

Bedre markedsadgang?

Nye utfordringer, nye løsninger i handelspolitikken

—
Christel Elvestad

Avhandling levert for graden Philosophiae Doctor – April 2014

Bedre markedsadgang?

Nye utfordringer, nye løsninger i handelspolitikken

Christel Elvestad

UiT, Norges Arktiske Universitet

Avhandling levert for graden Philosophiae Doctor

Forord

Arbeidet med doktorgraden har vært finansiert av Norges Forskningsråd, prosjekt 167320 «Markedsadgang for norsk sjømat: betydningen av handelspolitiske virkemidler i mellomstatlig konflikt og samarbeid». Dette prosjektet har vært eid av Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) i samarbeid med Nordlandsforskning. Prosjektleder har vært Frode Veggeland. Han har også vært biveileder og medforfatter av et bokkapittel som inngår i avhandlingen. Tusen takk, Frode, for vennskap, samarbeid og inspirasjon til å starte på doktorgradsløpet! Hovedveileder har vært Alf Håkon Hoel. Alf Håkon var også veileder for meg under hovedfaget. Tusen takk, Alf Håkon, for lang tid med faglig støtte og «coaching», og ikke minst for at du hjalp meg inn i arbeidslivet og inn i det marine. Det har jeg trivdes veldig godt med.

Frode Nilssen er medforfatter av en av artiklene i avhandlingen. Frode: Du og jeg traff hverandre rett i hjertet og hodet. Det er unikt! Tusen takk for all støtte og hjelp underveis. Uten deg hadde jeg aldri kommet i mål. En stor takk også til Geir Hønneland for kyndig kvalitetssikring i avslutningsfasen. Kollega og venninne Ingrid Kvalvik har vært til uvurderlig støtte på mange vis i prosessen. Tusen takk, Ingrid! Du er ei fantastisk dame. Og tusen takk til mine tålmodige barn, Ulrik og Edith: Nå skal det bli mer tid til å gjøre ingenting og fine ting sammen i helgene.

En stor takk til alle som har bidratt med sin kunnskap inn i arbeidet, spesielt aktørene i sjømatsektoren. Jeg vil særlig takke Norges Sjømatråd, FHL, og avdelingsdirektør Elisabeth Wilmann med kunnskapsrike kolleger i Nærings- og fiskeridepartementet for godt samarbeid.

Siste men ikke minst vil jeg takke Kunnskapsparken Bodø og Eirik Pedersen for å gi meg rom til å avslutte doktorgradsprosjektet, og til kollega Carl Erik Nyvold og Rune Finsveen for hjelp til det tekniske helt til slutt. Uvurderlig!

Christel Elvestad, Bodø, 1. april 2014

Innholdsfortegnelse

1. ANALYSERAMME OG BAKGRUNN	9
1.1 Introduksjon og problemstilling	9
1.2. Handelspolitikk for bedre markedsadgang.....	13
1.2.1 Interne føringer: Nasjonale interesser og kapasitet	13
1.2.2 Eksterne føringer: Makt- og avhengighet i internasjonal handel	16
1.2.3 Eksterne føringer: Betydningen av ulike former for mellomstatlig samarbeid.....	17
1.3 Markedsadgang: Problemer og løsninger.....	20
1.3.1 Tollbarrierer og toll-relaterte virkemidler	20
1.3.2 Ikke-tariffære tiltak, tekniske reguleringer.....	22
1.3.3 Virkemidler for å redusere ikke-tariffære handelshindringer	25
1.4 Oversikt over avhandlingens artikler	27
2. AVHANDLINGENS METODISKE TILNÆRMING.....	29
2.1 Metodisk tilnærming	29
2.2 Avgrensning og posisjonering av avhandlingen	30
2.2.1 Validitet – kunnskapens overførbarhet	32
2.3 Datagrunnlag og bruk av data	35
2.3.1 Etablering av feltkunnskap. Deltagende observasjon.....	35
2.3.2 Vekselbruk av intervjuer, statistikk og dokumenter.....	36
2.3.3 Avsluttende kommentarer	40
3. BEDRE MARKEDSADGANG? AVHANDLINGENS FUNN, IMPLIKASJONER FOR FORSKNING OG POLICYUTFORMING.....	41
3.1 Innledning.....	41

3.2 Frihandelsavtaler: Konkurransen om den beste markedsadgangen	42
3.2.1 Betydningen av interesser og institusjonelle rammer for samarbeid	42
3.2.2 Hovedfunn. Norge og Chile - Ulikt handlingsrom.....	42
3.2.3 Drøfting av funn, forslag til videre forskning. Artikkel 1	44
3.3 Bedre markedsadgang gjennom reguleringsamarbeid.....	46
3.3.1 Nye problemer, nye (myke) løsninger. EU - Canada som eksempel	46
3.3.2 Hovedfunn: Muligheter for mer kompatible «handelsvennlige» reguleringer.....	46
3.3.3 Drøfting av funn, videre forskning. Artikkel 2	48
3.4 Handelshindringer og håndtering av problemer med markedsadgang.....	50
3.4.1 Handelspolitiske interesser, betydningen av rasjonale bak handelstiltak.....	50
3.4.2 Krav til markedsadgang: Kapasitet til å tilfredsstille, makt til å påvirke?	51
3.4.3 Drøfting av funn, videre forskning. Artikkel 3 og 4	53
3.5 Teoretiske og policymessige implikasjoner av funnene	55
3.5.1 Nasjonale interesser og kapasitet: Ville det, evne det?	55
3.5.2 Makt- og avhengighetsrelasjoner: Den nye handelspolitikken – «Makt over reguleringene!».....	56
3.5.3 Mellomstatlig samarbeid: Vekt på tillitt og forebygging	57
Referanser	59
Vedlegg	66

Artikkelsamling

Artikkel 1

Elvestad, Christel (2009). Improving Market Access for Salmon through Free Trade Agreements: The Role of Interests and Institutional Frameworks. *Marine Policy*, 33, 606-612.

Artikkel 2

Elvestad, Christel, & Veggeland, Frode (2010). Using a Soft Mode of Governance to Facilitate Trade: Regulatory Cooperation between the EU and Canada. In Veggeland (Red.), *Innovative Regulatory Approaches: Coping with Scandinavian and European Policies*. New York: Nova Science Publishers.

Artikkel 3

Elvestad, Christel, & Nilssen, Frode (2010). Restricting Imports to the Russian Food Market: Simply an Act of Protectionism? *Post-Communist Economies*, 22(3), 267-282.

Artikkel 4

Elvestad, Christel. (2014). Food Safety Measures in International Seafood Trade: Capacity to Comply, Power to Influence? Submitted to *Food Policy*.

1. Analyseramme og bakgrunn

1.1 Introduksjon og problemstilling

Gjennom etableringen av Verdens handelsorganisasjon – WTO (World Trade Organization) i 1995, fikk man fått på plass et overordnet globalt handelspolitisk regime (Hoekman & Kostecki, 2009). Bedre markedsadgang gjennom reduksjon og fjerning av tollmessige (tariffære) og ikke-tollmessige (ikke-tariffære) handelshindringer¹ har vært et hovedanliggende for de multilaterale forhandlingsrundene innenfor rammen av GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) og deretter WTO. Det er etablert omfattende multilaterale forpliktelser som regulerer hva medlemsstatene kan gjøre i forhold til å styre adgangen til sine markeder. Dette har sikret friere varebytte og mer like konkurransevilkår i internasjonal handel (WTO, 2011). Samtidig er det et viktig poeng at det fortsatt er et betydelig politisk handlingsrom statene kan utnytte: «*Even under the watchful eye of the WTO, states have room to move. But how do states move in the room that they have?*” (Weiss, 2005, s. 730).

Markedsadgang kan defineres som friheten til å selge varer og tjenester i et marked og vilkårene som påvirker en slik frihet (SNL, 2013).² Stater som har full markedsadgang til hverandres markeder skal i prinsippet ikke ha noen form for direkte eller indirekte handelshindrende tiltak seg imellom. Staters bruk av tiltak som begrenser handelen kan imidlertid være lovlig i henhold til det internasjonale handelsregelverket, eksempelvis for å ivareta legitime hensyn knyttet til miljø, kvalitet eller for å beskytte folkehelsen. På den annen siden kan staters tiltak også begrense handelen mer enn nødvendig og fungere som urettmessig handelshindringer. Ulike krav i ulike markeder og unødig byråkratiske handelsprosedyrer er eksempler på andre forhold som kan gjøre markedsadgang vanskeligere, mer tidkrevende og kostbar for utenlandske bedrifter. I verste fall fører tiltakene til at utenlandske bedrifter helt eller delvis stenges ute fra markedene (Aurere, 2006; Brittan, 2000; OECD, 2005). Hvorvidt et tiltak er lovlig i henhold til WTO-regelverket eller ikke avgjøres

¹ Se kapittel 1.3 for nærmere begrepsavklaring.

² Andre typer tiltak enn tiltak innført av stater kan også ha betydning for handelen, eksempelvis private standarder og kundekrav. Denne typen tiltak behandles ikke her.

bare i handelskonflikter hvor det faller dom, etter at den aktuelle saken er gjort til gjenstand for formell tvisteløsning (WTO, 2004).

Twisteløsning er vanligvis siste utvei i tilfeller med langvarig fastlåst konflikt og hører til sjeldenhetene på grunn av de store politiske og ressursmessige omkostningene dette innebærer. Et viktig poeng er dermed at de fleste problemer knyttet til markedsadgang aldri blir tvister i WTO (Young, 2009).³ I praksis blir spørsmål om markedsadgang, slik som problemer med handelshindringer, først og fremst forsøkt løst direkte mellom handelspartnere *uten* at det fremmes sak for tvisteløsning på multilateralt nivå. Hvordan stater går frem for å finne løsninger på problemer med markedsadgang på bilateralt/regionalt nivå har imidlertid fått langt mindre oppmerksomhet enn de formelle tvistene i internasjonal handel. En annen viktig dimensjon er at stater kan velge å gå lenger i liberalisering av handelen med utvalgte handelspartnere enn det de multilaterale forpliktelsene tilsier.⁴ Med svært vanskelige og saktegående prosesser på multilateralt nivå de senere år⁵, har konkurransen om å få de beste frihandelsavtalene på regionalt og bilateralt nivå fått økt betydning.⁶ De siste 15 årene har man sett en enorm økning i bilaterale/regionale frihandelsavtaler, og per i dag er antallet slike kommet opp mot 500.⁷

Ulike former for reguleringssamarbeid har også blitt mer vanlige virkemidler for å lette og fremme handel mellom handelspartnere (Bown & Hoekman, 2008; Footer, 2008). Den nye vektleggingen av reguleringssamarbeid henger sammen med at handelshindringer som følge av ulike typer reguleringer (ikke-tariffære tiltak) kan sies å være i ferd med å erstatte toll som handelsbarriere. Dette gjelder særlig såkalte tekniske handelshindringer (se kap. 1.3) (Grieco & Ikenberry, 2003; OECD, 2005; WTO, 2012). Forbedring av markedsadgang i form av reduksjon/fjerning av toll kan gjennomføres ved enkle vedtak når nye tollsatser først er bestemt. Forbedring av markedsadgang gjennom reduksjon og fjerning av ikke-tariffære handelshindringer innebærer langt mer komplisert politikk-tilpasninger på tvers av

³ De relevante WTO-komiteen kan også tas i bruk for å drøfte markedsadgangsproblemer (såkalte «trade concerns») uten at dette regnes som formell tvisteløsning. Et annet viktig moment er at mange tvister avklares gjennom konsultasjoner i WTO (det første steget i tvisteløsningsprosessen) og blir aldri gjenstand for behandling i panel eller ankeorgan (Se: Busch & Reinhard, 2000).

⁴ Dette er tillatt på visse vilkår i henhold til WTO-regelverket (artikkel 24 i GATT), til tross for at dette bryter med WTOs prinsipp om ikke-diskriminering og bestevilkårsprinsippet (GATT artikkel I).

⁵ Forhandlingsrunden om startet i 2001 brøt sammen i 2008, og det tok enda fem år før man kom i mål med en avtale som var langt mindre ambisiøs enn det opprinnelig var lagt opp til. Motstridende interesser mellom i-land og u-land i WTO, særlig på landbruksområdet, har vært hovedproblemet i forhandlingene (TheGuardian, 2013).

⁶ Se WTOs hjemmeside herunder databasen med oversikt over notifiserte frihandelsavtaler:

http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm

⁷ Se WTOs hjemmeside herunder databasen med oversikt over frihandelsavtaler:

<http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>

landegrensene. Disse forholdene har hatt liten oppmerksomhet i litteraturen om handelspolitikk (Quick, 2008).

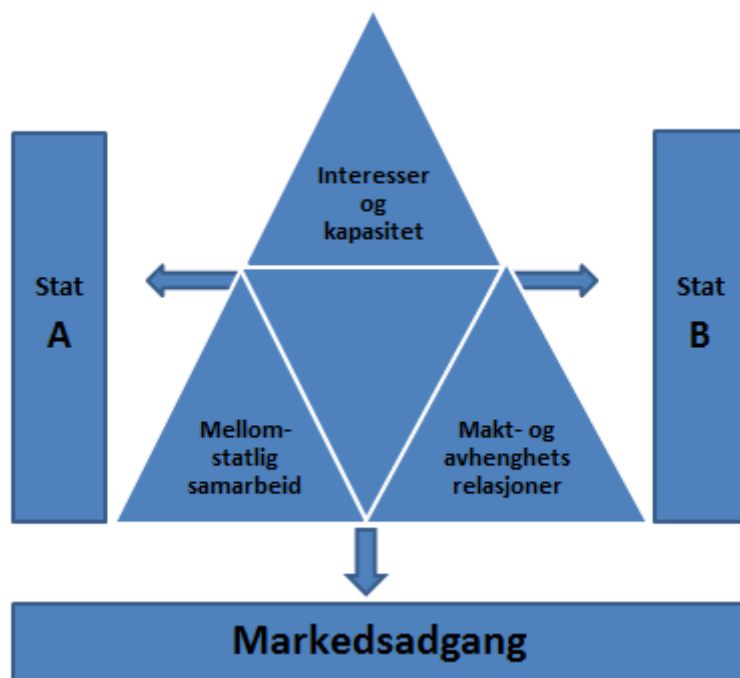
Et hovedspørsmål i avhandlingen er derfor hvilke muligheter stater har til å påvirke markedsadgang, med vekt på hvordan stater kan løse problemer, sikre og forbedre markedsadgang for sine eksportrettede næringer på bilateralt og regional nivå? I tråd med litteratur innen fagfeltet internasjonal politikk og sub-disiplinen internasjonal politisk økonomi analyseres det i hvilken grad markedsadgang påvirkes av 1) staters interesser og kapasitet, 2) mellomstatlig samarbeid, og 3) makt- og avhengighetsforholdene statene imellom? (se Figur 1). Avhandlingen er dermed strukturert opp etter en analyseramme som vektlegger betydningen av interne føringer knyttet til den enkelte stats handelspolitikk og eksterne føringer knyttet til forhold på mellomstatlig nivå i forhold til markedsadgang.

For det første har ulike stater ulike interesser som skal avveies i handelspolitikken og ulik kapasitet til å ivareta disse. Det antas at det vil være vanskeligere for stater med defensive interesser (negative til frihandel) eller motstridende handelspolitiske interesser å føre en proaktiv politikk for å sikre markedsadgang, enn for stater som har mer ensartede offensive (frihandelsorienterte) interesser (Evans, Jacobson, & Putnam, 1993). De politiske prioriteringer stater gjør i forhold til å ivareta eksportinteressene må også følges opp med nasjonal kapasitet i form av tilstrekkelig materielle og intellektuelle ressurser til å utforme og implementere relevante tiltak (Bach & Newman, 2007; Mattli & Büthe, 2003; Young, 2002).

For det andre antas det at ulike former for mellomstatlig samarbeid kan ha selvstendig effekt på politiske utfall (Keohane, Haas, & Levy, 1995), i denne sammenheng gjennom å forebygge, redusere og fjerne handelshindringer. Samarbeid i form av tradisjonelle juridisk bindende avtaler anses å gi økt forutsigbarhet, kontroll- og sanksjonsmuligheter i forhold til markedsadgang, mens såkalt myke/ikke-juridisk bindende samarbeid vil kunne sikre bedre markedsadgang gjennom mer fleksible løsninger som ivaretar behovet for nasjonale tilpasninger og endringer i partenes behov (Abbott & Snidal, 2000). Den tredje dimensjonen i analyserammen vektlegger hvordan makt- og avhengighetsrelasjonene mellom handelspartnere kan legge begrensninger på (eksport)statenes handlingsrom (Keohane & Nye, 2012). En viktig antagelse i litteraturen er at store stater vil kunne bestemme vilkårene for markedsadgang i større grad enn små. Samtidig kan måten og graden partene er avhengig av handelen seg imellom på ha betydning for mulighetene til å sikre og bedre markedsadgang. De ulike artiklene adresserer de ulike faktorene på ulike måter og med ulik vekt. Felles for

artiklene er at staters handelspolitikk og bilaterale/regionale relasjoner mellom handelspartnere er i fokus. Forhold på multilateralt nivå gjøres ikke til gjenstand for en egen studie, men det vises til relevant WTO-regelverk der det er naturlig i avhandlingens ulike artikler og i kapittel 1.3. Den analytiske rammen presenteres nærmere under (kapittel 1.2).

Figur 1 Analysemodell Markedsadgang



For å belyse problemfeltet er markedsadgang for sjømat fra Norges valg som et eksempel. Markedsadgang for norsk sjømat undersøkes empirisk i tre av avhandlingens artikler, mens en av de totalt fire artiklene er generell/sektornøytral empirisk. Sjømat inngår i kategorien industrivarer som er verdens mest omsatte handelsvarer,⁸ og Norge er verdens nest største sjømateksportør (FAO, 2012, s. 67,71). Den norske eksporten av sjømat hadde i 2013 en rekordhøy verdi på 61 milliarder kroner (Sjømatrådet, 2014). Eksport av sjømat er en viktig del av norsk eksport og utgjorde 5,9 % av den totale eksporten (basert på 2011-tall) (FKD, 2012b). Omkring 95 prosent av all norsk sjømat eksporteres og eksporten fordeler seg på mer enn 130 markedsland. Dette gjør norsk sjømatnæring svært eksportavhengig (Sogn-Grundvåg, Grønhaug, Lorentzen, & Bendiksen, 2008). Myndighetenes innsats i forhold til

⁸ I WTO behandles sjømat som en industrivarer («Market access for goods»), mens annen matvarehandel faller inn under landbruksavtalen. Mens omkring 50 prosent av all produksjon av industrivarer (sjømat ca. 40 prosent) finner veien til utenlandske markeder, inngår bare 25 prosent av landbruksvarene i internasjonal handel (Lamy, 2011).

markedsadgang er dermed av stor betydning, og det er en prioritert målsetting å sikre best mulig markedsadgang for norsk sjømat (FID, 1998; FKD, 2007a, 2007b, 2013; UD, 2002). «Markedsadgang er ... viktig for at norsk sjømatnæring skal få stabile rammevilkår og for å sikre at næringen kan møte etterspørselen etter norsk sjømat» (NFD, 2014b). Sjømateksporten utsettes likevel stadig for handelsbarrierer ute i de internasjonale markedene og sterkere konkurranse om de beste vilkårene for markedsadgang. Dette gjør det viktig å styrke kunnskapen om drivkrefter og virkemidler i handelspolitikken og hvilke muligheter som finnes for å bedre markedsadgang gjennom å redusere handelshindringer, forebygge og løse handelspolitiske problemer.

Avhandlingens er disponert som følger: de resterende delene av kapittel 1 presenteres avhandlingens analytiske rammeverk, og det gis en nærmere presentasjon av problemer og løsninger knyttet til markedsadgang med eksempler fra sjømatsektoren. Avslutningsvis gis det en oversikt over avhandlingens artikler. Kapittel 2 behandler avhandlingens metodiske tilnærming. I kapittel 3 presenterer og drøfter funn, samt implikasjoner for videre forskning og policyutforming, påfulgt av avhandlingens artikkelsamling.

1.2. Handelspolitikk for bedre markedsadgang

1.2.1 Interne føringer: Nasjonale interesser og kapasitet

Ulike økonomiske doktriner representerer ulike syn på betydningen av internasjonal handel og åpenhet i økonomien. Et hovedskille går mellom tilhengere av frihandel på den ene siden og økonomiske nasjonalister/merkantilister på den annen (Gilpin & Gilpin, 2001). Økonomiske liberalister anser handel som et middel for å øke velferd, mens merkantilister har vært opptatt av hvordan handel påvirker nasjonal økonomisk uavhengighet. I tråd med en liberalistisk doktrine vil internasjonal arbeidsdeling basert på stordriftsfordeler og komparative fortrinn sikre at varer produseres der det er mest lønnsomt og at alle totalt sett tjener på handel. Åpenhet i økonomien og økonomisk integrasjon anses derfor som ønskelig. I et merkantilistisk perspektiv er målet at handel skal gi eksportoverskudd for å ivareta nasjonal sikkerhet og statens relative maktposisjon i det internasjonale systemet (Hoekman & Kostecki, 2009).

