

# Vår ære og vår makt?

NORSKE MÅL OG MIDLER I SKIPSFARTSFORHANDLINGENE  
UNDER URUGUAY-RUNDEN I GATT (1986-1994)



Lars Gravråk

Masteroppgave i historie  
Institutt for arkeologi, konservering og historie

UNIVERSITETET I OSLO Høsten 2014



# **Vår ære og vår makt?**

**NORSKE MÅL OG MIDLER I SKIPSFARTSFORHANDLINGENE  
UNDER URUGUAY-RUNDEN I GATT (1986-1994)**

© Lars Gravråk 2014

Vår ære og vår makt?  
Norske mål og midler i skipsfartsforhandlingene under Uruguay-runden i GATT (1986-1994)

Lars Gravråk

<http://www.duo.uio.no/>

## **Forord**

Mange har vært til stor hjelp under arbeidet med denne oppgaven.

En stor takk går til veilederen min, professor Helge Pharo. For konstruktive innspill, støtte, entusiasme og stor tålmodighet. Jeg vil også takke Andreas Buzzi Nøttestad ved Utenriksdepartementets arkiv. Alltid blid og alltid parat til å grave frem det jeg skulle finne på å be om.

En spesiell takk går til Ingrid. For utallige konstruktive kommentarer, korrekturlesing og teknisk bistand. Og ikke minst for at du har holdt ut med meg det siste halvåret.

Takk også til alle barnevaktene, dere vet hvem dere er.

Lars



# INNHold

<i>Forkortelser</i> .....	<i>i</i>
<i>Forkortelser i notene</i> .....	<i>ii</i>
<i>Ordlister</i> .....	<i>iii</i>
<i>Norske regjeringer og sentrale statsråder</i> .....	<i>iv</i>
<i>Statssekretærer HD/UD (etter 1988)</i> .....	<i>v</i>
<i>Kronologi</i> .....	<i>vii</i>
<b>Introduksjon</b> .....	<b>1</b>
<i>Avgrensninger og problemstillinger</i> .....	<i>1</i>
<i>Oppgavens oppbygging</i> .....	<i>3</i>
<i>Tidligere forskning</i> .....	<i>3</i>
<i>Kilder</i> .....	<i>6</i>
<i>Teoretisk rammeverk</i> .....	<i>7</i>
<i>GATT: 1947-1979</i> .....	<i>9</i>
<i>Uruguay-runden</i> .....	<i>11</i>
<i>Norske organisering under forhandlingene</i> .....	<i>12</i>
<i>Det nordiske GATT-samarbeidet</i> .....	<i>14</i>
<i>Norsk skipsfart ved inngangen av Uruguay-runden</i> .....	<i>15</i>
<b>Mot en ny forhandlingsrunde</b> .....	<b>19</b>
<i>En ny runde eller ikke?</i> .....	<i>19</i>
<i>Det amerikanske initiativet</i> .....	<i>22</i>
<i>Motstand i Sør og skepsis i Nord</i> .....	<i>23</i>
<i>Nord finner sammen, Sør slår sprekker</i> .....	<i>24</i>
<i>Utvidelse av avtaleverket – handel med tjenester</i> .....	<i>27</i>
<i>Norges holdning</i> .....	<i>28</i>
<i>Ministermøtet i Punta del Este</i> .....	<i>29</i>
<i>Konklusjon</i> .....	<i>30</i>
<b>Den humpete veien til Montreal</b> .....	<b>33</b>
<i>Omkamp?</i> .....	<i>34</i>
<i>Ulike tilnærminger til en rammeavtale</i> .....	<i>36</i>
<i>Det nordiske forslaget</i> .....	<i>37</i>
<i>Stille før stormen – videreutvikling av norske skipsfartsstrategier</i> .....	<i>40</i>
<i>Sektorinteresser under press</i> .....	<i>44</i>
<i>Passive parlamentarikere</i> .....	<i>46</i>
<i>Ministermøtet</i> .....	<i>47</i>
<i>Konklusjon</i> .....	<i>48</i>
<b>Mellomspillet</b> .....	<b>51</b>
<i>Endrede stridslinjer</i> .....	<i>52</i>

<i>Sektortesting</i> .....	52
<i>Debatten om avtalestruktur</i> .....	54
<i>Formelle skipsfartsforhandlinger</i> .....	56
<i>Det nordiske skipsfartsforslaget</i> .....	57
<i>Opptakten til Brussel-møtet</i> .....	60
<i>Distraherte aktører</i> .....	62
<i>Ministermøtet i Brussel</i> .....	62
<i>Konklusjon</i> .....	63
<b>Fra værhanen til veiviser?</b> .....	<b>65</b>
<i>Relansering og omstrukturering</i> .....	66
<i>Fortsatt passive parlamentarikere</i> .....	66
<i>Norden går i front</i> .....	67
<i>En trang fødsel</i> .....	68
<i>Det nordiske forslaget</i> .....	69
<i>Et utfordrende krysspress</i> .....	71
<i>Uforutsigbar medvind</i> .....	73
<i>Norden trår vannet</i> .....	74
<i>Dunkelpakken</i> .....	76
<i>Norske reaksjoner på Dunkelpakken</i> .....	77
<i>Carlisle-forslaget</i> .....	79
<i>Nye toner fra toneangivende aktør</i> .....	81
<i>EF tar tømmene</i> .....	82
<i>Konklusjon</i> .....	83
<b>Gjennombrudd</b> .....	<b>85</b>
<i>"Quad-pakken"</i> .....	85
<i>Det nordiske fremstøtet</i> .....	87
<i>Forsiktig optimisme</i> .....	88
<i>Et nytt norsk forslag</i> .....	89
<i>Dansk-norsk uenighet</i> .....	92
<i>Sluttspillet</i> .....	93
<i>Stortingsproposisjon 65</i> .....	95
<i>Mottakelsen i Norge</i> .....	96
<i>Ratifiseringen i Stortinget</i> .....	98
<i>Konklusjon</i> .....	101
<b>Konklusjon</b> .....	<b>103</b>
<i>Hvem utformet politikken?</i> .....	105
<i>Et paradigmeskifte?</i> .....	106
<i>Videre forskning</i> .....	107
<b>KILDER</b> .....	<b>109</b>
<b>Litteratur</b> .....	<b>111</b>



## **Forkortelser**

ASEAN: Association of South-East Asian Nations

CAP: EFs felles jordbrukspolitikk

CG-18: GATTs Konsultative gruppe på 18

EF: Det europeiske fellesskap

EFTA: Det europeiske frihandelsforbund

FN: De forente nasjoner

GATT: Generalavtalen om tolltariffer og handel

GATS: Avtale om handel med tjenester

GNS: Forhandlingsgruppen for tjenester

ITO: International Trade Organization

LO: Landsorganisasjonen i Norge

NØV: Ny Økonomisk Verdensorden

NATO: North Atlantic Treaty Organization

NHO: Næringslivets Hovedorganisasjon

NIS: Norsk internasjonalt skipsregister

OECD: Organisasjonen for økonomisk samarbeid og økonomisk utvikling

OEEC: Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling

TNC: Trade Negotiations Committee

UNCTAD: FNs konferanse for handel og utvikling

USTR: Office of the United States Trade Representative (USAs sjefsforhandler)

WTO: Verdens Handelsorganisasjon

ØKII: Utenriksøkonomisk Avdeling II

## **Forkortelser i notene**

del.Gen: Den norske delegasjonen i Genève

HD: Handels og skipsfartsdepartementet

UD: Utenriksdepartementet

## Ordliste

**Bestevilkårsbehandling:** De vilkår mht. toll og avgifter som tilstås ett land må også gjøres gjeldende ovenfor alle andre land som er kontraherende parter (medlemmer) i GATT.

**Bilateral:** Tosidig (mellom to land)

**Bindingsliste:** Oversikt over hvert lands forpliktelser mht. tollnivå/vilkår

**Bulkfart:** Skip som går i bulkfart frakter uemballerte varer som kull, olje eller korn, og går i langt mindre grad i faste ruter enn *linjeskip*

**Cairns-gruppen:** Gruppering av 14 land jordbrukseksporterende land: Argentina, Colombia, Australia, Filippinene, Brasil, Indonesia, Thailand, Canada, Malaysia, Uruguay, Chile og New Zealand.

**Cross trading:** frakt av gods mellom utenlandske havner

**FNs linjekode:** Regulerte linjefart i konferanser. Slo fast at eksportland, importland og tredjeland skulle dele frakten 40-40-20.

**Linjefart:** Skipstransport karakterisert ved faste transporttjenester på bestemte handelsruter, og til mer eller mindre fastlagte tidspunkter og priser

**Linjekonferanser:** Regulerer linjefarten gjennom fastsetting av fraktrater og lastfordeling mellom de ulike rederiene som deltar i en konferanse

**Plurilateral:** Flersidig (mellom flere, men et begrenset antall land)

**Multilateral:** Flersidig, flernasjonal (alle forhandlingsland)

**Nasjonal behandling:** Importerte produkter skal ikke gis mindre gunstig behandling mht. lover, forskrifter og krav enn hva som gis innenlandske produkter.

**Quad-gruppen:** USA, EF, Japan og Canada

**Single undertaking** (som et hele): Alle deltakerne skulle slutte seg til alle resultatene

**Unntaksliste:** Liste over unntak fra bestevilkårsbehandling

## **Norske regjeringer og sentrale statsråder**

### **Kåre Willochs andre regjering, 8. juni 1983 til 9. mai 1986**

Koalisjonsregjering bestående av Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet

#### **Utenriksminister**

Svenn Stray, Høyre (08.06.83 – 09.05.86)

#### **Handels og skipsfartsminister**

Asbjørn Haugstvedt, KrF (08.06.83 – 09.05.86)

### **Gro Harlem Brundtlands andre regjering, 9. mai 1986 til 16. oktober 1989**

Arbeiderpartiet

#### **Utenriksminister**

Knut Frydenlund (09.05.86 – 26.02.87)

Johan Jørgen Holst (26.02.87 – 09.03.87)

Thorvald Stoltenberg (09.03.87 – 16.10.89)

#### **Handels- og skipsfartsminister**

Kurt Mosbakk (09.05.86 – 01.01.88)

#### **Utenriksdepartementet, handels- og skipsfartssaker**

Kurt Mosbakk (01.01.88 – 13.06.88)

Jan Balstad (13.06.88 – 16.10.89)

### **Jan P. Syses regjering, 16. oktober 1989 – 3. november 1990**

#### **Utenriksminister**

Kjell Magne Bondevik, KrF (16.10.89 – 03.11.90)

#### **Utenriksdepartementet, handels- og skipsfartssaker**

Kaci Kullmann Five (16.10.89 – 03.11.90)

### **Gro Harlem Brundtlands tredje regjering, 3. november 1990 – 25 oktober 1996**

Arbeiderpartiet

#### **Utenriksminister**

Thorvald Stoltenberg (03.11.90 – 01.04.93)

Johan Jørgen Holst (02.04.93– 13.01.94)

Bjørn Tore Godal (24.01.94 – 25.10.96)

**Utenriksdepartementet, handels- og skipsfartssaker**

Eldrid Nordbø (03.11.90 – 11.04.91)

Bjørn Tore Godal (11.04.91 – 23.01.94)

Grete Knudsen (2.01.94 – 25.10.96)

**Statssekretærer HD/UD (etter 1988)**

1983-1986: Arne Synnes

1986-1987: Karin Stoltenberg

1988-1989: Asbjørn Eikeland (handels- og skipsfartssaker)

1989-1990: Sven Erik Svedman (handels- og skipsfartssaker)

1990-1993: Jon Ivar Nålsund (handels- og skipsfartssaker)

1993-1994: Marianne van den Houten Andreassen (handels og skipsfartssaker)

1994-1996: Even Aas (handels- og skipsfartssaker)



## Kronologi

November 1985	Den forberedende komité blir nedsatt
Mai 1986	Arbeiderpartiet danner regjering, under Gro Harlem Brundtlands ledelse.
September 1986	Ministermøte i Uruguay. Punta del Este erklæringen lanserer Uruguay-runden
Mai 1987	Stortinget gir regjeringen det nødvendige mandatet til å føre forhandlinger i Rapport 63 (1986-87)
Desember 1988	Ministermøtet i Montreal. Midtveisevalueringen ender i sammenbrudd
April 1989	TNC-møtet i Genève. Den endelige avslutningen av Midtveisevalureingen.
Oktober 19889	Jan P. Syse danner sin koalisjonsregjering.
Juli 1990	Forhandlingsgruppen for skipsfart blir opprettet
September 1990	Det nordiske forslaget blir presentert
November 1990	Gro Harlem Brundtland danner sin tredje regjering.
Desember 1990	Ministermøte i Brussel. Ment å være avslutningen. Endte i sammenbrudd.
August 1990	Det nordiske forslaget blir presentert
Desember 1991	”Dunkelpakken” blir lagt frem
Desember 1993	Partene kommer til enighet
April 1994	Ministermøtet i Marrakech. ”Dunkelpakken” blir formelt godtatt, og Uruguay-runden avsluttet
November 1994	Forhandlingsresultatet blir ratifisert av Stortinget
Januar 1995	WTO blir opprettet





# INTRODUKSJON

## Avgrensninger og problemstillinger

Oppgavens tema er forhandlingene om det som skulle bli *Avtale om handel med tjenester* (GATS), med særlig fokus på skipsfartssektoren, under den åttende og siste multilaterale forhandlingsrunden innenfor rammen av *Generalavtalen om tolltariffer og handel* (GATT). *Uruguay-runden* varte fra september 1986 til november 1994 og kulminerte i opprettelsen av *Verdens Handelsorganisasjon* (WTO) 1. januar 1995. Uruguay-runden var de mest omfattende handelsforhandlingene som noensinne hadde blitt gjennomført, og en sterk tematisk avgrensning har vært påkrevd for å holde prosjektet innenfor rammene av en masteroppgave. Valget av fokus på tjenestehandel generelt, og skipsfart spesielt, har flere årsaker. Forhandlinger om tjenestehandel var noe grunnleggende nytt, og var et av de områdene Norge hadde de største økonomiske interessene, både i form av eksisterende og potensielle inntektskilder. Dermed var det også ett av forhandlingsområdene Norge hadde størst fokus på under forhandlingen. Inngangen til Uruguay-runden sammenfaller med en periode preget av dyp krise for det som ble regnet som den viktigste tjenestesektoren for Norge; skipsfart.

Næringens økonomiske betydningen for Norge hadde vært dalende det siste tiåret, og raste nå ytterligere. Forhandlingene inviterer til en diskusjon om hvordan skipsfarten søkte å beholde sin spesielle rolle i norsk handels- og utenrikspolitikk, og i hvilken grad den lyktes. I sin studie av Norge i forhandlingene om *en Ny Økonomisk Verdensorden* (1976-1980) konkluderte Ane Børrud med at ingen så den norske skipsfartspolitikken i sammenheng med den øvrige NØV-politikken, og den viktigste årsaken til dette "(...) var skipsfartens spesielle rolle i norsk handels og utenrikspolitikk. Det var en allmenn og stilltiende konsensus om at handelsflåten måtte vernes, for enhver pris."<sup>1</sup> Var dette tilfellet også under Uruguay-runden, eller representerte forhandlingene et paradigmeskifte i vektleggingen av skipsfartssektorens betydning i norsk handels- og utenrikspolitikk?

Oppgaven tar sikte på å beskrive hvilken politikk Norge førte under forhandlingene. Norske målsetninger under forhandlingene blir beskrevet, og oppgaven belyser hvordan norske

---

<sup>1</sup> Børrud (1996): 99.

diplomater, politikere og embetsverk arbeidet for å nå disse målene. Et viktig mål for oppgaven er å forklare hvorfor Norge endret standpunkt underveis i forhandlingene, og gikk fra å være en motstander til en av de ivrigste forkjemperne for en inkludering av skipsfartssektoren i tjenesteavtalen. Målsettingene og strategiene for skipsfartssektoren var dynamiske, og utviklingen kan deles inn i tre faser. Den første fasen strekker seg fra de første famlende diskusjonene om utvidelsen med de nye temaene på starten av 1980-tallet, frem mot midtveisevalueringen i Montreal i 1988. En ukoordinert fase hvor Skipsfartsavdelingen i UD jobbet aktivt mot en inkludering av skipsfartssektoren i GATT, parallelt med at GATT-kontoret jobbet ut fra et prinsipp om at alle sektorer måtte inkluderes i tjenesteforhandlingene. Den norske dobbeltkommunikasjonen tok slutt i juli 1988, og en ny fase ble innledet da politisk ledelse involverte seg mer direkte i prosessen. Politisk ledelse ga GATT-kontoret medhold i at aktiv motstand mot en inkludering av skipsfart påførte Norge et kredibilitetstap i GATT-forhandlingene. Norge kunne og skulle ikke gå inn for å ekskludere sin største enkeltsektor fra forhandlingene. Den norske innsatsen skulle i stedet rettes mot å sikre at eventuelle forhandlinger foregikk på norske premisser. Den tredje fasen ble innledet tre år senere, og sommeren 1991 markerer et vannskille for den norske skipsfartstrategien. Det fant sted en omfattende reorientering, og Norge ble nå en av de mest iherdige forkjemper av å inkludere skipsfartssektoren.

Oppgaven belyser hvordan denne utviklingen dels skyldtes en maktforskyvning internt i UD, dels at utviklingen i forhandlingene gjorde det naturlig å revurdere hvilke hensyn som veide tyngst, og dels at de voldsomme utenrikspolitiske omveltningene i perioden påvirket de norske vurderingene.

Regjeringen møtte svært liten motstand, knapt nok interesse, i Stortinget og i opinionen relatert til håndteringen av tjeneste- og skipsfartsforhandlingene. Men innad i UD var det gnisninger mellom de rene sektorinteressene og aktørene som hadde en mer helhetlig tilnærming til forhandlingene. Forhandlingene ble i stor grad håndtert av embetsverket, som i noe varierende grad rapporterte til politisk ledelse. Hvor tungt politisk ledelse engasjerte seg i arbeidet varierte. Forhandlingene var Regjeringens ansvar, og Stortinget ble orientert om prosessen ved flere anledninger, men da primært etter at ministermøtene hadde funnet sted. I forlengelsen av dette melder det seg umiddelbart nok et spørsmål: Hvordan ble politikken utformet, og av hvem?

Forhandlingene foregikk ikke i et vakuum og sammenfalt med en periode med svært store omveltninger i det internasjonale samfunnet. Dette endret strukturene den norske utenrikspolitikken opererte i, og påvirket selvfølgelig også de øvrige forhandlingspartene. I hvilken grad påvirket dette Norges adferd i forhandlingene?

## **Oppgavens oppbygging**

Oppgaven har en kronologisk oppbygning, og første kapittel drøfter de bakenforliggende årsakene til at det presset seg frem et behov og et ønske om endringer i det internasjonale handelsregimet ved inngangen til 1980-tallet. Fokus ligger særlig på konfliktene rundt de ”nye temaene” og et sentralt spørsmål som blir drøftet er hvordan USA klarte å samle støtte for en ny og utvidet GATT-runde. Dette var en formativ periode, og Norges vei fra skepsis til en helhjertet omfavning av å inkludere tjenestesektoren blir også drøftet i dette kapitlet.

Kapittel to dekker en periode med lite fremdrift i tjenesteforhandlingene i Genève. Hovedfokus ligger her på motsetningsforholdet som for Norges vedkommende utkrystalliserte seg mellom de rene skipsfartsinteressene og de overordnede målsetningene for Uruguay-runden, representert ved Skipsfartsavdelingen og GATT-kontoret.

I kapittel tre følger vi debatten om utformingen av avtalestruktur for tjenestehandel, de første formelle skipsfartsforhandlingene og veien til et delvis sammenbruddet under ministermøtet i Montreal. På veien meislet Norge ut det som skulle forbli en overordnet skipsfartsmålsetting gjennom resten av forhandlingene.

I kapittel fire skyter skipsfartsforhandlingene i GATT fart for alvor. Norge inntok en enda mer aktiv rolle og den norske strategien gjennomgikk store endringer. Hva var årsaken til denne reorienteringen? Generaldirektørens forslag til sluttpakke ble lansert, og regjeringens aksept innebar at sentrale norske krav ble fraveket.

Kapittel fem dekker innspurten av de multilaterale forhandlingene og ratifiseringsprosessen i Norge, og i konklusjonskapittelet vil jeg foreta en avsluttende diskusjon.

## **Tidligere forskning**

Det foreligger begrenset med forskning på Norges opptreden i Uruguay-runden, og tilgjengelig litteratur fokuserer i hovedsak på resultatet av forhandlingene og i mindre grad på

selve forhandlingene. Et unntak fra denne regelen er Astrid Huitfeldts hovedoppgave *Conflicting Interests? The Norwegian Dilemma in the Agricultural Negotiations in the GATT's Uruguay Round 1986 – 1994* fra 2006, som omhandler de krevende jordbruksforhandlingene. Hun undersøker her hvordan Norge balanserte motsetningsforholdet som oppstod mellom ønsket om å utvise solidaritet med utviklingslandene og egne særinteresser. Mens Norge hadde svært defensive interesser i jordbruksforhandlingene hadde utviklingslandene svært offensive interesser. Huitfeldt konkluderer med at norske jordbruksinteresser ble satt først, men at Norge samtidig forsøkte å kompensere for dette ved å komme Utviklingslandene i møte på andre områder. Åsmund Glende Jacobsen har skrevet en hovedoppgave i historie hvor han analyserer tre norske avisers dekning av Uruguay-runden. Han konkluderer med at på tross av at debatten om Norges tilknytning til Europa tok mye av fokuset i denne perioden, var GATT-forhandlingene for første gang forsidestoff i norske aviser. Denne oppmerksomheten innbefattet imidlertid ikke tjenesteforhandlingene, som fikk minimal oppmerksomhet i norsk presse.

