

## NORGE OG EU: BETYDNINGEN AV MEDLEMSKAP

# Landbruks- og fiskerinæringene i Norge: Klart utenfor, men stadig mer innenfor EU?

Arild Aurvåg Farsund  
*Universitetet i Bergen, Norge*

## Sammendrag

Denne artikkelen retter oppmerksomheten mot utviklingstrekk i landbruks- og fiskeripolitikken i Norge og EU etter iverksettingen av EØS-avtalen i 1994. Det argumenteres for at politikken på begge områder har blitt likere, og dette forklares ut fra at både Norge og EU må forholde seg til de samme internasjonale avtalene, at begge deler mange av de samme ideene angående hva som god politikk og at Norge i økende grad importerer lover og regler fra EU. Avslutningsvis argumenteres det med at fortsatt EØS-tilknytning vil være langt mindre utfordrende for landbruks- og fiskerinæringene enn en ny frihandelsavtale eller et EU-medlemskap.

**Nøkkelord:** Norge · landbruk · fiskeri · EØS · EU

## Innledning

Aktørene i landbruks- og fiskerinæringene spilte avgjørende roller i forbindelse med folkeavstemningene om norsk medlemskap i EU i 1972 og 1994. Begge ganger argumenterte de sentrale næringsorganisasjonene med at avtalene var for dårlige til at de ville anbefale medlemskap. Landbruksorganisasjonene fryktet at norsk matproduksjon ville bli utkonkurrert av billigere mat fra andre medlemsland. Samtidig fremhevet de at EUs felles landbrukspolitikk ville gi norske myndigheter liten innflytelse på utviklingen av næringens rammebetingelser. Fiskeriorganisasjonene fryktet tap av

---

Kontaktinformasjon: Arild Aurvåg Farsund, e-post: arild.farsund@uib.no

©2023 Arild Aurvåg Farsund. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://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: Farsund, A. A. (2023). Landbruks- og fiskerinæringene i Norge: Klart utenfor, men stadig mer innenfor EU? *Internasjonal Politikk*, 81(4), 631–643. <http://doi.org/10.23865/intpol.v81.5999>

kvoter til fiskere fra andre europeiske land, og ikke minst var de svært kritiske til EUs krav om at andre lands fartøy, etter en overgangsperiode, skulle få adgang til fiske innenfor den norske tolvmilsgrensen.

I denne artikkelen vil jeg rette oppmerksomheten mot utviklingstrekk innen de to nevnte politikkområdene i de snart tretti årene siden den siste folkeavstemningen om norsk EU-medlemskap. Et viktig utgangspunkt er at EØS-avtalen, som ble iverksatt fra 1994, ikke omfatter den felles landbrukspolitikken eller den felles fiskeripolitikken til EU (NOU 2012: 2, s. 645). En kunne kanskje forventet at politikken da hadde utviklet seg forskjellig i Norge og EU, men jeg vil i stedet argumentere for at både landbruks- og fiskeripolitikken har blitt mer lik. Jeg vil argumentere ut fra tre mulige forklaringer. For det første er det en konsekvens av at Norge og EU må forholde seg til de samme internasjonale avtalene på primærnæringsområdene. For det andre er det et resultat av at landbrukspolitikken i Norge og EU bygger på ideen om at denne næringen har spesielle utfordringer, og at offentlige myndigheter derfor må ha særskilte virkemidler for denne næringen. Den tredje forklaringen er at dette er en konsekvens av at Norge har sluttet seg til EU-reguleringer på områder som opprinnelig ikke var en del av EØS-avtalen. Avslutningsvis vil jeg bruke disse observasjonene når jeg diskutere hva mulige norske tilknytningsformer til EU vil kunne bety for de to næringene. Jeg vil da trekke inn tre alternativer: (a) fortsatt EØS-avtale, (b) en mulig ny frihandelsavtale og (c) et mulig norsk EU-medlemskap.

Teoretisk tar artikkelen utgangspunkt i et perspektiv som vektlegger den rollen aktørenes ideer spiller i politiske beslutningsprosesser (Béland & Cox, 2011; Blyth, 2002). Ifølge Béland og Cox (2011, s. 3) er ideer oppfatninger om hvordan verden henger sammen, eller mer presist narrativer som forbinder hendelser i en kausal orden og som på den måten gir mening i gitte situasjoner. Mark Blyth (2002, s. 32) fremhever at ideer er selve grunnlaget for offentlig politikk nettopp fordi de utgjør aktørenes kognitive utgangspunkt for utforming av politiske mål og valg av virkemidler for å nå disse. Ideer definerer alt fra visjoner til oppfatninger om materielle interesser, og kan avgrense hva som er det politiske handlingsrommet i en gitt situasjon (Hall, 1993, s. 289). Etablerte ideer er institusjonaliserte og bidrar til stabilitet, mens nye ideer kan bidra til endring. Peter Hall definerer tre typer idedrevne endringer. Disse går fra mindre justeringer i virkemidler, via større endringer i mål og virkemidler, til et helt grunnleggende skifte i det paradigmet som ligger til grunn for valg av mål og virkemidler. Denne typen paradigmeskifter er relativt sjeldne (Hall, 1993, s. 278–79).