I dag ønsker de fleste stater (grader av) frihandel heller enn økonomisk isolasjon, og den enkelte stat søker gjerne å finne en balanse mellom åpenhet/lukkethet som tjener landets ofte sammensatte økonomiske interesser på best mulig måte. Til tross for at økonomisk liberalisme i dag anses som den førende doktrinen, er merkantilistisk tankegodt og bruk av proteksjonistiske virkemidler fortsatt utbredt i mange u-land og tidligere kommuniststater. Det er heller ingen tvil om at vestlige land i varierende grad fortsatt anvender en rekke ulike handelsbegrensende tiltak (Woods, 2006).

Handelspolitikk inngår som en del av staters utenrikspolitikk, i betydningen staters intensjoner og eksternt rettede adferd for å ivareta nasjonale interesser vis-à-vis de internasjonale omgivelsene (Cooper, 1972). I den økonomiske utenrikspolitikken anses stater, i tråd med et såkalt stats-sentrert perspektiv, å avveie ulike interesser og maksimere nasjonal velferd (Evans, Rueschemeyer, & Skocpol, 1985). Staters handlingslogikk vil ut fra dette kunne rekonstrueres basert på den nasjonale interessestrukturen som vurderes som konstant over tid. I et slikt perspektiv anses statenes å operere uavhengig av eventuelt press fra interessegrupper i samfunnet. Motsatsen til dette er en samfunns-sentrert tilnærming som viser til at politikken styres av samfunnsgruppers interessehevding, som for eksempel enkeltbedrifter, næringsorganisasjoner eller andre typer mer eller mindre organiserte interessegrupper (Schattschneider, 1960). En mer pragmatisk mellom-posisjon fremhever at selv sterke stater ikke kan styre helt uavhengig av samfunnsinteressene, samtidig som interessegrupper ikke nødvendigvis dikterer politikk.⁹

Hva betyr så de nasjonale interessene for mulighetene til å sikre og fremme markedsadgang for eksportrettede næringer? Avhandlingen legger til grunn at det ofte vil være motstridene interesser mellom sektorer som kan tape på større åpenhet i internasjonal handel og som derfor har defensive interesser, og eksport- og frihandelsorienterte sektorer som har offensive interesser og som trenger best mulig markedsadgang. En stats næringsstruktur og graden av internasjonalisering i de ulike næringene vil med andre ord ha betydning for hvilke interesser som skal avveies og ivaretas i handelspolitikken: «Different levels of dependence of the international economy generate different preferences for openness or closure ..» (Milner, 1988, s. 26).¹⁰ Defensive interesser kan ha lettere for å vinne frem enn offensive interesser i

⁹ Betydningen av måten nasjonale institusjoner er organisert på for interessegruppers innflytelse er blant annet blitt en viktig del av litteraturen (for en oversikt se; Milner, 2012, s. 329-232). Dette gjøres ikke til gjenstand for nærmere analyse her.

¹⁰ En rekke studier har analysert på sammenhengen mellom ulike egenskaper ved den enkelte næring og graden av politisk innflytelse. Eksempelvis har amerikanske studier påvist sammenheng mellom grad av økonomisk

handelspolitikken. En viktig grunn er at de kostnadmessige ulempene i en situasjon uten importbegrensende tiltak er konsentrert til næringer som er utsatt for konkurranse, mens gevinstene ved å avstå fra å innføre importbegrensende tiltak er spredt på mange. Dette kan føre til at presset mot å innføre handelsrestriksjoner kan være sterkere enn presset mot å redusere handelshindringer. Samfunnsgrupper med defensive interesser er dessuten ofte sterkt organisert enn samfunnsgrupper med offensive interesser: “Those facing losses have much greater... incentives to organize and invest in lobbying against liberalization than those that gain from reform..” (Hoekman & Kostecki, 2009, s. 28).¹¹ På denne bakgrunn kan man forvente at det vil være vanskeligere for stater med defensive eller motstridende handelspolitiske interesser å føre en proaktiv politikk for å sikre markedsadgang enn for stater som har homogene offensive interesser (Evans et al., 1993).

I tillegg vil staters muligheter til å tilfredsstillte og påvirke krav til markedsadgang avhengige av tilstrekkelig kapasitet i form av materielle og intellektuelle ressurser til å utforme og implementere relevante tiltak på nasjonalt nivå (Bach & Newman, 2007; Mattli & Büthe, 2003; Young, 2002). Dette er ikke minst tydelig på det ikke-tariffære området hvor evnen til å imøtekomme importstatens krav avgjørende for markedsadgang. En lang rekke studier peker på svak kapasitet i eksportstaten som hovedårsaken til problemer med markedsadgang, eksempelvis manglende evne til å møte krav til mattrygghet og kvalitet i viktige sjømatmarkeder (Cato & Lima dos Santos, 1998; Cato & Subasinge, 2003; Enamul Haque, 2003; Nupur, 2010). Mulighetene til å påvirke forhold i andre stater, slik som vilkårene for markedsadgang, vil med andre ord være avhengig av tilstrekkelige nasjonal kapasitet: «A country that is perceived to have weak capacity, perhaps because it lacks an appropriate legal and regulatory framework, clarity in institutional roles or lacks particular capabilities in the public or private sector, is unlikely to have much success in exercising “voice” (Henson & Jaffee, 2008, s. 565). Eksempelvis er mulighetene til å sikre bedre markedsadgang, slik som reduserte krav til produktkontroll, avhengig av eksportstatens evne til å demonstrere at dens institusjonelle kapasitet er tilsvarende importstatens. Dette utdypes under (se, kap. 1.3.3).

betydning/verdiskaping og graden av politisk innflytelse i handelspolitikken (se oversikt over ulike studier i; Milner, 1988, s. 18-19).

¹¹ Poenget knyttet til interessegruppe-organisering er opprinnelig fra (Olson, 1965).

1.2.2 Eksterne føringer: Makt- og avhengighet i internasjonal handel

Det ovenstående gir en begrepsramme til å drøfte begrensninger i den enkelte stats politikk for å sikre og forbedre markedsadgang, hvor «indre» begrensninger vil være knyttet til selve politikken innretning og kapasiteten til å realisere den. I tillegg vil forhold på internasjonalt nivå påvirke hva som kan oppnås i forhold til markedsadgang.

Markedsmakt har blitt betegnet som «hegemoniets andre ansikt» (i tillegg til militærmakt) fordi stater med et stort hjemme-marked kan ha sterk innflytelse på verdensmarkedsprisene (James & Lake, 1989). Et tilsvarende argument hevdes også i forhold til innflytelse på markedsreguleringer og markedsadgang, fordi de økonomiske aktørene har sterkest insentiver til å tilpasse seg reguleringene i de store markedene. Store markeder anses å ha: «.. a gravitational effect on producers – the larger economy, the stronger the pull for producers to secure and exploit market access» (Drezner, 2005, s. 843). Jo større markedet er og jo sterkere mangfold i typen varer som produseres og konsumeres i et marked, jo mindre sårbare er markedet for ekstern press fra både private og offentlige aktører (Gruber, 2000).

I tillegg til et slikt strukturelt perspektiv på makt, finnes det også mer relasjonelle tilnærminger til analyse av makt- og avhengighet i internasjonal handel. I situasjoner hvor det er gjensidig, dog ikke nødvendigvis symmetriske, kostnader forbundet med disse transaksjonene har man en situasjon med gjensidig avhengighet mellom partene: «..situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries» (Keohane & Nye, 2012, s. 8). Gjensidig avhengighet mellom stater legger føringer på staters autonomi fordi kostnader påføres direkte eller indirekte som følge av andre aktørers handlinger. Konfliktsituasjoner oppstår gjerne i det statene forsøker å unngå disse kostnadene eller overføre dem til andre. Innføring av handelshindringer for å demme opp for internasjonal konkurranse er i så måte et klassisk eksempel.

Asymmetriske avhengighetsrelasjoner er en kilde til makt. Den aktøren som er minst avhengig av handelen vil kunne bruke avhengighetsrelasjonen som en kilde til forhandlingsmakt, eksempelvis i forhold til markedsadgang. Avhengighetsrelasjonene i internasjonal handelen vil være ulik i et kortsiktig og et langsiktig perspektiv. De kortsiktige utfordringene som følger av forstyrrelser i handelen betegnes som avsetnings-/tilførselssensitivitet (Keohane & Nye, 2012, s. 10). På lengre sikt vil aktørene kunne tilpasse

seg endrede handelsbetingelser og finne alternative («hjemlige» eller andre utenlandske) tilbydere som kan erstatte den tapte tilførselen (sett i et importperspektiv), eller nye markeder som kan erstatte eventuell tapt markedsadgang (sett i et eksportperspektiv). Evnen til å tilpasse seg endringer i markedsadgang på sikt betegnes som avsetning/tilførselssårbarhet, hvor manglende evne til omstilling vil innebære en høy grad av sårbarhet (Goldstein & Pevehouse, 2006, s. 311).

Eksempelvis indikerer det faktum at en stat importerer 85 % av en vare en høy grad av tilførselssensitivitet, men spørsmålet om tilførselssårbarhet vil være avhengig av kostnadene forbundet med å finne substitutter på sikt. På samme måte vil en stats næringsliv som retter en høy andel av sin eksport til ett spesifikt marked ha en høy avsetningssensitivitet, men mulighetene for å få avsetning på andre markeder vil være avgjørende for den langsiktige avsetningssårbarheten. Den staten hvis næringsliv er minst avhengig av handelen vil ha en fordel, fordi endringer i handelsrelasjonen innebærer lavere kostnader enn for motparten. Denne fordelene kan lede til kontroll over utfallet av en evt. interessekonflikt eksempelvis om markedsadgang, dersom denne «maktressursen» omsettes i praksis i en forhandlingssituasjon mellom partene (Keohane & Nye, 2012, s. 15).

På bakgrunn av det ovenstående kan man anta at store stater/markedsland i utgangspunktet vil ha større muligheter til bestemme vilkårene for markedsadgang enn små stater. Det vil videre kunne antas handelsrelasjoner i importstatens favør vil kunne begrense eksportstatens muligheter til å sikre og forbedre markedsadgang, mens en asymmetrisk handelsrelasjon i eksportstatens favør vil øke mulighetene for å påvirke importstatens politikk og dermed bedre markedsadgang.

1.2.3 Eksterne føringer: Betydningen av ulike former for mellomstatlig samarbeid

I tråd med et institusjonelt perspektiv på internasjonal politikk, vil etablering av institusjonelle rammer for samarbeid mellom stater kunne gi økt oppmerksomhet mot- og vilje til å adressere relevante utfordringer og øke partenes kapasitet til å håndtere og løse dem (se: Levy, Keohane, & Haas, 1993; Young, 2002).

Staters velferd påvirkes i stadig større grad av internasjonal informasjon-, vare- og pengeflyt. I situasjoner hvor det er gjensidig om ikke nødvendigvis symmetriske kostnader forbundet

med disse transaksjonene, har man en situasjon med gjensidig avhengighet mellom partene: «...situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries» (Keohane & Nye, 2012, s. 8). Gjensidig avhengighet mellom stater skaper med andre ord grunnlag for samarbeid. Samarbeid betyr imidlertid ikke harmoni mellom partene. Harmoni knytter seg til situasjoner hvor en aktørs politikk medfører at andre aktører kan nå sine mål *uten* at dette er et resultat av bevisst tilpasning. Samarbeid innebærer derimot en politisk prosess med *gjensidig tilpasning* i en situasjon med potensiell eller faktisk konflikt. Det må med andre ord dreie seg om en *aktiv policykoordinering for å møte motpartens og egne behov*: ”International cooperation takes place when the policies actually followed by one government are regarded by its partners as facilitating realization of their own objectives, as the result of a process of policy coordination” (Keohane, 1982, s. 52).

Gjensidig avhengighet mellom stater, gir med andre ord grunnlag for samarbeid og opprettelse av institusjoner som kan styre samhandlingen mellom aktørene. Begrepet ”international governance” betegner formelle og uformelle regulerings- eller styringssystemer på internasjonalt nivå: ”International governance is understood as the formal and informal bundles of rules, roles and relationships that define and regulate the social practices of state and non-state actors in international affairs” (Slaughter, Tulumello, & Wood, 1998, s. 371).¹²

Den tradisjonelle tilnærmingen til internasjonalt samarbeid, f.eks. til å løse markedsadgangsproblemer/sikre bedre markedsadgang, vil være å etablere juridisk bindende avtaler med klare regler og prosedyrer for gjennomføring, samt formelle sanksjonsmekanismer dersom avtalen mellom partene brytes (Abbott & Snidal, 2000). Her er frihandelsavtaler det klassiske eksempelet i forhold til markedsadgang på bilateralt og regionalt nivå. Bruken av såkalt «soft law» eller «soft governance» har imidlertid blitt stadig mer utbredt (Mörth, 2004). Denne typen samarbeid kjennetegnes av frivillige former for policy-koordinering heller enn bindende beslutninger og avtaler (Eberlein & Kerwer, 2004). Myke samarbeidsformer har ingen formelle håndhevingsmekanismer, men alternative virkemidler for å sikre etterlevelse slik som rapporteringsrutiner, evalueringer og periodisk gjennomgang av resultater. Poenget er at slike instrumenter kan bidra til måloppnåelse gjennom såkalt “naming and shaming” og “peer pressure” (Borrás & Jacobsson, 2004; Jordana & Levi-Faur, 2004; Trubek & Trubek, 2005). Det er med andre ord sosiale mekanismer heller enn formelle tvangsmessige mekanismer involvert.

¹² Se også andre lignende definisjon innen regimelitteraturen, eksempelvis (Young, 1994, s. 15)

Det er fordeler og ulemper forbundet med begge formene for samarbeid. I ren juridisk forstand er «soft law» bare politiske avtaler som fremstår som «nest beste løsning» når partene ikke er stand til å etablere juridisk forpliktende samarbeid. Det anses som likevel som gunstig å ha en ikke-juridisk bindende avtale enn ingen avtale, fordi dette kan berede grunnen for en bindende avtale i neste omgang (Mörth, 2004). Juridisk bindende samarbeid kan være å foretrekke, fordi dette gir de sterkeste forsikringene mot opportunistisk adferd og brudd på inngåtte avtaler. Samtidig kan myke samarbeidsformer kan ha noen fordeler som ikke juridisk forpliktende samarbeid har: «soft law avoids some of the costs of hard law and has certain advantages of its own» (Abbott and Snidal 2000:423).

Et argument er at ikke-juridisk bindende avtaler kan gjøre det mulig å etablere ny og mer ambisiøs felles politikk raskere enn det som vil være mulig dersom formelle avtaler skal forhandles (Skjærseth, Schram Stokke, & Wettestad, 2006, s. 105). Dette henger sammen med at frivillige samarbeidsformer har mindre omkostninger i form av svakere inngripen i nasjonale suverenitet (Abbott & Snidal, 2000, s. 434). Dette kan gjøre det lettere å sikre støtte til å inngå avtaler enn i tilfelle med juridisk-bindende ordninger. Eksempelvis benyttes myke samarbeidsformer for å sikre videre integrering i EU innenfor sensitive politikkområder hvor det vil være vanskelig eller umulig å bli enige om juridisk forpliktende avtaler (Eberlein & Kerwer, 2004) Et annet viktig aspekt er fleksibiliteten myke samarbeidsformer kan gi. Juridisk bindende avtaler er ofte spesifikke med hensyn til hva stater må gjøre for å oppfylle sine forpliktelser. De nye samarbeidsformene åpner for nasjonale tilpasninger så lenge felles målsettinger oppfylles. I tillegg er det lettere å gjøre endringer for å tilpasse seg nye omstendigheter på kontinuerlig basis uten å gå veien om nye formelle forhandlinger og nasjonal ratifisering (Knill & Lenschow, 2004).

Myke samarbeidsformer er gjerne spesielt innrettet mot å overføre kunnskap og sikre gjensidig læring på frivillig basis gjennom ulike typer prosedyrer for informasjonsutveksling og opplæring: «Soft law often initiates processes that involve learning and change over time» (Abbott & Snidal, 2000, s. 423). Eksempelvis kan det etableres transnasjonale nettverk av fagpersonell som bidrar med teknisk assistanse, kunnskap og andre typer ressurser (VanDeever & Dabelko, 2001). Denne typen samarbeid kan dermed bidra til etablering av felles forståelse av problemer og løsninger over tid (Howlett, 2000; Jacobsson, 2004). López-Santana (2006) betegner dette som «the framing effect of soft instruments», fordi myke samarbeidsformer kan styrke mulighetene for at stater får felles mål og felles virkemiddelbruk over tid. Dette vil være særlig relevant i forhold til å forebygge og redusere problemer med

ikke-tariffære handelshindringer, siden et sentralt poeng er å gjøre reguleringssystemer likere og mer kompatible på tvers av landegrensene: “these processes may lead to convergence of policy goals and instruments» (López-Santana, 2006). Det vil med andre ord være særlig gunstig å anvende myke samarbeidsformer i tilfeller hvor man har behov for fleksibilitet og jevnlig justeringer av avtaler partene imellom, mens harde virkemidler vil være best i tilfeller hvor behovet for forutsigbarhet, kontroll og formelle sanksjoner er viktigst.

1.3 Markedsadgang: Problemer og løsninger

1.3.1 Tollbarrierer og toll-relaterte virkemidler

På det tollmessige området har det vært en stor fremgang med hensyn til markedsadgang i etterkrigsperioden. Etter den såkalte Uruguay-runden som ble avsluttet i 1993, lå den gjennomsnittlige tollsatsen på industriprodukter på 4 prosent mot et gjennomsnitt på 38 prosent ved etableringen av GATT i 1947 (Oatley, 2004). Liberaliseringsgraden er ulik på ulike sektorer, hvor handelen med industrivarer er langt mer liberalisert enn sektorer som landbruk og tjenester. I forhold til handel med industrivarer er fjerning av tollbarrierer fortsatt likevel et viktig tema, med vekt på fjerning av høye tollsatser, såkalte tolltopper og tolleskalering (UD 2007).¹³ På sjømatsektoren generelt er tollnivået høyere enn for andre industrivarer (Melchior, 2006, s. 9). Gjennomsnittstollen er likevel relativt lav med 4,5% i utviklede land og 4,8% i utviklingsland (FAO, 1995, 2000, 2007). Det må også nevnes at omkring 70% av all sjømateksport går til de tre største sjømatmarkedene i verden, Japan, USA og EU. Her ligger tollnivået under gjennomsnittlig tollnivå på verdensbasis (FAO, 2010, s. 52; Melchior, 2006, s. 7). I desember 2013 ble WTO-medlemmene enige om den såkalte Bali-pakken, men fortsatt gjenstår det å bli enige om de sentrale områdene i Doha-runden herunder tollreduksjoner for industrivarer (inkludert sjømat) (Bendini, 2013).

Eventuelle tollettelser gjennom WTO vil bety en generell bedring av markedsadgangen for alle medlemslandene. Toll-lettelser for fisk vil dermed gjelde på like vilkår både for norsk

¹³ Såkalte tolltopper (tariff peaks) refererer til sensitive produkter som har høye tollsatser for varer som generelt har et lavt tollnivå. Eksempelvis regnes tollsatser på 15% og oppover som tolltopper for industrivarer fra utviklede land. Når det gjelder tolleskalering (tariff escalation) refererer det til bruken av høyere tollsatser jo mer bearbeidet et produkt er, gjerne for å unngå at råvarelandene kan utvikle konkurrerende industri (se definisjoner under OECDs ordliste: <http://stats.oecd.org/glossary>).

sjømatnæring og for konkurrenter som er medlemmer av WTO, jf. bestevilkårsprinsippet¹⁴ (for en analyse av potensielle tollreduksjoner for sjømat gjennom WTOs, se Johnsen & Melchior, 2011). De aller fleste WTO-medlemmene deltar også i flere bilaterale og regionale handelsavtaler (Free Trade Agreements – FTAs/Regional Free Trade Agreements- RTAs) som gir bedre handelsvilkår på utvalgte områder enn det som er etablert gjennom WTO.¹⁵ Hvilke tollsatser man nyter godt av i forhold til konkurrentene gjennom frihandelsavtaler påvirker med andre ord konkurransesituasjonen. For å hindre at eksportbedrifter diskrimineres i forhold til eksportører fra andre land og for potensielt å sikre bedre markedsadgang enn konkurrentene, er utviklingen i en stats portefølje av frihandelshandelsavtaler dermed svært viktig. For Norge og norsk sjømatnærings del vil det primært si frihandelsavtaler forhandlet gjennom EFTA (European Free Trade Association).¹⁶ Handel med fisk og fiskeprodukter mellom Norge og EU reguleres hovedsakelig av EØS-avtalens protokoll 9. I tillegg reguleres deler av handelen av det såkalte Fiskebrevet av 1973, og tilpasnings-/kompensasjonsavtalene som er fremforhandlet ved utvidelse av nye medlemsstater i EF/EU (NFD, 2014a).

Det finnes ingen autoritativ definisjon av ikke-tariffære handelshindringer, men begrepet brukes ofte svært vidt til å omfatte en rekke ulike former for tiltak utenom toll som kan begrense handel: “Non-tariff barriers to trade refers to a wide range of policy interventions other than border tariffs that affect the trade of goods, services, and factors of production” (Beghin, 2008, s. 1). Anti-dumping- og mottiltak mot subsidier, samt bruk av såkalte beskyttelsestiltak («safeguards») blir i noen sammenhenger betegnet som ikke-tariffære handelshindringer, men her legges det til grunn at de *ikke* inngår i en slik definisjon siden det typiske mottiltaket her er (straffe)toll (se vedlegg 1 for en oversikt over relevant regelverk). Denne typen tiltak har til felles at de eksplisitt brukes som konkurransereduserende tiltak (se regelverk i: Lal Das, 2000, III.2, Part IV). Norske eksportinteresser har vært utsatt for denne typen tiltak, hvor flere av sakene er gjort til gjenstand for tvisteløsning i WTO. Foruten den såkalte stålsaken mot USA¹⁷, er de øvrige sakene knyttet til sjømat og anlagt mot Norges viktigste handelspartner EU.