Forhandlinger om tjenestehandel - og dermed også skipsfart - var noe grunnleggende nytt i GATT-sammenheng, men skipsfartsforhandlinger var et velkjent tema i andre fora. Det foreligger en triologi av hovedoppgaver om Norges opptreden under forhandlingene om en *Ny Økonomisk Verdensorden (NØV)* i perioden 1964 – 1980<sup>2</sup>, som alle kaster nyttig lys over den norske opptreden og vurderinger i skipsfartsforhandlinger i tiden frem mot Uruguay-rundens spede begynnelse. Felles for alle oppgavene er at de tar for seg konfliktforholdet mellom ønsket om å imøtekomme utviklingslandenes krav om en ny og mer rettferdig verdensorden og hensynet til norske interesser. Skipsfarten stod her i en særstilling. Gisle Aschim viser til hvordan ”Norges ønske om å være en stormakt innen skipsfart ble stående i direkte motsetning til Norges ønske om å solidarisere seg med u-landenes krav”.<sup>3</sup> Resultatet var at man ikke fulgte en like imøtekommende linje som det var politisk ønske om. Ane Børrud peker på hvordan Norge sluttet opp om, og jobbet aktivt for, utviklingslandenes krav om regulering av råvaremarkedet. Kravene om regulering av skipsfart var det derimot et høyt prioritert politisk mål å bekjempe.

---

<sup>2</sup> Aschim, Gisle 1995, *Norge og UNCTAD 1964-1974*. Hovedoppgave i historie Universitetet i Oslo; Drolsum, Nina 1996, *Realpolitikk og idealisme: Norge i forhandlingene om en ny økonomisk verdensordning, 1974-76*. Hovedoppgave i historie Universitetet i Oslo; Børrud, Ane 1998. *Solidaritet og særinteresser. Norges holdninger til regulering av råvarer og skipsfart i forhandlingene om en ny økonomisk verdensorden 1976-1980*. Hovedoppgave i historie Universitetet i Oslo

<sup>3</sup> Aschim 95: 116.

I *The Liberalization of Maritime Transport Services: With Special Reference to the WTO/GATS Framework*<sup>4</sup> har Benjamin Parameswaran viet et underkapittel til skipsfartsforhandlingene under Uruguay-runden. Parameswaran går ikke veldig detaljert til verks, men bidraget har i noen grad gjort det mulig å kontrollere de norske og nordiske kildene mot en framstilling av forhandlingene basert på andre kilder.<sup>5</sup>

Når det gjelder utfordringene norsk skipsfart stod ovenfor i det første tiåret av perioden har Stig Tenolds *Skipsfartskrisen og utviklingen i norsk skipsfart 1970-1991*<sup>6</sup> gitt verdifull innsikt. Det samme har *Global Shipping in Small Nations: Nordic Experiences after 1960*<sup>7</sup>, med nevnte Tenold, samt Even Lange og Martin J. Iversen som sentrale bidragsytere. Rolf Tamnes *Norsk Utenrikspolitisk historie bind 6, Oljealder (1965–1995)*<sup>8</sup> har vært en viktig kilde til kunnskap, både om norsk utenrikspolitikk i perioden, og det internasjonale bakteppet for forhandlingene. Boken berører også norsk skipsfartspolitikk.

Det foreligger en del litteratur om selve Uruguay-runden som helhet. Både John Croomes *Reshaping the World Trading System. A History of the Uruguay Round*<sup>9</sup> og Ernst H. Preegs *Traders in a Brave New World. The Uruguay Round and the Future of The International Trading system*<sup>10</sup> gir en god oversikt over forhandlingene som helhet. En potensiell feilkilde er at begge har bakgrunn fra amerikansk utenrikstjeneste, og dermed ser forhandlingene fra et amerikansk ståsted. Croome var sågar selv en aktør under forhandlingene. Chakravarthi Raghavans *GATT, the Uruguay Round and the Third World*<sup>11</sup> følger deler av prosessen fra et Utviklingsland-perspektiv, og NUPI-utgivelsen *Fra GATT til WTO. Handelspolitiske utfordringer ved GATTs 50-årsjubileum* byr også på noen norske perspektiver.<sup>12</sup>

---

<sup>4</sup> Parameswaran Benjamin 2004, *The Liberalization of Maritime Transport Services: With Special Reference to the WTO/GATS Framework*, Springer New York

<sup>5</sup> Parameswaran baserer seg i hovedsak på offisielle GATT/WTO dokumenter.

<sup>6</sup> Tenold, Stig 2001, *Skipsfartskrisen og utviklingen i norsk skipsfart 1970-1991*, Bergen 2001

<sup>7</sup> Stig Tenold, Iversen og Lange (red.) *Global Shipping in Small Nations: Nordic Experiences after 1960* Palgrave Macmillan

<sup>8</sup> Tamnes, Rolf 1997, *Norsk utenrikspolitisk historie Bind 6, Oljealder 1965 – 1995*, Universitetsforlaget, Oslo

<sup>9</sup> Croomes, John 1999, *Reshaping the World Trading System. A History of the Uruguay Round*. World Trade Organisation

<sup>10</sup> Preeg, Ernst H 1995, *Traders in a Brave New World. The Uruguay Round and the Future of The International Trading system*. (Chicago og London: Univeristy Chicago Press

<sup>11</sup> Raghavan, Chakravarthi 1990. *Recolonization. GATT, the Uruguay Round & the Third World*. London og New Jersey: Zed Books Lts

<sup>12</sup> Arne Melchior og Victor D. Norman (red.) 1998: "Fra GATT til WTO. Handelspolitiske utfordringer ved GATTs 50-årsjubileum" NUPI

## Kilder

Oppgaven er i all hovedsak basert på tilgjengelig primærmateriale fra forhandlingene. UD hadde hovedansvaret for gjennomføringen av forhandlingene, og hovedtyngden av dette materialet er innhentet fra departementets arkiv. Frem til 1988 var Handels- og Skipsfartsdepartementet en selvstendig enhet med et eget arkiv, og relevant materiale her er også gjennomgått. Selv med en relativt smal tematisk avgrensning er kildematerialet svært omfattende. Departementenes interne notater og instruksjoner til forhandlingsdelegasjonen i Genève gir verdifull innsikt i deres vurderinger. Rapportene fra forhandlingsdelegasjonen gir en oversikt over hendelsesforløpet i forhandlingene, de norske vurderinger og fremstøt, samt andre lands standpunkter og handlinger. Departementets øvrige kommunikasjon om temaet belyser tjenesteforhandlingenes stilling i en større kontekst, og kaster lys over eksterne aktørers interesse for temaet.

Jeg har i tillegg benyttet meg av Stortingets arkiv, hvor relevante Stortingsdebatter, Stortingspreposisjoner og Stortingsmeldinger har blitt gjennomgått. Jeg har ikke hatt kapasitet til å gjennomføre en systematisk gjennomgang av norske aviser i perioden, men den tidligere omtalte hovedoppgaven Glende Jacobsen har skrevet om temaet har vært en kilde til innsikt i norsk pressedekningen av forhandlingene. Sekundærlitteratur om både Uruguay-runden, verden og Norge har vært med å tegne bildet av konteksten forhandlingene utspilte seg i.

Det kan argumenteres for at flere arkiver burde vært gjennomgått, herunder Rederiforbundets, som tradisjonelt har vært en sterk og aktiv aktør i utformingen av norsk skipsfartspolitik. Dels var dette et kapasitetsspørsmål, men hovedsakelig er valget gjort på bakgrunn av at det alt på et tidlig stadium i gjennomgangen av kildematerialet i UD ble klart at tjenesteforhandlingene i stor grad var noe departementene jobbet med uten den helt store innblandingen utenfra. Hvilke sektorkamper som pågikk internt i UD har vært mer relevant for mine problemstillinger. De innspill og åpne fremstøt Rederiforbundet gjorde opp mot departementet, og som kan ha påvirket denne prosessen, fremgår i tilstrekkelig grad av materialet i UDs arkiv.

Oppgavens rammer og utfordringer knyttet til både den praktiske og faktiske (mye er fremdeles gradert) muligheten til innsyn i andre lands arkivmateriale, betyr at jeg må legge

norske kilder eller sekundærlitteratur til grunn for mine fortolkninger av utenlandske aktørers synspunkter. At oppgaven i så stor grad baserer seg på skriftlige kilder i UD og HD avstedkommer også andre utfordringer. Departementets oppfatninger kan tillegges for stor vekt, i tillegg var det en relativt liten gruppe med embetsfolk som jobbet med disse spørsmålene. Det oppstår dermed en risiko for å overvurdere deres betydning og en overeksponering av deres virkelighetsforståelse. Bevissthet rundt problematikken har forhåpentligvis bidratt til å redusere risikoen. Problemet er også til dels avhjulpet gjennom at Sverige hadde det nordiske hovedansvaret for tjenesteforhandlingene, og representerte Norden i møter om temaet. De sendte fyldige rapporter til de øvrige nordiske land både etter møter i *forhandlingsgruppen for tjenester* (GNS), og fra mange møter av mer uformell karakter. Ofte var det også norske representanter til stede, som sendte langt mer komprimerte rapporter hjem umiddelbart etter møteslutt. Fra en stor andel av møtene i GNS foreligger det derfor både en svensk og norsk rapport som har gjort det mulig å kontrollere informasjonen i kildene. Muligheten til å følge deler av forhandlingene fra både et norsk og svensk perspektiv har også bidratt til en bredere forståelse av prosessen. Den internasjonale litteraturen om Uruguay-runden har også gjort det mulig og til en viss grad vurdere det norske og nordiske fotavtrykket i forhandlingene på et mer overordnet nivå.

## **Teoretisk rammeverk**

Vern om norsk selvråderett har tradisjonelt vært et viktig utenrikspolitisk mål, men dette har også opptrådt i kombinasjon med et ønske om deltakelse i og påvirkning av internasjonale spørsmål. Som en liten stat i en stor verden har det vært viktig for Norge å bidra til å begrense anarkiet i verdenssamfunnet. Jo sterkere og mer bindende internasjonale forpliktelser som finnes, jo tryggere blir tilværelsen for små land. Dette kan være en krevende balansegang. Geir Lundestad viste i sin artikkel *Nasjonalisme og internasjonalisme i norsk utenrikspolitikk: Et faglig provoserende essay*<sup>13</sup> til spenningen mellom Norges prinsipielle hyllest til internasjonalt samarbeid og ønsket om å begrense utenlandsk innflytelse. Internasjonalt samarbeid betraktes som svært viktig, men hvis samarbeidet blir for forpliktende, vil Norge enten forsøke å sikre seg særavtaler eller unngå tilknytning så lenge som mulig. «Ingen skulle

---

<sup>13</sup> Lundestad, Geir 1985 *Nasjonalisme og internasjonalisme i norsk utenrikspolitikk: Et faglig provoserende essay*, i *Internasjonal politikk*, temahefte nummer 1, NUPI

få påvirke oss, men ingen kunne vel ta skade av at vi påvirket dem litt.»<sup>14</sup> Lundestad eksemplifiserer dette fenomenet blant annet ved å vise til den norske FN-entusiasmen, som Norge kombinerte med å motsette seg militære forpliktelser og å motarbeide opprettelsen av en internasjonal skipsfartsorganisasjon. Han peker på lignende mønster også i relasjonene til NATO og en rekke andre internasjonale samarbeidsorganer.

I sin artikkel *Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games* argumenterer Robert D. Putnam for at stater under forhandlinger om internasjonale avtaler i mange tilfeller *ikke* kan betraktes som en enhetlig aktør. I internasjonale forhandlinger er utenrikspolitikk og innenrikspolitikk uløselig knyttet sammen og påvirker hverandre på ulike måter. Putnam ser på internasjonale forhandlinger som et to-nivå spill, som spilles på både det nasjonale og det internasjonale nivået. Regjeringen er under press på hjemmebane fra aktører som ønsker at det skal føres en politikk som tjener deres interesser. I demokratiske stater er de også avhengige av å mønstre et parlamentsflertall. På det internasjonale nivået søker regjeringen å oppnå positive resultater, samtidig er det en rekke mulige negative resultater som det gjelder å unngå. Hvor går balansen når man står ovenfor en rekke andre aktører som er i samme posisjon, men med andre interesser å fremme og forsvare? Hvor store innrømmelser kan man gi, og fremdeles ha ryggdekning på hjemmebane, og hvor store innrømmelser kan man påtvinge sine forhandlingspartnere før deres hjemmepublikum setter ned foten? Ingen sentrale beslutningstagere kan se bort ifra noen av disse spillene, så lenge land er knyttet til andre gjennom gjensidig avhengighet, men også er selvstendige.

Det skilles mellom to faser i denne prosessen. Forhandlingene mellom de nasjonale forhandlingsdelegasjoner, og drøftelsene i de respektive lovgivende forsamlinger, om hvorvidt en skal ratifisere avtalen eller ikke. Det betyr ikke at et slikt skille nødvendigvis beskriver hendelsesforløpet i enhver internasjonal forhandlingssituasjon, men at samspillet mellom nivåene står sentralt. Vanligvis vil det først foregå forhandlinger på nasjonalt nivå, for å hamre ut forhandlingsmandat og primærstandpunkt før forhandlingene tar til på internasjonalt nivå. Behovet for nasjonal ratifisering vil igjen påvirke forhandlingene på internasjonalt nivå. Modellen opererer med såkalte vinnersett, som er det forhandlerne kan komme til enighet om på internasjonalt nivå, og som de også kan få ratifisert på

---

<sup>14</sup> Lundestad 1985: 41.



hjemmebane.<sup>15</sup> Denne teorien vil kunne belyse Norges strategiske vurderinger under forhandlingene i Genève, og være et nyttig verktøy for å analysere og forklare samspillet mellom embetsverk, Regjering og Storting, samt aktørenes preferanser og handlinger under Uruguay-runden.

## **GATT: 1947-1979**

GATT ble opprettet i 1947 som et midlertidig avtaleverk underveis i arbeidet som var ment å resultere i en permanent organisasjon som kunne initiere, overvåke og håndheve tiltak for å legge til rette for friere internasjonal handel (*International Trade Organization*, heretter ITO). Utarbeidelsen av Charteret for ITO og ratifikasjonen av det ville ta tid, og det var viktig å komme raskt i gang med tollreduksjoner, ikke minst på grunn av interne forhold i USA. Landet hadde en økonomisk nøkkelrolle i den første etterkrigsfasen, og amerikansk deltagelse var en forutsetning for at tollreduksjoner skulle være av virkelig betydning. Den amerikanske presidenten hadde et mandat fra Kongressen som ga han myndighet til å gi gjensidige tollinnrømmelser på inntil 50 prosent, og det var derfor svært viktig å få på plass tollreduksjoner før Trumans mandat gikk ut.

Det første møtet ble avholdt i Genève, hvor 23 land undertegnet en rekke avtaler om gjensidige tollinnrømmelser, samtidig som det ble gjennomført en rekke bilaterale forhandlinger om lignende innrømmelser.<sup>16</sup> Noen måneder senere var 58 land samlet i Havana for å sjøsette ITO, en øvelse som skulle vise seg å være langt mer krevende. Først etter fire måneder med diskusjoner klarte 53 av dem omsider å enes om et endelig utkast til Charter. Forslaget viste seg å vekke motstand i alle viktige leire da det ble forelagt den amerikanske Kongressen, og i 1950 kunngjorde Truman at han ga opp forsøkene på å få det ratifisert.<sup>17</sup> Med det var ITO død og begravet, men det multilaterale handelsregimet levde videre i GATT, som fortsatte sitt liv: Ikke som en avtale, ikke som en organisasjon, men litt av begge deler, og skulle spille en vedvarende og sentral rolle i den handelspolitiske utviklingen i nesten 50 år.

---

<sup>15</sup> Putnam, Roger D. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The logic of two-level games." *International Organization* No. 42: 427-460.

<sup>16</sup> Nordvik, Helge W. og Stig Tenold 1998 "En historisk skisse av GATT og Norges handelspolitikk 1947-97" i Arne Melchior og Victor D. Norman (red.) *Fra GATT til WTO. Handelspolitiske utfordringer ved GATTs 50årsjubileum*: 48-87. Oslo: NUPI: 53.

<sup>17</sup> Nordvik 1998: 54-55.

En viktig årsak til GATTs lange liv og sentrale betydning, må vi kunne anta var at den tilfredsstilte behovene til de dominerende økonomiske aktørene. GATT var tilstrekkelig til å dekke de kommersielle interessene deres, samtidig som disse rammene svake nok til at de ikke påtvang dem noen begrensinger i innenrikspolitikken. Den svake institusjonelle strukturen, både med tanke på forhandlingsprosesser og tvisteløsningsmekanismer, sikret at nøkkelaktørene aksepterte de lette bindingene. Hvem dette var og styrkeforholdet dem imellom varierte, men foruten USA var de tre store Canada, Japan og varianter av Det europeiske felleskapet. Selv om amerikanernes relative makt varierte i løpet av 50 årsperioden var de hele tiden den ledende aktøren i GATT, og det er vanskelig å skulle se for seg at vesentlige endringer skulle kunne skje uten at amerikanerne ga sin tilslutning. Frem til etter opprettelsen av WTO ble ingen nye forhandlingsrunder initiert uten en autorisasjon fra Kongressen som ga Presidenten de nødvendige fullmakter.<sup>18</sup>

GATT ble tuftet på to hovedprinsipper. Bestevilkårsregelen og regelen om nasjonal behandling. Bestevilkårsregelen slo fast at alle de kontraherende parter i GATT skulle gis de samme betingelsene som det landet man ga de beste betingelsene. Bestevilkårsregelen forhindret inngåelse av bilaterale avtaler som diskriminerer et tredjeland, og skulle sikre at alle GATT-land høstet fordelene av alle liberaliseringsfremstøt. I regelen om nasjonal behandling ble det slått fast at importerte varer skulle sikres de samme betingelsene som lokalproduserte varer. Hensikten var blant annet å hindre fremveksten av ikke-tollmessige handelshindringer.

GATTs mandat var å stimulere til avtaler om tollreduksjoner og dette var en oppgave den lyktes svært godt med. Gjennom sju forhandlingsrunder, fra 1947 – til 1979, ble tollene på industrivarer redusert fra et snitt på om lag 40 prosent til et snitt på rundt 6 prosent.<sup>19</sup> Mens tollsatsene ble stadig lavere ble antallet deltagere stadig større. Med Torquay-runden i 1958 stod de 35 kontraherende partene i GATT for 80 prosent av verdenshandelen, og organisasjon var etter dette hjørnesteinen i det liberale handelsregimet.<sup>20</sup> Ved avslutningen av Tokyo-runden i 1979 hadde 99 land valgt å slutte seg til avtaleverket. Men medaljen hadde også en bakside. Som et resultat av de vellykkede tollreduksjonene økte den relative betydningen av andre forhold som påvirker handelen. Når tollbarrierene forsvinner, settes også myndighetene under press fra hjemlige aktører, som ønsker å innføre andre beskyttende virkemidler. På

---

<sup>18</sup> John H. Barton (et al.) 2006. *The Evolution of the trade regime: politics, law and the economics of the GATT and the WTO* : 44.

<sup>19</sup> Nordvik 1998: 60.

<sup>20</sup> John H. Barton (et al.) 2006: 42.

1970-tallet økte fokuset på tiltak som antidumping, regler for statlige anskaffelser og subsidier. Ikke-tollmessige handelshindringer skulle bli et av hovedtemaene under Tokyo-runden (1973-79).<sup>21</sup> Utfordringene dette medførte vil bli drøftet i kapittel 1.

## Uruguay-runden

Uruguay-runden var den åttende og mest omfattende innenfor rammen av Generalavtalen om tolltariffer og handel (GATT). Forhandlingene startet i Punta-del-Este i Uruguay (1986) og ble formelt avsluttet på et Ministermøte i Marrakesh i Marokko (1994). Mens tidlige forhandlingsrunder utelukkende hadde dreid seg om tollreduksjon, vokste etter hvert omfanget av avtaleverket. Med Punta-del-Este-erklæringen ble forhandlingstemaene utvidet til også å omfatte handel med tjenester, handelsrelaterte aspekter ved immaterielle rettigheter (TRIPS), samt handelsrelaterte aspekter ved investeringer.<sup>22</sup> Uruguay-runden hadde tre hovedmålsettinger:

Fremme videre nedbygging av eksisterende handelsbarrierer.

Styrke og videreutvikle de delene av GATTs regelverk som ikke fungerte tilfredsstillende.

Tilpasse GATT-systemet til felter av sentral betydning for verdenshandelen hvor det ikke eksisterte et multilateralt regelverk (handel med tjenester, falske merkevarer og handelsrettede investeringstiltak).

Erklæringen slo også fast at forhandlingene skulle betraktes som en *single undertaking* (heretter ”som et hele”), dvs. at alle deltakerne skulle slutte seg til alle resultatene. Ingenting var forhandlet ferdig før alt var forhandlet ferdig. Dette skulle legge til rette for en helhetlig vurdering av internasjonale handelsforbindelser mellom land og gjøre det mulig å veie fordeler og ulemper mot hverandre, både mellom sektorer og land. En utfordring med denne helhetstilnærmingen var at den bidro til å gjøre forhandlingene ekstra kompliserte, og var en medvirkende faktor til at forhandlingene tok tre år lenger enn planlagt.<sup>23</sup>

Alle beslutninger i GATT forutsatte enstemmighet for å være gyldige. Dette innebar i praksis at de kontraherende parter forhandlet inntil de ble enige. Prosessene omfattet både formelle og

---

<sup>21</sup> Nordvik 1998: 60.