## **Utviklingstrekk i landbrukspolitikken i Norge og EU**

Et viktig utgangspunkt for å forstå landbrukspolitikken i EU og Norge er de ideene som lå til grunn for institusjonaliseringen av denne politikken i de første årene etter andre verdenskrig. I faglitteraturen opereres det med samlebetegnelsen «landbrukseksepsjonalisme» (Daugbjerg & Feindt, 2017; Daugbjerg & Swinbank, 2009).

Denne bygger på et sett av ideer som vektlegger at landbruksnæringen er forskjellig fra andre næringer i det moderne samfunnet og derfor fortjener politisk særbehandling. Tre faktorer fremheves i den forbindelse. For det første oppfattes landbruk å være en næring som er spesielt utsatt for naturrisiko. Klimaendringer, ustabil vær med både tørke og flom, og plutselige utbrudd av dyre- og plantesykdommer kan gi store variasjoner i produksjon og markedspriser, og derfor også bøndenes inntekter. For det andre blir det hevdet at når et lands økonomi vokser, har dette begrenset betydning for etterspørselen etter landbruksvarer, og bøndene får derfor systematisk dårligere inntektsutvikling enn ansatte i andre næringer. For det tredje gir næringen uunnværlige bidrag til oppfyllelse av andre målsettinger, for eksempel nasjonal matsikkerhet (Daugbjerg & Feindt, 2017, s. 1568). At disse ideene ble delt av beslutningstakere i de fleste vestlige land bidro til at landbruket ble holdt utenfor handelsliberaliseringen som fant sted i regi av GATT<sup>1</sup> (Daugbjerg & Swinbank, 2009).

Norsk landbrukspolitikk mellom nasjonale mål og internasjonale begrensninger  
Norsk landbrukspolitikk ble institusjonalisert i årene før og etter andre verdenskrig. Særlig viktig var Hovedavtalen for jordbruket, som ble inngått mellom staten og bondeorganisasjonene (Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag) i 1950. Avtalen la grunnlag for forhandlinger mellom de tre avtalepartene hvert eller annethvert år. Tema som støtteordninger, matpriser, bøndenes inntektsmuligheter og markedsreguleringer har vært sentrale i alle oppgjør. De første tiårene ble de politiske rammene for forhandlingene i stor grad fastlagt nasjonalt (Farsund & Veggeland, 2016, s. 27–30). Fra tidlig på 1990-tallet skjedde det imidlertid en omfattende internasjonalisering av rammebetingelsene til norsk landbrukspolitikk (Farsund & Veggeland, 2016). To internasjonale avtaler er sentrale i den sammenhengen.

Det er for det første WTO-avtalen fra 1994. Den førte til at Norge måtte legge om til et tollbasert importvern, redusere eksportsubsidier<sup>2</sup> og godta mindre tollfrie importkvoter for landbruksvarer som også blir produsert nasjonalt. Videre satte avtalen et tak på hvor høy verdi den samlede internstøtte med såkalt markedsvridende effekter på produksjon og handel kunne være (kalt gul boks). Det var fortsatt tillatt å gi støtte til produksjonsbegrensende tiltak selv om de hadde effekt på handel (kalt blå boks). Internstøtte som ble antatt å ha minimal effekt på produksjon og handel fikk ingen begrensninger (kalt grønn boks) (Farsund, 2014a, s. 90). Avtalen har hatt stor innflytelse på virkemiddelbruken i landbrukspolitikken. I 2021 var notifisert grønn støtte 9,1 milliarder, blå støtte 6,3 milliarder og gul støtte 10,3 milliarder kroner (Prop. 121 S (2022–2023), s. 73).

WTO-avtalen påvirket også den videre utformingen av norsk landbrukspolitikk. Utgangspunktet var en klausul om at det skulle starte nye forhandlinger på

<sup>1</sup> General Agreement on Tariffs and Trade.

<sup>2</sup> Disse ble fjernet i 2020, og da som følge av et vedtak på WTOs ministermøte i 2015.

landbruksområdet seinest fem år etter iverksettelsen av avtalen. Bondevik I-regjeringen mente at dette ville medføre behov for ytterligere reformer i landbrukspolitikken. I 1997 tok derfor Norge og Sveits initiativ til en prosess der målet var å få til internasjonal enighet om støtteordninger som kunne defineres som «grønne», og derfor fritas fra reduksjonsforpliktelser i en utvidet landbruksavtale i WTO. En slik «multifunksjonell» landbrukspolitikk ble lagt til grunn da land som Norge, Japan og Sveits, men som vi skal se også EU, la frem sine utgangsposisjoner i det som fikk navnet Doha-runden i WTO (Farsund & Daugbjerg, 2017, s. 360).

Bondevik I-regjeringen fulgte opp det internasjonale arbeidet i sin stortingsmelding om landbrukspolitikk fra 1999 (St. meld nr. 19 (1999–2000)). I meldingen presenterte regjeringen en politikk der landbruket i tillegg til å produsere mat også skulle produsere kollektive goder som livskraftige bygder, et levende kulturlandskap og en langsiktig matforsyning. Målene skulle nås ved hjelp av bevilgninger til «grønne» programmer og prosjekter. Samtidig var styrking av bøndernes inntekter fortsatt viktig, og det ble introdusert et pris-skattegrep som innebar et eget fradrag i næringsinntekten for alle jordbruksforetak (Farsund, 2014a, s. 94–95).