14 Bestevilkårsprinsippet går forenklet sagt ut på at dersom et medlemsland gis spesielt gode vilkår som lavere toll på et produkt, så skal alle WTO-medlemmene gis de samme vilkårene.

15 Frihandelsavtaler er tillatt på visse premisser i henhold til WTO-regelverket (artikkel 24 i GATT), til tross for at det bryter med WTOs prinsipp om ikke-diskriminering og bestevilkårsklausulen (GATT artikkel I).

¹⁶ For en oppdatert oversikt over hvilke avtaler som gjelder, se: <http://www.efta.int/free-trade/free-trade-agreements>

¹⁷ “Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Steel Products”, sak nr. DS254 i WTOs tvisteløsningssystem.

Med stålsaken gikk Norge for første gang til sak mot et annet WTO-medlem.¹⁸ Bakgrunnen for klagen var beskyttelsestoll på stålprodukter som rammet norsk ståleksport (Se omtale i Seland, 2004). I 2006 vant også Norge frem med en klage i den såkalte laksesaken mot EU. Helt siden 1989 hadde norsk laksenæring blitt møtt med ulike handelsbegrensninger herunder straffetoll og minsteprisordninger. I 2004 innførte EU såkalte beskyttelsestiltak/safeguards¹⁹ som deretter ble erstattet av nye anti-dumpingtiltak. WTO-panelet gav Norge medhold på en lang rekke vesentlige punkter i saken og de konkurransereduserende tiltakene mot norsk laks i EU-markedet har blitt fjernet.²⁰ Foruten laksesaken med EU, er laksesaken med USA kanskje den mest kjente handelskonflikten på sjømatområdet sett med norske øyne. USA innførte i 1991 anti-dumping og anti-subsidietiltak mot importen av hel fersk laks fra Norge. Over 20 år senere, i januar 2012, ble tiltaket besluttet fjernet (FKD, 2012a). Problemstillinger knyttet til konkurransereduserende tiltak er et svært teknisk komplisert men akademisk veldokumentert område, særlig innen juss og økonomifagene (for en litteraturoversikt se: Hoekman & Kostecki, 2009, s. 471-472). Innen norsk statsvitenskap foreligger allerede flere studier av laksesaken med EU (Se Fredriksen, 2002; Sørheim Nilsen, 2007).²¹ Denne typen handelshindringer studeres derfor ikke nærmere her.

1.3.2 Ikke-tariffære tiltak, tekniske reguleringer

Ikke-tariffære handelshindringer, slik det behandles i denne avhandlingen, innebærer ulike former for «ordinære» reguleringer (”regulatory measures”) som kan påvirke handel. Disse tiltakene betegnes også som tekniske handelstiltak/handelshindringer (se vedlegg 1 for en oversikt). Poenget er at tiltakene (regler, standarder, retningslinjer, prosedyrer etc.) primært har andre formål enn å redusere konkurranse, slik som å ivareta hensynet til kvalitet, miljø eller helse, selv om tiltakene i praksis vil kunne virke handelsbegrensende (Fliess & Kim, 2008; Grieco, 1990; Vogel, 1997).

¹⁸ Parallelt søksmål med fra Brasil, EU, Japan, Kina, Korea, New Zealand og Sveits.

¹⁹ Se ”Definitive Safeguard Measure on Salmon”, sak nr. DS328 i WTOs tvisteløsningsystem.

²⁰ For en gjennomgang av laksesaken: I WTOs tvisteløsningsystem: ”European Communities – Anti-dumping measures on farmed salmon from Norway”, sak DS337.

²¹ Begge er statsvitenskapelige analyser av laksesaken med EU. Sørheim Nilsens doktorgrad søker å forklare adferden til norsk oppdrettsnæring under laksesaken med EU og betydningen av den såkalte lakseavtalen med EU for næringen. Fredriksens studie fokuserer på årsakene til politikkenringer gjennom Norges EU-tilpasning under laksesaken, med vekt på relasjonene mellom oppdrettsnæringen og norske myndigheter og relasjonene på myndighetsnivå mellom Norge og EU.

I forhold til tekniske reguleringer er to avtaler særlig viktige: WTOs TBT-avtale (Agreement on Technical Barriers to Trade) som omhandler tekniske handelstiltak generelt og SPS-avtalen (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures) som spesifikt regulerer bruken av veterinære og sanitære handelstiltak. TBT-avtalen skal sikre at tekniske reguleringer og standarder, samt de prosedyrer som anvendes for å kontrollere at regler og standarder følges (conformity assessment procedures), ikke skaper unødige handelshindringer. Krav relatert til merking, varebetegnelser og testprosedyrer er eksempler på denne typen tiltak. SPS-avtalen regulerer bruken av tiltak som begrunnes med hensynet til mattrygghet/folkehelse, dyrehelse eller plantehelse. TBT-tiltak kan begrunnes med en rekke ulike hensyn eksempelvis krav til varekvalitet og korrekt vareinformasjon (for en gjennomgang av avtalene, samt relevans for sjømatnæringen, se Veggeland & Borgen, 2001; Veggeland, Borgen, Gezelius, & Elvestad, 2002; Wolfrum, Stoll, & Seibert-Fohr, 2007).

En annen gruppe tekniske reguleringer knytter seg til toll- og handelsadministrasjon ("Customs and trade administration") (Lal Das, 2000, Part IV). I mange tilfeller vil de administrative kostnadene knyttet til selve handelstransaksjonene utgjøre et større beløp enn selve tollene. Reduserte transaksjonskostnader og prosedyremessige forenklinger ved grensepassering er følgelig av stor praktisk og økonomisk betydning (UD 2006). En rekke problemer knyttet til tekniske reguleringer har blitt svært vanskelige handelspolitiske konflikter, hvor det også foreligger flere relevante dommer.²² Nedenfor nevnes kort noen tvister fra sjømatområdet som illustrasjon på hvilke utfordringer det kan være snakk om.

Muligheten for å reservere spesifikke varebetegnelser i internasjonal handel for bestemte arter av sjømat har stått sentralt i flere tvister knyttet til tekniske handelshindringer. Dette var det fokus i den såkalte sardinsaken²³ og i kamskjellsaken²⁴ (scallop) som begge ble fremmet for tvisteløsning i WTO. I kamskjellsaken var bakgrunnen at Canada ikke lenger kunne selge sine kamskjell under navnet "Coquille Saint-Jaques" på det franske markedet, ettersom denne varebetegnelse var reservert for franske kamskjell gjennom forordning. Det falt ingen dom i saken ettersom konsultasjoner mellom partene førte frem og partene kom frem til en løsning som i praksis sikret markedsadgang for kamskjell fra andre land enn Frankrike. En viktig

²² Handelspolitiske konflikter knyttet til tiltak for å bevare miljø og naturressurser har også vært en gjenganger i WTOs tvisteløsningssystem. Relevante eksempler på sjømatområdet er tunfisk-delfin saken og reke-skilpadde saken som begge omhandlet importrestriksjoner på det amerikanske sjømatmarkedet begrunnet med ressursbevaringshensyn (King & Anderson, 2003).

²³ Se "European Communities – Trade Description of Sardines", sak DS231 i WTOs tvisteløsningssystem.

²⁴ Se "European Communities – Trade Description of Scallops", sak DS7, DS12 og DS14 i WTOs tvisteløsningssystem.

prinsipiell dom rundt lignende problemstillinger falt derimot i den såkalte sardinsaken. Bakgrunnen for sardinsaken var at EU hadde innført et nytt regelverk som slo fast at kun produkter av arten *Sardina pichardus* kunne markedsføres som hermetiserte sardiner på EU-markedet. Peru klaget inn EU for ikke å ha lagt til grunn eksisterende internasjonal standard for sin regulering. Den aktuelle internasjonale standarden²⁵ slo nemlig fast at også en rekke andre arter kan markedsføres som sardiner, herunder *Sardinops sagax sagax* som blant annet fanges langs kysten av Peru. Et viktig punkt i domsavsigelsene var at både panelet og ankeorganet slo fast at EUs regelverk måtte endres i tråd med gjeldende internasjonale standard på området (se kap. 1.3.3).

Et annet aktuelt eksempel er at Norge, i likhet med Canada, innklaget EU for urettmessig å ha innført en teknisk handelshindring gjennom et importforbud mot handel og markedsføring av selprodukter i EU.²⁶ Panelet gav Norge og Canada medhold i at EUs selforordning er utformet på en diskriminerende måte i strid med WTO-forpliktelsene, men panelet gav ikke medhold i anklaget om at ordningen er mer handelsrestriktiv enn nødvendig. Dommen oppfattes som en «delseier» fra norsk side og en anke vurderes. Canadiske myndigheter vil anke dommen (EU/EØS, 2013). Tekniske handelshindringer kan også være relatert til tiltak for å bevare miljø og naturressurser, hvilket også er svært relevant for sjømatnæringen. Miljøtvister er et eget komplisert felt og behandles ikke nærmere her, men relevante eksempler på sjømatområdet er tunfisk-delfin saken og reke-skilpadde saken som begge omhandlet importrestriksjoner på det amerikanske markedet begrunnet med ressursbevaringshensyn (se eksempelvis King & Anderson, 2003).²⁷

Sanitære tiltak/mattrygghet på sjømatområdet er en annen type problemer som har blitt stadig mer omfattende og saker på dette området har også vært gjenstand for tvisteløsning i WTO. I den såkalte laksesaken mellom Australia og Canada satte australsk regelverk en stopper for import av canadisk laks. Bakgrunnen var frykt for at importert fisk kunne overføre smitte til det australske kystmiljøet. WTO dommen fra panelet og deretter ankeorganet la vekt på at Australia hadde manglende vitenskapelig grunnlag og risikovurdering for det aktuelle tiltaket

²⁵ Codex standard for canned sardines and sardine-type products (Codex Stan 94). Codex Alimentarius.

²⁶ Se “European Communities – Certain measures prohibiting the importation and marketing of seal products”, sak DS369 og “Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products”, sak DS400 og “Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products, sak DS401 i WTOs tvisteløsningssystem.

²⁷ For en oversikt over miljøtvister under GATT og WTO se:
http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/edis00_e.htm

og tiltaket ble fjernet.²⁸ Forenkling av handelsprosedyrer (trade facilitation) har vært et eget tema i Doha-runden i WTO hvor partene har kommet til enighet om nye forpliktelser (Bendini, 2013). På det handelsadministrative området er det kun én tvistesak relatert til sjømatområdet. I sjøgress-saken (Laver) innklaget Korea Japan for å ha innført en for restriktivt og byråkratisk importkvote- og lisensieringsordning ved innførsel av ulike typer sjøgress. Saken fikk dog ingen endelig dom ettersom partene etter en prosess på flere år kom til enighet om en revidert og forenklet ordning som bedret markedsadgangen.²⁹ Det kan også nevnes at norsk sjømatnæring spesielt har trukket frem handelshindringer forbundet med tollbehandling, prosedyrer og rutiner ved grensepassering/tolladministrasjon som et problem i en rekke ulike markeder (se oversikt over erfarte handelshindringer i: Veggeland, Bergset, & Vesterli, 2003).

1.3.3 Virkemidler for å redusere ikke-tariffære handelshindringer

Hvordan kan stater så gå frem for å unngå, redusere og fjerne problemer med ikke-tariffære handelshindringer? Håndtering av ikke-tariffære forhold innebærer at unødvendige reguleringer og uønskede reguleringsmessige forskjeller reduseres eller fjernes slik at man unngår forhold som påvirker handelen negativt (Sykes, 1999). Dette krever gjerne at ansvarlige myndigheter i de involverte statene samarbeider for å koordinerer politikk på ulike områder. Den mest krevende varianten er full harmonisering hvilket innebærer at alle reguleringsmessige forskjeller fjernes og man etablerer felles regler på tvers av landegrensene. Det kan imidlertid være vanskelig å oppnå full harmonisering i praksis og det kan også være legitime grunner til å beholde visse reguleringsmessige forskjeller (Egan, 2001; Sykes, 1999). Det finnes derfor andre mer fleksible metoder som også er nedfelte prinsipper i ulike WTO-avtaler. Det gis her en kort oversikt over de ulike alternativene, dvs. standardisering, ekvivalens, og gjensidig godkjenning.

Standardisering innebærer at det etableres normer for produktinformasjon, kvalitet og sikkerhet blant annet i forhold til varemerking, produktdesign, produksjonsmetoder/prosesser eller virkemåter (Guasch, Rachine, & Sanches Triana, 2007). TBT-avtalen og SPS-avtalen

²⁸ Se «Australia – Measures Affecting Importation of Salmon, sak DS18 og «Australia – Measures Affecting the Importation of Salmonids», sak DS21 i WTOs tvisteløsningssystem.

²⁹ Se «Japan – Import Quotas on Dried Laver and Seasoned Laver», Sak DS323 i WTOs tvisteløsningssystem.

legger til grunn at reguleringer bør baseres på internasjonale standarder, samt internasjonale retningslinjer og anbefalinger. Statene har anledning til å avvike fra internasjonale standarder på SPS-området, men strengere tiltak må begrunnes vitenskapelig (SPS-avtalens, art. 3.3). Det er også åpning for at TBT-tiltak kan avvike fra internasjonale standarder for å ivareta ulike hensyn, men det må kunne dokumentere at tiltaket er nødvendig for å ivareta det aktuelle hensynet (TBT-avtalen, art. 2.4). Så fremt reguleringer baseres på internasjonale standarder anses de å ikke skape unødige handelshindringer og dermed å være i henhold til internasjonale forpliktelser (SPS-avtalen, art. 3.2 og TBT-avtalen art. 2.5). Til tross for at internasjonale standarder er frivillige, har de fått en «semi-bindende» effekt gjennom den status de har fått gjennom det multilaterale handelsregimet. Tvisteløsning i sardin-saken, som nevnt ovenfor, anses å være en viktig prinsipiell dom i så måte. En konsekvens er at beslutningsprosessene i internasjonale standardiseringsorganer har blitt mer politisert (Shaffer & Pollack, 2008; Veggeland & Borgen, 2005).

Ekvivalens er en annen måte å redusere ikke-tariffære handelshindringer gjennom å akseptere andre staters standarder, reguleringer og kontrollprosedyrer som tilsvarende ens egne, til tross for visse forskjeller, så lenge de sammen målsettingen oppnås (se SPS-avtalen art. 4.1 og TBT-avtalen art. 6.1 og 6.3). I tilfeller hvor statene godtar hverandres regler som ekvivalente unngår produsentene som opererer i disse markedene å tilpasse seg to ulike regelsett. Eksempelvis inkluderer ekvivalensavtalen mellom EU og USA på det veterinære området mer enn 40 produkter inkludert fisk hvor partene anser hverandres mattrygghetsreguleringer å være tilsvarende.³⁰ Avtaler om gjensidig godkjenning innebærer at et produkt ikke trenger å kontrolleres mer enn én gang, siden importstaten anser eksportstatens kontrollprosedyrer som tilsvarende sine egne (for en utdyping mht. disse virkemidlene, se: Elvestad, 2002; Elvestad & Veggeland, 2005; Veggeland & Elvestad, 2004). Eksempelvis har Canada inngått et ti-talls bilaterale avtaler på sjømatområdet hvor eksportstaten kan stå for inspeksjon uten krav om gjentatt kontroll ved import.³¹

Standarder og reguleringer trenger ikke å være harmonisert eller ekvivalente for å inngå avtaler om gjensidig godkjenning av kontrollprosedyrer. I mange tilfeller innebærer avtalene bare at eksportstaten kan godkjenne etter importstatens regelverk. Fortsatt må produsentene

³⁰ For en oversikt over EUs avtaler på det veterinære området, se:
http://ec.europa.eu/food/international/trade/agreements_en.htm

³¹ For en oversikt over Canadas avtaler på sjømatområdet, se:
http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071115052221/http://www.inspection.gc.ca/english/anima/fi_spoi/import/importe.shtml

tilpasse seg ulike standarder og regler i de ulike markedene. Harmonisering og/eller ekvivalens i forhold til standarder og regler i kombinasjon med gjensidig godkjenning av kontrollprosedyrer vil dermed gi det mest optimale resultatet i forhold til å forenkle handelen mellom partene.

Samarbeid om standardisering, ekvivalens, og gjensidig godkjenning er gjerne nedfelt i- eller knyttet opp mot juridisk bindende avtaler/regler. De senere årene har det også blitt mer vanlig å samarbeide for å forenkle og øke samsvaret mellom reguleringer på tvers av grensene gjennom frivillig/ikke-juridisk bindende prosesser (Bown & Hoekman, 2008; Footer, 2008) (se kapittel 1.2.3). EU har eksempelvis etablert reguleringssamarbeid med en rekke handelspartnere slik som USA, Canada, Brazil, Kina, og Russland (EC, 2014). Et annet eksempel er reguleringssamarbeidet mellom USA og Canada hvor partene har etablert en felles ikke-juridisk bindende handlingsplan for å gjøre reguleringene seg imellom mer like og dermed forebygge og redusere handelshindringer som følge av reguleringer (USA-Canada, 2011).

1.4 Oversikt over avhandlingens artikler

Avhandlingen inneholder fire artikler som dekker problemer og løsninger knyttet til både tariffære og ikke-tariffære handelshindringer. De to første artiklene tar for seg muligheter og begrensinger i forhold til langsiktig handelspolitisk samarbeid for å bedre markedsadgang, mens de to siste artiklene har vekt på håndtering av problemer med markedsadgang i enkeltsaker. Store handelsaktører og viktige sjømatmarkeder som Russland, Kina, og EU er behandlet i studiene. Når det gjelder eksportstater, er hovedvekten lagt på Norge, men også andre sjømateksporterende stater som Chile, Canada, Vietnam og flere ulike u-land er inkludert.

De to første artiklene tok for seg mulighetene til å forbedre markedsadgang gjennom samarbeid på bilateralt og regionalt nivå. Her studeres henholdsvis frihandelsavtaler og reguleringssamarbeid som måter å forbedre markedsadgang på. De to siste artiklene tar for problemer med markedsadgang og analyserer mulighetene for å løse dem på bilateralt nivå.

Artikkel 1) «Improving market access for salmon..» (Elvestad, 2009) foretar en sammenligning av Norges og Chiles handelspolitikk i forhold til inngåelse av

frihandelsavtaler og resultatene i form av tollreduksjoner for laks. Laks er norsk sjømatnærings viktigste eksportartikkel og Chile er Norges viktigste konkurrent i det globale laksemarkedet. Artikkelen analyserer hvilken markedsadgang Norge og Chile har oppnådd og søker å forklare disse resultatene på bakgrunn av eksportstatenes handelspolitiske interesser og de institusjonelle rammene som er valgt for inngåelse av frihandelsavtaler. På dette grunnlaget drøfter artikkelen hvorvidt Norge kan konkurrere med Chile om de beste betingelsene for markedsadgang.

Artikkel 2) «Using a soft mode of governance to facilitate trade..» (Elvestad & Veggeland, 2010) analyserer hvordan handelspartnere kan bruke reguleringssamarbeid som instrument for å redusere ikke-tariffære handelshindringer. Artikkelen tar utgangspunkt i hvordan EU og Canada har utviklet en ikke-juridisk bindende form for handelspolitisk samarbeid («Soft Law») for å forenkle og fremme handelen seg imellom. Artikkelen analyserer betydningen av reguleringssamarbeidet og drøfter fordeler og ulemper ved å bruke denne typen tiltak til å forbedre markedsadgang i forhold til tradisjonelle handelsavtaler som bygger på juridisk bindende avtaler («hard law»).

I artikkel 3) «Restricting imports to the Russian food market..» (Elvestad & Nilssen, 2010) analyseres hvilket rasjonale som ligger bak importstatens etablering av handelshindringer og betydningen av dette for markedsadgang. Artikkelen analyserer handelsbegrensninger knyttet til import av norsk laks til det russiske markedet ut fra tre alternative interessebaserte forklaringer, henholdsvis mattrygghetshensyn, proteksjonisme og regulerings- og kontrollhensyn. Det gjøres også en analyse av produksjon og handel med sjømat med vekt på Russlands tilførselsavhengighet. Videre vurderes parallellitet mellom den norske laksesaken og andre lignende saker på det russiske markedet, og hvilke implikasjoner funnene kan ha i forhold til markedsadgang på sikt.

Artikkel 4) «Food Safety Measures in International Seafood Trade» (til publisering, 2014) analyserer eksportstatens muligheter til løse problemer og sikre markedsadgang i saker som omhandler mattrygghet i internasjonal handel. Norsk laks har vært utsatt for handelsrestriksjoner begrunnet med mattrygghetshensyn i det russiske og kinesiske markedet. Disse sakene gjøres til gjenstand for analyse med vekt på betydningen av eksportstatens kapasitet til å møte kravene importstaten stiller og betydningen av de handelsmessige avhengighetsrelasjonene mellom partene i forhold til markedsadgang.