<sup>22</sup> St.prp. 65 (1993-94): 35.

<sup>23</sup> St.prp. 65 (1993-94): 37.

mer uformelle forhandlinger, gjennomført i plenum, eller uformelle diskusjoner mellom mindre grupper med land. Det være seg land med samsvarende eller helt motstridende interesser.

## **Norske organisering under forhandlingene**

Opprinnelig var det Handel og skipsfartsdepartementet (HD) som koordinerte forhandlingene på norsk side, Huitfeldt viser i sin oppgave om jordbruksforhandlingene at det var tegn på koordineringsproblemer med UD. Handel og skipsfartsdepartementet ble en integrert del av UD i 1988, og koordineringsansvaret ble da lagt til *Utenriksøkonomisk Avdeling II* (ØKII, heretter GATT-kontoret). Huitfeldt viser til at dette både lettet koordineringsoppgavene og senket det generelle konfliktnivået.<sup>24</sup> Omorganiseringen bidro etter alt og dømme positivt, men i tjenesteforhandlingene var det som vi skal se fremdeles betydelige motsetninger også etter at GATT-kontoret overtok koordineringen. Særlig var det gnisninger mellom dette kontoret og Skipsfartsavdelingen.

Det ble opprettet en rekke referansegrupper, sammensatt av representanter for de mest berørte departementene og organisasjoner fra næringslivet for det gjeldende forhandlingstemaet. Tjenestehandel var intet unntak. Kriteriet for å bli tatt opp som medlem var at man uttrykte ønske om det. Om det legges til grunn at dette ble tydelig kommunisert, ser det altså ut til å ha vært lav terskel for deltagelse. På organisasjonssiden var det tyngst deltagelse blant jordbruksorganisasjonene, mens representanter for mange av de andre sektorene viste en mer moderat interesse for forhandlingene. Dette speiler nok også i høy grad at landbruk var den sektoren som fikk mest oppmerksomhet under forhandlingene. Rederiforbundet på sin side hadde en omfattende dialog med skipsfartsavdelingen, og ble både orientert og rådspurt underveis i forhandlingene.

Den norske delegasjonen i Genève koordinerte forhandlingene når de pågikk der, og var i løpende kontakt med GATT-kontoret. UD samarbeidet nært med berørte departementer, og særlig grad med Finansdepartementet, Landbruksdepartementet, Justisdepartementet, Nærings – og energidepartementet og Administrasjonsdepartementet og Kulturdepartementet.<sup>25</sup>

En rekke ambassader var på ulike tidspunkt, og i varierende grad, involvert i forhandlingene. I skipsfartsforhandlingene gjaldt dette særlig ambassadene i Tokyo og Washington.

---

<sup>24</sup> Huitfeldt 2006: 19.

<sup>25</sup> Stortingspreposisjon 65: 37.

Ingen av de foregående forhandlingsrundene i GATT hadde avstedkommet store diskusjoner i Stortinget, eller nevneverdig offentlig interesse. Huitfeldt viser til at dette særlig skyldtes at de to dominerende og toneangivende partiene, Høyre og Arbeiderpartiet, var enige om hovedlinjene i utenrikspolitikken. Denne enigheten gjaldt også handel.<sup>26</sup> Utvilsomt et godt poeng. Men det er heller ikke en naturlov at konsensus mellom ”de to store” sikrer et lavt konfliktnivå, verken i parlamentet eller opinionen. Partilederskapet i Høyre og Arbeiderpartiet stod skulder ved skulder i spørsmål som Norges NATO medlemskap og EØS-avtalen, uten at denne enigheten forhindret verken en livlig debatt i parlamentet eller svært steile motsetninger internt i Arbeiderpartiet.

Helge Pharo har vist hvordan Høyre og Arbeiderpartiet fant sammen under diskusjonene om langtidsprogrammet til *OEEC*<sup>27</sup> i 1947/48, tross utbredt skepsis i store deler av Høyre. Motstanden kom denne gangen hovedsakelig fra Kommunistpartiet, som motsatte seg vestevendingen, og Bondepartiet som fryktet konsekvensene for norsk landsbrukspolitikk. Bakgrunnen for at Høyre og Arbeiderpartiets felles front var et mål om å hindre splittelse i Arbeiderpartiet over utenrikspolitikken, og med det isolere kommunistene på venstresiden.<sup>28</sup> Han viser videre hvordan det på tross av betydelige endringer i rammeverket, både politisk og økonomisk, var en betydelig grad av kontinuitet frem til diskusjonene om norsk tilknytting til det europeiske Fellesmarkedet på 1970-tallet. Denne gangen var derimot ikke alliansen mellom de to store tilstrekkelig til å hindre at jordbruks- og periferiinteressene dannet en felles front med venstresiden i de sosialistiske partiene, og lederskapet i Høyre og Arbeiderpartiet gikk på et nederlag i folkeavstemningen i 1972. Pharo lanserer flere faktorer som medvirket til dette utfallet, men som en av de mest sentrale årsakene peker han på at EEC og EF/EU var av en langt mer overnasjonal karakter enn det OEEC-samarbeidet var.<sup>29</sup> Symbolspørsmål som makt, styring og suverenitet var ikke en faktor på samme måte i 1948 som de var det i 1972 (og i høyeste grad også under folkeavstemningen i 1994). Uruguay-runden vekket noen av de samme motkreftene som det debatten om Fellesmarkedet gjorde, og vi skal se at motstanden primært kom fra Rød Valgallianse, deler av Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Småbrukarlaget. Men i motsetning til i europaspørsmålet ble motstanden aldri noe mer enn murring, og bare RV og Småbrukarlaget gikk til slutt imot en ratifisering av

---

<sup>26</sup> Huitfeldt 2006: 20.

<sup>27</sup> Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling

<sup>28</sup> Kommunistene ble etterhvert erstattet med venstresiden i partiet.

<sup>29</sup> Helge Pharo 1989 ”Gjenreisning og utenrikspolitik i *Historiker og veileder: Festskrift til Jakob Sverdrup*”: 190-196.

det endelige avtaleutkastet. Fraværet av overnasjonale trekk i både GATT og WTO er trolig en viktig årsak til at motstanden aldri fikk vind i seilene under Uruguay-runden.

Huitfeldts andre poeng er at Stortinget tradisjonelt hadde vært enige om hovedmålsettingene for GATT-forhandlingene. De fant det hensiktsmessig å jobbe for et mer liberalt handelsregime, men de hadde aldri hatt et voldsomt ønske om å delta i prosessen selv. Ekspertene hadde vanligvis tatt hånd om både de tekniske detaljene og de faktiske forhandlingene. Denne oppskriften ble fulgt også ved inngangen til Uruguay-runden.<sup>30</sup>

Underveis i forhandlingene økte imidlertid interessen både blant parlamentarikere og i media. Stortinget ble informert om fremdriften i forhandlingene, men UD var lite villige til å gi informasjon ved kritiske stadier. Dette skyldtes frykt for at det ville skape forvirring og unødige forstyrrelser. Denne tilnærmingen kan ses i lys av Putnams teori om internasjonale forhandlinger som et to-nivå spill. Hva man kan få gjennomslag for på hjemmebane, er et viktig virkemiddel i en forhandlingssituasjon. Da kan det medføre problemer om det går en debatt hjemme, som ikke samsvarer med inntrykket man er avhengig av å skape ute. Dette er riktig nok kontekststøttet. I Stortingets debatter om handelsrelaterte spørsmål var forhandlingene knapt et tema i det hele tatt, særlig i den første fasen. Dette gjenspeiler ikke bare den relativt høye graden av konsensus, men også det faktum at debatten om norske EU-medlemskap tok svært mye plass i denne perioden.

## **Det nordiske GATT-samarbeidet**

Siden representanter fra de nordiske land møttes i København for "til en viss grad å koordinere (sin) opptreden ovenfor de øvrige land som deltar i Annecy-konferansen"<sup>31</sup> i 1949, hadde det nordiske samarbeidet i GATT vært viktig for Norge. Ikke minst hadde samhandlingen vært viktig for å møte de utfordringene det fører med seg å være småstater i internasjonale fora på en best mulig måte. Gjennom felles forhandlere kunne landene delta mer aktivt i forhandlingene, og gjennom samhandling fikk landene større slagkraft.<sup>32</sup> Dette var også en effektiv måte å sikre at man hadde tilstrekkelig med personell til å følge forhandlingene.

---

<sup>30</sup> Huitfeldt 2006: 20.

<sup>31</sup> Stortingsproposisjon nr. 35 1950: 3 (sitert av Nordvik i Melchior og Norman: 69).

<sup>32</sup> Nordvik, Helge W. og Stig Tenold: *En historisk skisse av GATT og Norges handelspolitikk 1947-97* i Arne Melchior og Victor D. Norman (red.), *Fra GATT til WTO. Handelspolitiske utfordringer ved GATTs 50årsjubileum*, (Oslo: NUPI. 1998): 71.

Det nordiske samarbeidet og den enhetlige opptreden utad som dette samarbeidet hvilte på, ble formelt besluttet videreført på et nordisk GATT-møte i februar 1986. Det ble samtidig understreket at økt samarbeid med andre land og innenfor andre organisasjoner var positivt, men at dette ville måtte være av informerende eller konsultativ karakter.<sup>33</sup>

Selv om den nordiske blokken hadde mistet en aktør med det danske EF medlemskapet i 1973, utgjorde de nordiske EFTA-landene Norge, Sverige, Island og Finland likevel den femte største ”handelsgrupperingen” i verden, etter EF, USA, Japan og Canada.<sup>34</sup>

For å utnytte de begrensede resursene best mulig, ble de ulike forhandlingsområdene fordelt mellom de tre største landene. Island hadde ikke et eget ansvarsområde. Norge satt med det nordiske ansvaret for tvisteløsning, tropiske produkter, beskyttelsestiltak og handelsrelaterte aspekter ved immaterielle rettigheter. I slutfasen forhandlet Norge også om subsidier og antidumping, og hadde i praksis hovedansvaret for skipsfart. Sverige tok hånd om tjenester og tollforhandlinger, samt GATT-systemets virkemåte og investeringer, mens Finland hadde ansvaret for landbruk, subsidier, antidumping og tekstiler. For å samordne arbeidet ble det avholdt regelmessige nordiske samrådsmøter, og i tilknytning til disse ble det arrangert møter med sjefsforhandlerne fra USA, EF og Danmark.<sup>35</sup>

## **Norsk skipsfart ved inngangen av Uruguay-runden**

Siden frihandelen fikk sitt gjennombrudd på midten av 1800-tallet, hadde Norge hatt en sentral posisjon i internasjonal skipsfart. I perioden 1870–1970 stod den norske handelsflåten for mellom 35–50 prosent av de samlede norske eksportinntektene. Den sørget for valutainntekter, arbeidsplasser både direkte og gjennom verftsindustrien, og den ga skatteinntekter til staten.<sup>36</sup> Internasjonal skipsfart gikk inn i en omfattende krise fra midten av 1970-tallet, som rammet norske redere særlig hardt. Som en følge av denne krisen, samt oljens inntog i norsk økonomi, ble skipsfartens bidrag til norsk økonomi betydelig redusert utover 1970-tallet. Mens utenrikssjøfart stod for i overkant av ni prosent av BNP i perioden 1960 -1970, utgjorde den mindre enn to prosent ved inngangen av Uruguay-runden.<sup>37</sup> Etter en dramatisk reduksjon mellom 1970 og 1987, nådde den norske flåtens andel av verdensflåten

---

<sup>33</sup> HD 44. 12/51 Nordisk GATT-møte, Oslo 10.-12. Februar 1986. 17.02.1986

<sup>34</sup> St.prp. 65 (1993-94): 12.

<sup>35</sup> St.prp. 65 (1993-94): 37.

<sup>36</sup> Børrud 1998: 68.

<sup>37</sup> St.meld. nr. 31 (2003-2004) *Vilje til vekst – for norsk skipsfart og de maritime næringer-*

samme år sitt absolutte bunnmål med 1,5 prosent.<sup>38</sup> Sytten år tidligere hadde den utgjort drøye ni.<sup>39</sup> Utviklingen førte til akutt krisestemning i Norge, og Handelsminister Asbjørn Haugstvedt advarte om at manglende mottiltak ville føre til at Norge mistet hele sin flåte.<sup>40</sup> Mottrekket ble opprettelsen av Norsk internasjonalt skipsregister (NIS) i 1987. Dette åpnet for utstrakt bruk av billig utenlandsk arbeidskraft på norskregistrerte skip, og selv om tonnasjen under norsk flagg økte dramatisk etter opprettelsen av NIS, forble antallet nordmenn sysselsatt i utenriksfarten på et historisk lavt nivå. Mens den norske utenriksfarten på midten av 1960 tallet sysselsatte om lag 57.000 norske sjøfolk, sysselsatte den ved årsskiftet 1988-89 drøye 13.000.<sup>41</sup>

Skipsfarten deles vanligvis opp i to kategorier; linjefart og bulkfart. Linjefart er karakterisert ved faste transporttjenester på bestemte handelsruter, og til mer eller mindre fastlagte tidspunkter og priser. Linjefart er karakterisert ved at skipene transporterer ferdigvarer og andre varer som krever pakking. Skip som går i bulkfart frakter uemballerte varer som kull, olje eller korn, og går i langt mindre grad i faste ruter enn linjeskip. Børrud visualiserer forskjellen med følgende beskrivelse; der linjefarten er som en bussrute med faste tider for ankomst og avreise, er bulkfart som drosjetrafikk. Skipene henter og laster av på bestilling der det er behov.<sup>42</sup> Den viktigste forskjellen mellom bulk- og linjefart er imidlertid ikke regelmessigheten i rutene, men organiseringen av virksomheten. Mens bulkfarten teoretisk sett er fri blir linjefarten organisert gjennom *linjekonferanser*. Linjekonferansene regulerer linjefarten gjennom fastsetting av fraktrater og lastfordeling mellom de ulike rederiene som deltar i en konferanse.<sup>43</sup> Hensikten er å sikre høye og stabile priser, det tette samarbeidet mellom rederiene i en konferanse sikrer dette, og gjør det samtidig svært vanskelig for nye aktører å få innpass.<sup>44</sup> Samarbeidsformen kan karakteriseres som kartellvirksomhet, da partene regulerer både pris og kapasitet. *FNs linjekode* (UNCTAD Code of Conduct for Liner Conferences, heretter Linjekoden) fra 1974 regulerte linjefart i konferanser, og var et forsøk på å sikre tredjeparter innpass. Det sentrale virkemiddelet var bestemmelsene om lastedeling, som slo fast at eksportland, importland og tredjeland skulle dele frakten. De to førstnevnte

---

<sup>38</sup> Etter opprettelsen av NIS i 1987, økte riktignok den norskeide flåten kraftig igjen.

<sup>39</sup> St.meld. nr. 31 (2003-2004) *Vilje til vekst – for norsk skipsfart og de maritime næringer*.

<sup>40</sup> Tamnes 1997: 223.

<sup>41</sup> St.melding . nr. 39 (1988-89) *Om skipsfarten og den maritime virksomhet* s 21.

Nedgangen skyldtes også at norske redere hadde investert i nye og større skip som krevde mindre mannskap. Dette bidro igjen til at norske redere ble særlig hardt rammet av skipsfartskrisen, da det var lite rom for å redusere utgiftene (Børrud 1998: 68-69).

<sup>42</sup> Børrud 1998: 68.

<sup>43</sup> Aschim 1995: 64.

<sup>44</sup> Børrud 1998: 70.



disponerte 40 prosent av lasten hver, mens tredjeland kunne konkurrere om de resterende 20 prosentene av lasten i konferansen.<sup>45</sup> I utgangspunktet ble ikke norske skipsfartsinteresser truet av Linjekoden da norske skip primært gikk i bulkfart, som ikke var omfattet av de nevnte reguleringene. Ved inngangen av 1980-årene gjaldt dette om lag 90 prosent av den norske handelsflåten.<sup>46</sup> Skepsisen var likevel stor, man fryktet at praksisen på sikt kunne spre seg til bulkfarten. Norske skip drev nesten utelukkende med *cross trading*, frakt av gods mellom utenlandske havner, og var helt avhengig av et liberalt skipsfartsregime. En regulering av bulkfarten ble derfor sett på som et potensielt nådestøt for norsk skipsfart.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Børrud 1998: 70-71.

<sup>46</sup> Tenold 2001: 40.

<sup>47</sup> Børrud 1998: 98.



# I

## MOT EN NY FORHANDLINGSRUNDE

(1980-86)

”The Tokyo Round is not an end but a springboard for venturing into new territory in terms of trade policy”<sup>1</sup>

Dette kapitelet vil ta for seg utviklingen som ledet frem til en ny runde med multilaterale handelsforhandlinger. Det var en forberedende fase hvor nye sektorer ble utredet og standpunkter ble formet, som et resultat av dette gikk flere land mange og lange skritt bort fra tidligere preferanser og standpunkter i løpet av perioden. Dels grunnet tilsiget av ny kunnskap og dels fordi den fastlåste situasjonen på bakken etter hvert tvang fram en reorientering. Dette gjaldt i høyeste grad også Norge, som beveget seg fra en skeptisk holdning, til å bli en av forkjemperne for en ny runde.

Hvorvidt forhandlingsgrunnlaget for den nye runden også skulle inkludere tjenestehandel var et sentralt spørsmål i denne prosessen, og skepsisen var i utgangspunktet stor i både nord og sør. Hvordan USA i dette klimaet klarte å samle den nødvendige støtte for en ny og utvidet GATT-runde vil bli diskutert. Også i dette spørsmålet beveget Norge seg fra skepsis til støtte underveis i prosessen, og vi skal se på hvilke faktorer som drev frem denne utviklingen. En inkludering av tjenestesektoren kunne skade norske skipsfartsinteresser, som tradisjonelt hadde hatt en særstilling i norsk utenriks- og handelspolitikk. Den norske skipsfartsstrategien i denne fasen vil bli presentert og analysert.

### **En ny runde eller ikke?**

Tokyo-runden ble formelt avsluttet i november 1979 og med det hadde 99 land, innenfor rammen av Generalavtalen om tolltariffer og handel (GATT), gjennomført de mest

---

<sup>1</sup> Kommentar i avisen Frankfurt Allegemeine. Etter avslutningen av Tokyo-runden. Gjengitt i Preeg 1995: 25.

omfattende handelsforhandlingene noensinne. Forhandlingene hadde tatt mer enn seks år å fullføre, og hadde med det sprengt de planlagte tidsrammene. Samtidig hadde de krevd en grad av oppmerksomhet og forpliktelse fra politiske ledere som manglet sidestykke. Mange hadde vært, og var, kritiske til å forhandle om så mange handelstemaer samtidig. Selv de som mente at en pakkeløsning hadde vært den eneste farbare vei, så nå fram til en lang pause fra omfattende handelsforhandlinger.<sup>2</sup> GATT var modernisert og klar for å møte morgendagens utfordringer.

Drøye seks år senere var medlemslandene samlet på ministermøte i Punta del-Este i Uruguay. Her lanserte forhandlingspartene Uruguay-runden, som skulle få den foregående kraftanstrengelsen til å framstå som nærmest puslete. Forhandlingsgrunnlaget la opp til en omfattende utvidelse av avtaleverket. Mens tidligere forhandlingsrunder primært hadde dreid seg om tollreduksjon, vokste omfanget nå dramatisk. Med Punta-del-Este-erklæringen ble forhandlingstemaene utvidet til også å omfatte handel med tjenester, handelsrelaterte aspekter ved immaterielle rettigheter, samt handelsrelaterte aspekter ved investeringer.<sup>3</sup>

Hvordan hadde partene kommet hit?

Aktørene som deltok i forhandlingene anså avslutningen av Tokyo-runden som et punktum, eller i det meste som begynnelsen på en lang pause fra internasjonale handelsforhandlinger. I det følgende tiåret skulle partene bruke tiden til å gjennomføre de avtalte tollreduksjonene, samt implementere og videreutvikle tiltakene som omhandlet ikke-tollmessige handelshindringer.<sup>4</sup> Tanken om Tokyo-runden som et punktum var ikke oppsiktsvekkende ved inngangen av 1980-tallet. GATT hadde da gjennom sju forhandlingsrunder, fra 1947 – til 1979, redusert tollene på industrivarer fra et snitt på om lag 40 prosent til et snitt på rundt 6 prosent<sup>5</sup>. Med det var toll nærmest utradert som en handelshindring av betydning. Under Tokyo-runden hadde man gjort forsøk på å forhandle om nedbygging av ikke-tollmessige handelshindringer. Tradisjonelt hadde internasjonal handelsliberalisering stoppet ved grensen, mens utfordringene som nå hindret ytterligere handelsliberalisering og fjerning av tiltak som delvis nøytraliserte deler av den sterke tollnedsettelsen man hadde oppnådd i GATT, ville utfordre partenes nasjonale suverenitet. Disse utfordringene sprengte det mandatet GATT hadde fått, og GATT viste seg da også å ikke være adekvat til å håndtere denne type spørsmål.

---

<sup>2</sup> Croome 1999: 1.

<sup>3</sup> Stortingspreposisjon 65 (1993-94), *Resultatet av Uruguay-Runden (1986-93) om samtykke til ratifikasjon av avtale om opprettelsen av Verdens Handelsorganisasjon (WTO) med mer*: 35.

<sup>4</sup> Croome 1999: 1.

<sup>5</sup> Nordvik 1998: 60.

