre, også når problematiske saker har dukket opp. Under EØS-avtalen har Norge i praksis få muligheter til å avvike fra EUs regler. Mangelfull eller feilaktig iverksettelse av eksisterende EØS-forpliktelser kan føre til at saken bringes inn for EFTAs overvåkningsorgan og eventuelt EFTA-domstolen. Både det å reservere seg mot nye EØS-regler, og det å iverksette ensidige tiltak innenfor rammen av EØS-forpliktelsene som avviker fra EUs tiltak, kan føre til reaksjoner fra EUs side. Dette kan for eksempel dreie seg om at deler av EØS-avtalen settes ut av funksjon, at Norge utestenges fra deltakelse i regelverksforberedende arbeid under Europakommisjonen, at det gjeninnføres bestemmelser (som grensekontroll i EU) som rammer norsk sjømateksport, eller rett og slett at det generelle samarbeidsklimaet mellom EU og Norge forverres. De norske tilpasningene på matfeltet skjer på denne måten innenfor klare institusjonelle begrensninger. Tilpasningen til EU følger en sti-avhengig utvikling basert på EØS-avtalens grunnleggende prinsipper og regler, herunder prinsippet om ensartethet i regelverksutviklingen mellom landene. Handlingsrommet synes dermed å være svært begrenset innenfor avtalens rammer.

I det politiske miljøet vil det samtidig være ulike syn på hvor «tvingende» disse begrensningene er, noe vi ser av debattene i Stortinget, og i debattene om realismen i at Norge skal reservere seg mot EU-regler. Erfaringene viser uansett at alle sittende regjeringer siden 1994 har *opplevd* at EØS-avtalen legger et sterkt press for omfattende tilpasning til EU. Konsekvensen har vært full tilpasning til EUs matvarereguleringer. Forhandlingene under artikkel 19 og protokoll 3 synes også å være preget av institusjonelle bindinger, om enn i noe mer indirekte form enn matvarereguleringene. Intensjonene i EØS-avtalen om regelmessige gjennomganger av vilkårene for handelen med sikte på liberalisering, synes å ha lagt et klart press på norske myndigheter til å inngå avtaler med EU om lettelse i tollsatsene og dermed også til å sikre en gradvis liberalisering av handelen. I denne sammenheng synes hensynet til EØS-avtalen som helhet å stå sentralt, noe kommentaren fra tidligere landbruksminister Lars Sponheim i forbindelse med Stortingets behandling av den første artikkel 19-avtalen illustrerer, da han viste til at det var *nødvendig å godkjenne avtalen, både for EØS-avtalen i seg selv og for Norges forhold til EU*. Tilsvarende uttalte Arbeiderpartiets stortingsrepresentant Haakon Blankenborg under behandlingen av artikkel 19-avtalen i 2003 at avtalen «må ses på som en konsekvens av EØS-avtalen».

I tillegg til føringer nedfelt i EØS-avtalens regelverk, har avtalen bidratt til at det har oppstått behov for tilpasninger i situasjoner der EU endrer sitt regelverk som følge av forhandlinger med andre land. Eksempel på dette er EUs utvidelser som har utløst forhandlinger om kompensasjonsavtaler med Norge (og de andre EFTA-landene i EØS). Årsaken er at Norges handelsavtaler med de nye medlemslandene opphørte å eksistere da disse gikk inn i EU. Kompensasjonsavtalene omfatter både artikkel 19 og protokoll 3. TTIP-forhandlingene mellom EU og USA er et annet eksempel på at endringer i EUs handelsrelasjoner med andre land kan utløse endringsbehov i forholdet mellom Norge og EU. EØS-avtalen skaper bindinger som bidrar til at de valg EU gjør i sine tredjelandforbindelser, også kan påvirke de valg norske myndigheter gjør.

## **Handelsrelasjoner med EU: institusjonelle bindinger og interessekamp**

EØS-avtalen skaper press på den form og den retning Norges tilpasning til EU får. Norge er direkte forpliktet av det aller meste av EUs matvarereguleringer. EØS-avtalen sørger videre for at Norge får en parallell regelverksutvikling med EU, også når EU eventuelt endrer sitt regelverk gjennom handelsavtaler med andre land. Landbrukspolitikken er ikke del av EØS-avtalen, men påvirkes likevel indirekte av EU. Med utgangspunkt i EØS-avtalens artikkel 19 og protokoll 3 er det iverksatt avtaler med tollfrie kvoter og tollreduksjoner som har liberalisert handelen med landbruksprodukter mellom Norge og EU. Disse avtalene har i stor grad vært asymmetriske i den forstand at EUs eksport av landbruksvarer til Norge har økt betydelig, mens den norske landbrukseksporten til EU har vært svært begrenset. Samtidig har sjømatnæringens interesser i forbedret markedsadgang til EU blitt stadig sterkere etter hvert som den sterkt eksportrettede havbruksnæringen har økt i betydning. En underliggende bekymring i sjømatnæringen har vært at den proteksjonistiske landbrukspolitikken virker begrensende på hva Norge får gjennomslag for på områder av betydning for markedsadgangen. Det er på denne måten noen innebygde spenninger og interessekonflikter mellom både ulike næringer (eksportkonkurrerende vs. importkonkurrerende), så vel som mellom politiske grupperinger (EU-positive vs. EU-negative). Slike konflikter og spenninger kommer imidlertid sjelden til overflaten. Utviklingen siden 1994 viser tvert imot at EU representerer en sentrifugalkraft som gjør at Norge – uavhengig av regjeringenes politiske farge – tilpasser seg relativt konfliktfritt til EU gjennom EØS-avtalen. Noe skyldes det asymmetriske forholdet som eksisterer mellom Norge og EU (politisk og økonomisk). Noe skyldes institusjonelle bindinger i EØS-avtalen. EØS-avtalen binder Norge institusjonelt gjennom et forpliktende regelverk og rutiner og prosedyrer som skal sikre en ensartet og parallell regelverksutvikling. Norges tilpasning til EU påvirkes imidlertid også indirekte gjennom press som ikke nødvendigvis er basert på avtaleforpliktelser, men som i stor grad følger av den økonomiske avhengigheten av det europeiske markedet.