2. Avhandlingens metodiske tilnærming

Dette kapitlet tar for seg avhandlingens metodiske tilnærming. Det gjøres nærmere rede for prosessen rundt avhandlingens avgrensning og posisjonering for faglige bidrag (2.1 og 2.2). Deretter følger en presentasjon av de ulike typer data som ligger til grunn, hvordan de er hentet inn og brukt i studiene (2.3). Til sist gis det noen avsluttende kommentarer om det valgte opplegget for undersøkelsen (2.4).

2.1 Metodisk tilnærming

Arbeidene i denne avhandlingen er basert på kvalitativ forskning i et fortolkende samfunnsvitenskapelig perspektiv. Fortolkende samfunnsvitenskap skal bidra med beskrivelse, forståelse og forklaringer på en slik måte at sosiale fenomeners meningsinnhold, og de strukturer og organiserende prosesser som ligger bak fenomenene avdekkes (Gioia & Pitre, 1990, s. 588). Avhandlingen er basert på kvalitative casestudier som kjennetegnes ved at ett eller noen få tilfeller av samfunnsmessige fenomener studeres i dybden (forskning med "liten N"). Casestudier kan sies å egne seg godt til å studere sosiale prosesser og mekanismer og dermed til å besvare spørsmål om hvordan og hvorfor noe skjer. Casestudier gir ikke grunnlag for statistisk generalisering slik som kvantitative studier hvor det generaliseres om sannsynlighet basert på statistisk representative undersøkelser (forskning med "stor N") (Andersen, 1997).

Valget mellom kvantitativ og kvalitativ metode er primært knyttet til hvorvidt forskeren er interessert i få svar på spørsmål relatert til et sosialt fenomens utbredelse (kvantitative egenskaper) eller dets karakter og innhold (kvalitative egenskaper) (Aase & Fossåskaret, 2007, s. 13). Bennett & Elman (2006, s. 457) peker på at kvalitative studier særlig er opptatt av mekanismene som forårsaker politiske utfall «causes-of-effects» mens kvantitative studier gjerne har vekt på «effects-of-causes» ...»inferring systematically how much of a cause contributes on average to an outcome within a given population». En kvantitativ studie av markedsadgang vil eksempelvis kunne søke å besvare hvilke former for handelshindringer som er mest utbredt, og testet sammenhengen mellom ulike typer variabler (type politisk regime, statenes størrelse, type vare det handels med, geografisk avstand til markedet etc.) og

forekomst av handelshindringer. Det er eksempelvis gjort kvantitative studier av hvorvidt autokratiske stater oftere innfører handelshindringer enn demokratiske stater og om stater med ventreorienterte regjeringer oftere innfører handelshindringer enn stater med høyreorienterte regjeringer (se: Milner, 2012, s. 729-730). Andre eksempler på kvantitative tilnæringer til handelspolitikk er survey-undersøkelser av ulike aktørers syn på åpenhet i internasjonal handel og faktorer som påvirker dette (se eksempelvis: Scheve & Slaughter, 2006).

Denne avhandlingen er rettet mot de kvalitative sidene ved markedsadgang og er en teoretisk fortolkende studie hvor teori primært anvendes til å strukturere, fortolke og forklare data. Formålet med teoribruken i denne typen studier er å fange inn hovedvariasjonen i det empiriske materialet og finne frem til begreper som trekker essensen ut av data (Andersen 1997:77, 78). Den sentrale utfordringen ligger i å finne teorier som på en god måte kan organisere data og gi en interessant tilnærming til feltet. Denne typen casestudier kan dog bidra til teoriutvikling på flere måter. I tilfeller hvor begrepene ikke synes dekkende eller dersom empirien ikke lar seg beskrive ved hjelp teorien kan svakheter bli synliggjort og peke mot teorirevisjon eller mot nydanning av begreper (Eckstein, 1975, s. 99). Faglige bidrag kan også innebære bruk av etablert teori på en ny måte, eller å bruke ny eller forbedret teori på kjente problemer (Langfeldt & Gulbrandsen, 1997). Studier som er innrettet mot å teste teori kan sies "å stå på skuldrene" og skje i forlengelsen av denne typen studier, fordi de teoretisk fortolkende studiene genererer data og kan yte selvstendige teoretiske bidrag som i neste omgang kan testes ut på et bredere empirisk materiale (Fermann, 2006).

2.2 Avgrensning og posisjonering av avhandlingen

Arbeidet med å definere problemstilling, og empirisk og teoretisk innretning på avhandlingen har hatt utgangspunkt i Norges Forskningsråds program "Marked og Samfunn" hvor doktorgraden ble finansiert. Mer spesifikt ble prosjektskissen rettet inn mot programmets handlingsplan "handelens institusjonelle rammebetingelser" og temaet "...markedsadgang med vekt på internasjonale og regionale handelsreguleringer og ikke-tariffære barrierer". Den kompetansemessige bakgrunnen for søknaden hadde sitt grunnlag i (NILFs³²) satsing på det man definerte som matvarehandelens institusjonelle rammebetingelser med FoU-kompetanse innen landbruk, næringsmiddelindustri, fiskeri og havbruk. I tillegg til relevante studier

³² Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, prosjekteier for doktorgradsprosjektet.

innenfor såkalte strategiske instituttprogram, hadde NILF også en rekke utredningsprosjekter med særlig vekt på ikke-tariffære handelstiltak. Undertegnede inngikk i et forskersteam knyttet til denne satsingen hvor det utover 2000-tallet ble publiserte en rekke forskningsrapporter forut for og parallelt med doktorgradsprosjektet. Både utredningsprosjektene og det finansierende programmet for doktorgraden i forskningsrådet hadde et anvendt siktemål. Prosjektskissen definerte blant annet som målsetting:

«å videreutvikle kunnskapen om hvordan ulike former for handelstiltak har betydning for markedsadgangen for sjømat, slik at næring og forvaltning bedre kan forholde seg til og håndtere det handelspolitiske verktøyet og dermed sikre bedre markedsadgang for norsk sjømatnæring».

Doktorgradsprosjektet hadde med andre ord utgangspunkt i sjømatnæringens behov for best mulig markedsadgang og dermed mest mulig frihandel. Valg av målsetting for prosjektet ville eksempelvis ha blitt definert annerledes, dersom utgangspunktet hadde vært norsk landbruksnæring hvor behovet for importvern er mest fremtredende. Prosjektet problematiserte ikke målet om best mulig markedsadgang (for eller imot frihandel), men tok utgangspunkt i behovet for å studere betingelsene som påvirker markedsadgangen - enten det var snakk om forhold som kunne begrense markedsadgang eller forhold som kunne bidra til styrket markedsadgang. En annen viktig målsetting i prosjektsøknaden var:

«å gi nye empiriske og teoretiske bidrag til studiet av internasjonal politisk økonomi (IPE) innenfor statsvitenskap, herunder analyser knyttet til institusjonell teori og forhandlingsteori».

I prosjektskissen var det gjort en kobling mot IPE-feltet hvor handelspolitikk er definert som et forskningsområde og mot institusjoners rolle i internasjonal politikk (jf. vekten på regulering i programutlysningen). Gjennom opptaksprosessen til Ph.D-utdanningen ble det foretatt en evaluering av prosjektskissen av Universitetet i Tromsø. En viktig tilbakemelding var at arbeidsomfanget burde reduseres, eksempelvis gjennom å kutte ned på antall handelspolitiske konflikter som skulle gjøres til gjenstand for analyse. I utgangspunktet var det lagt opp til analyse av en rekke formelle tvister i WTO som på bakgrunn av tilbakemeldingen fra UiT ble tatt ut av prosjektet. En viktig begrunnelse for dette var også å forhindre et for sterkt juridisk preg og for ensidig fokus på regelverk/WTO-avtaler og regelverksfortolkning/WTO-tvisters implikasjoner for markedsadgang. Med denne beslutningen ble studien også dreid bort fra forhandlingene om markedsadgang innenfor rammen av WTO/forhandling av nye globale handelsavtaler/regelverk og der igjennom

forhandlingsteori som analyseramme. Det var også naturlig ut fra endringer i feltet hvor utviklingen på det multilaterale nivået var i stillstand. Valget falt isteden ned på å vektlegge statene og deres markedsadgangs-problemer og virkemidlene for å forebygge og løse slike problemer på mellomstatlig nivå.

2.2.1 Validitet – kunnskapens overførbarhet

Arbeidet med å finne frem til et teoretisk ståsted for avhandlingen og etablere rammeverk for de ulike artiklene har vært en utfordrende prosess. Helt sentralt i alle casestudier er arbeidet med å definere hvilke empirisk og teoretiske univers man mener det eller de tilfellene man vil studere er et tilfelle av (Ragin, 1992). Hvor godt man gjør denne jobben får følger for studienes validitet. Validitet i kvalitative studier knyttes til kunnskapens overførbarhet heller enn generalisering som gir assosiasjoner til statistisk generalisering og kvantitative studier. Kvalitative studiers overførbarhet dreier seg om hvorvidt studien lykkes i å etablere beskrivelser, begreper, fortolkninger og forklaringer som er nyttig i andre sammenhenger og at resultatene kan overføres til beslektede fenomener (Johannessen, Tufte, & Kristoffersen, 2006, s. 200).

Potensialet for teoretiske bidrag vil avhenge av hvilket abstraksjonsnivå studiene opererer på. Det er med andre ord en fordel at man evner å abstrahere ut over den eller de case som studeres: "It is necessary to climb the ladder of abstraction" (Phillips, 1987, s. 28-29). Tabell 1 viser til fire ulike grader av abstraksjon, hvor det meste abstrakte nivået (nivå 1) vil være rent teoretiske studier hvor overordnede vitenskapsteoretiske, metodiske eller interdisiplinære spørsmål analyseres. Et eksempel kan være analyser av styrker og svakheter ved teoriretninger. Den laveste graden av abstraksjon (nivå 4) vil være rent empiriske studier. Nivå 3 vil være studier som bidrar med feltspesifikk teoretisering dvs. at gyldighetsområde for den analytiske innsikten som produseres er avgrenset til et felt, eksempelvis handelspolitikk eller ressursforvaltning. Nivå 2 angir et høyere abstraksjonsnivå hvor analysen bidrar innen en generell tematikk eksempelvis regulering/styring som fenomen.

De færreste studier innen statsvitenskap er rent teoretiske eller rent empiriske, men beveger seg mellom nivåene. Denne avhandlingen beveger seg på empirisk nivå (nivå 3) med omfattende empiriske bidrag og på substansielt nivå (nivå 4) relatert til teori fra IPE-feltet.

Avhandlingen opererer også på formålnivået (nivå 2) eksempelvis gjennom å analysere nye styringsformer («Soft Governance») som har relevans ut over det handelspolitiske feltet.

Tabell 1

Nivå	Teoretisering/Analytisk abstraksjonsnivå	Karakteristika
1	Metodologisk nivå	Analyse av overordnede vitenskapsteoretiske og metodiske problemstillinger, teoriretninger/paradigmer
2	Formalnivå	Generell disiplinær/tematisk analyse (for eksempel teorier om styring/regulering)
3	Substansielt nivå	Feltspesifikk analyse (for eksempel teorier om handelspolitikk)
4	Empirisk nivå	Analyse av en spesifikk kontekst (for eksempel handel med sjømat)

Kilde: Utarbeidet med utgangspunkt i (Glaser & Strauss, 1967:IV)

Avhandlingens første artikkel sammenligner Chiles og Norges handelspolitiske strategier i forhold til frihandelsavtaler. Chile og Norge er ikke valgt ut av teoretiske årsaker, men fordi disse statene er de to ledende og konkurrerende produsentene av atlantisk laks og var derfor et godt case. Den empiriske analysen er organisert gjennom sammenligning langs to analytiske kategorier, interesser og institusjoner. Funnene er primært på empirisk nivå, men problemstillingen og opplegget kan i prinsippet anvendes på alle andre staters handelspolitikk og bidrar således på substansielt nivå. Funnene knyttet til forholdet mellom staters interessestruktur og valg av institusjoner til å fremme handelspolitiske interesser gir grunnlag for nærmere undersøkelser i nye feltspesifikke analyser.

Avhandlingens andre artikkel analyserer Canada og EUs regulerings samarbeid. Valget av EU-Canada-samarbeidet som case er begrunnet i at dette samarbeidet er det fremste på å benytte nye «myke» virkemidler for å fremme markedsadgang. Artikkelen beveger seg både på empirisk, substansielt og formålnivå. Artikkelen gir innsikt i den spesifikke konteksten, men trekker ut hvilke mekanismer som er operative i denne typen handelspolitiske virkemiddel (substansielt nivå) og anvender begreper som knytter seg til generell governanceteori (formålnivå). Sistnevnte representerer anvendelse av teori på et nytt empirisk område, siden

denne typen institusjonell tilnærming ikke er vanlig innen det handelspolitiske feltet. I drøfting av funnene trekkes det også frem kritiske faktorer og grunnlag for utvikling av hypoteser som kan testes ut i nye studier.

Artikkel 3 går i dybden på ett case, nemlig Russlands handelsrestriksjoner mot norsk laks. Dette caset ble valgt fordi det representerer en langvarig og vanskelig utfordring for norske sjømateksportører, samtidig som en lang rekke andre stater også har lignende problemer i dette store og viktige matmarkedet. Innsikt i bakgrunnen for Russlands handelspolitikk er dermed først og fremst policyrelevant, men artikkelen er bygd opp gjennom en for form utprøving av hypoteser om årsaker på det empiriske materialet. Disse hypotesene er ikke teoritestende, men brukes som analyseramme basert på en kombinasjon av teoretiske antagelser (om årsaker til handelsrestriksjoner) og kontekstbetingede antagelser (typiske mekanismer i post-Sovjetisk politikk). Artikkelen operer således også på substansielt nivå. Ved å analysere en post-sovjetisk stat som case har studien ansatser til nyanseringer mht. proteksjonisme som årsak til handelsbegrensninger som er relatert til denne klassen av stater.

Institusjonelle kapasitet til å møte importstatenes krav til mattrygghet har blitt fremhevet som en kritisk faktor for markedsadgang. Det empiriske grunnlaget for påstanden er basert på en rekke studier av u-lands markedsadgangsproblemer. Avhandlingens fjerde artikkel søker å utfordre og nyansere en slik påstand gjennom å studere Norge som caseland, dvs. et i-land med presumtivt høy institusjonell kapasitet som likevel har problemer med markedsadgang. Artikkelen trekker veksler på teori om gjensidig avhengighet i handelsrelasjonene som en viktig dimensjon i analysen utover det dominerende institusjonelle (faglig/administrative) perspektivet på mattrygghet. Artikkelen opererer dermed primært på empirisk og substansielt nivå men med kobling mot teorier på formalnivå (kapasitet, gjensidig avhengighet).

Samlet gir de fire artiklene ny empirisk og teoretisk kunnskap om hvilke forhold som påvirker stater muligheter til å sikre og styrke markedsadgang for sine produkter i utenlandske markeder.

2.3 Datagrunnlag og bruk av data

2.3.1 Etablering av feltkunnskap. Deltagende observasjon

Etablering av kunnskap om feltet handelspolitikk har vært en viktig del av arbeidet, både i prosessen frem mot doktorgradsløpet og særlig i den første tiden etter at prosjektet var igangsatt. En god forståelse av hva markedsadgang handler om og innsikt i det omfattende internasjonale avtaleverket som finnes på området var sentralt i en rekke utredninger jeg var med på å utføre i forkant av- og parallelt med avhandlingsarbeidet på oppdrag fra Fiskeri- og kystdepartementet. Deltagelse i relevante internasjonale fora har også vært en viktig del av prosessen med å sette seg inn i feltet. I 2002 deltok jeg sammen med kollega og medforfatter Frode Veggeland i den norske delegasjonen til fiskekomiteen i Codex Alimentarius.(CCFFP – Committee on Fish and Fishery Products). Codex har som formål å harmonisere internasjonale matvarestandarder, og arbeidet med standarder på fisk – og fiskeprodukter skjer i CCFFP. Her deltar alle land som har interesser knyttet til handel med sjømat. Standardisering og harmonisering er viktige virkemidler for å unngå handelshindringer og manglende bruk/avvik fra standarder kan gjøres relevant i WTO-tvister. I 2005 deltok vi også i WTOs TBT-komite og besøkte WTOs sekretariat. Dette gav nyttig innsikt i hvordan det arbeides med tekniske handelstiltak/handelshindringer i WTO og vi fikk blant annet overvære behandlingen av fiskerelaterte saker (opprinnelsesmerking fisk/sjømat, fiskehode-saken, ørret-saken og sardin-saken). Under møtene i Codex og TBT-komiteen deltok vi som en del av den norske delegasjonen. I direkte kontakt med aktører opplyste vi var forskere som deltok som observatører. Dette fremgikk også av deltakerlister. Det ble med andre ord gjort klart hvilken posisjon og rolle vi hadde i forhold til aktørene i feltet (Fangen, 2004, s. 155-157). I 2005 besøkte vi Norges delegasjon til WTO og EFTA-sekretariatet i Genève, hvilket gav svært nyttig bakgrunnskunnskap om hvordan norske myndigheter/EFTA-statene arbeider med markedsadgang både på multilateralt og regionalt nivå.

Erfaringene fra utredningsarbeidet som nevnt innledningsvis og deltakelse i flere relevante internasjonale organisasjoner/representasjoner har gitt god innsikt i de overordnede rammene for regulering av markedsadgang. Det har også gitt gode forutsetninger for å vurdere i hvilken grad og hvordan disse rammene har betydning for de forholdene som ble studert i avhandlingen. Felterfaringen gav også tilgang på nøkkelinformanter som har vært verdifulle for avhandlingsarbeidet, hvilket utdypes nærmere under.

2.3.2 Vekselbruk av intervjuer, statistikk og dokumenter

Intervjudata har vært en viktig datakilde i de ulike studiene, men intervjuene er brukt på ulike måter i forskningsprosessen. De fleste intervjuene har vært innledende intervju som en del av arbeidet med å kartlegge og forstå de aktuelle saksområdene, mens noen intervju har kommet senere i prosessen og hatt mer preg av å validere kunnskap innhentet gjennom tidlig-fase intervjuer eller dokumentstudier. Det er i noen tilfeller også vært gjennomført flere intervjuer med de samme informantene, men da gjerne som kortere samtaler hvor formålet har vært å få oppdateringer på utviklingen i de ulike sakene som ble studert.

En prosedyre for å få på plass intervjuer har vært å sende forespørsler pr. epost hvor prosjektet kort ble presentert med vekt på problemstilling og aktuelle tema for et intervju. Arbeidet med å finne de riktige informantene og få på plass avtaler om intervju har til tider vært krevende. Eksempelvis ble EU-kommisjonens hjemmesider saumfart for å finne rette vedkommende som faktisk håndterte de aktuelle saksområdene til daglig. I visse tilfeller ble feil person kontaktet eller personen som ble kontaktet oppgav andre personer som de mente var mer «skikket» til å svare på spørsmålene eller andre personer de mente burde intervjues i tillegg. Det ble derfor etablert en praksis om å alltid spørre intervjuobjektene om tips til andre aktuelle informanter. Denne teknikken kalles ofte snøballmetoden og innebærer at man aktivt bruker sosiale nettverk til å identifisere flere relevante «informasjonsrike» informanter (Giles & Handcock, 2010; Repstad, 2007). I forhold til Norges handelspolitikk har særlig Fiskeri- og kystdepartementet med underliggende etater vært viktig, samtidig som det er gjort intervjuer med den norske delegasjonen i Genève og EFTA-sekretariatet. Selv om næringens rolle ikke stått i sentrum i studiene har informasjon fra denne typen kilder blitt brukt til utdyping og validering av informasjon fra andre kilder.

I forhold til andre stater har landenes delegasjoner primært blitt brukt istedenfor hjemmeadministrasjonen. Dette var fordelaktig i den forstand at det gjorde det praktisk mulig å dekke flere staters politikk på en effektiv måte og holde kostnadene innenfor tilgjengelige rammer. Det viste seg også at disse informantene typisk hadde svært god oversikt og innsikt i de aktuelle handelspolitiske sakene. Eksempelvis ble det ikke foretatt noen intervjureise til Chile, men Chiles delegasjon til Genève ble kontaktet og det ble gjort intervju av personell med forhandlingsansvar for Chiles handelsavtaler. I forhold til Canada ble det gjort intervju med

delegasjonen i Genève i kombinasjon med telefonintervju med Canadas EU-delegasjon og representanter for hjemme-myndighetene.

Det har vært en avveining om hvor detaljert informasjon informantene skulle få på forhånd. På den ene siden har det vært viktig å gi nok informasjon slik at det ikke ble vanskelig for informantene å forstå hva slags informasjon som faktisk ble etterspurt. På den annen side ville for detaljerte spørsmål pr. e-post kunne virke for «plums på» eller avskrekkende uten en mer omfattende forklaring av sammenhengen. I noen av tilfellene har mottaker av forespørselen bedt om mer detaljerte spørsmål på forhånd eller utdyping i forhold til hvem oppdragsgiver for forskningen var og hvordan informasjonen skulle brukes, før de ville si ja til et intervju.