Stoltenberg II-regjeringens landbruksmelding videreførte i stor grad ideene om at landbruket også produserer kollektive goder som matsikkerhet, bærekraft og landbruk i hele landet (Meld. St. 9 (2011–2012)). Solberg-regjeringens landbruksmelding holdt fast på ideene om det multifunksjonelle landbruket, men vektla mer enn tidligere meldinger behov for økt konkurransekraft, effektivitet og flere markedsløsninger og mindre politikk i næringen (Meld. St. 11 (2016–2017)). Det var imidlertid ikke flertall i Stortinget for de mest radikale grepene i den varslede omleggingen til Høyre-FrP-regjeringen, og norske landbrukspolitikk ble i stor grad liggende fast (Farsund, 2021). Grønn støtte, som inkluderer investeringsstøtte, miljøstøtte og velferdsordninger, utgjør i dag 60 prosent av budsjettstøtten til norsk landbruk, noe som er opp fra en tredjedel i 1995 (Mittenzwei, 2016, s. 45).

EØS-avtalen er den andre internasjonale avtalen som har påvirket norsk landbrukspolitikk de siste 30 årene. Som nevnt i innledningen ble landbrukspolitikken utelatt fra avtalen, men det var noen berøringspunkter som også har effekt for landbruket. Artikkel 19 i EØS-avtalen åpner opp for en gradvis utvidelse av handel med landbruksvarer, med forhandlinger annethvert år. Forutsetningen er en balansert utvikling i handelen, forstått som at den skal være fordelaktig for begge parter. Dette har blitt oppfattet å være svært krevende for alle norske regjeringer, og kun tre ganger har partene forhandlet frem avtaler. Disse har i hovedsak blitt oppfattet å tjene matvareeksportører i EU (Veggeland, 2016, s. 11). I tillegg finnes det en tilleggsprotokoll til EØS-avtalen (Protokoll 3) som regulerer handel med noen typer ferdigvarer. Denne protokollen var opprinnelig en del av handelsavtalen fra 1973, og skal sikre konkurranse mellom matvareindustrien i Norge og EU. Til tross for press fra EU har den til nå ikke blitt reforhandlet (Farsund, 2014b, s. 165).

I 1998 ble EØS-avtalen utvidet ved at hele EUs lov- og regelverk for mattrygghet, dyrevelferd m.m. (også kjent som SPS-regelverket) ble inkorporert. Norge hadde

opprinnelig fått fritak fra å ta inn hele dette regelvektet, spesielt på områder som plante- og dyrehelse, og beholdt retten til grensekontroll for dyr og dyreprodukter. Ulempen var at EU definerte Norge som tredjeland, og all vareeksport måtte kontrolleres ved grensepassering inn i EU (Veggeland, 2016, s. 7). Dette hadde negative konsekvenser for den voksende eksporten av oppdrettslaks fra Norge til EU, og i 1997 startet drøftinger med EU om å inkorporere hele SPS-regelverket i EØS-avalen. Europautredningen anslo i 2012 at 40 prosent av all EØS-rett tatt inn i norsk lov finnes innenfor dette området (NOU 2012: 2, s. 646).

De siste årene har landbrukspolitikken blitt påvirket av covid-19-pandemien og krigen i Ukraina. Krigen har ført til økte priser på innsatsvarer i landbruket og kostnadene i matproduksjonen har gått opp. Støre-regjeringen har svart med økte bevilgninger gjennom jordbruksoppgjørene i både 2022 og 2023. I Hurdalsplattformen, som ligger til grunn for regjeringen, fremheves det at hovedlinjene i landbrukspolitikken skal ligge fast, med et sterkt importvern og årlige jordbruksoppgjør som to av bærebjelkene (Hurdalsplattformen, 2021, s. 18). Vi kan dermed slå fast at det eksep-sjonalistiske paradigmet består, og at ideer om at norsk landbruk produserer kollektive goder har blitt utviklet i møte med stadig mer krevende internasjonale krav.

På veg mot en re-nasjonalisering av EUs felles landbrukspolitikk?

Det ligger langt utenfor rammene for denne artikkelen å gi en grunnleggende innføring i EUs felles landbrukspolitikk, kjent under det engelske akronymet CAP.<sup>3</sup> Noen sentrale kjennetegn er imidlertid viktig å få på plass før vi ser nærmere på nyere utviklingstrekk. Artikkel 39 i Roma-traktaten er utgangspunkt for hvorfor CAP ble overnasjonal og et hovedanliggende for Europakommisjonen (Alons & Zwaan, 2023, s. 250). Politikken lå innenfor det eksepsjonalistiske paradigmet, og det var to målsettinger som var spesielt viktige. Det første målet var å øke EU-landenes matproduksjon slik at en unngikk den type forsyningskriser som hadde preget Europa rett etter andre verdenskrig. Det andre hovedmålet var å sikre bøndene en god inntektsutvikling. Et viktig virkemiddel var garanterte priser, noe som bidro til sterk økning i produksjonen. Etter hvert ble kostnadene ved lagring av overproduksjon og eksportsubsider for å dumpe den på verdensmarkedet også store. Resultatet var en landbrukspolitikk som tok en betydelig del av EUs samlede budsjetter (Daugbjerg & Swinbank, 2016).