Som en løsning introduserte man et system med plurilaterale avtaler– det vil si frivillige avtaler som bare gjaldt mellom et begrenset antall land. Prisen var en fragmentering av avtaleverket. I lys av dette er det ikke så rart at mange av aktørene mente liberaliseringsprosessen var kommet så langt det var mulig å komme innenfor rammene av GATT. Det hadde de jo også delvis rett i. Antagelsen om at punktum nå var satt, viste seg derimot å være feilslått.

I etterpåklokskapens hjelpsomme lys tegner det seg tvert imot en tydelig linje fra Tokyo til Punta del Este. I sin *Traders in a Brave New World*, viser Ernst H. Preeg hvordan ”agendaen for Uruguay-runden begynte å ta form samtidig som den foregående Tokyo-runden ble avsluttet.”<sup>6</sup> Bakgrunnen for denne påstanden er at mange viktige spørsmål forble uavklart.

Det mest omfattende spørsmålet som ble utsatt, var bruken av *midlertidige importrestriksjoner* på produkter som forstyrret egen produksjon. Debatten om tilgangen til å benytte seg av slike ”sikkerhetsanordninger” forble uavklart. Det samme var debatten om jordbruk. Jordbrukseksporterende land hadde kommet dårlig ut av Tokyo-runden, og hadde fått medhold i at man skulle se nærmere på jordbruksspørsmål ved en senere anledning. Den tredje store saken som forble uavklart, var utviklingslandskravet om *strukturell tilpasning*. Dette var på det tidspunktet et kodeord for tiltak som ville legge til rette for et skifte av enkelte næringer, fra industriland til utviklingsland. Alle disse spørsmålene ble samlet i et *arbeidsprogram*, med et løfte om at GATTs *Consultative Group of Eighteen* (CG-18)<sup>7</sup> skulle utrede slike spørsmål.<sup>8</sup> De store resultatene skulle utebli.

Men om agendaen for en ny runde kunne virke klar, betydde likevel ikke det at de kontraherende parter ivret for nye forhandlinger. Det var store uenigheter i årene før Uruguay-runden om hvorvidt det var ønskelig med en ny runde eller ikke. Primært var det USA som jobbet aktivt for nye forhandlinger. Utviklingslandene<sup>9</sup> motsatte seg dette sterkt, og skepsisen var dyp både i denne gruppen og blant de fleste industrialiserte land, da det formelle amerikanske initiativet kom. Hvordan klarte USA å samle støtte til en ny forhandlingsrunde på et tidspunkt hvor entusiasmen for et slikt initiativ var liten, både i nord og sør, og toneangivende utviklingsland var sterkt imot?

---

<sup>6</sup> Preeg 1995: 24 (min oversettelse).

<sup>7</sup> En liten gruppe med erfarne forhandlere. Sammensettingen var ment å være geografisk representativ for de kontraherende parter.

<sup>8</sup> Croome 1999: 2-3.

<sup>9</sup> Både i kildematerialet og litteraturen brukes begrepet utviklingsland. Dette er en sammensatt gruppe på ulike utviklingsnivåer og med ulike interesser i forhandlingene, og med en sterkt varierende gruppesolidaritet. Flere land, som Sør-Korea og Taiwan, endret også status underveis i forhandlingene.

## Det amerikanske initiativet

Også denne gang var USA som tok initiativet til en ny runde. I januar 1981 tiltrådte Ronald Reagan som president, han var en uttalt tilhenger av liberalisering og den nye administrasjonen hadde det travelt. Den ville markere en tydelig kursendring fra den demokratiske forgjengeren, samtidig som de ble drevet av en ideologisk overbevisning hvor troen på det frie markedet stod sentralt.

Parallelt med dette var administrasjonen under press fra Kongressen, som ønsket å innføre restriksjoner på amerikansk import.<sup>10</sup> Dette spenningsforholdet hadde vært en konstant faktor i amerikansk politikk, og dermed også et sentralt element i internasjonal handelspolitikk, og GATT, helt siden de mislykkede forsøkene på å opprette ITO (1946-50).<sup>11</sup>

Proteksjonisme hadde vind i seilene også andre steder, og var i økende grad en kime til bekymring. Dette ga økt tilslutning til en handelspolitisk strategi basert på *sykkelteorien*. Denne teorien går i korte trekk ut på at man må være i konstant bevegelse mot et stadig åpnere handelssystem. Uten en viss fart fremover, velter systemet, og de proteksjonistiske kreftene vil vinne frem.<sup>12</sup>

I tråd med dette lanserte administrasjonen svært ambisiøse mål for en ny forhandlingsrunde. Disse målene gikk langt utover de gjensidige tollreduksjonene på industrivarer, som GATT-forhandlingene tradisjonelt hadde begrenset seg til. Partene hadde gjort forsøk på å adressere enkelte ikke-tollmessige handelshindringer under Tokyo-runden, men dette hadde vist seg å være svært krevende. Som et forsøk på løsning hadde flere av partene inngått en rekke *plurilaterale avtaler*.<sup>13</sup> Disse hadde fått varierende tilslutning, men likt for dem alle var at flertallet av de kontraherende partene i GATT ikke hadde signert dem.

Reagan-administrasjonen tok nå til orde for en liberalisering av handelen med jordbruksvarer. Den angrep hindringer mot handelsrelaterte investeringer, og introduserte handel med tjenester som et nytt område som burde omfattes av GATTs regelverk.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Croome 1999: 6.

<sup>11</sup> Se forrige kapittel

<sup>12</sup> Preeg 1995: 29.

<sup>13</sup> Preeg 1995: 29.

<sup>14</sup> Croome 1999: 6.

## Motstand i Sør og skepsis i Nord

Harde Nord-Sør konfrontasjoner hadde preget internasjonale forhandlinger i 1960 og 1970 årene, og Tokyo-runden var intet unntak. Dette kom ikke minst tydelig til uttrykk mot slutten av forhandlingene. Det ble da klart at flere spørsmål som var av særlig betydning for mange utviklingsland, ville bli utsatt. Som et resultat av dette valgte mange utviklingsland å boikotte den høytidelige signeringssermonien.<sup>15</sup> Flere var i tvil om det i det hele tatt var formålstjenlig å fortsette arbeidet innenfor rammene av GATT. UNCTAD-sekretariatets<sup>16</sup> uttalelse en knapp måned etter signeringen, hvor de slo fast at avtaleverket fra Tokyo-runden ”gjør lite for å hjelpe fattige nasjoner, og tjener bare til å bevare et handelssystem som i stadig økende grad jobber imot dem”<sup>17</sup>, gir trolig et godt stemningsbilde. Om sentrale aktører i USA så på handelsliberaliseringen i GATT som en sykkel, ville nok en del av kollegaene deres i sør på dette tidspunktet heller beskrevet den som en hai. Alltid i bevegelse og med en umettelig appetitt.

Den etter hvert manglende oppfølgingen av arbeidsprogrammet bidro til å skape ytterligere skepsis og frustrasjon, og utviklingslandene motsatte seg sterkt nye forhandlinger, før dette var implementert.<sup>18</sup> I utgangspunktet var dette saksområder som etter alt å dømme ville stå på dagsorden i en ny forhandlingsrunde, og standpunktet kan dermed fremstå som noe kontraproduktivt. Holdningen må ses i sammenheng med de negative erfaringene fra Tokyo-runden. Utviklingslandene hadde her i stor grad opplevd det som at agendaen ble sjanghaiet av de industrialiserte landene, og at de sakene som var av størst betydning for dem, ble utsatt. Det være seg bruken av midlertidige importrestriksjoner, handelshindringer på – og subsidier av jordbruksvarer, samt kravet om strukturell tilpasning. De fryktet nå å bli dratt inn i en ny runde, hvor liberalisering av handel med tjenester ville stå i fokus, og hvor det ville være ensidige gevinster for de industrialiserte landene.<sup>19</sup>

Heller ikke EF var nevneverdig interessert i en ny forhandlingsrunde. Det europeiske fellesskapet hadde i utgangspunktet nok med å videreutvikle sitt eget indre marked, samt integrere nye medlemmer på en god måte. Men den manglende entusiasmen skyldtes også at en omfattende forhandlingsrunde ville innebære krav om innrømmelser overfor utviklingslandene innen jordbruk. Dette ville sette den felles europeiske jordbrukspolitikken

---

<sup>15</sup> Preeg 1995: 24.

<sup>16</sup> FNs konferanse for handel og utvikling

<sup>17</sup> Preeg 1995: 24.

<sup>18</sup> Preeg 1995: 52.

<sup>19</sup> Preeg 1995: 32.

under press, og nødvendigvis medføre at intern uenighet kom til overflaten.<sup>20</sup> Motviljen må også ses i lys av at en stor aktør som EF hadde mindre å frykte enn små land, om GATT-regelverket skulle bli svekket.

UD la i denne fasen vekt på at en mulig ny forhandlingsrunde fordret at utviklingslandene fikk delta aktivt i forberedelsene. De støttet kravet om at arbeidsprogrammet burde implementeres før man satte i gang en ny runde, men understreket samtidig at Utviklingslandene kunne ha mye å hente på at diskusjon og dialog ble gjenopptatt.<sup>21</sup> Astrid Huitfeldt viser i sin hovedoppgave om Uruguay-runden til hvordan Norge inntok en fleksibel holdning til hvorvidt det var ønskelig med en ny runde. Norge understreket at nye forhandlinger ville kunne være gunstig for utviklingsland, men presset ikke på for nye forhandlinger. Huitfeldt forklarer dette blant annet med at Norge ikke ville forsterke Nord/Sør-konflikten i GATT, og at UD mente forhandlinger ville bli krevende om utviklingslandene ikke ønsket en ny runde.<sup>22</sup> Samtidig kan det være grunnlag for stille spørsmål ved om motivasjonen for å legge seg på en avventende linje bare var fundert i et ønske om å utvise solidaritet med utviklingslandene. Det var klart at en ny forhandlingsrunde ville innebære jordbruksforhandlinger, og det var liten grunn til å anta at de ville gå i Norges favør. Den sterkeste aktøren, USA, var tydelige på at de ønsket en liberalisering på dette området, og utviklingslandene ivret for det. Dette kunne resultere i svært store kameler å svelge, uten at de potensielle gevinstene av en ny forhandlingsrunde nødvendigvis var like åpenbare på dette tidspunktet. Det var ikke bare solidaritet som lå til grunn, norske særinteresser veide trolig like tungt.

## **Nord finner sammen, Sør slår sprekker**

Mange av de diskusjonene rundt en ny runde foregikk utenfor GATT-systemet, viktige aktører var *Organisasjonen for økonomisk samarbeid og økonomisk utvikling* (OECD), og en uformalisert gruppe, *Quad*, bestående av handelsministrene i henholdsvis USA, EF<sup>23</sup>, Japan og Canada.<sup>24</sup> Trass uenigheter, særlig mellom USA og Frankrike, gikk diskusjonene stadig lengre i retning av enighet om behovet for en ny forhandlingsrunde. Det store skjæret i sjøen var *EFs felles jordbrukspolitik* (CAP), som Frankrike ønsket å holde utenfor en ny runde.

---

<sup>20</sup> Croome 1999: 6.

<sup>21</sup> Huitfeldt 2006: 24.

<sup>22</sup> Huitfeldt 2006: 25.

<sup>23</sup> Europakomisjonens komisar for handel

<sup>24</sup> Preeg 1995: 53.



Dette var helt uakseptabelt for USA, og utenriksminister George Schultz truet med forhandlinger ”på bilaterale betingelser om vi må...og ekskludere franskmennene fra fordelene som følger av de reduserte handelsbarrierene.”<sup>25</sup> Stillingskrigen endte med at OECD klarte å samle seg om et ønske om en ny runde, ”så snart som mulig”.<sup>26</sup> Huitfeldt påpeker at når flertallet av de industrialiserte landene nå støttet en ny runde, fikk det også betydning for det norske standpunktet.<sup>27</sup> At økt oppslutning blant de øvrige industrialiserte land var en medvirkende faktor til at Norge la seg på en mer aktiv linje, synes å være plausibelt. Når de to mest toneangivende aktørene, USA og EF, begge gikk inn for forhandlinger, økte også sjansene dramatisk for at en ny runde ville bli en realitet. At UDs økonomiske kontor allerede høsten 1984 søkte om ekstra midler til gjennomføringen av en ny GATT-runde i 1985-86, svekker ikke inntrykket av at Norge visste hvilken vei vinden blåste.<sup>28</sup>

Innen GATT-toppmøtet i mai 1985 hadde alle industrialiserte land signalisert støtte til en ny forhandlingsrunde. Dette påvirket også utviklingslandene. Skulle de stå på kravet om gjennomføring av arbeidsprogrammet, eller skulle de forhandle videre om disse målene i en ny runde, sammen med de nye temaene? Svaret var de ikke lenger like enige om.

Denne uenigheten kom klart til syne i tiden før *GATT-rådet* en måned senere.

Utviklingslandene klarte ikke finne sammen om en omforent tekst, med krav til hva som måtte gjennomføres før nye forhandlinger kunne finne sted.<sup>29</sup> Mange utviklingsland ville ikke lenger stille seg bak den uforsonlige linja, som særlig India var en forkjemper for. Det var flere årsaker til dette. En av de mer åpenbare, som Preeg peker på i sin bok, var at den rett og slett ikke hadde gitt resultater. Etter tre år med Nord/Sør konfrontasjon i GATT hadde man ikke kommet nærmere en realisering av målene, og imens var proteksjonistiske tiltak igangsatt eller under oppseiling i mange industrialiserte land.<sup>30</sup> Men holdningsendringen var også et uttrykk for at utviklingslandene ikke var en homogen gruppe. Det var et stort spenn, både i utviklingsnivå og i konkurransefortrinn, og ikke alle hadde de samme interessene i forhandlingene. Eksempelvis hadde de mest avanserte utviklingslandene en konkurransedyktig servicesektor på mange områder, og hadde altså offensive interesser på

---

<sup>25</sup> Preeg 1995: 54 (min oversettelse).

<sup>26</sup> Preeg 1995: 54.

<sup>27</sup> Huitfeldt 2006: 25.

<sup>28</sup> HD 44.12/51 Notat fra 1. økonomiske kontor. GATT. Evt. ny forhandlingsrunde. Behov for bemannings- og budsjettmessig styrking. 25.10.1984

<sup>29</sup> Huitfeldt 2006: 27.

<sup>30</sup> Preeg 1995: 55.

dette feltet. Dermed var de naturlig nok også mindre skeptiske til å inkludere handel med tjenester i GATTs avtaleverk. En reorientering i synet på underliggende utviklingsstrategier og de ”nye temaene” spilte også inn. På kort sikt var det hovedsakelig selskaper i den vestlige verden som ville tjene på den skisserte utvidelsen av avtaleverket, men Preeg viser til at mange aktører i utviklingsland, trodde at det på sikt likevel ville kunne fremme utvikling. Bakgrunnen for dette var troen på at en moderne og effektiv servicesektor var avgjørende for å være konkurransedyktig på eksportmarkedet, og fordi et forbedret klima for utenlandsinvesteringer, inkludert beskyttelse av immaterielle rettigheter, ville tiltrekke økonomisk aktivitet, og med det stimulere til vekst.<sup>31</sup>

At enheten blant utviklingslandene for alvor begynte å slå sprekker, ble til fulle demonstrert da en ny aktør kom på banen i august 1986. En rekke jordbrukseksporterende land var da samlet i den australske byen Cairns, hvor de dannet *Cairns-gruppen*.<sup>32</sup> Gruppen bestod av flere høyinntektsland (inkludert et medlem av Quad), mens flertallet var utviklingsland. Både Asia, Stillehavsregionen og Latin-Amerika var representert. Sistnevnte også av Brasil, som hadde vært en av de hardeste motstanderne av en ny forhandlingsrunde. Dette markerte et tydelig brudd med mønsteret som hadde preget internasjonale økonomiske forhandlinger i hele etterkrigstiden, og de harde Nord-Sør konfrontasjonene som hadde dominert internasjonale forhandlinger i de foregående to tiårene.<sup>33</sup>

At utviklingslandene ikke lenger hadde en felles front svekket stillingen deres i GATT, og gjorde det lettere for USA og Cairns-gruppen å presse på plass støtte til en ny forhandlingsrunde. At utviklingsland utgjorde flertallet i Cairns-gruppen, ga utvilsomt også gruppen økt legitimitet i dette arbeidet. Huitfeldt peker på hvordan dette gjorde det lettere for Norge å jobbe aktivt for en ny runde. En konfrontasjon med en samlet gruppe med utviklingsland ville vært vanskeligere.<sup>34</sup>

Et annet viktig moment var en stadig større erkjennelse både i Norge og Norden, av at arbeidet med arbeidsprogrammet fra 1982 var så fastlåst, at alle parter ville tape på å utsette iverksettelsen av en ny runde. Dette gjorde det også lettere å presse aktivt på for en ny runde. Det var åpenbart imot mange utviklingslands ønsker, men det var en stadig mer utbredt oppfatning at det var til deres eget beste. Som den norske delegasjonen i Genève uttrykte det i

---

<sup>31</sup> Preeg 1995: 55.

<sup>32</sup> Gruppering av 14 land: Argentina, Colombia, Australia, Filippinene, Brasil, Indonesia, Thailand, Canada, Malaysia, Uruguay, Chile og New Zealand. De stod for omlag ¼ av verdens jordbruksproduksjon.

<sup>33</sup> Croome 1999: 623 -24.

<sup>34</sup> Huitfeldt 2006: 28.

februar 1985: ”Utviklingslandenes beste mulighet for gjennomslag er at arbeidsprogrammet bakes inn i ny runde”. Videre konkluderes det med at ”det er vanskelig å se noen annen løsning enn en forpliktende handelsrunde.”<sup>35</sup>

I slutten av november samme år gikk det ut en instruks til ambassadene i en rekke utviklingsland, om at de sammen med sine nordiske kolleger skulle jobbe aktivt for en ny runde.<sup>36</sup> Dette kan stå som et endelig norsk farvel til arbeidsprogrammet.

Satt på spissen kan det hevdes at arbeidsprogrammet i realiteten var dødt ved ankomst, da diskusjoner om behovet for en ny runde allerede var i gang da handlingsprogrammet ble vedtatt. Oppmerksomheten rundt rundespørsmålet fjernet i realiteten mulighetene for å oppnå substansiell framdrift på basis av arbeidsprogrammet. Programmet var basert på bilaterale innrømmelser ingen var villige til å gjøre den tid en ny runde trolig var nært forestående. Du kaster ikke kortene før spillet har begynt.

## **Utvidelse av avtaleverket – handel med tjenester**

USAs forslag om ”nye emner” representerte noe fundamentalt nytt. Alle forhandlingsrundene i GATT hadde frem til dette dreid seg om handel med varer, og frem til 1960-tallet hadde man nesten eksklusivt forhandlet om tollreduksjoner. Etter hvert oppstod det også press om å inkludere enkelte ikke-tollmessige handelshindringer, og denne problematikken hadde vært et av hovedtemaene under Tokyo-runden. Partene hadde hatt svært ulike mål i forhandlingene, og entusiasmen hadde variert ut fra tema, men det var bred enighet om at dette var områder som hørte hjemme i GATT-forhandlingene. Denne enigheten gjaldt ikke de såkalte ”nye emnene”. Dette skyldtes ikke minst at de nye områdene som ble foreslått, i større eller mindre grad, ble ansett å røre ved forhold som tradisjonelt hadde vært ansett som indre anliggende, og som dermed lå innenfor nasjonalstatens suverenitet.<sup>37</sup>

Særlig gjaldt det spørsmålet om hvorvidt partene innenfor rammene av GATT skulle forhandle om handel med tjenester, som var et av de mest sentrale spørsmålene i tiden før Uruguay-runden ble en realitet. Reagan-administrasjonen hadde stått nærmest alene da den lanserte ideen i 1981, men den samlet etter hvert betydelig støtte i andre industrialiserte land. Dette var ikke overraskende, da det stort sett var denne gruppen som hadde komparative

---

<sup>35</sup> HD 44.12/51 Notat fra delegasjonen Genève til UD 15.02.1985

<sup>36</sup> HD 44.12/51 Telefaks fra UD til utvalgte ambassader 19.11.85

<sup>37</sup> Croome 1999: 99.

fortrinn i tjenestesektoren. Det være seg banktjenester, forsikring, skipsfart og flytransport, avansert kommunikasjon og annen teknologi. De industrialiserte land ble utfordret på en rekke områder, som tekstil og klesproduksjon, hvor utviklingsland hadde komparative fortrinn, og var naturlig nok ivrige på å utvide avtaleverket til områder hvor vest var best. At mottagelsen blant industrialiserte land lenge likevel var svært lunken, kan nok langt på vei forklares med at det forelå svært få utredninger om tjenestehandel. Som en følge av dette, var det vanskelig for partene å fastslå hva som ville være deres nasjonale interesser i eventuelle forhandlinger om tjenester.

Drøftelser og utredninger på nasjonalt nivå ble igangsatt, men ikke i formelle GATT-fora. Dette skyldtes at utviklingslandene var så kritiske til initiativer på dette området, at GATTs sekretariat ikke kunne delta i diskusjonene. Den uformelle dialogen fikk ikke offisiell anerkjennelse før i 1984, da flere utviklingsland stilte seg positive til å utrede tjenestehandel nærmere.<sup>38</sup> Motstanden var fremdeles stor, og det et lå betydelig amerikansk press bak avgjørelsen, blant annet holdt de tilbake godkjenning av GATTs budsjett for det påfølgende året.<sup>39</sup> Etter det årlige ministermøtet i november 1984, var diskusjoner om tjenester blitt legitime, og de skjøt da også fart. Med støtte fra Storbritannia, foreslo USA etter hvert forhandlinger om et rammeverk for tjenestehandel, som i det store og hele var sammenlignbart med GATT-reglene for varehandel. Temaet skulle forbli kontroversielt, og helt frem til siste slutt var det flere utviklingsland, ledet av India og Brasil, som nektet å delta i en diskusjon om hvordan man kunne liberalisere handel med tjenester.<sup>40</sup> Først i det partene lanserte Uruguay-runden i september 1986, oppnådde de enighet om å inkludere tjenester i forhandlingsgrunnlaget.