Vedlegg 2 gir et eksempel på den type intervjuguide som har blitt brukt til å gjennomføre intervjuene, dvs. såkalt semi-strukturerte intervjuguider/intervju (Bryman, 2004). I de fleste intervjuene var bare tema/problemstilling kjent på forhånd for informanten og intervjuguiden ble brukt som en oversikt og huskeliste over de ulike deltemaene som jeg/vi ønsket at informanten helst skulle komme inn på. Det ble lagt vekt på å ikke styre samtalen for mye utover temaindikasjoner og bruke spørsmålene som var laget på forhånd mer som «oppstartere» dersom samtalen gikk litt i stå. Eksempelvis ble det spurt åpent om hva vedkommende mente om erfarte resultater/effekter av regulerings samarbeid, mens det i intervjuguiden var oppramset mulige effekter basert på teori. Disse ble nevnt som eksempler på effekter for å indikere hva som mentes med effekter, men uten å legge for sterke føringer på informanten. I noen tilfeller kom det opp interessante forhold i et intervju som intervjuguiden ikke var «forberedt på», men som da ble viktig å følge opp i samtalen og i påfølgende intervju. Tilnærmingen har med andre ord vært å ramme inn intervjuet med et hovedtema med noen gitte undertema samtidig som det har vært åpning for å fange inn nye undertema som informantene brakte opp i løpet av intervjuene (Rubin & Rubin, 2005).

I forhold til de to artiklene i avhandlingen som fokuserer på tiltak for å forbedre markedsadgang, var selve temaet mindre sensitivt og det kan synes som om informantene gjerne ville snakke om erfaringene og «vise fram» egen politikk. Det var også mulig å få utfyllende svar på spørsmål om evt. svakheter og forbedringspotensial i forhold til de aktuelle virkemidlene det ble spurt om. I forhold til de to artiklene som omhandler handelspolitiske problemer/konflikt har mulighetene for intervju vært mer begrenset, siden det var snakk om ikke-vestlige stater hvor Norge var involvert i pågående handelskonflikter. I forhold til russisk handelspolitikk hadde medforfatter Frode Nilssen tidligere vært fiskeriråd ved den norske

ambassaden i Moskva. Hans «innsider-innsikt» var uvurderlig i forhold til analysen av russisk politikk, samtidig var vi bevisst og åpen i forhold til at en av artikkelforfatterne faktisk hadde deltatt i arbeidet med å håndtere saken fra norsk side. Det var med andre ord fare for å fremstå som part i saken/representant for motparten. Det kan være vanskelig å få aksept i feltet for endring i sosial posisjon (Repstad, 2007, s. 48), slik som i dette tilfellet fra myndighetsrepresentant til forsker. På denne bakgrunn ble intervjumaterialet «skjevt» fordi det meste av informasjonen kom fra den norske parten hvor det var enkelt å få aktørene i tale og det ble gitt tilgang på møtereferater etc. I forhold til russisk politikk ble dette i alle fall delvis kompensert for gjennom bruk av offisielle skriftlige kilder og intervju med representanter for andre stater som hadde vært involvert i lignende saker. På denne måten kunne det norske perspektivet også holdes opp mot andre staters forståelse og den offisielle russiske versjonen. I forhold til empiri i Kina-saken ble også de norske kildene sentrale, mens ulike offentlige tilgjengelige kilder og handelsstatistikk fungerte som viktige komplementære kilder. Det er imidlertid grunn til å anta at det uansett (hvem forskeren var) ville vært utfordrende å få gode intervjudata i denne typen pågående saker i stater hvor det generelt er lavere grad av åpenhet og svake tradisjoner for samfunnsforskning.

Intervjuene har blitt dokumentert gjennom å lage intervjunotater i etterkant. I ett tilfelle ble intervjuet tatt opp på bånd og transkribert av sekretær som behersket engelsk. I transkripsjonen hadde vedkommende indikert med spørsmålsteget i margen over åtti ganger gjennom et tvisiders dokument. Undertegnede eget intervjunotat fra samme intervju var på 3 sider strukturert med to overskrifter (oppgaver/organisering av regulerings samarbeidet og erfaringer/resultater). Transkripsjonen ble sjekket for detaljer, men fordi vedkommende som hadde gjort transkriberingen ofte ikke hadde skjønt hva som ble sagt ble verdien av transkriberingen mer begrenset. Totalt sett var imidlertid informasjonen som ble gitt godt dokumentert og det var mulig å hente ut sitater med større presisjon fordi det var gjort lydopptak enn kun basert på intervjunotatet. Denne erfaringen viste hvor spesialisert kunnskap det er snakk om, og at en «utenforstående» ikke uten videre vil forstå betydningen av forkortelser informantene bruker eller rett og slett ikke vil skjønne innhold og sammenhengen i det informanten formidler. Det er med andre ord av stor betydning at intervjueren og den eller de som skriver ut intervjuet kjenner referanserammen godt og behersker vokabularet (Erlandson, L, Skipper, & Allen, 1993) for å sikre høy reliabilitet. Informantutsagn er sitert for å illustrere poenger (artikkel 2), men ellers er intervjumaterialet i liten grad brukt direkte i artiklene. Dette kan gi inntrykk av «aktørløshet» i større grad enn

hva som faktisk er tilfellet og transparensen i forhold til primærdata begrenses. Dette valget er dog knyttet til at de fleste intervjuene er gjort med forsikring om at informanten ikke skulle siteres. Det kan også forsvares i den forstand at poenget heller ikke ha vært å fremheve hva informanten personlig mente, men å få frem hva som var den enkelte stats faktiske politikk i forhold til det aktuelle spørsmålet.

Bruk av ulike typer dokumenter/tekst som kilder, herunder tekstliggjort intervjumaterialet, er selve ryggraden i alle studiene i avhandlingen. Hovedpunkter i kildevurderingen har vært å avgjøre hva slags type tekst/informasjon det er snakk om, hvem som er opphavet, til hvilket formål og sammenheng informasjonen/teksten har fremkommet m.v., for å kunne avgjøre informasjonens kvalitet og troverdighet. Et sentralt moment i så måte har vært å skaffe til veie et stort omfang av komplementære kilder som kunne holdes opp mot hverandre. Det har i stor grad innebåret «vekselbruk» og sammenstilling av data fra ulike kilder som data fra intervjuer, ulike typer dokumenter og handelsstatistikk. Triagulering av data kan bidra til å sikre høy troverdighet (plausibility/trustworthiness) i kvalitativ datanalyse (Lincoln & Guba, 1985). Dokumentene som har vært brukt i de ulike studiene inkluderer inngåtte avtaler (frihandelsavtaler, MoUer, andre typer avtaler mellom handelspartnere), pressemeldinger fra ulike myndigheter, brev og møterefater/protokoller, avis- og nettartikler, rapporter og andre relevante studier. I tillegg har avhandlingen benyttet og bearbeidet handelsstatistikk fra Eksportutvalget for fisk/Norges sjømatråd, statistikk fra Statistisk sentralbyrå, statistikk fra FN/FAO og fra amerikanske myndigheter/U.S. State Departement of Agriculture, Foreign Agricultural Service (USDA/FAS). Statistikken har i hovedsak blitt brukt til å gi et bilde av faktisk handelsutvikling i relasjon til de ulike handelspolitiske forholdene som behandles i artiklene.

Reliabilitet er knyttet til om datagrunnlaget er pålitelig og at det klart fremgår hva som er data og hva som er forskerens vurderinger (Seale, 1999). Artiklene har hatt en egen del hvor empirien presenteres og en påfølgende analyse og drøftingsdel. I den «rene» empiridelen er det lagt vekt på repliserbarhet, dvs. at andre forskere vil kunne finne det samme om undersøkelsen ble gjentatt under de samme betingelsene. I forhold til analysen er argumentasjonens soliditet avgjørende, dvs. at de konklusjoner som trekkes er godt forankret i datagrunnlaget. Dette betegnes som undersøkelsenes interne validitet, dvs. hvorvidt det er gitt kvalifiserte begrunnelser for undersøkelsenes konklusjoner, herunder at alternative

perspektiver er prøvd ut på materialet og funnet mindre relevante (Thagaard, 2009, s. 201-202). I analysen av kildene har det vært viktig å finne frem til mønster i data så vel som å vise frem eventuell motstrid eller paradokser ved å identifisere forskjeller mellom hva aktørene sa/skrev at de gjorde og det som skjedde i praksis. Eksempelvis ble artikkel 3 bygd opp ved å sette frem tre alternative forklaringer som kunne anses som plausible både ut fra teori og ut fra eksisterende perspektiver i feltet. Intervjumaterialet ble ikke direkte sitert til, men ble primært brukt som veiledning til å velge en slik struktur på stoffet. I tillegg ble viktige forhold som hadde kommet frem i intervjusammenheng funnet frem til i åpne skriftlige kilder for å øke transparensen og sikre andre tilgang på de samme kildene. Økt transparens kan være et godt redskap for å styrke datas pålitelighet/reliabilitet og at grunnlaget for tolkningene av data er gyldig/valid (Silverman, 2006). Eksempelvis hadde informanter gjort oppmerksom på tilsvarende saker med andre matvarer enn laks, hvor det ble funnet frem til studier og rapporter som kunne dokumentere dette. Handelsstatistikk ble så brukt til å vise faktisk handelsutvikling og drøfte hvorvidt/hvordan dette støttet opp om de tre ulike former for rasjonale/forklaringer som var satt opp eller ikke. Avslutningsvis ble det så trukket konklusjoner basert på hva som stod igjen som den mest plausible forklaringen på importstatens politikk.

2.3.3 Avsluttende kommentarer

En avhandling kan ses på som et akademisk svennebrev. Prosessen frem mot målet er preget av prøving og feiling og refleksjoner omkring de erfaringen man gjør seg underveis. Ved veis ende kan man spørre seg om prosjektet kunne vært løst annerledes og bedre. Et sentralt element i så måte er valget mellom et induktivt/empirisk eller teoretisk/deduktivt utgangspunkt for avhandlingen og hvor bredt eller smalt anslag man skal legge til grunn ved utforming av problemstillingen. Det kan være en motsetning mellom policymessig relevans og faglig betydning (Langfeldt & Gulbrandsen, 1997). Med et policy-nært utgangspunkt har valget av teoretisk ramme og case vært forankret i aktuelle problemer. Den teoretiske rammen er satt sammen for å kunne håndtere bredden i tema dvs. både problemer og løsninger knyttet til markedsadgang. Avhandlingens ambisjon om høy policyrelevans gjorde det naturlig å studere ulike typer aktuelle utfordringer/problemer med markedsadgang, mens vektlegging av instrumentene for å forbedre markedsadgang kanskje kunne gitt et en klarere teoretisk

orientering av avhandlingen. Særlig arbeidet med artikkel 2 dvs. problemstillinger knyttet til såkalt «soft governance» viste seg å være det mest faglig interessante sporet. Samtidig er kanskje denne artikkelen det arbeidet som er minst knyttet til det som vanligvis oppfattes som «handelspolitikk» og trolig langt unna det som oppfattes som relevant sett fra sjømatnæringens perspektiv. Denne typen refleksjoner er et resultat av prosessen som avhandlingsarbeidet har vært og således «etterpåkløkskap» som det åpenbart var vanskelig å ha ved prosjektets start. Den tilnærmingen som ble valgt har dog balansert policyrelevans med forhold som er analytisk interessante, og en klarere og utvidet forståelse av hva feltet handelspolitikk og markedsadgang kan innbefatte er kanskje det viktigste bidraget fra avhandlingen.

3. Bedre markedsadgang? Avhandlingens funn, implikasjoner for forskning og policyutforming

3.1 Innledning

Det overordnede forskningsspørsmålet avhandlingen har søkt å belyse hvilke muligheter stater har til å påvirke markedsadgang, med vekt på hvordan stater kan løse problemer, sikre og forbedre markedsadgang for sine eksportrettede næringer på bilateralt og regional nivå? I tråd med litteratur innen fagfeltet internasjonal politikk og sub-disiplinen internasjonal politisk økonomi har avhandlingen analysert i hvilken grad markedsadgang påvirkes av 1) staters interesser og kapasitet, 2) mellomstatlig samarbeid, og 3) makt- og avhengighetsforholdene statene imellom?

De to første artiklene tok for seg mulighetene til å forbedre markedsadgang gjennom samarbeid på bilateralt og regionalt nivå. Artikkel 1 sammenlignet Norges og Chiles frihandelsavtaler i forhold til tollpreferanser for laks, og analyserte årsakene til ulike resultater med vekt på statenes handelspolitiske interesser og valg av samarbeidsform for å bedre markedsadgang (3.2). Artikkel 2 analyserte hvilken betydning regulerings-samarbeid kan ha i forhold til å unngå og redusere ikke-tariffære handelshindringer. Regulerings-samarbeidet mellom EU og Canada ble brukt som illustrasjon på hvordan myke ikke-juridisk bindende samarbeidsformer kan bidra til bedre markedsadgang, samt mulige ulemper og begrensninger ved denne typen samarbeid (3.3).

De to siste artiklene tar for seg mulighetene for å løse problemer med markedsadgang på bilateralt nivå. Artikkel 3 gav en analyse av importstatens interesser knyttet til handelshindringer mot norsk laks på det russiske markedet, og betydningen dette har for markedsadgang. Den fjerde og siste artikkelen drøftet mulighetene for å løse markedsadgangsproblemer med vekt på eksportstatens rolle. Her ble betydningen av staters nasjonale kapasitet drøftet opp mot betydningen av markedsrett, basert på en analyse av de norske laksesakene på det russiske og kinesiske markedet (3.4). Nedenfor presenterer og drøfter hovedfunnene fra artiklene med forslag til videre forskning, etterfulgt av en vurdering av funnenes teoretiske og policymessige implikasjoner (3.5).

3.2 Frihandelsavtaler: Konkurransen om den beste markedsadgangen

3.2.1 Betydningen av interesser og institusjonelle rammer for samarbeid

Den første artikkelen i avhandlingen sammenligner Norges og Chiles frihandelsavtaler og resultatene av disse i form av tollpreferanser for laks. Ulikhetene mellom de to statenes markedsadgang ble analysert ut fra forskjeller i interesser og valg av institusjonelle rammer for samarbeid (Elvestad, 2009). Artikkelen konkluderer med at Chile har oppnådd bedre resultater mht. markedsadgang for laks sammenlignet med Norge, og at det trolig vil være vanskelig for Norge å «ta igjen» eller sikre bedre markedsadgang for laks enn Chile også på sikt.

3.2.2 Hovedfunn. Norge og Chile - Ulikt handlingsrom

Laks er norsk sjømatnærings viktigste eksportartikkel og Chile er Norges viktigste konkurrent på det globale laksemarkedet. Eksportører fra de to statene nyter imidlertid ikke godt av de samme tollmessige fordelene gjennom frihandelsavtaler. For å forklare dette analyserte artikkel 1 først ulikheter i de to statenes handelspolitiske interesser. En viktig forskjell er at Chile har offensive interesser uansett sektor, mens Norge har både offensive og defensive interesser. Chile har en åpen økonomi og handelsbarrierer er bygd ned til et minimum på tvers av sektorer, inkludert hele matvaresektoren som er svært eksportorientert. Norge har også en

åpen økonomi, med et klart unntak av landbruksnæringen som fortsatt er en beskyttet sektor. En annen defensiv interesse er knyttet til ønsket om å beholde størst mulig nasjonal kontroll med fiskeressursene.

Artikkelen viser hvordan staters interesseprofil legger føringer for hva stater er villige til å gi i forhandlinger og dermed hva de har mulighet til å oppnå i forhold til bedre markedsadgang, her i form av tollpreferanser for laks. Det faktum at Chile allerede har redusert/fjernet toll på en lang rekke produkter legger visse begrensninger, men dette kompenseres for ved at Chile kan gi andre fordeler i forhandlinger. Chile er åpen for å gi bedre markedsadgang til utvalgte handelspartnere over et bredt spekter av områder utover toll, slik som innen ikke-tariffære forhold, tjenester og investeringer. Eksempelvis har Chile åpnet for utenlands majoritetsseierskap i sin fiskeflåte gitt gjensidighet på dette området i handelsavtaler. Norge har også allerede i stor grad liberalisert industrisektoren inkludert sjømat og forhandlingsmuligheter begrenses av de defensive interessene. På landbrukssektoren har Norge hatt lite å gi og det har ikke vært aktuelt å bytte markedsadgang eksempelvis gjennom å gi fiskekvoter eller investeringsmuligheter i fiskeflåten.

Norge har også et mer begrenset handlingsrom sammenlignet med Chile knyttet til valg av samarbeidsform ved forhandlinger av frihandelsavtaler. I stedet for å forhandle sammen med langt mindre frihandelsorienterte nabostater har Chile valgt å forhandle alene. Dette har gitt muligheten til å «time» forhandlinger og skreddersy frihandelsavtaler etter egne behov og prioritering. Denne tilnærmingen har vært mulig siden Chile fremstår som en attraktiv partner, foregangsland og «døråpner» til handel i hele Latin-Amerika. Norge har som et lite land i utkanten av Europa valgt å forhandle frihandelsavtaler kollektivt gjennom EFTA. Dette har gitt noe klare fordeler, samtidig som denne tilnærmingen også begrenser Norges strategiske handlingsrom.

Norge ivaretar de defensive interessene innen rammen av EFTA, hvor Sveits og Norge har de samme defensive interessene i forhold til landbruk. På dette området forhandles det kun kollektivt om bearbeidede landbruksprodukter, mens råvarer/basisvarer forhandles i bilaterale protokoller hvor kun ikke-sensitive produkter inngår. En viktig fordel med en kollektiv strategi, slik som EFTA-statenes felles frihandelsavtaler, er at statene samlet sett har mer å tilby i forhandlinger om bedre markedsadgang. Gjennom EFTA-forhandlingene kan Norge dra fordeler av en forhandlingspakke som det ikke ville vært mulig å tilby alene. Det har også vært tradisjon for såkalt parallellitet med EUs frihandelsavtaler med tredjeland, dvs. at EFTA

forhandler frem frihandelsavtaler med de samme statene som EU for å unngå konkurranseulempet i forhold til næringslivet i EU. EFTA som handelsblokk har fått redusert sin betydning ettersom medlemsstater har gått over til å bli medlemmer i EU, og EFTA utgjør et relativt lite marked. Koblingen opp mot EUs frihandelsavtaler har imidlertid gjort EFTA mer interessant som forhandlingspartner, enten kompletterende i forhold til avtaler allerede etablert med EU eller som første tilnærming til bedre markedsadgang på det europeiske markedet.

På den annen side har parallellitetsprinsippet lagt noen viktige begrensninger på det strategiske handlingsrommet. Hvilke stater det skal forhandles om frihandel med og når, har vært styrt av EUs prioriteringer heller enn EFTA-statenes interesser. EFTA har i dag en omfattende portefølje av frihandelsavtaler i antall (26 avtaler som dekker 36 land pr. august 2013). Markedsadgang for sjømat er dekket i alle avtalene. Mange av avtalene har imidlertid en begrenset verdi for norsk sjømatnæring, siden en rekke av avtalestatene er marginale sjømatmarkeder. Chile har på sin side forsprang med hensyn til forhandlinger om frihandelsavtaler med flere viktige og voksende sjømatmarkeder sammenlignet med Norge/EFTA (som Chiles avtaler med India, Kina, Malaysia (avtaler trådt i kraft), Vietnam og Thailand (undertegnet, ikke trådt i kraft)).

3.2.3 Drøfting av funn, forslag til videre forskning. Artikkel 1

Norge har de senere årene vært pådriver for at EFTA i større grad skal kunne avvike fra parallellitetsprinsippet knyttet til EUs portefølje av frihandelsavtaler, nettopp for å sikre høyere relevans ut fra behovene til norsk næringsliv. En slik kursendring har funnet sted og EFTA har i større grad enn før satt egen agenda i forhold til frihandelsavtalene (avtale inngått med Sør-Korea, forhandlinger med India, og Russland, Hviterussland og Kasakhstan). Norge er likevel fortsatt (i motsetning til Chile som forhandler alene) bundet av prioriteringene EFTA gjør som et kollektivt og forhandlingskapasiteten bindes opp over tid i forhold til agendaen EFTA har satt. Dette kan begrense fleksibiliteten i forhold til å forfølge nye avtaler i tråd med egne interesser og prioriteringer. Et annet moment i den forbindelse er at Norge har hatt et prinsipielt standpunkt om å prioritere det multilaterale nivået fremfor det regionale, mens Chiles politikk er preget av pragmatisme i forhold til hvilket nivå som til enhver tid prioriteres for å nå ønskede resultater så raskt som mulig. En større grad av pragmatisme vil

kanskje også gjøre seg gjeldende i norsk handelspolitikk, som et resultat av at svak fremdrift i forhold til markedsadgang på multilateralt nivå?

Norges strategier i forhold til forhandlinger om markedsadgang synes å være en form for kompromiss-strategi hvor ulike interesser tilgodeses uten at det åpent/eksplisitt prioriteres mellom sektorene. På det multilaterale nivået har Norge kunnet forhandle om markedsadgang uten å måtte sette offensive sjømatinteresser opp mot defensive landbruksinteresser. Dette henger sammen med at fisk forhandles sammen med industrivarer i WTO, mens andre matvarer hører inn under landbruksforhandlingene. I 2005 ble det i teksten til ny ministererklæring lagt vekt på behovet for å se de ulike forhandlingsløpene i sammenheng. Her lå det en fare for at markedsadgang for sjømat kunne kobles mot markedsadgang på landbruksvarer, hvilket møtte sterke reaksjoner blant annet fra Bondelaget (Bondebladet, 2005). Fiskerinæringen har på sin side påpekt at Norge må være villig til å gi mer på landbruk for å få bedre markedsadgang for sjømat, blant annet i forhandlinger med EU (DN, 2002a, 2002b; Gaasland, 2008).