De første reformene som kom på plass på 1980-tallet var spesielt innrette mot å redusere kostnadene, men det var det var den såkalte MacSharry-reformen i 1992 som markerte starten på det som Daugbjerg og Swinbank (2016) kaller en kontinuerlig reformprosess i EUs landbrukspolitikk. Utgangspunktet for 1992-reformen var behov for ytterligere kostnadsreduksjoner og ikke minst at EU trengte å endre sin virkemiddelbruk for å kunne inngå en avtale med USA om slutføring av

---

<sup>3</sup> Common Agricultural Policy.

WTO-avtalen. Tidlig på 2000-tallet bidro nye forhandlinger i WTO, kombinert med økende bevissthet om miljøutfordringer, til nye endringer i CAP. Det var særlig ideen om at landbruket skulle produsere kollektive goder ved hjelp av «grønne» virkemidler som påvirket reformene (Daugbjerg, 2016, s. 493). Den på lang sikt mest betydningsfulle reformen ble presentert i 2003, da virkemidlene ble delt i to søyler. Søyle 1 inneholdt de direkte utbetalingene til bøndene, mens søyle 2 inneholdt blant annet bevilgninger til miljøsatsinger og det vi i Norge kaller distriktsutvikling (Daugbjerg & Swinbank, 2016, s. 272).

Etter at forhandlingene i Doha-runden i WTO stoppet opp, har miljøspørsmål fått en stadig viktigere plass i forbindelse med nye reformer i CAP. To-søyle-systemet har blitt videreutviklet, og innenfor rammen av søyle 2 er det nå medlemsstatene og regioner i medlemsstatene som utformer egne syvårsplaner som godkjennes av Europakommisjonen. Tiltakene finansieres av EU, medlemstater og regioner, og i noen tilfeller av private. De siste årene har det også skjedd en stadig tettere kobling mellom EUs klimapolitikk («Green Deal») og landbrukspolitikken. Kommisjonens strategi har fått navnet «Farm to Fork», og målet få på plass en helhetlig politikk for hele matnæringen (Alons & Zwaan, 2023, s. 253).

Oppsummert kan vi si at nyere utviklingstrekk i landbrukspolitikken i EU bidrar til det Alons og Zwaan kaller en re-nasjonalisering av CAP. De nasjonale strategiene utformet i søyle 2 har gitt medlemsstatene større innflytelse på utformingen av politikken, og det er mulig å ta mer hensyn til nasjonale og regionale behov. Nye tiltak nødvendiggjort av EUs satsinger på klimatiltak, biodiversitet og et helhetlig matkjedeferspektiv vil kunne styrke medlemsstatenes innflytelse ytterligere, men dette møter motstand blant tilhengerne av den tradisjonelle landbrukspolitikken, som fortsatt ønsker å prioritere de direkte utbetalingene i søyle 1. Dette illustrerer landbrukspolitikkenes fortsatte eksepsjonalistiske status i EU (Alons & Zwaan, 2023, s. 255).

## Utviklingstrekk i fiskeripolitikken i Norge og EU

Det er i utgangspunktet vanskelig å identifisere et overordnet paradigme som dekker ulike lands fiskeripolitikk. Ideene nedfelt i det internasjonale havrettsregimet sier imidlertid noe om alle kyststaters rettigheter og plikter når det gjelder forvaltningen av fiskeriressursene. Derfor vil jeg bruke denne som utgangspunkt til å forstå fiskeripolitikken i Norge og EU, samt relasjonene mellom dem på dette området. FNs havrettskonvensjon<sup>4</sup> ble etter mange års forhandlinger signert i 1982. Den innebar en utvidelse av kyststatenes territorialfarvann til 12 nautiske mil, og den økonomiske sonen til 200 nautiske mil (Foss, 2011, s. 7). I 1995 ble UNCLOS supplert med en egen avtale<sup>5</sup> om forvaltning av ressursene, og denne påla kyststatene å innføre

<sup>4</sup> United Nation Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)

<sup>5</sup> The UN Fish Stock Agreement



en vitenskapelig basert forvaltning av bestandene i sine økonomiske soner. Siden forvaltningsansvaret for mange fiskebestander er delt mellom to eller flere land, gir dette et behov for samarbeid.

Norge og EU utvidet sine økonomiske soner til 200 nautiske mil i 1977. Dette ga hver av partene kontroll over fiskebestander i egen sone, og et behov for en koordinert forvaltning av fellesbestandene i Nordsjøen. Allerede i 1980 ble partene enige om prinsippene for samarbeid, inkludert hvordan en skulle fordele kvoter fra fellesbestandene og at de skulle følge de vitenskapelige rådene om maksimalt uttak fra enkeltbestander (Foss, 2011, s. 8–9). Siden det kan være store naturlige svingninger i bestandene, må Norge og EU likevel forhandle de årlige kvotene. I 1992 ble partene om tettere samarbeid på flere områder, blant annet kvotebytter og gjensidig adgang til fiske i hverandres soner (Foss, 2011, s. 11). En type konflikt som er vanskeligere løse innen dette rammeverket gjelder fiske på arter som vandrer mellom sonene. I skrivende stund er det en «heftig krangel» om makrellkvoter mellom Norge og EU (NTB, 2023).