### **Om artikkelen**

Takk til Arne Melchior ved NUPI og to anonyme fagfeller for nyttige kommentarer til tidligere versjoner av artikkelen. Arbeidet med artikkelen er finansiert av de to forskningsrådsfinansierte prosjektene «Europe in transition – small states in the age of global shifts» og «Pathfoodchain».

### **Litteraturliste**

- Aftenposten (2012): «Fiskerinæringen frykter straff for ostetoll». 19.09.2012. Tilgjengelig på <http://www.aftenposten.no/okonomi/Fiskerinaringen-frykter-straaff-for-ostetoll-6995319.html> Lesedato 19.12.2015.
- Bondebladet (2015) «Historien bak ostetollen». 28.01.2015. Hentet fra: <http://www.bondebladet.no/nyhet/historien-bak-ostetollen/> Lesedato 29.03.2016.

- Borgen, Svein Ole & Frode Veggeland (2002) Matvarereguleringer og handelsrestriksjoner: nasjonale myndigheters håndtering av offensive og defensive interesser. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, Vol. 83, Nr. 3, side 207–222.
- Claes, Dag Harald & Bent Sofus Tranøy (red.) (1999) *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Davies, Christina L. (2004) «International Institutions and Issue Linkage: Building Support for Agricultural Trade Liberalization.» *American Political Science Review* 98(1): 153–159.
- European Commission (2013) *Member States endorse EU-US trade and investment negotiations*. News Archive, DG Trade. Tilgjengelig på: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=918>
- Innst.S.nr.72 (1998–99) *Innstilling fra utenrikskomiteen om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 69/98 om endring av EØS-avtalens vedlegg I (Veterinære og plantesanitere forhold)*. Oslo: Stortinget.
- Innst.S.nr.54 (2001–2002) *Innstilling fra næringskomiteen om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 140/2001 av 23. november 2001 om endring av EØS-avtalens protokoll 2 og 3 om bearbejdede landbruksvarer og andre landbruksvarer*. Oslo: Stortinget.
- Innst.S.nr.286 (2002–2003) *Innstilling fra utenrikskomiteen om samtykke til inngåelse av avtale med Det europeiske fellesskap (EF) om utvidet handel med landbruksvarer etter EØS-avtalens artikkel 19*. Oslo: Stortinget.
- Innst.290 S (2010–2011) *Innstilling fra finanskomiteen om samtykke til inngåelse av avtale med Den europeiske union (EU) om utvidet handel med landbruksvarer etter EØS-avtalens artikkel 19*.
- Krasner, Stephen D. (1988) Sovereignty. An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies* 21(1): 66–94.
- Landbruksdepartementet (1997) *Revisjon av EØS-avtalen, veterinær sektor*. Oslo: Landbruksdepartementet.
- Landbruksdepartementet (1998) *Informasjon om den reviderte EØS-avtalen*. Oslo: Landbruksdepartementet.
- Lie, Amund & Frode Veggeland (2010) *Globalisering og matpolitikk. Flernivåstyring – WTO, EU og Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Medin, Hege & Arne Melchior (2013) *Økonomiske virkninger av en frihandelsavtale mellom EU og USA*. Notat utarbeidet av NUPI for Finansdepartementet. Oslo, 2. oktober 2013. NUPI.
- Melchior, Arne & Ulf Sverdrup (red.) (2015) *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Meld.St.29 (2014–2015) *Globalisering og handel. Muligheter og utfordringer for Norge i handelspolitikken*. Melding til Stortinget. Oslo: Det kongelige Utenriksdepartementet.
- Nationen (2012) «EU-parlamentariker vil ha Noreg inn på teppet» 01.10.2012. Tilgjengelig på <http://www.nationen.no/tunmedia/eu-parlamentariker-vil-ha-noreg-inn-pa-teppet/> Lesedato 10.06.2015.
- Nationen (2015) «Noreg fekk ikkje vite EUs krav til avtale om landbruksvarehandelen». 04.02.2015. Tilgjengelig på <http://www.nationen.no/landbruk/noreg-fekk-ikkje-vite-eus-krav-til-avtale-om-landbruks-varehandelen/> Lesedato: 20.06.2015.
- Norges Bondelag (2012) *Høring om NOU 2012:2 – Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*. Norges Bondelag, 4. mai 2012. Tilgjengelig på [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hoering\\_nou20122/id670976/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hoering_nou20122/id670976/) Lesedato 20.02.16.
- North, Douglass C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nærings- og handelsdepartementet (2014) *Konsekvenser for Norge av et handels- og investeringspartnerskap mellom EU og Norge*. Rapport, 24. mars 2014. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet.
- Olsen, Johan P. (2002) «The Many Faces of Europeanization.» *Journal of Common Market Studies* 40(5): 921–952.
- O'Rourke, Raymond (2005) *European Food Law*. 3. utgave. London: Sweet & Maxwell.
- Pierson, Paul (2000) «Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics.» *The American Political Science Review* 94(2): 251–267.
- Prop. 62 S (2010–2011) *Samtykke til inngåelse av avtale med Den europeiske union (EU) om utvidet handel med landbruksvarer etter EØS-avtalens artikkel 19*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Prop. 127 S (2014–2015) *Jordbruksoppgjøret 2015 – endringer i statsbudsjettet 2015 m.m.* Oslo: Landbruks- og matdepartementet.
- Rommetvedt, Hilmar (red.) (2002) *Matmakt. Politikk, forhandling, marked*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Rålum, Per Christian (red.) (2014) *Mat og industri 2014. Status og utviklingstrekk i norsk matindustri*. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Scharpf, Fritz W. (1988) «The Joint Decision-Trap: Lessons from German Federalism and European Integration.» *Public Administration* 66 (3): 239–278.
- Scharpf, Fritz W. (2006) «The Joint Decision-Trap Revisited.» *Journal of Common Market Studies* 44(4): 845–864.