De fleste land har, som Norge, utfordringer med å ivareta en kompleks interesseprofil med en blanding av offensive og defensive interesser i forhandlinger om markedsadgang. En enhetlig interesseprofil med kun offensive interesser å ivareta, slik som Chiles, er heller unntaket (Aggarwal, Espach, & Tulchin, 2004). Tidligere studier har vist at landbrukssektoren har svært stor politiske innflytelse i forhold til sektorer som fiskeri (Dahl Jacobsen, 1965; Espeli, 1992) og miljø (Rosendal, 2012) i norsk politikk. Hvorvidt og hvordan ulike interesser eventuelt veies mot hverandre på nasjonalt nivå er interessant å studere nærmere. I den grad de to næringene blir satt opp mot hverandre, kan det se ut til at landbruket har større innflytelse enn sjømatnæringen. I den såkalte ostesaken gikk Senterpartiet seirende ut i en intern drakamp i regjeringen og det ble innført økt toll på importerte oster og kjøtt fra EU 1. januar 2013. Sjømatnæringen advarte på sin side advart mot konsekvensene av et slikt vedtak, med hensyn til faren for at EU på nytt innfører handelshindringer mot norsk laks og med tanke på forhandlingsklima i kommende fiskeriforhandlinger (Intrafish, 2012, 2013). EU-Parlamentet har reagert sterkt og oppfordret Norge om å gå tilbake på vedtakene (EU, 2013). Så langt er det ingen tegn til «retrett» fra norsk side, men tiden vil vise om en ny regjering vil føre en annen politikk på dette området.

Det vil også være relevant å gjenta en sammenligning av Norges og Chiles frihandelsavtaler frem i tid, evt. en studie som konsentrerer seg om EFTA/Norges frihandelsavtaler for å

dokumentere endringer i policy og policy-resultater i forhold til sjømat/laksenæringen. Interessante spørsmål i den forbindelse er hvilken rolle Norge har internt i EFTA og hvilken innflytelse Norge faktisk har knyttet til forhandlinger av frihandelsavtaler. Mer generelt er studier av det indre liv i regionale handelsblokker et felt som er lite studert, dette til tross for den sentrale rolle disse institusjonene spiller i handelspolitikken. Posisjonering og konkurranse mellom handelsblokker er også et interessant tema som artikkel 1 berører og som kan adresseres i videre studier.

3.3 Bedre markedsadgang gjennom reguleringsamarbeid

3.3.1 Nye problemer, nye (myke) løsninger. EU - Canada som eksempel

«Handel som krysser landegrensene må reguleres på tvers av landegrensene» (Slaughter, 2004). En slik erkjennelse har ført til etablering av nye former for samarbeid mellom handelspartnere for å hindre at ulike typer reguleringer virker negativt på handel. Avhandlingens artikkel 2 viser hvordan EU og Canada har tatt i bruk nye «myke» ikke-juridisk bindende virkemidler i handelspolitikken (Elvestad & Veggeland, 2010). Artikkel 2 fortar en drøfting av foreløpige resultater av samarbeidet mellom EU og Canada, og hvilke fordeler og ulemper bruk av «myke» virkemidler kan ha sett i forhold til samarbeid basert på tradisjonelle juridisk bindende avtaler. Artikkelenes hovedfunn er at myke former for handelspolitisk samarbeid har sin viktigste styrke i å forebygge handelshindringer og skape tillit mellom partene og deres respektive reguleringsystemer.

3.3.2 Hovedfunn: Muligheter for mer kompatible «handelsvennlige» reguleringer

Artikkel 2 peker på økt oppmerksomhet om konkrete utfordringer og styrkede bilaterale relasjoner som to viktige resultater av reguleringsamarbeidet mellom EU og Canada. Canada er en liten aktør i forhold til EU, og etablering av reguleringsamarbeidet gir en institusjonell ramme rundt relasjonene til EU som sikrer kontinuitet og systematikk i oppmerksomheten fra en stor og viktig handelspartner. Reguleringsamarbeidet anses å gi et løft til de bilaterale relasjonene gjennom å understreke betydningen av de økonomiske båndene mellom partene.

Det er etablert et felles strategisk «veikart» («Roadmap») som styrer innretningen på samarbeidet som skjer på flere arenaer på ulike nivå, inkludert mellom politikere, byråkrater og teknisk ekspertise på utvalgte felt. Den etablerte samarbeidsrammen bidrar til felles oppmerksomhet og prioritering av regulerings spørsmål. For å følge opp føringene som ligger i veikartet, kreves det at ulike deler av byråkratiet internt i den enkelte stat og transnasjonalt koordinerer sine aktiviteter. På denne måten oppstår det også nyttige institusjonelle koblinger. Sektorbyråkrater har en sentral rolle i samarbeidet fordi de har det operative ansvaret for reguleringsarbeid. Dette er personell som ikke er handelseksperter eller normalt deltar i handelspolitiske forhandlinger. Et viktig element i samarbeidsrammen er derfor at sektorpolitikk og handelspolitikk/utenrikspolitikk ses i sammenheng og at det gis påtrykk og støtte fra «bredde-departementer» og politisk nivå, noe som har gitt god fremdrift på det operative plan.

Økt institusjonell kapasitet som følge av transnasjonal læring er en tredje effekt som vellykket regulerings samarbeid kan gi. De viktigste tiltakene i regulerings samarbeidet mellom EU og Canada er prosedyrer knyttet til utveksling av informasjon, jevnlig konsultasjoner om reguleringsprosesser, og prosedyrer for utveksling av erfaring. Gjennom erfaringsutveksling har partene søkt å identifisere de beste løsningene («Best Practice») for å kunne forbedre regulerings praksis på tvers av landegrensene. Dette gjøres blant annet gjennom felles forskning, utredninger og evaluering, ved sammenligning av metodikk, utveksling av personell og felles gjennomføring av oppdrag slik som felles inspeksjoner. Gjennom de ulike variantene av erfaringsutveksling rapporterer partene at det er blitt lettere å forstå hverandres systemer og praksis, og i fellesskap komme frem til hvordan man kan utforme og iverksette mer «handelsvennlige» reguleringer.

I analysen fremheves tillitsskapende effekter av regulerings samarbeidet som en fjerde dimensjon. Gjennom åpenhet og involvering mellom aktørene på tvers av institusjonelle grenser blir systemer og praksis mer kompatible, samtidig som det utvikles større gjensidig aksept for at det kan være visse legitime forskjeller. Artikkelen peker på at regulerings samarbeidet mellom EU og Canada har gjort det mulig å håndtere handelsmessige utfordringer ved hjelp av nettverket som er etablert gjennom regulerings samarbeidet. Dette har fungert godt ved håndtering av problemstillinger som ikke har vært for konfliktfylte. Aktørene vet hvem de skal kontakte og de kjenner hverandre fra før og måten man jobber på, hvilket bidrar til enklere problemløsning. Et hovedfunn i artikkel 2 er imidlertid at vanskelige konflikter om markedsadgang må løses på andre arenaer. Den type problemhåndtering som

skjer innen rammen av et «mykt» reguleringsamarbeid skjer så å si i tråd med en annen type logikk enn i tradisjonelle handelspolitiske forhandlinger. Oppmerksomheten i et slikt samarbeid er ikke rettet mot konflikthåndtering eller forhandlinger per se, men mot å bygge tillit mellom partene over tid og arbeide forebyggende i forhold til ikke-tariffære handelshindringer.

3.3.3 Drøfting av funn, videre forskning. Artikkel 2

I perioden 1998-2002 inngikk EU en rekke juridisk bindende avtaler (hard law) om gjensidig godkjenning av kontrollsystemer på ulike sektorer (blant annet med Canada, Japan og USA). Det er i ettertid bruk mindre ressurser på å fornye disse avtalene til fordel for etablering av myke dialogbaserte samarbeid med viktige handelspartnere.³³ Det betyr likevel ikke at myke former for samarbeid erstatter tradisjonelle juridisk bindende avtaler. Soft law-avtaler er fleksible former for samarbeid som ofte vil operere i kombinasjon med juridisk bindende avtaler. På noen områder har partene allerede på plass juridisk bindende avtaler eller elementer av myke samarbeid går inn i formelle avtaler. Dette er også tilfellet i forhold til relasjonene mellom EU og Canada. Reguleringsamarbeidet står ikke alene, men kommer i tillegg til flere bindende avtaler (avtale om økonomisk samarbeid, MRA, veterinæravtale, tollsamarbeidsavtale m.v.) og ivaretar også behovet for kontakt og oppfølging av forhold knyttet til disse avtalene der det er naturlig. Det forhandles også om en frihandelsavtale hvor elementer fra reguleringsamarbeidet «juridifiseres» og tas inn som en del av avtalen. Studien gir et bidrag til å illustrere hvordan den handelspolitiske verktøykassen er blitt utvidet og hvordan tradisjonelle avtaler og moderne prosess- og dialogbaserte virkemidler kombineres. Gjennom en institusjonell ramme, slik som EU-Canadas reguleringsamarbeid, kan handelspartnere oppnå resultater av stor praktisk betydning i forhold til å redusere handelshindringer. Studien peker imidlertid på noe forhold som kan skape utfordringer eller utgjøre begrensninger i forhold til å lykkes med denne typen samarbeid.

³³ EU har etablert ikke-juridisk bindende reguleringsamarbeid («Regulatory Dialogue») med en rekke viktige handelspartnere i tillegg til Canada, slik som USA, Brasil/Mercosur, India, Japan, Kina og Russland. En revidert MRA er dog inngått med Australia i 2012 for å forenkle og avklare en rekke forhold i den opprinnelige avtalen.

Et viktig poeng er at politisk engasjement og ressurser til gjennomføring er viktige faktorer for å lykkes med regulerings samarbeidet. Politisk engasjement har ikke vært et problem i forhold til EU og Canada, men fortsatt sterkt engasjement over tid kan være krevende. I visse tilfeller har det vært vanskelig å få byråkratene til å følge opp i forhold til den overordnede strategiske rammen istedenfor egen intern agenda. Det har ikke vært tilført spesielle midler til de ulike sektormyndighetene, hvilket har skapt misnøye i deler av forvaltningsapparatet hvor det er stor ressursknapphet. Tilstrekkelig politisk engasjement koblet med ressurstilførsel nedover i systemet pekes på som kritiske faktorer for å sikre felles engasjement og fremdrift i samarbeidet.

Resultatene som er oppnådd har ikke kommet som revolusjonerende resultater over natten, men som mange små skritt med hensyn til å fjerne reguleringsmessige forskjeller. I tillegg er EU og Canadas regulerings systemer relativt like i utgangspunktet og det er snakk om parter som har et tilsvarende utviklingsnivå. De positive effektene av regulerings samarbeidet som artikkel 2 har pekt på, vil sannsynligvis være langt vanskeligere å oppnå mellom mer ulike handelspartnere. Dette kan være en interessant problemstilling å forfølge videre i en komparativ studie av ulike regulerings samarbeid, eksempelvis EU-Canada sammenlignet med EU-USA, EU-Russland, EU-Kina e.l.

Gjennom regulerings samarbeid kan aktørene bedre forstå styrker og svakheter med egne systemer, samtidig som man kan ta lærdom av andres erfaringer og sammen finne nye løsninger. Tilpasning av regulerings systemer mot viktige markedsstater vil være av interesse for eksportstaten, men dette kan være svært krevende dersom det er forskjeller mellom eksport- og importlandets regulerings systemer. I tilfeller hvor det er en sterkt asymmetrisk relasjon mellom partene, vil også mulighetene for gjensidig læring og tilpasning være mindre. Den sterkeste parten vil kunne tvinge igjennom at krav i tråd med egne systemer skal følges for evt. å innfri ønsker om markedsadgang. Funnene i avhandlingens artikkel 3 og 4, som presenteres nedenfor, understøtter også dette.

I forhold til videre forskning peker artikkelen på behovet for å se nærmere på hvordan myke og harde virkemidler kombineres og hvordan de påvirker hverandre. Dette har støtte i nyere litteratur på feltet hvor en viktig problemstilling knytter seg til hvorvidt harde og myke virkemidler positivt forsterker hverandre eller om de kan påvirke hverandre negativt i forhold til måloppnåelse (Pauwely, Wessel, & Wouters, 2012).

3.4 Handelshindringer og håndtering av problemer med markedsadgang

3.4.1 Handelspolitiske interesser, betydningen av rasjonale bak handelstiltak

Hvilke interesser ligger til grunn for handelstiltak og hva har disse drivkreftene å si for mulighetene til å sikre og forbedre markedsadgang? Nedenfor presenteres hovedfunnene fra artikkel 3 som analyserer problemene norsk laksenæring har opplevd med hensyn adgang til det russiske markedet siden 2006 (Elvestad & Nilssen, 2010). Denne saken representerer fortsatt et problem for norsk sjømatnæring og for mange andre staters næringsliv i dette markedet.

For det første bidrar funnen i artikkel Artikkel 3 til å nyansere rasjonale bak importstatens innføring av handelshindringer og hva som kan forstås som proteksjonisme. Standard forståelse av begrepet proteksjonisme er knyttet til innføring av tiltak som er ment å skulle beskytte egen industri mot konkurranse gjennom å redusere import. Russland har som offisiell politikk at føderasjonen skal være selvforsynt, og det vises stadig til behovet for å erstatte importerte matvarer med egenprodusert mat. Dette har ledet til en «standard-fortolkning» av de russiske importrestriksjonene som proteksjonistisk motivert. Et viktig funn i artikkel 3, som også dokumenteres i artikkel 4, er at volumene av laks fra Norge ikke er redusert men har fortsatt å øke. Dette til tross for det nye strenge importregimet og stadige utestengelser av enkeltsekskaper fra det russiske markedet.³⁴ Artikkel 3 viste at det også har vært vekst for andre matvarer underlagt det samme regimet (sjømat fra Vietnam, fjørfe fra USA ble brukt som eksempler) og for matvareimporten til Russland generelt. I analysen ble det også sannsynliggjort at tiltakene heller ikke var ment å skulle redusere importen.

Hovedkonklusjonen fra artikkel 3 er at ønsket om å regulere de økonomiske transaksjonene involvert i matvarehandel er bakgrunnen for innføringen av et nytt og strengere regime for import av matvarer til det russiske markedet. Dette har sammenheng med problemene som preget den tidlige post-sovjetiske fasen. Sovjetunionens fall førte med seg et styringsvakuum hvor store økonomiske verdier ble unndratt offentlig kontroll. Et viktig formål med reformen av de føderale styringsstrukturene i 2004 var nettopp å ta tilbake sterk offentlig styring av sentrale samfunnssektorer. Det russiske mattilsynet, Rosselkhoznadzor, var ett av mange nye tilsyn som ble etablert med dette formålet. Problemene norske lakseeksportører har erfart må

³⁴Artikkel 1 ble publisert med 2008-tall, og eksportvolumet er nå doblet fra ca. 60 tusen tonn i 2008 til ca. 130 tusen tonn i 2012. Kilde: SSB, Utenrikshandel 2012.

forstås i lys av dette. Analysen i artikkel 3 viste hvordan det russiske mattilsynet også har lyktes med å etablere et system som sikrer full kontroll med matvarehandelen, dvs. hvilke utenlandske selskaper som får eksportere og hvilke russiske selskaper som får importerte matvarer herunder laks fra Norge. Dette har ført til et oligopol-lignende system med tette koblinger mellom forvaltningen og en håndfull næringsaktører som gir sterke insentiver til å opprettholde det nye importregimet.

Nylig har det russiske konkurransetilsynet slått fast at Rosselkhozadzor har brutt russisk konkurranselovgivning gjennom å drive kartellvirksomhet ved import av norsk laks, ved import av pangasius fra Vietnam og ved handel med pollock. (FAS, 2013a, 2013b). Det er imidlertid uklart hvilke praktiske implikasjoner dette kan få for tilsynets praksis og for markedsadgang. Trolig vil man ikke se vesentlige endringer, siden konkurransetilsynet har begrensede sanksjonsmuligheter. Artikkel 3 konkluderte med at man trolig heller ikke kan vente seg store endringer som følge av internasjonale forpliktelser. Etter at Russland ble WTO-medlem i 2012 har man så langt ikke sett noen tegn til at det etablerte kontrollregimet er i endring. Dette vil trolig heller ikke skje med mindre Russlands bruk av mattrygghetstiltak for å styre handel utfordres i en eventuell WTO-tvist. Dette kommer vi tilbake til under.

3.4.2 Krav til markedsadgang: Kapasitet til å tilfredsstille, makt til å påvirke?

Avhandlingens artikkel 4 tok også for seg mattrygghet som handelshindring i internasjonal sjømathandel, men med vekt på hvilke faktorer som påvirker eksportstatens evne til å håndtere denne typen problemer (Elvestad, 2014). Lignende studier har analysert problemene til utviklingsland med hensyn til markedsadgang i vestlige markeder. Disse studiene har vektlagt manglende kapasitet i eksportstaten som den avgjørende faktor for problemer med markedsadgang. Artikkel 4 viser hvordan et utviklet land opplever tilsvarende problemer, til tross for presumptivt høy kapasitet til å ivareta krav til mattrygghet.

Gjennom analyse av problemene norsk laksenæring har erfart på det russiske og det kinesiske markedet gir artikkel 4 innsikt i hvor komplisert og krevende denne typen problemer kan være å håndtere for eksportstaten. Analysen illustrerer hvordan eksportstaten må inngå i forhandlinger om faktagrunnlag og løsninger, selv om mattrygghetstiltakene iverksatt av importstaten anses som uberettiget av eksportstaten.

Avhandlingens artikkel 4 konkluderer med at Norge, i tråd med forventningene, har vært kapabel til å tilpasse seg importstatenes krav i motsetning til mange u-land med tilsvarende utfordringer. Stor innsats for å imøtegå kritikk har vært nødvendig, samtidig har eksportstaten måttet tilpasse seg og endre eget regulerings- og kontrollsystem for å sikre markedsadgang. Spesielle opplegg for eksporten til Russland og Kina har vært iverksatt, hvilket illustrerer nødvendigheten av å kunne «skreddersy» ulike løsninger til de ulike markedene. Dette var et behov som norske myndigheter trolig undervurderte betydningen av, i alle fall innledningsvis. Det norske mattrygghetsystemet er nemlig tilpasset strenge EU-krav og er et moderne system basert på risikovurderinger og en kombinasjon av offentlige og private tiltak. Dette har likevel ikke sikret automatisk aksept i andre markeder. Institusjonelle forskjeller og manglende tillit har vært sentrale tema i forhold til problemene i både det russiske og kinesiske markedet. De russiske og det kinesiske systemene er basert på andre tradisjoner enn det europeiske, eksempelvis er disse systemene innrettet mot offentlig kontroll av sluttproduktet heller enn kontroll under produksjonsprosessen.

Analysene i artikkel 3 og 4 bekrefter tidligere studier med hensyn til betydningen av nasjonal kapasitet for å håndtere problemer og sikre markedsadgang. I tillegg har analysene nyansert bildet ved å vise hvordan graden av kompatibilitet mellom staters reguleringsystemer kan ha betydning for markedsadgang. Samtidig illustrerer studiene at en ren «teknisk-administrativ» tilnærming til analyse av denne typen tiltak vil være for snever. Et viktig poeng er at mattrygghets spørsmål kan politiseres og at markedsadgang kan påvirkes av de handelsmessige avhengighetsrelasjonene mellom partene. En hovedkonklusjon fra avhandlingens artikkel 4 er at høy kapasitet har vært avgjørende for at Norge kunne tilpasse seg nye og strengere krav, men at dette ikke har vært nok til å kunne påvirke betingelsene for markedsadgang.

For å sikre markedsadgang har Norge vært nødt til å akseptert omfattende russiske inspeksjoner av norske virksomheter, samt å utføre kontroll av norske bedrifter etter russisk regelverk. Den endelige godkjenning av virksomheter er likevel forbeholdt russiske myndigheter å foreta. På det kinesiske markedet var Norge i stand til å rydde av veien problemer rundt ulik praksis på mattrygghetsområdet gjennom innføring en egen «Kina-kontroll». Etter brudd i de diplomatiske relasjonene mellom Norge og Kina, hadde de teknisk-administrative løsningene som var etablert ingen praktisk verdi.

Norges begrensede muligheter til å påvirke betingelsene for markedsadgang forklares med asymmetriske avhengighetsforhold i Norges disfavør. Norsk laksenæring har både stor (kortsiktig) sensitivitet og (langsiktig) sårbarhet i forhold til det russiske markedet. Norsk laksenæring har også blitt mer avhengig av det russiske markedet i perioden som problemene med markedsadgang har pågått. I det kinesiske markedet har norsk laksenæring lav avsetningssensitivitet (kort sikt), mens avsetningssårbarheten er høyere (lang sikt). Eksportvolumene til det kinesiske markedet har frem til nå vært små og på kort sikt har tap av markedsadgang ikke alvorlige følger for næringen totalt sett. Det store potensialet for vekst i dette markedet gjør at tapene på sikt kan være store ved langvarig utestengelse.³⁵ Norske myndigheter har derfor lagt seg på en ydmyk linje hvor ressursene er satt inn på å etterkomme kravene som stilles.

På det russiske markedet er tilførselssensitivitet i forhold til norsk laks høy, siden det vil være vanskelig å erstatte tap av norsk laks på kort sikt. På den annen side er norsk laks et lite produkt på det russiske sjømatmarkedet og tilførselssårbarheten er lav, siden det kan være mulig å erstatte norsk laks med annen laksefisk og andre substitutter over tid. I det kinesiske markedet er både tilførselssensitiviteten- og sårbarheten lav, siden norsk laks allerede er i ferd med å erstattes av laks fra andre leverandørland. Den overordnede konklusjonen er dermed at importstatene har hatt makt til å diktere kravene og styre markedsadgangen.