Fiskeripolitikken i Norge: mindre politikk og mer marked

Norsk fiskerinæring er langt på vei en distriktsnæring, men der Landbruksdepartementet har søkt å føre en politikk som bevarte bruksstrukturen og distriktslandbruket, har Fiskeridepartementet søkt å modernisere fiskerinæringen, noe som ble påpekt av Knut Dahl Jacobsen allerede midt på 1960-tallet: «i fiskeriene er stor-drifts- eller industrialiseringshensyn i ferd med å slå gjennom for fullt med sterke virkninger for hele bosetnings- og eiendomsstrukturen» (Jacobsen, 1965, s. 55). Samtidig ble det inngått en egen hovedavtale mellom staten og Norges Fiskarlag i 1964, og fra da av ble det gjennomført årlige forhandlinger der tema var ulike typer offentlige subsidier til næringen (Holm, 1995). Forhandlingene ble etter hvert oppfattet som å være lite hensiktsmessige både sett fra Fiskeridepartementets og næringens ståsted (Hernes, 1999). Resultatet var at de fleste støtteordningene ble avskaffet i 1994, og selve Fiskerivtalen ble avviklet i 2004 (Farsund & Langhelle, 2015, s. 110). Endrede internasjonale rammebetingelser var også viktig, for EFTA-avtalen om frihandel med fisk (1989) og EØS-avtalen innebar at konkurransevridende statsstøtte ble forbudt (Meld. St. 32 (2018–2019), s. 109).

En annen viktig endring fra 2004 var at det ble mulig å kjøpe et fartøy i samme lengdegruppe, og deretter kunne kvotene fiskes fra ett fartøy (strukturkvoteordningen). Ordningen hadde som mål å øke lønnsomheten gjennom å tilpasse flåtekapasiteten til ressursgrunnlaget (Meld. St. 32 (2018–2019), s. 9). I 2020 presenterte Riksrevisjonen sin evaluering av erfaringene med strukturkvoteordningen i perioden 2004 til 2018. De finner blant annet at endringene i kvotesystemet har bidratt til større lønnsomhet i fiskeflåten, men samtidig er eierskapet til fartøy med kvoter konsentrert på færre hender, flåtestrukturen er mindre variert og fartøyene er færre og større, endringer i den minste kystflåten har negative konsekvenser for kystsamfunn og flere fiskeriavhengige kommuner har fått redusert fiskeriaktivitet

(Riksrevisjonen, 2019–2020, s. 10). Strukturvoteordningen er politisk omstridt, men den illustrer også at modernisering gjennom bruk av markedsmekanismer står sterkt i den nasjonale fiskeripolitikken.

Fiskeripolitikk dreier seg imidlertid ikke kun om kontroll over ressurser og fordeling av disse nasjonalt. Det handler også om europeisk og global markedsadgang for norsk sjømat. Her vil jeg rette oppmerksomheten mot det at EU har krevd fiskekvoter i norsk sektor i bytte mot markedsadgang for norsk sjømat. I en rekke sammenhenger har det vært forhandlinger der EU har ønsket større kvoter og Norge tollettelser, men hverken i EØS-forhandlingene eller seinere har det vært mulig å få til en helhetlig avtale (Rye, 2015). Sett fra EUs ståsted har ikke Norge vært villig til å gi nok kvoter til medlemslandenes fartøyer, og dermed har ikke EU villet gi full tollfrihet til norsk eksport. Det eksisterer imidlertid i alt ni avtaler mellom Norge og EU som har bestemmelser om tollene på sjømat, men kun enkelte av dem dreier seg om bytte av fiskekvoter mot tollettelser (Melchior, 2020, s. 182). En del av disse kvotene ble oppfattet å være midlertidige, men Norge og EU har siden 2009 vært enige om en uformell kobling mellom 52 tollfrie eksportkvoter for Norge i bytte mot årlige bevilgninger til regional utvikling i EU.

Oppsummert kan vi slå fast at norske myndigheter har utformet en nasjonal fiskeripolitikk utenfor EU. Samtidig har inngåelsen av EØS- og WTO-avtalene betydd mer vektlegging av markedsløsninger og mindre vektlegging av politisk bestemte mål og virkemidler. Det er den internasjonale havretten som gir Norge stor grad av kontroll med ressursene, men samtidig pålegger avtalene kyststatene å forvalte alle fellesbestander på en bærekraftig måte. Dette har medført at Norge tidlig utviklet et system for samarbeid med EU om dette.<sup>6</sup> Samtidig har vi sett at Norge var villige til å inkorporere hele EUs SPS-regelverk for å få mest mulig effektiv grensepassering for norsk sjømat, og til å koble tollfrie eksportkvoter til regionale utviklingsmidler.

### Fiskeripolitikken i EU

Fiskeripolitikk var ikke et viktig politikkområde i de opprinnelige seks medlemslandene i EU, og administrativt ble dette området håndtert av de nasjonale landbruksdepartementene. Det var derfor ikke unaturlig at fiskeripolitikken til EU først ble håndtert som en del av landbrukspolitikken. Fra tidlig på 1970-tallet utviklet imidlertid EU en felles fiskeripolitikk som i dag er mest kjent under den engelske forkortelsen CFP.<sup>7</sup> Vi har tidligere vært inne på at den felles landbrukspolitikken er ressurskrevende og omstridt. Fiskeripolitikk er ikke spesielt ressurskrevende, men mer politisk omstridt, og fiskerispørsmålet spilte derfor en viktig rolle for hvorfor mange britiske velger stemte for brexit (Churchill, 2022).