- Sedelmeier, Ulrich (2012) «Europeanization.» I Jones, Eric & Anand Menon & Stephen Weatherill (red.) *The Oxford Handbook in European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Sejersted, Frederik et al. (2004) *EØS-rett*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skjerve, Eystein et al. (1996) Matvarekvalitet, dyrehelse og internasjonal handel; risiko forbundet med en økt import av levende dyr, kjøtt og andre dyreprodukter fra EØS-området og andre land. *Norsk Veterinærtidsskrift*, Nr. 6B/96: 1–219.
- St.prp.nr.100 (1991–92) *Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- St.prp. nr. 6 (1998–99) *Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 69/98 om endring av EØS-avtalens vedlegg I (Veterinære og plantesanitære forhold)*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- St.prp.nr.29 (2001–2002) *Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 140/2001 av 23. november 2001 om endring av EØS-avtalens protokoll 2 og 3 om bearbejdede landbruksvarer og andre landbruksvarer*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- St.prp.nr.71 (2002–2003) *Om samtykke til inngåelse av avtale med Det europeiske fellelskap (EF) om utvidet handel med landbruksvarer etter EØS-avtalens artikkel 19*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Thelen, Kathleen (2004) *How institutions evolve. The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tranøy, Bent Sofus & Øyvind, Østerud (red.) (2001) *Mot et globalisert Norge? Politiske, rettslige og økonomiske konsekvenser*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Ugland, Trygve & Frode Veggeland (2004) «Towards an Integrated Approach? Food Inspection Reforms in Canada and the European Union.» *Policy and Society* 23(4): 104–124.
- Ugland, Trygve & Frode Veggeland (2006) «Experiments in Food Safety Policy Integration in the European Union.» *Journal of Common Market Studies* 44(3): 607–624.
- Van den Bossche, Peter & Werner Zdouc (2013) *The Law and Policy of the World Trade Organization Text, Cases and Materials*. 3. utgave. Cambridge: Cambridge University Press.
- Veggeland, Frode (2001) *Norsk landbrukspolitik – endret handlefrihet under nye internasjonale rammer*. NILF-rapport 2001 – 5. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Veggeland, Frode (2002) Matpolitikken internasjonale rammebetingelser. I Hilmar Rommetvedt (red.) *Matmakt. Politikk, forhandling, marked*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Veggeland, Frode (2011) *Norges forhold til EU på mat- og landbruksfeltet*. Rapport nr. 9. Europautredningen.
- Veggeland, Frode & Stine Evensen Sørbye (2015) *Transatlantic Governance in Food Trade: Dispute settlement and equivalence as trade-facilitating tools*. NUPI Working Paper 852. Department of International Economics, NUPI.
- Vos, Ellen (2000) «EU Food Safety Regulation in the Aftermath of the BSE Crisis.» *Journal of Consumer Policy* 23(3): 227–255.
- Vos, Ellen & Frank Wendler (red.) (2006) *Food Safety Regulation in Europe. A Comparative Institutional analysis*. Antwerpen – Oxford: Intersentia.