3.4.3 Drøfting av funn, videre forskning. Artikkel 3 og 4

Avhandlingens artikkel 3 har gått i dybden på problemene med markedsadgang i ett enkelt marked og vektlagt interne forhold i analysen. Studien peker imidlertid på behovet for å se ulike saker i sammenheng og analysere hvordan reguleringen av handelen med matvarer kan brukes som virkemiddel for å ivareta overordnede interesser på den internasjonale arena. Artikkel 3 konkluderte med at importregimet etablert av det russiske mattilsynet utvilsomt kan brukes til å begrense import, selv det så langt ikke er det generelle bildet. Et viktig unntak er georgisk vin og mineralvann som har vært helt utstengt fra det russiske markedet begrunnet med mattrygghetshensyn fra 2006 til åpning for import høsten 2013. Tiltakene mot georgiske produkter har blitt ansett som en handelsembargo iverksatt som reaksjon på Georgias «anti-

³⁵ Dette vil dog avhenge av utviklingen i næringens avsetningsbehov (fremtidig volumvekst) og avsetningsmulighetene i andre markeder (markedsadgang i andre store markeder).

russiske politikk» (RFE, 2013a, 2013b). Det hevdes at Russland har hatt en tendens til å bruke handelstiltak som verktøy for å tøyne tidligere sovjetrepublikker- og østblokkland, hvilket kan være en interessant problemstilling å forfølge videre (Dyker A., 2002; Wegren, 2009).

Konklusjonene fra avhandlingens artikkel 4 viser at analyser av avhengighetsrelasjonene mellom partene kan gi et fruktbart inntak til å analysere spørsmål om påvirkningsmuligheter i forhold til markedsadgang. I hvilken grad den aktuelle importstaten er avhengig av handelen og i hvilken grad næringslivet i eksportstaten er avhengig av markedsadgang i det enkelte marked er et nyttig startpunkt for analyse. Et annet element er konkurransesituasjonen både i forhold til konkurranse med importstatens produkter og i forhold til andre tilbydere som evt. kan erstatte tilførselen på det aktuelle markedet. Asymmetriske avhengighetsrelasjoner kan imidlertid i seg selv ikke forklare politiske utfall. I tråd med Keohane og Nye (2012) må en analyse også si noe om hvordan avhengighetsrelasjonene faktisk spiller seg ut mellom partene og får følger for politiske utfall i konkrete saker, slik som vist i artikkel 4. Basert på funnene kan man imidlertid anse mulighetene til å sikre og forbedre markedsadgang å være svakest i situasjoner hvor det er sterkt asymmetriske avhengighetsrelasjoner i eksportstatens disfavør. I situasjoner hvor relasjonene er mer balansert vil mulighetene for å kunne påvirke markedsadgang være større.

Funnene aktualiserer også forholdet mellom sektormakt og de overordnede maktrelasjonene i internasjonal politikk. Norge har en småstats-ulempe særlig i tilspissede situasjoner hvor det må forhandles mot store stater som Russland og Kina. Dette er særlig tydelig i tilfellet med Kina hvor overordnede utenrikspolitiske forhold har rammet sjømathandelen. Her er Norge henvist til å avvente velvilje fra kinesisk side for å komme videre, både med hensyn til markedsadgang for laks og øvrige bilaterale forhold. Til tross for at Norge er verdens nest største leverandør av sjømat på verdensmarkedet, fremstår ikke Norge heller ikke som noen sjømatstormakt i disse sakene. Studiene peker derimot på behovet for å nyansere et slikt bilde med hvordan sektormakten kan være relativt knyttet opp mot hvilke type varer og hvilke markeder det er snakk om. I forhold til Russland ønsker Norge neppe å ta laksesaken til WTO, så lenge eksporten ikke påvirkes i større grad enn i dag. Usikkerheten rundt markedsadgangen og den høye administrative belastningen blir på sett og vis noe de norske aktørene bare «må leve med», dersom man ønsker å eksportere til det russiske markedet. Tiden vil vise om noen av Russlands handelspartnere opplever problemene så store at det russiske importregimet havner som tvistesak i WTO.

3.5 Teoretiske og policymessige implikasjoner av funnene

Frem til andre verdenskrig var statene i stor grad autonome i handelspolitikken. Ut over et relativt lite antall enkle handelsavtaler, stod statene fritt til å styre handelen med omverdenen. Toll, avgifter og andre former for økonomiske- og handelsmessige reguleringer ble hyppig brukt og fastsatt ut fra nasjonale behov (Tschäni, 2000). I dag har de fleste av verdens stater forpliktet seg til et omfattende multilateralt regelverk gjennom WTO-medlemskap. Det multilaterale regelverket setter overordnede rammer for internasjonal handel, og en omfattende liberalisering av handelen har funnet sted som følge av dette. Samtidig har statene fortsatt et politisk handlingsrom som kan utnyttes både til å begrense markedsadgang og til å forbedre markedsadgang ut over det som kan gjøres på multilateralt nivå.

Mye av dynamikken i handelspolitikken de siste 10-15 årene har vært på bilateralt/regionalt nivå. Håndtering av spørsmål om markedsadgang foregår i stor grad direkte mellom handelspartnere både i forhold til å fremskaffe ytterligere tollreduksjoner og ikke minst i forhold til å redusere økende problemer med ikke-tariffære handelshindringer. Prinsippene for hvordan ikke-tariffære handelshindringer kan reduseres er forankret i WTO-regelverk, men i praksis må den enkelte stat alene og i samarbeid med sine handelspartnere finne fram til hvordan prinsippene kan bli til gode verktøy i den handelspolitiske verktøykassen. Hva som foregår i «skyggen av WTO» er derfor svært interessant.

Hvilke innsikter kan så trekkes ut fra avhandlingens funn. Hvilke muligheter har statene til å påvirke markedsadgang for sine eksportrettede næringer på bilateralt og regional nivå? Hvilke faktorer har størst betydning for hva som kan oppnås i forhold til markedsadgang?

3.5.1 Nasjonale interesser og kapasitet: Ville det, evne det?

Mange stater må ivareta både offensive og defensive interesser, og fører i praksis politikk for frihandel på noen områder samtidig som det søkes beskyttelse mot konkurranse på andre. Til tross for at ulike interesser søkes tilgodesett, vil ivaretagelse av defensive interesser legge likevel føringer for hvordan de offensive interessene ivaretas. Det vil med andre ord være indre føringer på hvordan de eksportrettede næringene ivaretas i den enkelte stats

handelspolitikk og dermed på hva som kan oppnås i forhold til markedsadgang. Dette gjør eksempelvis at norske sjømateksportører ikke kan forvente seg den samme ubetingede satsingen på markedsadgang som chilenske eksportører kan. I tillegg må satsing på markedsadgang følges opp med tilstrekkelige og relevante ressurser. Her viser avhandlingen hvor viktig den nasjonale kapasiteten er for å kunne oppfylle importstatenes krav til markedsadgang, eksempelvis i forhold til krav til kvalitet og produktsikkerhet/trygghet. For å oppnå enklere markedsadgang kreves det også tilstrekkelig kapasitet til å demonstrere at det finnes et system og en praksis (offentlig og privat) som tilsvarende importstatens. Her peker avhandlingen på et nytt element hvor graden av kompatibilitet mellom staters reguleringssystemer kan ha avgjørende betydning for markedsadgang. En viktig lærdom kan være at god kapasitet i en sammenheng ikke nødvendigvis er god kapasitet i en annen. Den nasjonale kapasitet til å oppfylle og påvirke krav til markedsadgang må kunne tilpasses de ulike markedene. Samtidig illustrerer studiene at en ren «teknisk-administrativ» kapasitetstilnærming til markedsadgang vil være for snever. Et viktig poeng er at markedsadgang kan påvirkes av de handelsmessige avhengighetsrelasjonene mellom partene.

3.5.2 Makt- og avhengighetsrelasjoner: Den nye handelspolitikken – «Makt over reguleringene!»

Avhandlingens funn illustrert hvordan importstaten kan være i stand til å «diktere» kravene til markedsadgang under gitt forutsetninger. I forhold til markedsadgang for norsk sjømat, peker avhandlingens funn på begrensede påvirkningsmuligheter, spesielt i tilspissede konflikter med markedsland man er svært avhengig av. Hvordan norsk eksport inngår i konkurranse med importstatens varer og i forhold til varer fra andre eksterne tilbydere, vil derfor være viktig å øke bevissthet omkring med tanke på å redusere sannsynligheten for å utløse handelshindringer. Strategier for å redusere sårbarhet vil også være viktig for å gjøre seg mindre avhengig av markeder med høy risiko for begrensninger i markedsadgang.

Et helt sentralt spørsmål i videre forskning på det handelspolitiske feltet vil dreie seg om hvem som har makt over reguleringene: «Who gets to shape global market rules and why is a critical question» (Bach & Newman, 2007, s. 827). Andre nyere studier peker på hvordan EU utøver markedsrett gjennom å overføre sitt reguleringssystem til stater som ønsker å eksportere til det europeiske markedet (Damro, 2012). På den ene siden kan et så stort og

viktig marked, slik som EU-markedet, i seg selv være så attraktivt at eksterne aktører frivillig tilpasser seg markedskravene. På den annen siden kan denne posisjonen utnyttes strategisk av markedsstaten. Forskningsfront innen EU-forskningen på dette området konsentrerer seg derfor om å analysere EUs overføringer av egne reguleringer til tredjeland, og hvilke faktorer som påvirker hvorvidt en slik overføring skjer og vilkårene for dette (Damro, 2012, s. 696). Lignende problemstillinger er knyttet opp mot USAs makt til å sette standarder for handel og ikke minst maktforholdet mellom EU og USA på dette feltet (Posner, 2009). Funn fra denne avhandling kan indikere at en lignende forskningsagenda er relevant også i forhold til andre store markedsstater som Russland. Det foregår blant annet foregår en rivalisering om «regulerings-makt» over de tidligere sovjet-statene mellom Russland og EU (Dragneva & Wolczuk, 2012). Betyr så dette at små eksportavhengige stater med et lite hjemmemarked, slik som Norge, i alle tilfeller er prisgitt importstatens reguleringer?

3.5.3 Mellomstatlig samarbeid: Vekt på tillitt og forebygging

I situasjoner hvor importstaten har sterke insentiver til å begrense markedsadgang og eksportstaten er svært avhengig av markedet, vil det være «makta som rår». I slike tilfeller har eksportstatene valget mellom å akseptere situasjonen eller ta saken videre til det multilaterale systemet. Sistnevnte vil i så fall være et ressurs- og tidkrevende løp som kan innebære at markedet er tapt før dom i saken faller. En eventuell WTO-dommer i eksportstatens favør vil selvsagt kunne være helt avgjørende for å gjenvinne tapt markedsadgang. Dette har Norge erfart på sjømatområdet i laksesaken med EU.

Den parten som er minst avhengig av handelen, vil kunne forsøke å øve innflytelse over motparten både i forhold til den konkrete saken og saksfeltet, og til og med utover den aktuelle saken. Keohane og Nye (2012, s. 9) påpeker at den gjensidige avhengigheten mellom partene kan variere fra full symmetri til full ensidig avhengighet, men at disse ytterpunktene hører til sjeldenhetene. Et viktig poeng at handelen store deler av tiden fungerer normalt. Ulike typer utfordringer må håndteres, men uten at det er snakk om vanskelige forhandlinger, diplomatiske kriser eller formelle tvister: «We must not ignore the routine forms of collaboration just because conflict and war seem more interesting» (Holsti, 1995). Eksempelvis argumenterer Young (2009) for at studier av forholdet mellom USA og EU oftest har vekt på vanskelige problemer, men hvor virkeligheten er mer preget av

pragmatisme og toleranse enn av tilspisset konflikt: «If one considers the full range of regulatory measures that impede transatlantic trade but have not become WTO complaints, the relationship appears to be characterised by tolerance rather than conflict» (Young, 2009, s. 666).

Avhandlingens funn peker i tråd med dette på behovet for mer oppmerksomhet mot forebygging, forenkling og forbedring av vilkårene for handel under «ordinær-situasjon». Avhandlingens analyser av mulighetene for frivillige tilpasninger i myke prosessbaserte samarbeidsformer behandler i så måte et område som er lite anerkjent i tidligere studier av handelspolitikk og markedsadgang, men som fremstår som sentralt for videre forskning. Denne typen samarbeid kan inngå i en mer proaktiv handelspolitikk hvor det jobbes strategisk mot de viktigste markedene heller enn ad hoc-basert for å løse utfordringer når de først har oppstått. Det handler om å bevege seg bort fra «inspired ad hocery» (Hart, 2006) til å styrke koordineringen av ulike nasjonale myndigheters innsats, og utvikle prioritering og strategiske målsettinger i en bredere agenda enn tradisjonell handelsliberalisering. Et viktig poeng er å anerkjenne at handelspolitikken i stadig mindre grad handler om toll og avgifter, men om et bredt spekter av reguleringer på ulike politikkkfelt. En lang rekke reguleringsspørsmål er dermed ikke lenger interne byråkratiske forhold, men forhold som potensielt kan innebære viktige prinsipielle og strategiske spørsmål i handelspolitikken: «..the new trade politics means that trade is now a concern in much wider political world..» (Young & Peterson, 2006).

Denne innsikten har policy-messig relevans også for norske forhold. Flere alvorlige og langvarige «laksesaker» ha preget arbeidet med markedsadgang for sjømat, og i krisetider synes norske myndigheter å ha vist god evne til å mobilisere. Det kan imidlertid være et betydelig forbedringspotensial i forhold å jobbe systematisk, langsiktig og forebyggende med markedsstatene. Avhandlingen har pekt på at tiltak for å sikre og bedre markedsadgang ikke kun dreier seg om å løse konflikter og fremforhandle juridisk bindende avtaler, men om å skape samarbeidsprosesser på flere nivå med markedslandene. Her har Norge noe å lære fra andre stater bruk av nye former for virkemidler. En viktig dimensjon i så måte innebærer å bygge tillit til hverandres reguleringssystemer over tid for å forebygge og fjerne ikke-tariffære handelshindringer. Her er utviklingen av de mest formålstjenlige virkemidlene fortsatt bare i sin spede begynnelse.

Referanser

- Aase, Tor Halfdan, & Fossåskaret, Erik. (2007). Kapittel 1. Sosiale fenomener har både utbredelse og innhold. *Skapte virkeligheter. Om produksjon og tolkning av kvalitative data*.
- Abbott, Kenneth W., & Snidal, Duncan. (2000). Hard and Soft Law in International Governance. *International organization*, 54(3), 421-456.
- Aggarwal, V.K, Espach, R., & Tulchin, J.S. (2004). *The strategic dynamics of Latin American trade*. Woodrow Wilson Center Press, Washington D.C.: Stanford University Press, Stanford California.
- Andersen, Svein S. (1997). *Case-studier og generalisering*: Fagbokforlaget.
- Aurere, Manatü. (2006). Non-tariff barriers that block trade. *Trade Matters. May 2006. Ministry of Foreign Affairs and Trade. New Zealand*.
- Bach, David, & Newman, Abraham. (2007). The European regulatory state and global public policy: mirco-institutions, macro-influence. *Journal of European Public Policy*, 14(6), 827-846.
- Beghin, J.C. (2008). Non-tariff barriers. I S. N. Durlauf & L. E. Blume (Red.), *The New Palgrave Dictionary of Economics* (Vol. 2nd Edition, s. 126-129): Palgrave Macmillan LTD.
- Bendini, Roberto. (2013). WTO back on track after Bali. Quick policy insight. Directorate-general for external policies. DG EXPO/B/PolDep/Note/2013_27.
- Bennett, Andrew, & Elman, Colin. (2006). Qualitative Research: Recent Developments in Case Study Methods. *Annual Review of Political Science*, 9, 455-476.
- Bondebladet. (2005). Jordbruk mot fisk. *Bondebladet*, 18. desember 2005.
- Borrás, Susana, & Jacobsson, Kerstin. (2004). The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU. *Journal of European Public Policy*, 11(2), 185-208.
- Bown, Chad P., & Hoekman, Bernard M. (2008). Developing Countries and Enforcement of Trade Agreements: Why Dispute Settlement is Not Enough. *Journal of World Trade*, 42 (1), 177-203.
- Brittan, Leon (2000). Transatlantic economic partnership: breaking down the hidden barriers. The Right Honourable Lord Brittan of Spennithorne, QC. I G. A. Bermann, M. Herdegen & P. L. Lindseth (Red.), *Transatlantic Regulatory Cooperation. Legal Problems and Political Prospects* (s. 17-23). Oxford: Oxford University Press.
- Bryman, Allan. (2004). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Busch, M. L., & Reinhard, E. (2000). Bargaining in the Shadow of the Law: Early Settlement in GATT/WTO Disputes. *Fordham International Law Journal*, 24(1), 158-172.
- Cato, J. C, & Lima dos Santos, C.A. (1998). European Union 1997 Seafood-Safety Ban: The Economic Impact on Bangladesh Shrimp Processing. *Marine Resource Economics*, 13, 215-227.
- Cato, J. C, & Subasinge, S. (2003). Food Safety in Food Security and Food Trade. Case Study: The Shrimp Export Industry in Bangladesh. Focus 10, Brief 9 of 17, September 2003. 2020 Vision for Food, Agriculture, and the Environment.
- Cooper, Richard N. (1972). Trade Policy Is Foreign Policy. *Foreign Policy*(9, Winter 1972-1973), 18-36.
- Dahl Jacobsen, Knut. (1965). Informasjonstilgang og likebehandling i den offentlige virksomhet. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, nr. 2, 1965.
- Damro, Chad. (2012). Market power Europe. *Journal of European Public Policy*, 19(5), 682-699.
- DN. (2002a). Kritisk til norsk EØS-strategi. Fiskeri- og havbruksnæringens Landsforening. *Dagens næringsliv*, 28. november 2002.
- DN. (2002b). Oppdrett til kamp mot bøndene. *Dagens næringsliv* 22. februar 2002.
- Dragneva, Rilka, & Wolczuk, Kataryna. (2012). Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry? *Chatham House briefing paper, REP BP 2012/1, Russia and Eurasia Programme*.
- Drezner, Daniel W. (2005). Globalization, harmonization and competition: the different pathways to policy convergence. *Journal of European Public Policy*, 12(5), 841-859.

- Dyker A., David. (2002). Making sense of Post-Soviet economic space - Free trade and beyond in the CIS. *The Ritsumeikan Economic Review*, 51(1), 43-56.
- Eberlein, Burkard, & Kerwer, Dieter. (2004). New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective. *Journal of Common Market Studies*, 42(1), 121-142.
- EC. (2014). Cooperating with Governments. European Commission. Enterprise and Industry. Accessed January 13, 2014 at: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/international/cooperating-governments/index_en.htm.
- Eckstein, Harry (1975). Case Study and Theory in Political Science. I F. I. a. P. Greenstein, N. W. (Red.), *Strategies of Inquiry. Handbook of Political Science* (Vol. 7). Massachusetts: Addison-Wesley Publ. Comp.
- Egan, Michelle. (2001). *Constructing a European Market: Standards, Regulation and Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Elvestad, C. (2002). Equivalence and Mutual Recognition Agreements in Relation to Technical Measures. NILF Working Paper 2002:36. Norwegian Agricultural Economics Research Institute.
- Elvestad, C., & Veggeland, F. (2005). International Trade and Guidelines on Equivalence and Mutual Recognition. NILF Report 2005-1. Norwegian Agricultural Economics Research Institute.
- Elvestad, Christel. (2009). Improving market access for salmon through free trade agreements: The role of interests and institutional frameworks. *Marine Policy*, 33, 606-612.
- Elvestad, Christel. (2014). Food Safety Measures in International Seafood Trade: Capacity to Comply, Power to Influence? *Submitted to: Food Policy*.
- Elvestad, Christel, & Nilssen, Frode. (2010). Restricting imports to the Russian food market: Simply an act of protectionism? *Post-Communist Economies*, 22(3), 267-282.
- Elvestad, Christel, & Veggeland, Frode. (2010). Using a Soft Mode of Governance to Facilitate Trade: Regulatory Cooperation between the EU and Canada. I N. Veggeland (Red.), *Innovative Regulatory Approaches: Coping with Scandinavian and European Policies*. New York: Nova Science Publishers.
- Enamul Haque, A.K. (2003). Sanitary and Phyto-Sanitary Barriers to Trade and its Impact on the Environment. The Case of Shrimp Farming in Bangladesh. International Institute for Sustainable Development, International Centre for Trade and Sustainable Development.
- Erlandson, David, L, Harris Edward, Skipper, Barbara, & Allen, Steven D. (1993). *Doing Naturalistic Inquiry. A Guide to Methods*. Newbury Park: Sage.
- Espeli, Harald. (1992). Jordbruksproteksjonisme og handelspolitikk. Sandvika: Bedriftsøkonomisk institutt.
- EU. (2013). Increase in Norwegian duties on agricultural products. The European Parliament. 2013/2547(RSP).
- EU/EØS. (2013). WTO-avgjørelse i selsaken - vil Norge anke? EU/EØS-nytt, 27. november 2013.
- Evans, P. B., Jacobson, H.K., & Putnam, R.D. (1993). Double-edge diplomacy: International bargaining and domestic politics.
- Evans, P. B., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T. (1985). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fangen, Kathrine. (2004). *Deltagende observasjon*. Bergen: Fagbokforlaget.
- FAO. (1995). Impact of the Uruguay Round on International Fish Trade. Globefish Research Programme. Volume 38. Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- FAO. (2000). Effect of World Trade Organization's Regulation on World Fish Trade. Globefish Research Programmet. Volume 65. Food and Agriculture Organization of the United Nation.
- FAO. (2007). Sixth World Congress on Seafood Safety, Quality and Trade. 14-16 September 2005. Sydney, Australia. FAO Fisheries Proceedings 7, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.
- FAO. (2010). The State of the World Fisheries and Aquaculture 2010. FAO Fisheries and Aquaculture Department. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome, 2010.