I et ideperspektiv fremstår utviklingen av EUs fiskeripolitikk som en kamp mellom to sett av ideer. Den ene ideen har blitt ivaretatt av Europakommisjonen som

<sup>6</sup> Tilsvarende samarbeid er etablert med Færøyene, Island og Russland.

<sup>7</sup> Common Fisheries Policy



har fremmet en fiskeripolitikk som delvis legger til grunn at ressursene innenfor EUs økonomiske sone er en felles eiendom, men at medlemsstatenes fiskere har historiske rettigheter. Medlemsstatenes territorialfarvann skulle også åpnes for andre lands fiskere. Den andre ideen har blitt fremmet av medlemsstater som har krevd mer nasjonal suverenitet over både ressurser og fangstområder. Konkurransen mellom disse to posisjonene førte til langvarige forhandlinger da EU utvidet sin økonomiske sone i 1977, og først etter seks år kom partene frem til et kompromiss der kyststatene for det første fikk nasjonal kontroll over fiske innenfor en seksmilsgrense, men de måtte tillate historisk basert fiske i sonen mellom 6 og 12 mil. Resten av den økonomiske sonen var, hvis båtene hadde kvoter, åpen for fiskere fra alle medlemsland (Lado, 2016, s. 53–54).

Den andre delen av kompromisset var at en ble enige om at hvert medlemsland skulle ha en fast andel av de kvotene som var tilgjengelig for hver art. I den forbindelse ble de enige om «prinsippet om relativ stabilitet» der kvotene fordeles mellom medlemsstatene ut fra tidligere fangst, om regionen fartøyene kommer fra er særlig avhengig av fiske og en kompensasjon til fiskere som har tapt adgang til tredjelands sektor i forbindelse med utvidelsen av de økonomiske sonene til 200 mil. Dette har gitt fiskerinæringen stor forutsigbarhet, og har derfor blitt videreført hver gang CFP har blitt vurdert og justert, henholdsvis i 1992, 2002 og 2012/2013 (Churchill, 2022, s. 14). Medlemsstatene har imidlertid opprettholdt kontroll over de årlige kvotetildelingene. Disse blir endelig fastsatt på et møte i Ministerrådet, og resultatet har ofte blitt kvoter som er høyere enn det de vitenskapelige rådene har lagt til grunn. Dette har ført til et betydelig overfiske, noe som svekket CFPs legitimitet i medlemslandene (Lado, 2016).

Iverksettingen av fiskeripolitikken er overlatt til medlemslandene, noe som har ført til store forskjeller i fordelingsmekanismene. Statene kan selv velge hvem som har rett til å fiske, prioritere fartøytyper og regioner, og om de vil basere forvaltningen på samarbeid med fiskeriorganisasjoner eller på omsettbare kvoter (Lado, 2016, s. 388). Storbritannia valgte den siste løsningen, noe som resulterte i at mange fartøy og kvoter ble kjøpt av fiskere fra andre EU-land. Dette skapte store protester, og i 1999 fikk den britiske regjeringen gjennomslag for å innføre nye regler som påla utenlandsk eide fiskefartøy å levere fangst, rekruttere fiskere og kjøpe varer og tjenester fra kyststrøkene i Storbritannia (Lequesne, 2000, s. 789).

## Diskusjon og konklusjon

I denne artikkelen har jeg belyst sentrale utviklingstrekk i landbruks- og fiskeripolitikken til Norge og EU fra 1994 til 2023. Vi har sett at EU og Norge har iverksatt flere av de samme typene reformer innen begge politikkområdene, og på mange måter har de blitt likere over tid. I denne avsluttende delen vil jeg kort diskutere tre mulige forklaringer på dette, før jeg peker på hva denne utviklingen kan bety for Norges fremtidige relasjoner til EU.

For det første er det helt klart at de internasjonale avtalene, WTO for landbruk og UNCLOS for fiskeri, har spilt en viktig rolle for hvorfor politikken har blitt likere. Landbrukspolitikken i EU og Norge ble påvirket av WTO-avtalen i 1994, og ville blitt mer påvirket av en avtale i Doha-runden. Til tross for at det aldri har blitt inngått noen ny WTO-avtale, har begge lagt om landbrukspolitikken slik at det har blitt færre produksjonsdrivende støtteordninger og flere «grønne» støtteordninger som skal bidra produksjon av kollektive goder innen områder som distriktsutvikling, miljø og klima. UNCLOS har lagt rammene for en helhetlig forvaltning av de felles fiskeriressursene til Norge og EU.