## **Norges holdning**

Norge var lenge avventende til å inkludere tjenestehandel i forhandlingsgrunnlaget. Den avventende holdningen til tjenestehandel generelt, skyldtes nok først og fremst at det tok litt tid å kartlegge egne interesser på dette feltet. Lysten på å inkludere tjenester ser ut til å ha økt ganske jevnt med tilsiget av ny kunnskap om temaet. Ikke overraskende, sett i lys av at alle utredninger pekte på store økonomiske interesser for Norge på dette området. Omlag 1/3 av

---

<sup>38</sup>Croome 1999: 99-100.

<sup>39</sup> Preeg 1995: 52.

<sup>40</sup> Croome 1999: 102.

landets eksportinntekter kom fra tjenestehandel.<sup>41</sup> Det ble relativt At utviklingslandene på sin side ikke ville ha særlig å hente i å bringe tjenestehandel innenfor rammene av GATT ble også klart relativt tidlig i prosessen. Norge anså det likevel aldri som et alternativ å skulle ta tjenestehandel ut av forhandlingene av den grunn, på tross av at landet var opptatt av at runden måtte sikres legitimitet gjennom å sikre at også utviklingslandene ble hørt. Norge var opptatt av å sikre pillen, men sukkeret måtte fremskaffes gjennom innrømmelser på andre områder.

I St.meld.nr.63 (1986 -87) ; *Om enkelte handelspolitiske spørsmål*, slås det fast at ”Norges positive holdning til å behandle tjenester i den nye GATT-runden er (...) basert både på våre næringsinteresser og på vår interesse i å tilpasse det multilaterale handelssystem til nye felter av betydning for verdenshandelen.”<sup>42</sup> Iveren etter å inkludere tjenestehandel fremstår likevel som noe av et paradoks. Det var særlig to utfordringer som meldte seg. Den ene var at Norge pådro seg ytterligere en konflikt med utviklingslandene. At jordbruk ville innebære steile motsetninger med denne gruppen var allerede klart. Det gjorde ikke saken lettere at Norge hadde svært defensive interesser innenfor jordbruk, mens de var svært offensive innenfor tjenestehandel. En krevende og smertefull spagat, for et land som både ønsket å være (og ikke minst fremstå som), en støtte for utviklingslandene. Det var heller ikke gitt at Norge ville være tjent med forhandlinger innenfor for GATT-rammeverket på alle former for tjenestehandel. Dette gjaldt i aller høyeste grad for det som ble sett på som den viktigste sektoren av dem alle – skipsfart. Dette kommer vi tilbake til i kapittel II.

Som et lite land med små sanksjonsmuligheter var det viktig for Norge å sikre internasjonale spilleregler for verdenshandelen, det innebar å støtte opp under GATT-systemet. For å sikre GATTs fremtid var det nødvendig med en ny runde, og som USAs sjefsforhandler Clayton Yutter diplomatisk formulerte det høsten 1985: ”Enten blir tjenester med i runden, ellers blir det ingen runde”.<sup>43</sup>

## **Ministermøtet i Punta del Este**

Til tross for det høye konfliktnivået som hadde preget forberedelsene av Uruguay-runden, endte Ministermøtet med en enstemmig ministererklæring. Hardlinerne ga riktignok uttrykk

---

<sup>41</sup> UD 562.33 Norsk liste over handelshindringer ved eksport av tjenester HD Glenne og Leikvoll 25.11.1987

<sup>42</sup> St.meld.nr.63 (1986 -87): 18.

<sup>43</sup> HD 44.12/51 Notat til Willocks besøk i London 27.-28. November 1985: Status i arbeidet for en ny runde av multilaterale handelsforhandlinger. 20.11.1985 (min oversettelse)

for misnøye med inkluderingen av de nye emnene, men deres innflytelse hadde blitt sterkt redusert, og få utviklingsland delte deres syn. De industrialiserte land hadde lyktes i å isolere dem, og da de innså at det store flertallet av utviklingsland støttet nye forhandlinger innså de at det ikke var mulig å forhindre at et de nye emnene ble en del av forhandlingsmandatet.<sup>44</sup> Motstanden bar likevel noen frukter, og tjenestehandel ble gitt særskilt status i forhold til varer ved at forhandlingene skulle foregå separat, men parallelt. Hensikten var å imøtegå frykten for at forhandlingsområdet ville ta oppmerksomheten bort ifra forhandlingene om varer, hvor utviklingslandenes hovedinteresser lå. Samtidig ble varer og tjenester knyttet sammen rent forhandlingsmessig gjennom at runden var organisert som en *single undertaking*. Dette innebar at forhandlingsresultatene skulle betraktes som en helhet.

Punte-del-Este-erklæringen slo fast at partene i tjenesteforhandlingene skulle

etterstrebe å etablere en multilateral ramme av prinsipper og regler for handel med tjenester, herunder utarbeidelse av mulige disipliner for individuelle sektorer, med det for øyet å utvide slik handel på basis av økt oversikt/innsyn og gradvis liberalisering, og som et middel for å fremme økonomisk vekst for alle handelspartnere, samt utvikling av utviklingsland.<sup>45</sup>

## **Konklusjon**

Kravene fra de industrialiserte land om en ny forhandlingsrunde og en utvidelse av forhandlingstemaene gjenspeilet endringene i internasjonale økonomiske forhold. Handel med tjenester var av særlig betydning, ikke minst fordi vesten nå ble utfordret på en rekke områder som på tekstil og klesproduksjon, hvor utviklingsland hadde komparative fortrinn. Når alle utredninger etter hvert demonstrerte at de vestlige land, med USA og EF i spissen, hadde store økonomiske interesser både av en ny GATT-runde, og av en inkludering av tjenestesektoren, var resultatet i realiteten gitt. Maktforholdene i GATT tilsa at hvis handelsregimet skulle forbli relevant, måtte handelsliberaliseringen utvides til de områdene hvor interessene til de sterkeste aktørene lå. At man klarte å unngå en sterk Nord-Sør polarisering var positivt, men det var en bonus mer enn det var en forutsetning.

---

<sup>44</sup> Huitfeldt 2006: 37-40.

<sup>45</sup> Stortingspreposisjon 65: 732 .

Den norske holdningen til rundespørsmålet var sammensatt. Et ønske om å utvise solidaritet med utviklingslandenes krav om en implementering av Arbeidsprogrammet, stod etter hvert i konflikt med hensynet til egne næringsinteresser, som viste seg å være tjent med en ny runde.

Den norske entusiasmen for en inkludering av tjenestehandel vokste først og fremst fram som et resultat av at alle utredninger pekte i retning av at Norge hadde store økonomiske interesser på dette området. Men sprekken i u-landsgruppa gjorde det lettere å rettferdiggjøre aktiv innsats for en ny runde, det samme gjorde etter hvert overbevisningen om at heller ikke Arbeidsprogrammet ville kunne realiseres uten en ny runde. En tungtveiende faktor var også den gradvise erkjennelsen av at en ny GATT-runde uansett ville bli en realitet. Da var det bedre å gå aktivt inn for nye forhandlinger, og gjennom det forsøke å påvirke forhandlingsgrunnlaget i så stor grad som mulig.





## II

# DEN HUMPETE VEIEN TIL MONTREAL

(1986-88)

Dette kapitlet tar for seg tiden fra ministermøtet i Punta del Este, til og med ministermøtet i Montreal i desember 1988, den såkalte «Midtveisevalueringen». I Montreal skulle partene ta en pust i bakken, justere kurs og tempo, og hamre ut veien til den planlagte avslutningen av Uruguay-runden to år senere. Ministermøtet var også en viktig arena for å stimulere til nødvendige politiske avklaringer på betente temaer, noe som med norske øyne ble sett på som nødvendig for å kunne sikre videre framdrift i forhandlingene.<sup>1</sup> Flere av partene hadde også håpet på en «Early Harvest», hvor ferdigforhandlede områder kunne ut-kvitteres allerede før avslutningen av runden. De skulle bli skuffet. Montrealmøtet endte i et delvis sammenbrudd, på grunn av steile fronter mellom USA og EF i jordbruksforhandlingene. Enkelte av de andre forhandlingsgruppene rakk imidlertid å gjøre fremskritt før jordbruksforhandlingene tvang ministermøtet i kne. Til tross for at tjenesteforhandlingene hadde et krevende utgangspunkt, skulle det bli et av de forhandlingsområdene hvor det ble gjort enkelte fremskritt.

I tiden mellom Punta og Montreal flyttet man ingen fjell. Diskusjonene gikk sjelden dypere enn til omfanget og utformingen av en eventuell rammeavtale for tjenestehandel, og partene gikk ikke inn i substansielle diskusjoner om de ulike tjenestesektorene. Det var her de virkelig tunge politiske motsetningene lå, de som splittet selv de mest ihuga tjenestetilhengerne i vesten. På tross av at partene bare hadde pirket i overflaten av dette sammensatte forhandlingstemaet, ble likevel tjenestehandel et av de temaene som var mest fastkjørt ved inngangen til Ministermøtet.

Skipsfartsektoren var ikke forhandlingsklar før etter Montrealmøtet, men diskusjonen gikk både i OECD's *sjøfartskomite* og i mer uformelle fora. Det utkrystalliserte seg etter hvert et motsetningsforhold mellom de rene sektorinteressene skipsfartsavdelingen representerte, og

---

<sup>1</sup> UD 562.00 GATT. Uruguay-runden. Status og perspektiver foran ministermøtet 5-8.12.88. 29/11/1988

GATT-kontoret som hadde en mer helhetlig tilnærming til forhandlingene. Dilemmaet fikk en foreløpig konklusjon, da politisk ledelse avgjorde de interne stridighetene i UD. Vi skal også se at de folkevalgte på Stortinget fikk sin første oppdatering fra forhandlingene, og hvordan de i svært liten grad involverte seg i forhandlingsprosessen i denne perioden.

## Omkamp?

Tjenesteforhandlingene hadde et krevende utgangspunkt. Sektoren ble inkludert i forhandlingsgrunnlaget først i tolvte time og var noe grunnleggende nytt i GATT-sammenheng. I årene før Uruguay-runden startet hadde sentrale utviklingsland blokkert for diskusjoner om hvordan det ville være mulig å utvikle internasjonale regler for tjenestehandel, og hvordan denne handelen kunne bli liberalisert. I motsetning til andre forhandlingsområder startet derfor diskusjonene så å si på bar bakke. Selv de mest grunnleggende spørsmål ble drøftet for første gang, da den nyopprettede forhandlingsgruppen for tjenestehandel (*Group of Negotiation of Services*, heretter GNS) skred til verket etter ministermøtet i Punta del Este. Arbeidet ble ytterligere komplisert av at flere sentrale utviklingsland fortsatt var svært lite entusiastiske, dette bidro til at GNS gjorde svært små framskritt i løpet av de første to årene av Uruguay-runden.<sup>2</sup>

Kampene i GNS stod på flere fronter, og hadde flere lag. Den mest sentrale konfliktlinjen i den innledende fasen av tjenesteforhandlingene var fortsatt uenighet om hvorvidt man i det hele tatt skulle ha en tjenesteavtale. Med ministererklæringen i Punta del Este hadde de kontraherende parter i prinsippet bestemt at det skulle utformes en tjenesteavtale, men det betydde ikke at *Hardlinerene* hadde gitt opp kampen. Motstanderne var i klart mindretall (India og Brasil stod stadig mer alene), men da GATT baserte seg på et prinsipp om enstemmighet hadde de kraftige sanksjonsmuligheter. *Hardlinerene* kunne også til en viss grad fremdeles spille på spenningsforholdet mellom Nord og Sør, selv om det ble stadig vanskeligere. Diskusjonene som gikk i GNS i denne fasen må ses i lys av dette bakteppet. Ikke minst preget denne dimensjonen debatten om betydningen av tilgjengelig statistikk for handel med tjenester, som var en av de mest sentrale spørsmålene i forhandlingene om en tjenesteavtale i de første årene av Uruguay-runden.

---

<sup>2</sup> Croome 1999: 102-103.

Å utarbeide statistikk for tjenestehandel var (og er) en krevende øvelse. Tradisjonelle handelsvarer er i all hovedsak lette å identifisere og taksere når de krysser grenser, tjenester (under forhandlingene treffende definert som «ting du ikke kan miste på foten») er derimot mer krevende å identifisere, og opptrer ikke alltid i form av direkte eksport fra landet som produserer varen til konsumenten. Turisme står som et godt eksempel på tjenestehandelens særegenheter. Her er det konsumenten som reiser til tjenesten, altså det motsatte av mer klassiske handelsvarer. GNS brukte mye tid og resurser på å bygge kunnskap om tjenesteområdet, men få av aktørene hadde store illusjoner om at det statistiske grunnlaget ville gjøre kvalitative kvantesprang i overskuelig fremtid. Hvorvidt dette spilte noen rolle, var det derimot stor uenighet om.

Konfliktlinjene fulgte et velkjent mønster, og det er nærliggende å tolke debatten som en direkte videreføring av diskusjonene fra tiden før Punta del Este.

Land som i utgangspunktet hadde vært motstandere av å inkludere tjenestehandel i GATT, mente at det ikke var mulig å gjennomføre forhandlinger på et så mangelfullt kunnskapsgrunnlag.

Konsekvensen av kunnskapshullene måtte være at tjenesteforhandlingene ble satt på vent frem til disse hullene var blitt tettet. De fremste eksponentene for denne linja var India og Brasil, mens mer moderate skeptikere var land som Argentina, Egypt, Jugoslavia og Mexico.<sup>3</sup>

Motforestillingene var legitime, men det var en utbredt oppfatning blant tjenestetilhengerne at bakgrunnen for kunnskapstørsten først og fremst var fundert i et ønske om å trenere forhandlingsprosessen, i et håp om at manglende fremdrift i sektoren skulle ende med at tjenester ble tatt ut av den endelige avtalen. At både India og Brasil tidligere i prosessen hadde satt ned foten for alle forslag om at sekretariatet i GNS skulle kunne samle inn og utarbeide slik statistikk<sup>4</sup>, bidro neppe til å svekke denne oppfatningen.

Tjenestetilhengerne fremholdt derimot at kunnskapsmangelen var et langt mindre vesentlig problem. Norden tok som de øvrige industriland til orde for at mangler på dette området ikke burde forstyrre for fremdriften i forhandlingene, og pekte på at multilaterale avtaler om ikke-tollmessige hindringer hadde vært gjenstand for vellykkede forhandlinger tidligere, uten at det statistiske grunnlaget hadde vært på plass på forhånd.<sup>5</sup> De nordiske land understreket betydningen av god statistikk, men aksepterte ikke premisset om at det var en forutsetning for å kunne gjennomføre forhandlinger på tjenesteområdet. Linja var langt på vei den samme når det kom til

---

<sup>3</sup> UD 44.12.51 GATT. Uruguay-runden. GNS-møte i Genève 123.-25. februar 1987. 10.03.87

<sup>4</sup> Croome 1999: 103.

<sup>5</sup> En litt kreativ tolkning av historien, da denne øvelsen hadde blitt forsøkt gjennomført under Tokyo-runden 1973-79 uten stort hell.

behovet for klare definisjoner. I det nordiske innlegget i GNS (fremført av Sverige) ble det slått fast at «no such definition was decided for goods when the GATT agreement was negotiated nor was it needed and we believe that the same would apply here.»<sup>6</sup>

At det var motstanderne av en tjenesteavtale som hauset opp betydningen av kunnskapsmangelen på tjenesteområdet, mens tilhengerne bagatelliserte den, er ikke så overraskende. Men bildet av at dette bare var taktisk begrunnet fra motstandernes side må nyanseres litt. Mens de klareste tilhengerne åpenbart ville være tjent med liberalisering, var bildet mer nyansert for mange av skeptikerne. Da var også bedre kunnskap viktigere, fordi mindre marginer kunne avgjøre hva som ville ende i vinning og tap.

## **Ulike tilnærminger til en rammeavtale**

Også blant aktørene som både ønsket og ivret etter å inkludere tjenestehandel i GATT, var det hindre som måtte forseres. Et av de mest sentrale spørsmålene var hvor vidtfavnende et avtaleverk om tjenester skulle være. Ytterpunktene var en universell modell, hvor alle sektorer var inkludert, eller en modell hvor en eller flere sektorer ble tatt helt ut av en eventuell tjenesteavtale.

Tilhengerne av en universell modell fremhevet betydningen av at dette ville sikre en avtale som dekket alles interesser, og dermed ville kunne sikre et balansert resultat. Mange var likevel svært skeptiske til en slik tilnærming. De pekte på at enkelte servicesektorer hadde en nasjonal særstilling, og på samme måte som jordbruk og tekstiler var sektorer som over lang tid hadde vært under spesiell beskyttelse. Eksempelvis stod skipsfart i USA, film i Europa og banktjenester i India i en særstilling. Disse sektorene hadde tradisjonelt blitt skjermet for utenlandsk konkurranse, og de hadde en slagkraftig lobby om behovet skulle melde seg. Atter andre sektorer, som finansielle tjenester som bank og forsikringsvirksomhet, ble ansett som viktige å ha underlagt sterk offentlig kontroll. En annen tungtveiende grunn til å ekskludere en sektor, var om den allerede var regulert av en internasjonal avtale som fremstod som tilstrekkelig<sup>7</sup>.

En modell hvor enkelte sektorer var unntatt ville trolig ha gjort det lettere å beskytte norske skipfartsinteresser. Dette var en sektor som både stod i en særstilling i flere land (ikke minst USA) og den gjennom Linjekoden allerede var delvis regulert av internasjonale avtaler, den

---

<sup>6</sup> UD 44.12.51 GATT. Uruguay-runden. GNS-møte i Genève 123.-25. februar 1987. 10.03.87

<sup>7</sup> Croome 1999: 105-106.

ville derfor ha vært en god kandidat for utplukking. Når Norge likevel støttet en universell avtale hadde dette flere årsaker. Om det ble åpnet for at noen sektorer kunne ekskluderes kunne dette svekke hele regelverket, da alle hadde hjertebarn de ønsket å skjerme. Dette kunne både medføre at andre sektorer som var viktige for Norge ble tatt ut, og en svekkelse av tjenesteavtalen som helhet. Dette ville igjen bidra til å svekke hele GATT-systemet. I avveiningen mellom ønsket om størst mulig selvråderett, og ønsket om å trygge ladets interesser gjennom å bidra til opprettholdelsen av et regelbasert handelssystem, var det denne gangen sistnevnte som veide tyngst.

### **Det nordiske forslaget**

Det første omfattende forslaget til en rammeavtale for tjenestehandel ble sirkulert senhøstes 1987, og var signert USA. Forslaget skulle legge mange føringer for resten av Uruguay-runden, og ble referansepunktet alle senere forslag ble målt opp mot. Det nordiske forslaget som ble sendt i sirkulasjon blant forhandlingspartene på vårparten året etter, var intet unntak. Forslaget aksepterte de fleste premissene som ble lagt i det amerikanske forslaget, men det skilte også lag på noen vesentlige punkter. Hovedprinsippet i det amerikanske forslaget hadde vært at så mange spørsmål som mulig skulle avklares gjennom den overbyggende rammeavtalen. Reservasjoner og eventuelle tilpasninger skulle skje på sektornivå. Det nordiske forslaget innebar en helt annen tilnærming, og tok til orde for et rammeverk med relativt få omfattende og konkrete forpliktelser. Dette skulle det først og fremst forhandles om på sektornivå.<sup>8</sup> Begrunnelsen for denne fremgangsmåten var at det ville gjøre deltagelse i rammeavtalen så bred som mulig, men valget av denne modellen må også ses i sammenheng med at de nordiske land var småstater, og ikke hadde den samme forhandlingstygden som USA. Ved å flytte forhandlingene om de fleste konkrete forpliktelsene ned på sektornivå, reduserte de risikoen for at egne interesser kunne bli skadelidende på områder hvor rammeavtalen neppe ville bli tilfredsstillende. For Norge var skipsfart en slik sektor. Da var det var tryggere med en modell hvor det verst tenkelige utfallet av mislykkede forhandlingene var at man opprettholdt *status quo*, enn at mislykkede forhandlinger satte viktige norske interesser på spill.