- FAO. (2012). The State of the World Fisheries and Aquaculture 2012. FAO Fisheries and Aquaculture Department. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome.
- FAS. (2013a). Anther "fish" cartel will be stopped. July 8, 2013. Federal Antimonopoly Service of the Russian Federation.
- FAS. (2013b). FAS finalized a case against a cartel on the market of swai (pangasius) supplies from Vietnam. 09 September, 2013. Federal Antimonopoly Service of the Russian Federation
- Fermann, Gunnar. (2006). Statsvitenskapelig forfatterskap: Skriveveiledning for studenter (revidert notat).
- FID. (1998). St meld nr 51 (1998-98). Perspektiver på utviklingen av norsk fiskerinæring. Det kongelige Fiskeridepartement. Godkjent i statsråd 18. juni 1998.
- FKD. (2007a). Strategi for en konkurransedyktig norsk havbruksnæring. Fiskeri- og kystdepartementet. 14. august 2007.
- FKD. (2007b). Verdier fra havet - Norges framtid. Strategi for Fiskeri- og kystdepartementet 2007-2011.
- FKD. (2012a). Amerikanske myndigheter fjerner straffetoll på norsk laks, Fiskeri- og kystdepartementet, pressemelding, 26.01.2012: Nr.: 6/2012 : <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/pressemeldinger/2012/amerikanske-myndigheter-fjerner-straffet.html?id=670619>
- FKD. (2012b). Fakta om fiskeri og havbruk 2012. Fiskeri- og kystdepartementet.
- FKD. (2013). Verdens fremste sjømatnasjon. St. meld. 22 (2012-2013). Fiskeri- og kystdepartementet.
- Fliess, Barbara, & Kim, Joy A. (2008). Non-tariff Barriers Facing Trade in Selected Environmental Goods and Associated Services. *Journal of World Trade*, 42(3), 535-562.
- Footer, Mary E. (2008). The Role of "Soft" Law Norms in Reconciling the Antinomies of WTO Law. *Working Paper No. 54/08, Society of International Economic Law*.
- Fredriksen, Tommy. (2002). Fra marked til plan. Europeisering av norsk lakseeksport. Arena Report No 11/2002.
- Gaasland, Ivar. (2008). Agriculture versus fish - Norway in WTO. Working paper no. 18/07. Institute for Research in Economics and Business Administration (SNF), Bergen, September 2008.
- Giles, Krista J, & Handcock, Mark S. (2010). Respondent-driven sampling: An assessment of current methodology. *Sociological Methodology*, 40, 285-327.
- Gilpin, Robert, & Gilpin, Jean M. (2001). *Global political economy: understanding the international economic order*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Gioia, D. A., & Pitre, E. . (1990). Multiparadigm perspectives on theory building. *Academy of Management Review*, 15(4), 584-602.
- Glaser, B.G., & Strauss, A.L. (1967). *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine Publishing Company.
- Goldstein, J. S., & Pevehouse, J. C. (2006). Trade. From Security to Political Economy. I J. S. Goldstein & J. C. Pevehouse (Red.), *International Relations*: P. McGeehon.
- Grieco, J. M. (1990). *Cooperation among Nations. Europe, America, and Non-Tariff Barriers to Trade*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Grieco, J. M., & Ikenberry, G. J. (2003). *State Power and World Markets. The International Political Economy*. New York and London: W.W. Norton & Company.
- Gruber, L. (2000). *Ruling the world*. Princeton: Princeton University Press.
- Guasch, Jose Luis, Rachine, Jean-Luis, & Sanches Triana, Isabel. (2007). *Quality Systems and Standards for a Competitive Edge*.
- Hart, Michael. (2006). Steer or Drift? Taking Charge of Canada-US Regulatory Convergence. *C.D. Howe Institute Commentary. The Border Papers*(No. 229, March 2006).
- Henson, Spencer, & Jaffee, Steven. (2008). Understanding Developing Country Strategic Responses to the Enhancement of Food Safety Standards. *The World Economy*(31), 548-568.
- Hoekman, Bernard, & Kosteci, M. M. (2009). *The political economy of the world trading system: the WTO and beyond*. Oxford: Oxford University Press.

- Howlett, Michael. (2000). Managing the "Hollow State": Procedural Policy Instruments and Modern Governance. *Canadian Public Administration*, 43(4), 412-431.
- Intrafish. (2012). Økt toll skader fisk. Intrafish, 3. september 2012.
- Intrafish. (2013). Forbannet på landbruksministeren. Intrafish, 9. juli 2013.
- Jacobsson, Kerstin. (2004). Soft Regulation and the Subtle Transformation of States: The Case of EU Employment Policy. *Journal of European Social Policy*, 14(4), 355-370.
- James, S.C., & Lake, D.A. (1989). The second face of hegemony: Britain's repeal of the Corn Laws and the American Walker Tariff of 1846. *International Organization*, 43(1), 1-29.
- Johannessen, Asbjørn, Tufte, Per Arne, & Kristoffersen, Line. (2006). Kapittel 9. Kvalitative dataanalyse *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*: Abstrakt forlag as.
- Johnsen, Åshild, & Melchior, Arne. (2011). Forhandlingsrunden i WTO. Tollreduksjoner for norsk sjømateksport. NUPI-rapport, 8. april 2011.
- Jordana, Jacint, & Levi-Faur, David. (2004). The politics of regulation in the age of governance. I J. Jordana & D. Levi-Faur (Red.), *The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Keohane, R. O. (1982). *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Keohane, R. O., Haas, Peter M., & Levy, Marc A. (1995). The Effectiveness of International Environmental Institutions. I P. M. Haas, R. O. Keohane & M. A. Levy (Red.), *Institutions for Earth. Sources of Effective International Environmental Protection*. Cambridge, Massachusetts. London, England: The MIT Press.
- Keohane, Robert O., & Nye, Joseph S. (2012). *Power and interdependence. Fourth Edition* New York: Longman.
- King, J. R, & Anderson, James L. (2003). Institutions and measures of importance to international trade in seafood. I J. L. Anderson (Red.), *The International Seafood Trade* (s. 167-192): Woodhead Publishing Limited.
- Knill, Christoph, & Lenschow, Andrea. (2004). Modes of regulation in the governance of the European Union: towards a comprehensive evaluation. I J. Jordana & D. Levi-Faur (Red.), *The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Lal Das, Bhagirath. (2000). *The World Trade Organisation. A Guide to the Framework for International Trade*. London and New York: Zed Books Ltd.
- Lamy, P. (2011). International Trade - A Vital Component for the Food Security Picture. Opening Address by Mr. Pascal Lamy at the XXIIIth Congress of the European Association of Agricultural Economists, Zürich 30 August 2011.
- Langfeldt, Liv, & Gulbrandsen, Magnus. (1997). Hva er forskningskvalitet? *Forskning*(7).
- Levy, Marc A., Keohane, Robert O., & Haas, Peter M. (1993). Improving the effectiveness of international environmental institutions. I P. M. Haas, R. O. Keohane & M. A. Levy (Red.), *Institutions for the earth: Sources of effective international environmental protection*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Lincoln, Y.S., & Guba, E.G. (1985). *Naturalistic Inquiry*. Beverly Hills: Sage.
- López-Santana, Mariely. (2006). The domestic implications of European soft law: framing and transmitting change in employment policy. *Journal of European Public Policy*, 13(4), 481-499.
- Mattli, W., & Büthe, T. (2003). Setting international standards: technological rationality or primacy of power? *World Politics*, 56(1), 1-42.
- Melchior, Arne. (2006). Tariffs in World Seafood Trade. FAO Fisheries Circular No.1016. FAO Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.
- Milner, H.V. (2012). International Trade, Chapter 29. I W. Carlsnaes, T. Risse & B. A. Simmons (Red.), *Handbook of International Relations*: SAGE.
- Milner, Helen V. (1988). *Resisting protectionism. Global industries and the politics of international trade*.
- Mörth, Ulrika. (2004). *Soft Law in Governance and Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar.

- NFD. (2014a). EU/EØS - Handel mellom Norge og EU. Web-artikkel, Nærings- og fiskeridepartementet. Sist oppdatert 09. februar 2007. Sett 14. januar 2014: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/ryddemappe/rydde/eueos---handel-mellom-norge-og-eu.html?id=449710>.
- NFD. (2014b). Markedsadgang for norsk sjømat. Nettartikkel, Nærings- og fiskeridepartementet. Vist 06. januar 2014: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/ryddemappe/rydde/handelspolitikk.html?id=742607>.
- Nupur, Jannatul Mawa. (2010). Problems and Prospects of Shrimp Farming in Bangladesh. AIUB BUS ECON Working Paper Series, No 2010-05. November 2010, American International University-Bangladesh.
- Oatley, Thomas H. (2004). *International political economy: interests and institutions in the global economy* (Third utg.). New York: Pearson/Longman.
- OECD. (2005). Looking Beyond Tariffs: The Role of Non-Tariff Barriers in World Trade. OECD Trade Policy Studies, 22 November 2005.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Pauwely, Joost, Wessel, Ramses A., & Wouters, Jan. (2012). *Informal International Lawmaking*. Oxford: Oxford University Press.
- Phillips, D. C. (1987). *Philosophy, Science and Social Inquiry: Contemporary Methodological Controversies in Social Science and Related Applied Fields of Research*. Elmsford, New York: Pergamon Press.
- Posner, Elliot. (2009). Making Rules for Global Finance: Transatlantic Regulatory Cooperation at the Turn of the Millennium. *International Organization*, 63(Fall 2009), 665-699.
- Quick, R. (2008). Regulatory Cooperation - A Subject of Bilateral Trade Negotiations or Even for the WTO? *Journal of World Trade*, 42(3), 391-406.
- Ragin, C.C. (1992). "Casing" and the Process of Social Inquiry. I C. C. Ragin & H. S. Becker (Red.), *What is a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry. Part III. Reflections on "What is a Case?"*: Cambridge University Press.
- Repstad, Pål. (2007). *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget.
- RFE. (2013a). Russia Receives First Batch of Georgian Wine After Seven-Year Break. Radio Free Europe, September 19, 2013.
- RFE. (2013b). Something Old, Something New: Georgian Wines Adapt To Changing Markets, Radio Free Europe, April 17, 2013.
- Rosendal, Kristin G. (2012). Adjusting Norwegian Agricultural Policy to the WTO through Multifunctionality: Utilizing the Environmental Potential? *Journal of Environmental Policy & Planning*, 14(2, June 2012), 209-227.
- Rubin, Herbert J., & Rubin, Irene S. (2005). *Qualitative Interviewing: The Art of Hearing Data. 2nd Edition*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semi-Sovereign People. A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Scheve, Kenneth F., & Slaughter, Matthew J. (2006). What Determines Individual Trade-Policy Preferences? *Journal of International Economics*, 54(2), 267-292.
- Seale, Clive. (1999). *The Quality of Qualitative Research*. London: SAGE.
- Seland, Helge. (2004). WTOs tvisteløsningsorgan: Stålsaken - Norges første seier. *Juristkontakt*, 2(38), 18-22.
- Shaffer, Gregory, & Pollack, Mark A. (2008). How Hard and Soft Law Interact in International Regulatory Governance: Alternatives, Complements and Antagonists. *Society of International Economic Law, Working paper No. 45/08*
- Silverman, D. (2006). *Interpreting Qualitative Data*. Thousand Oaks, CA: SAGE.

- Sjømatrådet. (2014). Kraftig økning i sjømateksporten. Pressemelding. Norges Sjømatråd. 6. januar 2014.
- Skjærseth, Jon Birger, Schram Stokke, Olav, & Wettestad, Jørgen. (2006). Soft Law, Hard Law, and Effective Implementation of International Environmental Norms. *Global Environmental Politics*, 6(3), 104-120.
- Slaughter, Anne-Marie. (2004). *A New World Order*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Slaughter, Anne-Marie, Tulumello, Andrew S., & Wood, Stephan. (1998). International Law and International Relations Theory. *American Journal of International Law*, 92(July 1998).
- SNL. (2013). Handelspolitikk. Store norske leksikon, lesedato 13. mai 2013: <http://snl.no/handelspolitikk>.
- Sogn-Grundvåg, Geir, Grønnhaug, Kjell, Lorentzen, Thode, & Bendiksen, Bjørn Inge. (2008). Når markedsfortrinn forsvinner: Er det mulig å gjenvinne profitable markedsposisjoner? *Magma*, 11(2).
- Sykes, Alan. (1999). The (limited) role of regulatory harmonization in international goods and services markets. *Journal of International Economic Law*(2), 49-70.
- Sørheim Nilsen, Nils Kristian. (2007). Troublesome Trade. A Dissertation for the degree of doctor rerum politicarum. University of Tromsø, Faculty of Social Sciences, Department of Political Science, Institute of Social Science and Marketing at Norwegian College of Fisheries Science, December 2007.
- Thagaard, Tove. (2009). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitative metode. 3. utgave*. Bergen: Fagbokforlaget.
- TheGuardian. (2013). Bali trade agreement: WTO set the bar high but has achieved little. 6 December 2013: <http://www.theguardian.com/business/economics-blog/2013/dec/06/wto-development-deal-two-decades>.
- Trubek, David M., & Trubek, Louise G. (2005). Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: The Role of the Open Method of Co-ordination. *European Law Journal*, 11(3), 343-364.
- Tschäni, Hanspeter. (2000). Interlinkage Between International Trade Policy Measures and Domestic Policies. I H. Tschäni & O. Tuusvuori (Red.), *Principles and Elements of Free Trade Relations. 40 years of EFTA Experience*. Geneva: Verlag Rüegger.
- UD. (2002). En verden av muligheter. St. meld. 19. (2002-2203), Utenriksdepartementet.
- USA-Canada. (2011). United States - Canada Regulatory Cooperation Council. Joint Action Plan. December 2011.
- VanDeever, S.D., & Dabelko, G.D. (2001). It's Capacity, Stupid: International Assistance and National Implementation. *Global Environmental Politics*, 1(2), 18-29.
- Veggeland, F., Bergset, N. Ø., & Vesterli, G. (2003). WTO og norsk sjømateksport. Erfarte problemer med ikke-tollmessige handelshindringer, NILF-rapport 2003-5: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Veggeland, F., & Borgen, S. O. (2001). Fisk, mattrygghet og tekniske handelshindringer. NILF-rapport 2003-4. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Veggeland, F., & Borgen, S. O. (2005). Negotiating International Food Standards: The World Trade Organization's Impact on Codex Alimentarius Commission. *Governance*, 18(4), 675-708.
- Veggeland, F., Borgen, S. O., Gezelius, S., & Elvestad, C. (2002). TBT-avtalen i WTO. Tekniske handelshindringer og internasjonal handel med sjømat. NILF-rapport, 2002-3. Norsk Institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Veggeland, F., & Elvestad, C. (2004). Equivalence and Mutual Recognition in Trade Arrangements. Relevance for the WTO and Codex Alimentarius Commission. NILF-Report 2004:9. Norwegian Agricultural Economics Research Institute.
- Vogel, David. (1997). *Trading Up. Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*: Harvard University Press.
- Wegren, S. (2009). Russian Agriculture in 2009: Continuity or Change? *Eurasian Geography and Economics*, 50(4), 464-479.

- Weiss, Linda. (2005). Global governance, national strategies: how industrial states make room to move under the WTO. *Review of International Political Economy*, 12(5), 723-749.
- Wolfrum, R, Stoll, P-T, & Seibert-Fohr, A. (2007). *WTO: Technical Barriers and SPS Measures*. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Woods, Nagaire. (2006). International political economy in an age of globalization. I J. Baylis & S. Smith (Red.), *The globalization of world politics. An introduction to international relations. Third edition*. Oxford: Oxford University Press.
- WTO. (2004). *A Handbook on the WTO Dispute Settlement System. A WTO Secretariate Publication prepared for publication by the Legal Affairs Division and the Appellate Body*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WTO. (2011). World Trade Organization. Trade Topics: Goods. Market Access for Goods. Nedlastet 21. juni 2011: http://www.wto.org/english/tratop_e/markacc_e/markacc_e.htm.
- WTO. (2012). World Trade Report 2012. Trade and public policies: a closer look at non-tariff measures in the 21st century. World Trade Organization.
- Young, Alasdair R. (2009). Confounding conventional wisdom: political not principled differences in the transatlantic regulatory relationship. *British Journal of Politics & International Politics*, 11(4), 1369-1481.
- Young, Alasdair R., & Peterson, John. (2006). The EU and the new trade politics. *Journal of European Public Policy*, 13(6), 795-814.
- Young, Oran R. (1994). *International Governance. Protecting the Environment in a Stateless Society*: Cornell University Press.
- Young, Oran R. (2002). *The Institutional Dimensions of Environmental Change. Fit, Interplay and Scale*. Massachusetts: The MIT Press.

Vedlegg

Vedlegg 1 Handelstiltak. Relevant regelverk

Konkurransereduserende tiltak	Krav til produkt og fremstillingsmåte	Toll- og handelsadministrasjon
WTOs antidumpingavtale	Sanitære og plante sanitære tiltak: SPS-avtalen	WTOs importlisensierings-avtale
WTOs subsidieavtale	Tekniske tiltak: TBT-avtalen	WTOs avtale om opprinnelsesregler
WTOs regelverk knyttet til bruk av beskyttelsestiltak (Safeguards)	Miljø- og ressursforvaltningstiltak: GATT XI/XX	WTOs avtale om inspeksjon før forsendelse
		WTOs avtale om tollverdi
		GATT art. V Trafikk i transitt
		GATT art. VII Verdsetting ved tollbehandling
		GATT art. VIII Avgifter, gebyrer m.v.
		GATT IX Opprinnelsesmerking
		GATT X Publisering og adm. av handelsreguleringer

Kilde: WTO. Fremstilling satt sammen og tilrettelagt av forfatteren

Vedlegg 2 Eksempel på intervjuguide

Interview Guide

Person: X
Position: X
Institution: X

Date/time: 13.00 AM, Thursday June 5, 2008

Interview by:

Christel Elvestad (Nordland Research Institute, Bodø/Norway), and Frode Veggeland (Norwegian Agricultural Economics Research Institute, Oslo/Norway). (*Telephone interview)

1. Introduction to the research project: Main focus of the study

- Smart/Better Regulation
- Regulatory cooperation and trade facilitation
- The use of alternative approaches to regulation and trade facilitation, i.e. alternatives to “hard law” (binding agreements and decisions)

2. Smart Regulation/Better Regulation: Background, Status, Developments

- The general idea behind it, main results/outputs so far, news – latest developments?
- Can you elaborate on the external dimension of the Smart Regulation strategy; how can Smart/Better Regulation facilitate trade?
- Concrete examples of how the Smart/Better Regulation Strategy has contributed to the reduction of regulatory trade barriers?

3. The Role of Regulatory Cooperation

- Why regulatory cooperation? Specific reasons or experiences triggering the need?
- The relationship between regulatory cooperation and foreign policy priorities. How to choose trading partners with whom you engage in regulatory cooperation (amount of trade, political closeness, level of development etc.)
- The EU-Canada Framework on Regulatory Cooperation
- NAFTA Regulatory Cooperation Framework
- Other markets
- Main effects of regulatory cooperation? e.g.:
- Increased concern, i.e. identifying regulatory problems and solutions
- Increasing the regulatory capacity/regulatory infrastructure
- Enhancing “the contractual environment”, i.e. the environment for negotiating and maintaining trade arrangements
- Building confidence and trust between regulators and policy-makers?
- Spreading of new ideas, concepts, applied regulatory instruments etc?

- Views on the role and significance of what we have called the soft regulatory approach, i.e. alternatives to binding agreements and decisions? Examples are:
- Soft law mechanisms such as recommendations, guidelines, declarations etc.,
- Treating trading partners as relevant stakeholders in the regulation-making process,
- Early warning mechanisms, sharing and exchanging information
- Training programmes for regulators, seminars, mutual visits, audits etc. for regulators
- More on confidence-building initiatives:
- The importance of trust and confidence between regulators?

- Criteria used for evaluating other countries’ inspection and control systems thus upholding trust in other regulatory systems’ ability to check compliance?
- Achievements that would have been difficult without such soft regulatory approach initiatives as mentioned above?

4. Experiences from the regulatory cooperation – Lessons learned? Strengths and weaknesses of the soft approach?

- The EU-Canada regulatory cooperation framework
- Key factors for success?
- Examples of “failures”, difficulties?
- More specific on the tools and institutional arrangements applied:
- The role of confidence-building: regulation and control/inspection (e.g. MRA)
- Problem-solving, e.g. to reduce trade barriers through regulatory cooperation
- Conflict resolution, e.g. to avoid and solve trade conflicts through regulatory cooperation
- Aspiration for further work on regulatory cooperation?

5. Other

- Other relevant issues of interests, relevant document, persons to contact?