For det andre er ideene som ligger til grunn for politikkutviklingen en viktig forklaring. Både EU og Norge fører fortsatt en landbrukspolitikk i overensstemmelse med ideene innen det eksepsjonalistiske paradigme, der offentlige støtteordninger kompenserer næringens særlige inntektsutfordringer. Det nye er som nevnt de «grønne» virkemidlene, og her har EU åpnet opp for mer direkte nasjonal innflytelse på politikkutviklingen innen søyle 2. Innen fiskeripolitikken har norske myndigheter valgt å innføre en strukturvoteordning som er mer liberal enn de som finnes i de fleste av dagens EU-land. Storbritannia innførte liknende ordninger på 1980-tallet, men da såkalt kvotehopping førte til protester i kystsamfunnene fikk britene lov til å pålegge europeiske fiskere å følge prinsippet om «relativ stabilitet» og levere fisk i britiske havner.

For det tredje, og sett fra et norsk ståsted, viser gjennomgangen i denne artikkelen at til tross for at landbruks- og fiskeripolitikken i utgangspunktet lå utenfor EØS-avtalen, har flere utvidelser koblet disse to politikkområdene tett til utviklingen i EU. Inkorporeringen av SPS-regelverket påvirker særlig landbruket og sjømatnæringen. Norge har sluttet seg til EUs klimapolitikk og dette vil gi effekter også for landbruket. Stortingsproposisjonen om jordbruksoppkjøret i 2023 sier det slik: «EUs store regelverkspakker på matområdet, som 'Farm to Fork', er delvis EØS-relevant [...] og kan derfor ha indirekte følger for norske landbruksinteresser» (St.prp. (2022–2023), s. 75).

Avslutningsvis vil jeg tillate meg å spekulere litt, med vekt på hvordan ulike tilknytningsformer til EU vil kunne påvirke rammebetingelsene til landbruks- og fiskerinæringene i Norge. I utgangspunktet er det da tre mulige tilknytningsformer:

(1) Fortsatt EØS-avtale

Dette er en videreføring av dagens situasjon, der norske myndigheter har kontroll med utformingen av mål og virkemidler i både landbruks- og fiskeripolitikken. Landbruket i EU vil fortsatt ha begrenset adgang til å eksportere sine produkter til det norske markedet. Tilsvarende vil størrelsen på de tollfrie sjømatkvotene som norske eksportører har i EU delvis avhenge av at Norge bevilger penger til regional utvikling. Siden Norge er tett koblet til EU vil vi fortsatt «importere» regler på SPS-området fra EU, og etter hvert på klima- og miljøområdet.

(2) En ny frihandelsavtale

Dette er tilknytningsformen med flest usikkerhetsmomenter. For det første vet vi ikke hva en tenkt norsk regjering som sier opp EØS-avtalen vil ønske å få ut av en ny frihandelsavtale, og vi vet ikke hva EU vil gi og kreve som motytelser i forhandlingene om en slik avtale. I den sammenheng representerer Storbritannias erfaring med brexit viktige lærdommer for Norge. Britene valgte å stå utenfor det felles regelverket på matområdet, noe som har hatt negativ påvirkning på eksporten av sjømat, og prisene mat har gått opp etter at både EU og Storbritannia innførte grensekontroll (Petetin & Dobbs, 2022). Handelsavtalen fra 1973 utelukket landbruksprodukter, men det er vanskelig å tro at EU ikke vil kreve økt markedsadgang på landbruksområdet i en ny frihandelsavtale. Tilsvarende kan det på ny komme krav om fiskekvoter i bytte mot tollfri markedsadgang for norsk sjømat.

(3) EU-medlemskap

Denne løsningen vil trolig medføre størst utfordringer for norsk landbruk siden produksjonskostnadene er høyere i Norge enn i mange andre europeiske land. EUs overgang til en todelt landbrukspolitikk der nasjonale myndigheter har ansvar for utformingen av deler av politikken vil trolig kunne gi rom for spesielle norske tilpasninger. Når det gjelder fiskerinæringen er det trolig kvotespørsmålet som blir vanskeligst. EU har ønsket flere kvoter i norsk sektor, og da særlig torskekvoter i nord. Eierskap til fiskefartøy og kvoter kan også bli en utfordring, men sterke krav om at fartøyene og kvotene skal ha en lokal tilknytning kan motvirke negative konsekvenser. Samtidig vil den store norske sjømateksporten få tollfri adgang til EU markedet, noe som vil kunne styrke konkurransevnen til denne delen av næringen.

## Om forfatterne

**Arild Aurvåg Farsund**, Dr. polit., er professor ved Institutt for politikk og forvaltning, Universitetet i Bergen.

## Referanser

- Alons, G. & Zwaan, P. (2023). The common agricultural policy: Still the elephant in the room? I S. B. H. Faure & C. Lequesne (Red.), *The Elgar companion to the European Union*. Edward Elgar.
- Arbeiderpartiet/Senterpartiet. (2021). *Hurdalsplattformen*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/>
- Béland, D. & Cox, R. H. (Red.). (2011). *Ideas and politics in social science research*. Oxford University Press.
- Blyth, M. (2002). *Great transformations: Economic ideas and institutional change in the twentieth century*. Cambridge University Press.
- Churchill, R. (2022). Fisheries management in United Kingdom waters after Brexit. I J. E. Fernández, T. M. Johansson, J. A. Skinner & M. Lennan (Red.), *Fisheries and the law in Europe. Regulation after Brexit* (s. 11–31). Routledge.
- Daugbjerg, C. & Feindt, P. (2017). Post-exceptionalism in public policy. Transforming food and agricultural policy. *Journal of European Public Policy*, 24(11), 1565–1584.
- Daugbjerg, C. & Swinbank, A. (2009). *Ideas, institution and trade*. Oxford University Press.