---

<sup>8</sup> UD 562.33 Endelig versjon av nordisk diskusjonspapir om tjenester 11.03.1988

Forslaget ble ønsket velkommen som en vitamininnsprøyting i forhandlingsprosessen, da det ble presentert på et tredagers møte i GNS i mars 1988. Et møte som nesten utelukkende ble viet diskusjoner rundt det nordiske forslaget. De svenske forhandlerne måtte likevel nøkternt slå fast at «reaksjonene knapt kan beskrives som udelt positive». I det svenske referatet blir tonen i selve GNS-møtet for så vidt beskrevet som forholdsvis moderat, noe svenskene tolket som taktikk fra amerikanernes side, mens EFs tilbakeholdenhet ble oppfattet som et uttrykk for indre uenigheter. Det norske referatet fra det samme møtet tegner et dystre bilde av mottakelsen forslaget fikk i GNS, og det konstateres kort at «(s)tort sett fikk vi kritiske kommentarer fra de fleste land»<sup>9</sup>. At mottakelsen i det uformelle forumet «*Venner av tjenestehandel*»<sup>10</sup> (heretter vennegruppen), som trådte sammen i forkant av GNS-møtet, var svært lunken, er derimot begge kildene klare på. Det nordiske forslaget ble møtt med genuin irritasjon fra amerikansk side, som mente Norden senket ambisjonsnivået for innholdet i rammeverket.<sup>11</sup> Denne oppfatningen ble delt av EF, som gikk enda lenger i kritikken en måned senere. Under en uformell middag med norske diplomater under et norgesbesøk gjentok John Richardson (EFs sjefsforhandler for tjenester) kritikken, og han la svært lite imellom. Han mente den underliggende filosofien i det nordiske forslaget om at jo færre forpliktelser, dess bredere deltagelse, var fundamentalt feil, og karakteriserte forslaget som intet mindre enn «a catastrophe».<sup>12</sup>

At Norge foretrakk en rammeavtale med færrest mulig forpliktelser, mens EF-aktører hadde større tro på et mer forpliktende regime, kan ses som et eksempel på den nasjonale internasjonalismen Lundestad tegner et bilde av i sitt faglig provoserende essay. Når det norske ønsket om deltagelse og innflytelse i internasjonale spørsmål har blitt veid mot behovet for å sikre selvråderetten, har hensynet til sistnevnte pleid å veie tyngst.<sup>13</sup> Dette vil kunne representere et dilemma, da det også er en utbredt oppfatning at Norge som et lite land er tjent med et mest mulig avtaleregulert internasjonalt samfunn. Fraværet av internasjonale kjøreregler vil kunne true den norske selvråderetten (i ytterste konsekvens også selvstendigheten). I dette tilfellet ser det derimot ikke ut som GATT-kontoret oppfattet at det fantes noe dilemma, da det ble lagt til grunn at en lite forpliktende rammeavtale også ville kunne sikre den bredeste deltagelsen, og dermed også var den modellen som ville bli mest robust. Norge kunne altså få i både pose og sekk.

---

<sup>9</sup> UD 562.33 Kort referat fra forhandlingsgruppen for tjenester 06.04.1988

<sup>10</sup> Uformelle møter med begrenset deltagelse ble en stadig mer utbredt arbeidsmåte, og ble etter hvert en vanlig måte å løse vanskelige saker på. «Venner av tjenestehandel» var en av de mer systematiserte.

<sup>11</sup> UD 562.33 Rapport fra GNS 19.04.88

<sup>12</sup> UD 562.33 GATT/Uruguay-runden. Tjenester. Uformelle samtaler med J. Richardson (EF-kommisjonen) 20.04.1988

<sup>13</sup> Lundestad 1985.

Mens både USA og EF uformelt signalisert at det nordiske forslaget var for ««snilt» mot u-land», da de mente disse landene ble pålagt for få forpliktelser, fikk forslaget hard medfart av mange av landene i nettopp denne gruppen, for ikke å dekke utviklingsaspektet godt nok.<sup>14</sup> Trinidad og Tobago var utviklingslandskritikkens fremste målbærere på dette området. Det tyngste ankepunktet deres var at begrepet «utvikling» var stemoderlig behandlet. Brasil skilte seg ut med en mer generell skeptisk og uvillig innstilling, mens India ble pekt på som seriøse og engasjerte i forhandlingene, særlig i uformelle settinger, selv om de fremførte tradisjonelle argumenter. Hardlinerne var med andre ord ikke like samkjørte lenger. Fragmenteringen i utviklingsgruppa ble demonstrert til fulle i denne debatten. Argentinas innlegg ble oppfattet som en kraftfull støtteerklæring til de nordiske ideene. Korea omtalte det nordiske forslaget som veldig konstruktivt, mens Ungarn også ga klar støtte til de nordiske tankene. At et land som Sveits samtidig kritiserte forslaget for å ta for lett på utviklingslandenes behov, forsterket inntrykket av at Nord-Sør-dimensjonen ikke lenger var like fundamental.

På tross av at det nordiske forslaget ikke ble møtt med stående ovasjoner i alle leire, konstaterte de svenske forhandlerne med at det hadde stimulert debatten i GNS. De slo entusiastisk fast at forslaget hadde fremprovosert et brudd med tradisjonelle utvikling og industrilands posisjoner, og mente tilbakemeldingene på forslaget ble sett på som en «test» på hvilke utviklingsland som deltok seriøst i forhandlingene. Det ble konkludert med det ikke var noen grunn til å oppgi den linja Norden hadde lagt seg på, tvert imot burde den videreutvikles og tydeliggjøres.<sup>15</sup> Den norske rapporten fra det samme møtet var langt mer tilbakeholden i bruken av superlativer, og trakk ingen konklusjoner om veien videre.<sup>16</sup> Spriket i rapportene kan muligens forklares med at det var de svenske forhandlerne som hadde hatt hovedansvaret både for utformingen og presentasjonen av forslaget. Med større eierskap blir det også vanskeligere å erkjenne svakheter i skaperverket. Forhandlerne hadde også egeninteresse av å fremstille det nordiske fremstøtet som mer vellykket enn det var. Dette kan ha farget både fortolkningen av de faktiske forhold og fremstillingen av dem. Dette inntrykket forsterkes av at det ikke ser ut til å være svenske initiativer i retning av å følge opp den opprinnelige konklusjonen senere i prosessen.

Verken Norge eller Finland ser ut til å ha vært særlig entusiastiske over responsen forslaget fikk, og et påfølgende nordisk fellesmøte konkluderte med å avvente nye skriftlige fremstøt inntil videre. Først skulle man forsøke å høste flere tilbakemeldinger på det første forslaget, samt se an

---

<sup>14</sup> UD 562.33 Kort referat fra forhandlingsgruppen for tjenester 06.04.88

<sup>15</sup> UD 562.33 Svensk rapport fra GNS-møtet 1988-03-22-25 19.04.1988

<sup>16</sup> UD 562.33 Kort referat fra forhandlingsgruppen for tjenester (GNS) 22.-25. mars 1988. 06.04.1988

hva USA og Canada kom med på neste møte.<sup>17</sup> Neste gang oppfølgingen av forslaget ble drøftet i den nordiske gruppa, hersket det stor uenighet mellom Norge og Sverige. Bakgrunnen for dette var at Sverige nå tok til orde for å tone ned det sterke fokuset på rammeavtalen. Norge nekter å være med på dette. Konklusjonen ble nok engang at den nordiske gruppen stilte forslaget i bero, denne gangen til etter Montrealmøtet.<sup>18</sup>

## **Stille før stormen – videreutvikling av norske skipsfartsstrategier**

Mens diskusjonene om utformingen av en overordnet rammeavtale raste i GNS, benyttet Norge anledningen til å finpusse strategien for sektordiskusjonene som skulle komme. Et drøyt år etter Punta del Este startet arbeidet med å utarbeide en liste over hvilke handelshindringer norske sektorer møtte ved tjenesteeksport, formålet var en felles nordisk hinderliste som kunne presenteres for GNS. Materialet skulle belyse hvilke tiltak som ble oppfattet som barrierer for internasjonal tjenestehandel, men det hadde også en funksjon utover det rent analytiske. Det var et viktig bidrag til arbeidet med å videreutvikle norske og nordiske forhandlingsposisjoner.<sup>19</sup>

Skipsfartsavdelingen hadde ansvaret for utarbeidelsen av en hinderliste for skipsfart, og innhentet også innspill fra Rederiforbundet i denne prosessen. Innspillene fra Rederiforbundet kom riktignok tre dager etter den opprinnelige fristen, og bestod bare av en henvisning til en mer generell hinderliste utarbeidet av OECD<sup>20</sup>. Hvorvidt dette skyldes at saken hadde lav prioritet i Rederiforbundet, rot, eller bare hastverk er uklart. Rot er mest sannsynlig.

Skipsfartsavdelingen konkluderte med at det var vanskelig å foreta en prioritering av de største handelshindringene for skipsfart, men pekte særlig på tre forhold som var problematiske sett med norske øyne.<sup>21</sup>

Det ene var at mange utviklingsland anvendte Linjekodens lastedelingsprinsipper også på linjefart som ble drevet utenfor konferanser. I de mest ekstreme tilfellene innebar dette at utviklingsland krevde at 100 prosent av all eksport og import skulle fraktes med landets egne skip. Linjekoden ble med det gitt anvendelse også på outsidervirksomhet. Norge så på dette som

---

<sup>17</sup> UD 563.00 Referat fra nordisk samrådsmøte i Stockholm 5. mai 1988. 11.05.1988

<sup>18</sup> UD 562.33 Referat fra nordisk samråd om tjenester i Stockholm. 5 mail 1988. 11.05.1988

<sup>19</sup> HD 44.12/45 Brev fra HD til relevante organisasjoner og departementer: *Norsk liste over handelshindringer ved eksport av tjenester* 23.22.87

<sup>20</sup> UD 562.33 Notat fra Rederiforbundet vedrørende handelshindringer for norsk skipsfart. 18.12.1987

<sup>21</sup> UD 562.33 Notat fra 2. Skipsfartsavdeling til 2. UH: Kartlegging av handelshindre på skipsfartsområdet 27.01.88



bekymringsfullt, da outsiders virksomheten var et viktig element for å opprettholde nødvendig konkurranse innenfor internasjonal skipsfart.

Et annet proteksjonistisk tiltak av særlig betydning var reservasjon av *government cargo*<sup>22</sup> og reservasjon av spesifikke vareslag for eget flagg. Et siste handelshinder som ble trukket fram som sentralt, var etableringen av sentrale fraktebyråer. Dette innebar i korte trekk at avskiperne måtte kanalisere all sin last til og fra et land via et slikt byrå, og at byrået deretter allokerte lasten til det gjeldende landets egne skip. Det var særlig vestafrikanske land som prøvde å etablere slike byråer i en rekke OECD-land.

En fellesnevner for alle handelshindringene som ble fremhevet som særlig problematiske, var altså at det var utviklingsland som hadde stablet dem på beina. På bakgrunn av dette er det ikke overaskende at Skipsfartsavdelingens kom til å betrakte GATT som et farlig sted, da særbehandling av utviklingslandene var et viktig element i Uruguay-runden. I det minste på papiret.

Skipsfart ble ansett å være den tjenestesektoren hvor Norge hadde de største og viktigste interessene, til tross for at både den relative betydningen – og det faktiske omfanget - hadde stupt det siste tiåret. Ved inngangen av Uruguay-runden var utenriksfartens andel av BNP nede i to prosent, og sysselsatte under en fjerdedel av dem den gjorde på midten av 1960-tallet.<sup>23</sup> Samtidig var rederienes bidrag til storsamfunnet via skatteseddelen vesentlig lavere enn det annen industri bidro med, da skattereglene hadde en utforming som ga dem ekstra gode muligheter for avskrivninger og skattefradrag.<sup>24</sup>

All den tid bakteppet for prioriteringene var den synkende betydningen av skipsfartssektoren, fremstår det som noe av et paradoks at forsvaret av norske skipsfartsinteresser fikk så høy prioritet på dette tidspunktet. En mulig årsak kan være at gamle forestillinger om skipsfartens betydning for Norge fra den gang handelsflåten var avgjørende for valutasituasjonen, fremdeles stod svært sterkt. Treenigheten Handelsdepartementet, Rederiforbundet og Skipsfartsavdelingen var en sterk maktfaktor i norsk utenrikspolitikk, og særlig de to sistnevnte hadde en sterk egeninteresse av å jobbe for å bevare særstillingen skipsfart hadde i norsk utenrikspolitikk, og de hadde mye å tjene på å opprettholde dette bildet. Det faktum at

---

<sup>22</sup> Last som transporteres enten som et direkte resultat av statlig involvering, eller indirekte gjennom statlig finansiering eller en statsgaranti.

<sup>23</sup> Samtidig hadde folketallet økt med om lag en halv million.

<sup>24</sup> Tenold 2001: 37 Denne type skattefradrag fordret riktignok at overskuddet ble reinvestert i bedriften. Dette kunne i sin tur bidra til å styrke arbeidsplassene i direkte tilknytning til sektoren, som også var under hardt press i denne perioden.

både inntektene fra - og sysselsettingen i sektoren hadde stupt, kan også rent umiddelbart ha mobilisert både folkevalgte og forvaltning til en innsats for å gjenreise gammel storhet og gjenvinne velkjente arbeidsplasser og inntekter. Samtidig var det også mye som sto på spill. Den norske sjømannsstanden ville være vanskelig å gjenreise til omfanget den hadde før skipsfartskrisen, men også andre skipsfartsrelaterte arbeidsplasser stod i fare. Eksempelvis sysselsatte verftnæringen mer en 30.000 i 1977. I tillegg kom 12-15.000 arbeidsplasser knyttet til underleveranser, ofte i viktige hjørnesteinsbedrifter.<sup>25</sup> Norske rederier hadde tradisjonelt stått for omlag 75 prosent av ordrene deres.<sup>26</sup> Sterkt redusert nasjonal betydning er ikke synonymt med ingen nasjonal betydning.

Hvorvidt norske skipsfartsinteresser best kunne ivaretas innenfor eller utenfor rammene av GATT, skulle det etter hvert vise seg å være betydelig usikkerhet og uenighet om.

Både i Skipsfartsavdelingen og i Rederiforbundet, var skepsisen utbredt. Skipsfartsavdelingen skulle etter hvert bli tydelige på at Norge var best tjent med at sektoren ikke ble brakt inn i GATT-forhandlingene. Rederiforbundet varslet allerede i november 1982 om at de ikke så noe behov for bringe skipsfart inn i tjenstediskusjonene i GATT,<sup>27</sup> men landet likevel på støtte til inkluderingen av tjeneste- og skipsfartsforhandlinger ved utgangen av 1985, som var et avgjørende tidspunkt i prosessen.<sup>28</sup> Det ble riktignok presisert at det var viktig å unngå at sektoren ble gjenstand for kjøpslåing med andre interesser, noe som kan sies å være et ganske sterkt forbehold. Bakgrunnen for denne støtten var trolig en erkjennelse av at tjenesteforhandlingene var umulige å stoppe, og at forbundet heller måtte prøve å gjøre det beste av det.

Norge hadde svært *offensive*<sup>29</sup> interesser innenfor skipsfarten, og ønsket en ytterligere liberalisering av en sektor som allerede var relativt fri for bindinger. Det sentrale spørsmålet var hvorvidt utsiktene til å oppnå en ytterligere liberalisering gjennom å inkludere sektoren i GATT-forhandlingene, var større enn risikoen for at resultatet ville bli et mindre fritt handelsregime. Det var flere forhold som gjorde skipsfart til et uforutsigbart forhandlingstema og en hodepine for norske diplomater.

---

<sup>25</sup> Arild Engelsen Rud og Kirsten Alsaker Kjerland 2003 *Norsk utviklingshjelps historie 2: 1975-1989: vekst velvilje og utfordringer* Fagbokforlaget: 32.

<sup>26</sup> Tenold 2001: 56.

<sup>27</sup> HD 4412/45 Brev fra Norges rederiforbund til HD, vedrørende amerikansk initiativ for å liberalisering av tjenestehandel i GATT. 01.11.1982

<sup>28</sup> HD 44/12.51 Brev fra Rederiforbundet vedrørende skipsfartsforhandlinger i GATT 12.12.85.

<sup>29</sup> I det videre vil et ønske om ytteligre liberalisering betegnes som offensive interesser, mens et ønske om å bevare/styrke adgangen til å favorisere eget næringsliv, eller stenge utenlandske aktører helt ute, betegnes som defensive interesser.

Skipsfart var et område hvor de vestlige landene tradisjonelt ikke hadde hatt noen felles politikk. USA hadde til dels defensive interesser, mens EF hadde internt motstridene interesser (tradisjonelle skipsfarsallierte som Storbritannia og Danmark var bundet til den europeiske masta). Utviklingslandene hadde på sin side klart defensive interesser, og hadde tradisjonelt hatt et uvanlig sterkt samhold på dette området. Da forhandlingene var organisert som et hele, fryktet både skipsfartsavdelingen og rederiforbundet at tverrsektorielle kompromisser ville kunne ramme norsk skipsfart hardt. Denne frykten skyldtes ikke minst at Norge var et av relativt få industriland som hadde sterke interesser i skipsfart, mens andre industriland kunne være villige til å gi mye i denne sektoren, for å oppnå gode resultater på områder de anså som viktigere.

Det sterke fokuset på behovet for spesialbehandling av utviklingslandene i Uruguay-runden, gjorde lite for å dempe norsk bekymring for at de ville kunne klare å få gjennomslag for kravene sine. Her møtte Norge seg selv i døra, da landet selv var en pådriver for at utviklingsland skulle kunne bli møtt mindre vidtgående krav, og gitt spesialbehandling (*special and differential treatment*). Entusiasmen for slike prinsipper var åpenbart ikke like sterk når de gikk på bekostning av egne interesser.

Det var særlig innenfor internasjonal skipsfart norske interesser stod på spill. Her var det lite å gå på med tanke på ytterligere liberalisering, da virksomheten allerede var tilnærmet fri. Det store unntaket var at mange utviklingsland opererte med det som var svært omstridte restriksjoner.<sup>30</sup> Disse restriksjonene var i strid med de fortolkinger som ble lagt til grunn i de fora som behandlet skipsfartsspørsmål. Utfallet av å trekke sektoren inn i GATT kunne derimot bli at de plutselig fikk en generell folkerettslig aksept.<sup>31</sup>

Innenfor *kystfarten* var utgangspunktet helt annerledes. Her hadde de fleste land varierende grad av begrensninger, mens Norge var et av få land som ikke hadde det. Det var et stort potensial for ytterligere liberalisering, og Norge hadde store økonomiske interesser på dette området. Det var imidlertid ikke tilfeldig at kystfarten var mye sterkere regulert. Eksempelvis hadde en toneangivende aktør som USA svært sterke restriksjoner, og kystfarten var reservert for skip under nasjonalt flagg. Dette var blant annet begrunnet med nasjonal sikkerhet, og i Norge ble det sett på som svært lite sannsynlig at det ville være mulig å oppnå substansielle resultater på dette området.

---

<sup>30</sup> UD 562.33 Notat fra 2. Skipsfartsavdeling til 2. UH: Kartlegging av handelshindre på skipsfartsområdet 27.01.88

<sup>31</sup> UD 562.63 GATT. Handel med tjenester. Skipsfart 11.05.1988

## Sektorinteresser under press

Mens det i Norge hersket tilnærmet konsensus om støtten til forhandlinger om en tjenesteavtale, brygget det utover våren og sommeren 1988 opp til storm over hvilken strategi som ville tjene norske skipsfartsinteresser best. Slaget skulle stå mellom den tradisjonelt svært mektige Skipsfartsavdelingen (som etter omstruktureringen var en integrert del av UD) og det slagkraftige GATT-kontoret som etter omorganiseringen satt på koordineringsansvaret under Uruguay-runden.

Skipsfartsavdelingen var svært skeptisk til å forhandle om skipsfart innenfor et GATT-rammeverk. Skepsisen satt også dypt i veggene i Norges Rederiforbund. Forhandlingene i GNS gikk på et mer overordnet nivå, men både i OECDs sjøfartskomite og i mer uformelle forum gikk det diskusjoner knyttet til skipsfartens mulige inkludering i GATT. I slike sammenhenger var det representanter fra Skipsfartsavdelingen som representerte Norge, eller de skrev talepunkter og bakgrunnsnotater til de som deltok i møtene. Statsråder som tok imot besøk eller var ute på reise, ville også ha talepunkter og notater forfattet av Skipsfartsavdelingen i dokumentmappen. Avdelingen så ikke verden gjennom de samme brillene som GATT-kontoret, og det viste seg etter hvert å være strekk i laget. Norge sendte blandede signaler om hvorvidt landet støttet en inkludering av skipsfart i en tjenesteavtale.

I tre notater fra Skipsfartsavdelingen til GATT-kontoret i perioden mai-juni ble det argumentert mot en inkludering av internasjonal skipsfart i GATT. Det ble også informert om at det hadde blitt sendt klare signaler på det siste møtet i OECDs sjøfartskomite<sup>32</sup> der ”(..) sa Norge klart ifra at vi ikke kunne gå inn for at internasjonal sjøfart ble en gjenstand for forhandlinger i GATT.”<sup>33</sup> Det sentrale argumentet var at mens de fleste tjenester ble produsert og konsumert nasjonalt, var ikke dette tilfelle for internasjonal skipsfart. GATTs normale forhandlingsmønster med bilaterale forhandlinger og utstrekning av resultatene til de kontraherende parter på bestevilkårsbasis passet derfor ikke skipsfartens særegenheter. Dette ville derimot kunne medføre en uønsket bilateralisering, hvor cross-trading interessene (Norge) risikerte utestengelse. Konklusjonen var at Norge skulle fremføre prinsipielle argumenter mot en diskusjon om skipsfartsspørsmål i GNS.<sup>34</sup> Denne konklusjonen ble noe modifisert i en påtegning fra ekspedisjonssjef Nygaard. Han advarte mot å argumentere mot en inkludering av skipsfart på et prinsipielt grunnlag, men han var tydelig

---

<sup>32</sup> 25.-27. april 1988

<sup>33</sup> UD 562.63 GATT. Handel med tjenester. Skipsfart 11.05.1988

<sup>34</sup> UD 562.33 GNS. Notat fra 2. skipsfartskontor til Ut.Øk II. GATT. Uruguay-runden, Forhandlingsgruppen for handel med tjenester. 30.06.1988

på at Norge burde «motarbeide en konkret diskusjon om internasjonal skipsfart i GATT.»<sup>35</sup> Strategien burde være å jobbe for at internasjonal skipsfart først kunne forhandles om etter at kystfart var ferdigforhandlet og liberalisert (i praksis ville det høyst sannsynlig bety aldri).