- Daugbjerg, C. & Swinbank, A. (2016). Three decades of policy layering and politically sustainable reform in the European Union's agricultural policy. *Governance*, 29(2), 265–280.
- Daugbjerg, C. (2016). Responding to non-linear internationalisation of public policy: The World Trade Organization and reform of the CAP 1992–2013. *Journal of Common Market Studies*, 55(3), 486–571.
- Farsund, A. A. (2014a). Norsk jordbruk i krysspress mellom nasjonal og internasjonal politikk. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 30(2), 85–107.
- Farsund, A. A. (2014b). 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*. Routledge.
- Farsund, A. A. (2021). Politicization strategies in domestic trade policy making: Comparing agriculture and seafood sectors in Norway. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23(5–6), 576–591.
- Farsund, A. A. & Langhelle, O. (2015). Nasjonalpolitikk og internasjonaleforhandlinger: Norsk handelspolitikk etter 1995. I A. Melchior & U. Sverdrup (Red.), *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk* (s. 105–129). Universitetsforlaget.
- Farsund, A. A. & Veggeland, F. (2016). Historiske veivalg i jordbrukspolitikken. I K. Mittenzwei, A. Hegrenes & S. S. Prestegard (Red.), *Norsk jordbruks- og matpolitikk: Handlingsrom i endring* (s. 23–40). Fagbokforlaget.
- Foss, T. (2011). *Analyse av Norges avtaler og samarbeid med EU på fiskeriområdet*. Rapport til Europautredningen.
- Hall, P. H. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policy making in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275–296.
- Hernes, H. K. (1999). *Forhandlingsmakt eller argumentasjonsbyrde? En analyse av Hovedavtalen for fiskerinæringen og avviklingen av fiskeristøtten*. Universitetet i Tromsø.
- Holm, P. (1995). The dynamics of institutionalization: Transformation processes in Norwegian fisheries. *Administrative Science Quarterly*, 40, 398–422.
- Jacobsen, K. D. (1965). Informasjonstilgang og likebehandling i den offentlige virksomhet. *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 6, 147–160.
- Lado, E. P. (2016). *The common fishery policy. The quest for sustainability*. Wiley Blackwell.
- Melchior, A. (2020c). Fra fiskebrevet til EØS: Betydningen av toll på norsk eksport til EU. I A. Melchior & F. Nilssen (Red.), *Sjømatnæringen og Europa: EØS og alternativene* (s. 180–212). Universitetsforlaget.
- Meld. St. 9 (2011–2012). *Landbruks- og matpolitikken: Velkommen til bords*. Landbruks- og matdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-9-20112012/id664980/>
- Meld. St. 11 (2016–2017). *Endring og utvikling. En fremtidsrettet jordbruksproduksjon*. Landbruks- og matdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-11-20162017/id2523121/>
- Meld. St. 32 (2018–2019). *Et kvotesystem for økt verdiskaping*. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-32-20182019/id2661031/>
- Mittenzwei, K. (2016). Importvern og handelspolitiske avtaler. I K. Mittenzwei, A. Hegrenes & S. S. Prestegard (Red.), *Norsk jordbruks- og matpolitikk: Handlingsrom i endring* (s. 41–53). Fagbokforlaget.
- NOU 2012: 2 (2012). *Utenfor og innenfor: Norges avtaler med EU*. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-2/id669368/>
- NTB. (2023, 14. september). EU og Norge i heftig krangel om makrell – EU truer med represalier. *Bergens Tidende*.
- Petetin, L. & Dobbs, M. (2022). *Brexit and agriculture*. Routledge.
- Prop. 121 S (2022–2023). *Endringer i statsbudsjettet 2023 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2023 m.m.)*. Landbruks- og matdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-121-s-20222023/id2978618/>
- Riksrevisjonen. (2019–2020). *Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket*. <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2019-2020/undersokelse-av-kvotesystemet-i-kyst-og-havfisket/>
- Rye, L. (2015). Sakskoblinger i EØS-forhandlingene (1990–91). I U. Sverdrup & A. Melchior (Red.), *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk* (s. 155–181). Universitetsforlaget.
- St. meld. nr. 19 (1999–2000). *Om norsk landbruk og matproduksjon*. Landbruks- og matdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-19-1999-2000-/id192695/>
- Veggeland, F. (2016). Institusjonelle bindinger og interessekamp. Norges tilpasning til EU på mat- og landbruksfeltet. *Internasjonal Politikk*, 74(2), 1–23.

**Abstract in English**

**Agriculture and Fisheries in Norway. Outside, but Increasingly Inside the EU?**

This article draws attention to developments in agricultural and fisheries policy in Norway and the EU after the implementation of the EEA Agreement in 1994. It is argued that the policy in both areas has become more similar, and this is explained by the fact that both Norway and the EU must follow the same international agreements, that both share many of the same ideas regarding what constitutes proper policies, and that Norway is increasingly importing laws and regulations from the EU. In conclusion, it is argued that continued EEA association will be far less challenging for the agricultural and fishing industries than a new free trade agreement or EU membership.

**Keywords:** Norway · agriculture · fisheries · EEA · EU