Dette vakte åpenbart irritasjon på GATT-kontoret, og ekspedisjonssjef Erik Glenne pekte i et heller skarpt svar (som også gikk til politisk ledelse i UD) på et ”(..)behov for en del oppklaringer”. Denne oppklaringsprosessen innledet ekspedisjonssjefen med tørt og konstatere at ”1. GATT er et sett av regler for å liberalisere handel med varer mellom kontraherende parter. GATT’s historie er entydig: å fremme en friere handel internasjonalt.”<sup>36</sup> Adressaten var skipsfartssektorens frykt for at en GATT-ificering av internasjonal skipsfart kunne medføre en *de-facto* deliberalisering. Frykten for at norske skipsfartsinteresser ville lide under tverrsektorielle hestehandler, ble også avvist som ubegrunnet, slike kjøpslag mellom forhandlingsgruppene ville ikke kunne finne sted (riktignok ble det presisert at dette bare var en tolkning). Tvert imot var tjenesteforhandlingene tuftet på de samme prinsippene som allerede gjennomsyret norske preferanser på skipsfart. I tillegg ville GATT-forhandlingene legge kjærkomment press på USA for liberalisering av egen skipsfart. Dette forutsette imidlertid at andre ledende skipsfartsnasjoner var villige til å gjøre det samme. Avstanden var stor.

To dager senere satt partene i et møte på Statssekretær (UD) Asbjørn Eikelands kontor. Bakgrunnen for møtet var en anmodning fra Glenne, med henvisning til det siste notatet fra Skipsfartsavdelingen, hvor de anbefalte at Norge skulle motarbeide at skipsfart ble inkludert i tjenesteforhandlingene. Den nylig omtalte norske opptreden i OECD var også et sentralt tema på møtet. Det hadde nå blitt kjent i GATT miljøet i Genève at Norge gikk imot å inkludere skipsfart i tjenesteforhandlingene. Glenne mente Norge ved å ha gått inn for å ekskludere skipsfart fra Uruguay-runden, hadde påført seg selv et kredibilitetstap i tjenesteforhandlingene. Norge kunne ikke gå inn for å ta ut sin største enkeltsektor fra forhandlingene. Han advarte også mot å eliminere en sektor før premisset for forhandlingene var lagt.<sup>37</sup>

Skipsfartsavdelingen viste under møtet til påtegninger fra ekspedisjonssjef Nygaard på det omtalte notat. De pekte på at han hadde moderert avdelingens opprinnelige forslag, som var å motsette seg skipsfartsforhandlinger på prinsipielt grunnlag, og mente det egentlig ikke forelå

---

<sup>35</sup> UD 562.33 GNS. Notat fra 2. skipsfartskontor til Ut.Øk II. GATT. Uruguay-runden, Forhandlingsgruppen for handel med tjenester. Ekspedisjonssjef Nygaards påtegnning. 30.06.1988

<sup>36</sup> UD 562.33 Brev fra ØKII v/Ekspedisjonssjef Glenne vedrørende Skipsfartsavdelingens notat av 30.06.12.06.1988

<sup>37</sup> HD 44.12/45 Notat fra møte hos Statssekretær Eikeland 18.07.1988

noen meningsforskjeller. Dette forsøket på å glatte over uenighetene, endrer dog ikke det faktum at uenigheten var der. Nygaard hadde moderert avdelingens linje, men den klare anbefalingen var fremdeles at skipsfartsforhandlinger skulle motarbeides. Dette synet fikk ikke støtte hos politisk ledelse, som konkluderte med at forsøk på å forhindre skipfartsforhandlinger skulle opphøre. Innsatsen skulle riktignok fokuseres på å sikre at det ble forhandlet om liberalisering av kystfarten først.<sup>38</sup> Det er vanskelig å tolke utfallet av møtet på andre måter enn at skipsfartsavdelingen (og med det sektorinteressene) gikk på et nederlag i møtet med den overordnede forhandlingsstrategien, som innbar at ingen sektorer skulle være unntatt. Det var fremdeles liten entusiasme for skipsfartsforhandlinger, og håpet var at USA skulle sette ned foten for det. Men strategien var nå å berede grunnen for at de skulle bli ført på et grunnlag som Norge var tjent med, om de skulle komme, heller enn å bruke politisk kapital på å forsøke å stoppe dem.

## **Passive parlamentarikere**

Den første informasjonen Stortinget fikk om resultatet av ministermøtet i Punta del Este, kom i mai 1987. Det meste av plassen i Stortingsmelding 63 (1986-87)<sup>39</sup> var riktignok viet utviklingen i Den europeiske union, men også Uruguay-runden ble omtalt. Selv om meldingen ble fremlagt først et år etter Ministermøtet, anså Regjeringen det som at forhandlingsmandatet til Punta del Este erklæringen ble gitt gjennom denne meldingen.

Regjeringen la vekt på betydningen et multinasjonalt regelverk hadde for et lite land som Norge, og betydningen av å bøte på svakhetene i regelverket som svekket GATTs autoritet. At et viktig og sterkt voksende område som tjenestehandel ikke var omfattet av GATTs regler, ble trukket frem som særlig kritisk i denne sammenheng. Det ble understreket at målet om etablering av en multilateral ramme for prinsipper og regler for tjenestehandel var ambisiøst, og at arbeidet måtte ses i et langsiktig perspektiv. Regjeringen tillot arbeidet stor betydning og støttet helhjertet opp om innsatsen. Støtten ble begrunnet i betydelige norske næringsinteresser, og på landets interesse av «å tilpasse det multilaterale handelssystem til nye felter av betydning for verdenshandelen».<sup>40</sup>

Mens regjeringen i meldingen skisserte og drøftet de norske utfordringene og dilemmaene på mange av de andre forhandlingstemaene, ble det ikke reflektert rundt problemstillingene

---

<sup>38</sup> HD 44.12/45 Notat fra møte hos Statssekretær Eikeland 18.07.1988

<sup>39</sup> Stortingsmelding 63 (1986-87): Om enkelte handelspolitiske spørsmål.

<sup>40</sup> Stortingsmelding 63 (1986-87): Om enkelte handelspolitiske spørsmål:18

knyttet til tjenestehandel. Dette skyldtes nok at det på dette tidspunktet var uklart hvilke utfordringer forhandlingene ville bringe, og hvilke sektorer som ville bli omfattet av et eventuelt nytt regelverk. Skipsfart står som et godt eksempel. Det var den klart viktigste tjenestesektoren sett med norske øyne, men på dette tidspunktet var UD ennå ikke enig med seg selv om strategien. Utenrikskomiteen nøyde seg også med å slå fast at tjenestehandel var en viktig sektor for Norge, og at det var i landets interesse at den påbegynte prosessen ble videreført. Komiteen ga også sin støtte til Regjeringens opplegg og vurderinger for øvrig.

Handelsminister Mosbak berørte ikke tjenestehandel i sin handelspolitiske redegjørelse i den påfølgende stortingsdebatten 7. juni, men redegjorde for mer generelle aspekter ved GATT-forhandlingene. Utenriksdebatten for øvrig kom utelukkende til å handle om forholdet til Europa, og med unntak av en bisetning ble ikke GATT nevnt av parlamentarikerne overhodet. Dette føyet seg inn en lengre norsk tradisjon, hvor «GATT-saker var preget av et minimum av offentlighet og av passivitet fra Stortingets side.»<sup>41</sup> Enn så lenge hersket den sedvanlige GATT-enigheten, Stortinget støttet intensjonene i forhandlingene, men lot de tekniske sidene av forhandlingene bli håndtert av ekspertene<sup>42</sup>. Utenrikskomiteens anbefaling ble enstemmig vedtatt av Stortinget<sup>43</sup>, og Regjeringen fikk et sterkt mandat til å videreføre forhandlingene på samme måte.

## **Ministermøtet**

Ministermøtet i Montreal var det til da største i GATTs historie, og i tre hektiske dager fylte 1000 delegater og 90 ministre de storstilte konferansefasilitetene i den canadiske byen. Medieoppmerksomheten nådde også et foreløpig høydepunkt, og 600 journalister dekket begivenheten. I tillegg til nytt fra forhandlingsgruppene, kunne de rapportere hjem om de første landsbruksdemonstrasjonene. Et fenomen som skulle vokse seg enda sterkere i løpet av Uruguay-runden.<sup>44</sup>

Partene ble enige om en fremdriftsplan for de videre forhandlingene, og indentifiserte flere nøkkelementer og konsepter som måtte tas med i betraktningen når avtaleverket skulle utformes. De mest sentrale var transparens, progressiv liberalisering, nasjonal behandling, bestevilkårsbehandling og markedsadgang. Graden av gjennombrudd kan riktignok diskuteres.

---

<sup>41</sup> Harald Espeli, sitert i Melchior (et.al) 1998: 72.

<sup>42</sup> Melchior (et.al) 1998: 73.

<sup>43</sup> Innst. S. nr 253 (1997-88). Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om enkelte handelspolitiske spørsmål.

<sup>44</sup> Croome 1999: 142-143.

De fleste prinsipp - og konseptene partene kom til enighet om, hadde utkrystallisert seg som relativt åpenbare i god tid før ministermøtet. De fleste formuleringene var også svært vage. Det ble blant annet slått fast at bestelandsvilkår skulle legges til grunn, men det ble ikke presisert hvilke unntak fra denne reglen som ville kunne aksepteres. En nøktern tolkning vil være å si at partene bare hadde blitt enige om at de skulle diskutere tjenester videre, og skissert de viktigste diskusjonstemaene for videre drøftelser.

Men Uruguay-runden inkluderte også andre krevende forhandlingstemaer, og den fastlåste situasjonen i jordbruksforhandlingene skulle torpedere alle håp om et vellykket ministermøte. Konflikten stod her mellom USA og EF, som representerte to urokkelige ytterpunkter. Mens USA ønsket full liberalisering innen ti år, var EF knapt villig til å gi konsesjoner i det hele tatt.<sup>45</sup>

Mulighetene for et gjennombrudd ble ikke større av at flere av nøkkelaktørene satt på oppsigelse. George Bush hadde vunnet valget to måneder tidligere, og signaliserte at både USAs sjefforhandler og landbruksminister skulle byttes ut i januar. EF-kommisjonens periode gikk ut ved årsskiftet, og kommissæren for landbruk og distriktsutvikling satt også på oppsigelse. Frontene mellom USA og EF ble steilere for hver time som gikk, og ødela etterhvert de andre forhandlingsgruppenes momentum. Gruppe etter gruppe måtte kaste inn håndkleet, mens de avventet avklaringer fra landbruksforhandlingene, og stadig flere av delegatene ble redusert til maktesløse tilskuere til den bilaterale landbrukskrigen mellom de to store.<sup>46</sup> På den tredje dag var det slutt og bruddet var et faktum. I løpet av kvelden klarte Generaldirektør Arthur Dunkel å sikre oppstandelsen ved å samle støtte for å utsette videre forhandlinger til den første uken av april. Resultatene som var oppnådd på andre forhandlingsområder ble satt i bero, i påvente av en løsning på problemrådene.<sup>47</sup>

## Konklusjon

I tjenesteforhandlingene generelt og skipsfartsforhandlingene spesielt forsøkte Norge å balansere ønsket om å styrke det regelbaserte handelssystemet med behovet for å verne om selvråderetten, og med det muligheten til å verne egne næringsinteresser. I debatten om utformingen av en rammeavtale for tjenestehandel klarte man å forene disse hensynene i det

---

<sup>45</sup> Croome 1999:145.

<sup>46</sup> Preeg 1995: 87.

<sup>47</sup> Foruten jordbruk, TRIPS, tekstiler, og sikkerhetsanordninger (midlertidige importrestriksjoner på produkter som forstyrret egen produksjon).



nordiske forslaget. En lite forpliktende overbygning hvor de fleste konsesjonene ville bli gitt først på sektornivå. Forslaget ble slaktet av både USA og EF, men den fastlåste situasjonen gjorde det ikke nødvendig med noen revurdering av primærstandpunktet i denne perioden.

Striden mellom Skipsfartsavdelingen og GATT-kontoret om hva som skulle være den norske skipfartsstrategien, står som et godt eksempel på at stater ofte ikke kan betraktes som enhetlige aktører i forhandlinger om internasjonale avtaler. Innenrikspolitik og utenrikspolitik er uløselig knyttet sammen. Skipsfartssektorens var i dette tilfellet representert ved Skipsfartsavdelingen som ønsket at Norge skulle jobbe for en ekskludering av sektoren. GATT-kontoret fryktet at dette ville kunne gå på bekostning av Norges integritet og troverdighet i forhandlingene, og svekke mulighetene for gjennomslag i andre sektorer. I verste fall kunne det til og med bidra til å svekke tjenesteavtalen som helhet. For skipsfartsmyndighetene som bare vøktet sin egen tue, var dette av mindre betydning. Da GATT-forhandlingene foreløpig ikke hadde vekket stor oppmerksomhet verken blant de folkevalgte eller i befolkningen for øvrig, gikk denne debatten i lukkede rom mellom ulike deler av forvaltningen.

Tjenesteforhandlingene utspilte seg heller ikke i en boble. Både veien til- og det delvise sammenbruddet i Montreal demonstrerte kompleksiteten i en så omfattende forhandlingsrunde. Når ulike temaer og undersektorer var ugjenkallelig lenket sammen i et hele, beveget ingen av skipene seg raskere enn det tregeste skipet i konvoien. All den tid jordbruksforhandlingene gikk for halv maskin, måtte også de øvrige forhandlingsgruppene justere farten. Det var alltid noen som ikke holde tilbake nødvendige konsesjoner, i frykt for å miste forhandlingskort de kunne trenge på andre områder.



# III

## MELLOMSPILLET

(1988-1990)

Dette kapitlet vil ta for seg tiden mellom det krevende ministermøtet i Montreal og det som var ment å være det avsluttende ministermøtet i Brussel i desember 1990. Slik skulle det ikke gå, og ministermøtet endte i et delvis sammenbrudd på grunn av uoverkommelige uoverensstemmelser i forhandlingene om jordbruk. I skyggen av jordbruksforhandlingene ble det likevel gjort fremskritt i GNS, og under ministermøtet i Brussel begynte rammeavtalen for tjenestehandel å finne sin form. Veien dit hadde vært kronglete, og i tiden før ministermøtet var situasjonen helsvart. Vi skal se hvordan dette langt på vei kan forklares med svakheter i forhandlingsstrukturen. De dominerende debattene i GNS omhandlet foruten avtalestrukturen anvendelsen av prinsippet om bestelandsvilkår. Norges preferanser og standpunkt vil bli analysert.

Den norske forhandlingsstrategien for skipsfart lå fast i denne perioden, men selv om motstanden gikk på sparebluss så ulmet den fremdeles. Både skipsfartsmyndighetene og rederinæringen jobbet fortsatt for en revurdering av skipsfartsstrategien, og motforestillingene deres møtte etter hvert noe mer gehør.

De formelle skipsfartsforhandlingene kom omsider i gang, og de viste seg å være en krevende øvelse. USA inntok en stadig mer negativ holdning til å inkludere sektoren, og utviklingslandene stilte tøffe krav. Samtidig slet EF med indre stridigheter, og var selv på de beste dagene en lite slagkraftig alliert for de nordiske landene. Norge deltok aktivt både i formelle og mer uformelle skipsfartsforhandlingene, og sikret at Norden hadde en klar stemme og en høy profil i forhandlingene. Prisen var tilløp til gnisninger i det nordiske samarbeidet.

## Endrede stridslinjer

I Montreal hadde partene blitt enige om en fremdriftsplan, og identifisert noen prinsipper som konsepter som måtte tas med i betraktningen når avtaleverket skulle utformes. På tross av fornyet optimisme skulle tidsskjemaet sprekke stygt, og det gjenstod fremdeles å fylle de fleste prinsippene med konkret innhold. Svakheterne til tross, enigheten i Montreal ga tjenesteforhandlingene en sårt tiltrengt vitamininnsprøytning. Samtidig bidro en økende interesse fra utviklingslandenes side til å lette arbeidet. Dyp skepsis og gjentatte tilfeller av obstruksjonisme var etter hvert blitt erstattet av en søken etter konstruktive løsninger som kunne gjøre det mulig for dem å nyte godt av fruktene forhandlingene kunne frembringe. Etter Montreal var Nord-Sør dimensjonen blitt ytterligere svekket, og på mange områder gikk stridslinjene hovedsakelig mellom vestlige land.<sup>1</sup>

## Sektortesting

Da GNS plukket opp tråden igjen i april 1989, startet arbeidet med å finne ut hvilke implikasjoner de ulike rammeavtalene ville ha for tjenestehandelen. Dette ble søkt løst gjennom sektortesting, hvor partene så på hvilke handelshindringer som forelå i den enkelte sektor, og hvordan sektorene ville bli påvirket av rammeavtalen det ble forhandlet om. GATT-sekretariatet fikk i oppgave å lage en referanseliste over tjenestesektorer, og deltakerlandene ble invitert til å utarbeide indikative lister over sektorer som var av interesse. For Norges del ble listen utformet i tett dialog med de andre nordiske land. Det nordiske utgangspunktet for øvelsen var at ingen sektorer *a priori* burde være unntatt fra en tjenesteavtale.<sup>2</sup> Som et ledd i dette arbeidet ba GATT-kontoret fagmyndighetene om en foreløpig vurdering av hvilke sektorer man fra norsk side burde jobbe for å få inkludert i en tjenesteavtale.

Skipsfartsavdelingen lot seg verken overbevise av resultatene fra Montreal, eller affisere av den nordiske motstanden mot å ta ut enkeltsektorer. Avdelingen gjentok velkjente argumenter og stod på gamle konklusjoner. Det normale forhandlingsmønsteret i GATT med bilaterale

---

<sup>1</sup> Croome 1999: 207.

<sup>2</sup> UD 562.33 GATT. Urugayrunden. Brev fra ØKII, vedrørende foreløpig vurdering av hvilke sektorer man fra norsk side ønsker inkludert i en fremtidig tjenesteavtale 13.02.1989

forhandlinger og en klausul om bestelandsvilkår kunne medføre negative resultater for internasjonal skipsfart. Det kunne bli for stort fokus på handelen mellom to land, hvor det ble vanskelig for «crosstrading-land» som Norge å ivareta sine interesser. Avdelingen fryktet også at dersom skipsfart ble innlemmet i GATT-avtaleverket, kunne dette indirekte påvirke forhandlinger i andre internasjonale fora. Frykten for tverrsektorielle avtaler og spesialbehandling av utviklingslandene ble også gjentatt. Konklusjonen var fremdeles at internasjonal skipsfart ikke burde inkluderes, men at kystfarten kunne behandles i Uruguay-runden.<sup>3</sup> At avdelingen fremdeles konkluderte som den gjorde, er ikke så overraskende. Fremskrittene i Montreal hadde gjort vellykkede forhandlinger om en tjenesteavtale mer sannsynlig, men det kom ingen avklaringer på plass som ga skipfartsmyndighetene grunn til å forkaste gammel motstand.

Også i Rederiforbundet satt skepsisen fortsatt dypt. En drøy uke før forhandlingspausen var over, uttrykte forbundet særlig bekymring for at «(d)en vedtatte tekst for den videre fremdrift i tjenesteforhandlingene inneholder en rekke prinsipper som henviser til utviklingslandenes «spesielle stilling»».<sup>4</sup> Forbundet ba innstendig om at det ble utvist overvåkenhet, og manet til samarbeid med vestlige skipfartsmyndigheter for å forhindre at dette ble gjennomført i praksis.

De kritiske signalene GATT-kontoret fikk fra både skipfartsmyndighetene og rederinæringen ser ut til å ha hatt en effekt. På norsk initiativ ble det nordiske utkastet til sektorliste til slutt lagt på hylla. Begrunnelsen for denne vurderingen var blant annet at en slik liste ville kunne bli oppfattet som en oversikt over hvilke sektorer Norden ønsket å få inkludert i en tjenesteavtale, og GATT-kontoret henviste direkte til innspill fra skipfartsavdelingen.<sup>5</sup> Bekymringen for aktivt å sende ut nordiske signaler som kunne tolkes som et ønske om en inkludering av skipsfart, kan også ha vært påvirket av en stadig økende skepsis i USA. Motstanden var her både stor og voksende. Skipfartsnæringen hadde hele tiden vært skeptisk, og etter hvert hadde også Kongressen tatt et aktivt standpunkt mot en inkludering. På forsommeren flagget også de amerikanske skipfartsmyndighetene samme syn.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> UD 562.33 Svar fra skipfartsavdelingen til ØKII, vedrørende foreløpig vurdering av hvilke sektorer man fra norsk side ønsker inkludert i en fremtidig tjenesteavtale 15.03.1989

<sup>4</sup> UD 562.00 GATT. Generelle filer. Brev fra rederiforbundet – kommentarer til GATT-forhandlingene slik de fremstår etter Montrealmøtet. 31.03.1989

<sup>5</sup> UD 562.33 26.05.1989 GATT. Uruguay-runden. Tjenester. Notat fra ØKII til Skipfartsavdelingen vedrørende sektortesting 26.05.1989

<sup>6</sup> UD 562.33 USA. Skipsfart. GATT. Fax fra ambassaden i Washington

## Debatten om avtalestruktur

Den mest sentrale utfordringen GNS stod ovenfor var valget av avtalestruktur, og det hastet etter hvert med å konkludere i dette spørsmålet. Mange av de øvrige problemstillingene kunne ikke avklares før det var avklart hvilken tilnærming som var best egnet til å regulere forholdet mellom rammeavtalen og enkeltsektorene. På senhøsten 1989 forelå det to klare alternativer. Det ene alternativet var at partene i et vedlegg til avtalen positivt listet opp hvilke sektorer avtalen gjaldt for. Alternativt kunne de lage en rammeavtale som dekket alle eksisterende og fremtidige tjenestesektorer, og dermed liste opp alle unntakene fra bestemmelsene i avtalen. Altså en negativ liste. GATT-kontoret sendte alternativene ut på høring, men argumenterte selv for at Norge burde jobbe for en positiv liste.

En positiv liste ville innebære at Norge måtte avklare hvilke sektorer tjenesteavtalen i utgangspunktet skulle dekke, med mulighet til å reservere seg på de undersektorer hvor det ikke umiddelbart ville være mulig å avvikle eksisterende reguleringer i markedsadgang. En ytterligere liberalisering ville da måtte skje ved en opphevelse av reservasjoner og en utvidelse av sektorordningen ved framtidige forhandlingsrunder.

En negativ liste fordret at Norge ville måtte velge ut de sektorene landet ikke ønsket å liberalisere, kombinert med reservasjoner for delsektorer. Dette ville innebære en full gjennomgang av alle typer tjenester for å sikre at man tok de nødvendige reservasjoner og unntak. En sektor som ikke ble listet opp ville vært underlagt avtalens bestemmelser, og som GATT-kontoret var påpasselige med å minne høringsmottakerne om var «(i)nnholdet i avtalens forpliktelser (...) ennå ikke avklart».<sup>7</sup>

Når GATT-kontoret gikk inn for at Norge burde jobbe for en positiv liste i den nordiske krets, ble dette begrunnet med den pågående EF/EFTA prosessen (EF støttet en positiv liste<sup>8</sup>), men de pekte også at det ville være en enklere prosess nasjonalt å identifisere de sektorene det var ønskelig å liberalisere, heller enn å gjennomgå samtlige sektorer for å identifisere nødvendige unntak. Det ble også argumentert for at det ville være lettere å vinne forståelse for en positiv liste rent politisk, og at det ville være enklere å forholde seg til for næringslivets interesseorganisasjoner.<sup>9</sup> Høringsrunden ga de svarene GATT-kontoret ønsket seg, og både

---

<sup>7</sup> UD 562.33 GATT. Uruguay-runden. Tjenester. Notat vedrørende valg av avtalestruktur 06.11.1989

<sup>8</sup> EF foretrakk en positiv liste da de anså det som den eneste muligheten til å konsolidere sin kompetanse i en multilateral sammenheng. En negativ liste ville tvinge det enkelte medlemsland til å legge inn individuelle reservasjonslister.

<sup>9</sup> UD 562.33 GATT. Uruguay-runden. Tjenester. Notat vedrørende valg av avtalestruktur 06.11.1989

EF/EFTA seksjonen<sup>10</sup>, Skipsfartsavdelingen<sup>11</sup> og Rederiforbundet<sup>12</sup> ga sin tilslutning til at Norge skulle jobbe aktivt for en positiv liste i den nordiske gruppa.

Skipsfartsavdelingen mente en positiv liste var den beste strategien for skipsfartsnæringens del, og passet på å minne om at skipsfartsmyndighetene i en rekke land (deriblant Norge) var sterkt skeptiske til hvorvidt det var mulig å oppnå en liberalisering av skipsfarten i GATT-sammenheng.<sup>13</sup> De så derfor ingen grunn til at det burde komme norske eller nordiske initiativ for å inkludere skipsfart på en slik positiv liste.<sup>14</sup> Her lå nok også årsaken til at avdelingen mente sektoren var best tjent med en avtalestruktur basert på positive lister. All den tid deres primærstandpunkt var at skipsfart burde tas ut av forhandlingene, var det rasjonelt å støtte den strukturen som gjorde terskelen for å gjøre det lavest mulig. Den minst belastende måten for Norge å gjøre dette på, var å sitte stille i båten, og håpe at ingen brukte det mot dem at man ikke førte opp skipsfart på en positiv liste. Alternativet var å bruke politisk kapital ved aktivt å sette landets største tjenestesektor på en negativ liste. Utsiktene til å få gjennomslag for at Norge skulle gjøre sistnevnte var dårligere. Når det samtidig var uklart hvilke forpliktelser rammeavtalen ville medføre, var valget neppe vanskelig.

Debatten om avtalestruktur går også rett inn i kjernen av den norske ambivalensen Geir Lundestad beskriver. Norge har siden 1945 betraktet internasjonalt samarbeid som meget viktig, men hvis det blir for forpliktende vil Norge enten forsøke å unngå det så lenge som mulig, eller prøve å oppnå særavtaler.<sup>15</sup> I møtet med dette dilemmaet var en positiv liste det opplagte valget, da det betød at Norge kunne få i både pose og sekk. Et avtaleverk basert på positive lister ville med stor sannsynlighet sikre en bredere deltagelse (og med det ett mer robust regelbasert multilateralt handelssystem) enn et system basert på negative lister. Samtidig ville det være enklere for Norge å sikre de ønskede fritak fra de delene av avtaleverket man ikke likte.

---

<sup>10</sup> UD 562.33 GATT. Uruguay-runden. Tjenester. Høringssvar fra EFTA/EF seksjonen 14.11.1989

<sup>11</sup> UD 562.33 GATT. UR. Tjenester. Skipsfart. Høringssvar fra Skipsfartsavdelingen 15.11.1989

<sup>12</sup> UD 562.33 GATT. UR. Tjenester. Skipsfart. Høringssvar fra Rederiforbundet 22.11.1989

<sup>13</sup> Med en stamina som ville imponert Cato den eldre, benyttet skipsfartsavdelingen også nok en gang anledningen «til å minne om at dersom skipsfart skulle bli omfattet av en GATT-avtale må også kystfart inkluderes»

<sup>14</sup> UD 562.33 GATT. UR. Tjenester. Skipsfart. Høringssvar fra Skipsfartsavdelingen.15.11.1989

<sup>15</sup> Lundestad 1985: 41.

## Formelle skipsfartsforhandlinger

Mens debatten om utformingen av rammeavtalen raste i GNS, ble det på vårparten 1990 foreslått å opprette undergrupper for de ulike tjenestesektorene. Tanken var at disse undergruppene skulle diskutere mulige problemer som kunne dukke opp ved en fremtidig liberalisering av sektoren. Siden Sverige hadde det nordiske ansvaret for tjenestehandel under Uruguay-runden, hadde det så langt vært svenske diplomater som stod for den nordiske representasjonen i tjenesterelaterte diskusjoner. Skipsfartsavdelingen mente det var uhensiktsmessig om dette skulle være tilfellet også når det gjaldt transportsektoren (dette inkluderte sjø- land- og lufttransport) hvor norske skipsfartinteresser var dominerende, og understreket nødvendigheten av at «en norsk skipsfartsrepresentant deltar for å forsvare norske skipsfartsinteresser.»<sup>16</sup> Avdelingen mente også at norske skipsfartsinteresser ville være best tjent med at etableringen av en slik undergruppe ble holdt tilbake lengst mulig.

Det siste ønsket ble ikke innfridd da GNS få dager senere besluttet å opprette en slik gruppe. Ønsket om norsk deltagelse ble derimot bønnhørt og avdelingens ekspedisjonssjef, Leif A. Nygaard, representerte Norge da gruppen trådte sammen i juli samme år. Riktignok under svensk koordinering og med svensk ansvar for fremføring av nordiske standpunkter.<sup>17</sup> Møtet skulle bli en skuffelse, ikke minst sett med norske øyne. Det skulle også blottlegge interne uenigheter i den nordiske blokken.

Både fra norsk og svensk side hadde man forberedt utkast til innlegg på møtet. Det norske utkastet skulle forbli nettopp det, da både Sverige og Finland motsatte seg å bruke de norske argumentene. For å unngå en åpen konflikt aksepterte Norge det svenske utkastet til nordisk fellesinnlegg. Oppfatningen var at Sverige vurderte det norske utkastet som skadelig for framdriften av forhandlingene om tjenestehandel, fordi innlegget trakk frem problemer ved skipsfartsektoren, som igjen kunne utløse en nedbryting av tjenesteforhandlingene. Den svenske holdningen var at de generelle GATT-prinsippene kunne ivareta alt, noe som stod i sterk kontrast til den norske bekymringen for skipsfartssektorens skjebne.<sup>18</sup> At Sverige var mest bekymret for at skipsfartssektoren skulle skape problemer for tjenesteavtalen, mens norske skipsfartsmyndigheter bekymret seg for at tjenesteavtalen skulle skape problemer for skipsfartssektoren, skyltes at broderfolkene hadde ulike interesser på dette området. I Norge

---

<sup>16</sup> UD 562.33 GATT. UR. Tjenester. Undergrupper for enkelte sektorer. 21.05.1990

<sup>17</sup> UD 562.33 GATT/Handel med tjenester/arbeidsgruppe skipsfart, møte 2. – 3.7.1990. 06.07.1990

<sup>18</sup> UD 562.33 GATT/Handel med tjenester/arbeidsgruppe skipsfart, møte 2. – 3.7.1990. 06.07.1990



hadde skipsfart tradisjonelt hatt en særstilling i handels- og utenrikspolitikken, i Sverige hadde ikke sektoren hatt en lignende posisjon.

Den norske delegasjonen var tydelig frustrert over hvordan møtet utviklet seg, og Nygaard slo syrlig fast at «(d)et nordiske åpningsinnlegget hadde intet materielt innhold. Det hadde heller ingen av de andre.»<sup>19</sup> Han erkjente at det norske utkastet, som hans nordiske kollegaer hadde henvist til skuffen, ville ha falt utenfor møtets øvrige format, men mente det kunne ha bidratt til å utløse den diskusjonen de norske diplomatene trodde møtet var sammenkalt for å ha. På grunn av den nordiske uenigheten så Norge seg etterhvert nødt til å avgi en norsk særuttalelse, hvor forsøkene på å undra anvendelse av bestelandsvilkår på internasjonal skipsfart ble problematisert. Norge mente dette kunne legitimere at enkelte land utøvde nasjonal regulering av skipsfart som gikk mellom to ulike land. Norske solomarkeringer av denne typen var ikke hverdagskost i GATT.

Foruten at mange hadde ulike innvendinger mot å bringe kystfart inn i GATT-forhandlingene, som var dårlig (om ikke overraskende) nytt for Norge, var den norske dommen at det ikke fremkom «synspunkter av prinsipiell eller praktisk interesse».<sup>20</sup> Dette blir delvis forklart med den høye deltagerandelen med generell GATT-bakgrunn, uten konkret kjennskap til skipsfartspolitik. Den høye andelen generalister i undergruppa er overraskende, da gruppa var ment som en arena hvor spesialistene kunne kartlegge skjærene i sjøen, før generalistene i GNS tok over styringen. At spesialistene viste seg å ha begrenset kunnskap om skipsfart, i det minste sett med norske øyne, reflekterte trolig hvor perifert skipsfart var for de fleste andre land. Den norske analysen var at møtet ville bli tatt til inntekt for at internasjonal skipsfart uten spesielle vansker ville kunne tas med i GATT-forhandlingene. Innvendingene mot kystfart ville bli tolket som en bekreftelse på at det var en utbredt motvilje mot å inkludere dette området. Mye skulle endre seg med det neste og siste møtet i undergruppen.

## **Det nordiske skipsfartsforslaget**

I etterkant av det nedslående møtet i undergruppen, ble det etter et norsk initiativ besluttet å utarbeide et nordisk posisjonspapir om skipsfart. Norge fikk ansvaret for dette arbeidet.

Skipsfartsavdelingens analyse var at det var i Norges interesse å presse frem en diskusjon om reelle problemer knyttet til skipsfart, og få forankret denne problemforståelsen i

---

<sup>19</sup> UD 562.33 GATT/Handel med tjenester/arbeidsgruppe skipsfart, møte 2. – 3.7.1990. 06.07.1990

<sup>20</sup> UD 562.33 GATT/Handel med tjenester/arbeidsgruppe skipsfart, møte 2. – 3.7.1990. 06.07.1990

forhandlingene. Som et lite land med liten generell forhandlingstving, innenfor en sektor som hadde liten betydning for praktisk talt alle andre land, så man seg best tjent med mest mulig konkrete diskusjoner. Frykten var at stormaktene ville ønske at mest mulig ble holdt flytende frem til slutfasen av runden, og at det dermed skulle løses som kompromisser ut fra partenes generelle forhandlingstving.<sup>21</sup> Dette var et scenario som måtte unngås.

Skipsfartsavdelingen konkluderte med at den beste måten å unngå dette på, var en helhetlig tilnærming hvor de nordiske land presenterte løsninger hvor også de øvrige OECD-land fikk dekket sine interesser. Det norske utkastet inneholdt derfor flere elementer som utelukkende var ment å sikre forslaget for denne gruppen. Blant annet søkte man å komme kystfartsskeptikerne i møte med annoteringer som kunne begrense markedsadgangen til etableringsrett. Dette var en utstrakt hånd til land hvor kystfarten var underlagt restriksjoner, og som betraktet dette som hovedtemaet i skipsfartssektoren.<sup>22</sup> Parallelt med at utkastet ble diskutert med de nordiske landene, hadde Nygaard underhåndskonsultasjoner med sentrale kollegaer i enkelte EF-land.<sup>23</sup>

Det norske utkastet ble godt mottatt, både i Norden og i Europa. Europeiske skipsfartskontakter hadde bare noen mindre endringsforslag, hvorav alle var uproblematiske sett med norske øyne. I den nordiske gruppen møtte de norske formuleringene som åpnet for restriksjoner i kystfarten motstand, og endte med å bli tatt ut av forslaget. Da disse formuleringene ikke berørte norske egeninteresser og kun var av taktisk karakter, var det et utfall Norge levde godt med.<sup>24</sup> Etter ønske fra flere EF-land ble papiret satt i sirkulasjon i forkant av det andre og siste møtet i undergruppen for skipsfart. Et omforent nordisk forslag hvor Norge hadde fått legge premissene, med forankring hos sentrale EF-aktører, var et godt utgangspunkt for et vellykket møte i undergruppa. Det skulle det ikke bli.

Det nordiske og et japansk posisjonspapir var de eneste skriftlige bidragene til møtet, og det nordiske papiret fikk ikke overraskende generelt positiv omtale av EF. At den påfølgende diskusjonen viste at det hersket svært sprikende holdninger innad i OECD var mer bekymringsverdig. Komiteens formann gjorde det tidlig klart at han mente at diskusjonene i første omgang burde kretse rundt internasjonal skipsfart, da en inkludering av kystfart ville være en for stor kamel for mange. En svært uheldig vending sett med norske øyne. Forsøket

---

<sup>21</sup> UD GATT/Handel med tjenester/skipsfart. Videre framføring av norske standpunkter. 20.08.1990

<sup>22</sup> UD 562.33 Norsk utkast til posisjonspapir om skipsfart. 28.08.1990

<sup>23</sup> Nederland, Danmark, Storbritannia og Tyskland. Samt direktøren i EFs skipsfartsavdeling (DGVII)

<sup>24</sup> UD 562.33 GATT.UR. Skipsfart. Referat fra nordisk samrådsmøte. 21.09.1990

på å lette forhandlingene ved å ta ut det mest kontroversielle temaet, skulle vise seg å være utilstrekkelig, og undergruppen kom aldri i nærheten av å komme frem til noen omforente oppfatninger om hvordan GNS burde håndtere skipsfarten i sitt videre arbeid.<sup>25</sup>

Kontrasten til det første møtet i undergruppa var stor, men det magre resultatet var på mange måter en varslet katastrofe. Arbeidet i undergruppa ble ytterligere komplisert av at fristen for å avgi rapport til GNS gikk ut drøye ti dager før undergruppas neste møte, løsningen ble at formannen skulle utarbeide et forslag basert på mildt sagt sprikende innspill, som kunne behandles på et kveldsmøte dagen før fristens utløp.<sup>26</sup> Å komme fram til omforente oppfatninger var en krevende øvelse under optimale omstendigheter, og denne situasjonen gjorde en vanskelig oppgave umulig. Men trolig var undergruppen i realiteten uansett dømt til å mislykkes. Så lenge det ikke forelå noen enighet i GNS om helt sentrale elementer i rammeavtalen, som anvendelsen av bestelandsvilkår, var det umulig å vite rekkevidden av eventuelle innrømmelser i sektorforhandlingene. Når en sentral aktører som USA heller ikke ønsket at skipsfart skulle inkluderes i Uruguay-runden, kompliserte dette arbeidet ytterligere. En kollaps i undergruppa kunne tjene som et godt argument for å trekke skipsfart ut av forhandlingsrunden. Dette styrket ikke amerikanernes vilje til å innta en løsningsorientert holdning.

Med undergruppas falitt ble skipsfartens skjebne overlatt til organer med mer generell kompetanse, uten at det forelå klare anbefalinger fra skipsfartsgruppa som kunne sikre ivaretagelse av sektorens spesielle behov. For Norge var dette en bekymringsfull utvikling, og skipsfartavdelingens konklusjon var at norske skipsfartsinteresser trolig var best tjent med at både kystfart og internasjonal skipsfart ble tatt ut av Uruguay-runden.<sup>27</sup>

Heller ikke denne gangen fikk avdelingen gjennomslag, og på et nordisk samrådsmøte få dager senere ble det slått fast at den nordiske gruppen skulle jobbe for en inkludering av skipsfart. Stadig mer negative signaler fra EF skapte likevel nok bekymring til at de kunne notere seg en delseier, da det ble konkludert med at skipsfartsmyndighetene fortløpende

---

<sup>25</sup> UD 562.00 GATT. UR. Handel med tjenester. Arbeidsgruppe for skipsfart. Møte i Genève 24. og 25. september 1990.

<sup>26</sup> UD 562.00 GATT. UR. Handel med tjenester. Arbeidsgruppe for skipsfart. Møte i Genève 24. og 25. september 1990.

<sup>27</sup> UD 562.00 GATT. UR. Handel med tjenester. Arbeidsgruppe for skipsfart. Møte i Genève 24. og 25. september 1990.

skulle «vurdere hvorvidt USAs og i tiltagende grad EFs negative holdning til denne sektoren i (Uruguay-runden) bør resultere i revurdering av den nordiske posisjon.»<sup>28</sup>

Det neste skipsfartmøtet skulle derimot ikke legitimere noen umiddelbar revurdering av strategien. Etter at arbeidsgruppen for skipsfart la fram sin rapport til GNS, ble det satt ned en *ad hoc* gruppe, som i løpet av noen kaotiske dager skulle behandle alle transportsektorene. Med det magre resultatet i undergruppen og formannens like magre rapport, var det opplagt at mulighetene for konkrete resultater for skipsfartsektoren var små.<sup>29</sup> Komiteen maktet da heller ikke å bringe prosessen videre, men bidro i noen grad til å klargjøre partenes posisjoner.

USA åpnet ballet med en langt klarere negativ holdning til en inkludering av skipsfart enn det som til da hadde vært den offisielle linja. EF på sin side fokuserte på behovet for å finne samlende løsninger, og sa seg beredt til å delta i arbeidet med å skissere et sektoranneks. USA avviste kontant forslaget. Dette slo beina under oppfatningen av at de to store hadde funnet sammen i denne sektoren. Samtidig avslørte uformelle samtaler med aktører fra EF tegn på intern splittelse, som fulgte det samme mønsteret som i Norge. Skipsfartsmyndighetene støttet amerikanerne i at sektoren burde tas ut av runden, mens generalistene ønsket skipsfart med i en tjenesteavtale.<sup>30</sup> Sektorinteressene hadde vunnet i USA, og kunne gjøre det samme i EF. En skipsfartsallianse mellom USA og EF var dermed fremdeles et mulig scenario, men foreløpig kunne Norden betrakte sistnevnte som en (om noe ustabil) alliert.

## Opptakten til Brussel-møtet

Det avsluttende ministermøtet nærmet seg, og i midten av november la GATT-sekretariatet frem både et utkast til en rammeavtale for tjenestehandel og et utkast til sektorannoteringer.<sup>31</sup> Ingen av dem ble hjertelig tatt imot av de nordiske land. I GNS utløste forslaget til rammeavtale det de svenske delegatene omtalte som «trolig (...) det verste møtet som noensinne er avholdt. Et skred av parenteser og alternative tekstforslag – i parenteser – ble utløst. Stemningen var bedrøvelig.»<sup>32</sup> Møtet endte i en krasjlanding. Dette var dårlige nyheter snaue to uker før forhandlingene skulle avsluttes.

---

<sup>28</sup> UD 562.33 GATT.UR. Skipsfart. Nordisk samråd i Stockholm 25. oktober 1990.

<sup>29</sup> UD 562.33 GATT. UR. Skipsfart. Møte i Genève 29. og 30. oktober 1990.

<sup>30</sup> UD 562.33 GATT. UR. Skipsfart. Møte i Genève 29. og 30. oktober 1990.

<sup>31</sup> Fortolkninger av rammeavtaleteksten for de ulike sektorene

<sup>32</sup> UD 562.33 GATT. UR. GNS. Svensk rapport fra GNS. 21.11.1990

For Norge og Norden var utkastet for skipsfartsannoteringer uakseptabelt, da det lot bestelandsvilkårene vike til fordel for bilateralt avtalte restriksjoner.<sup>33</sup> For norsk crosstrading kunne en slik løsning volde stor skade. Fremlegget ble etterfulgt av en hektisk uke i Genève med parallelle drøftinger av både rammeavtalen og de ulike sektorannoteringene.

Etter fruktesløse forhandlinger, hvor både EF og en rekke utviklingsland hadde motarbeidet substansielle drøftelser, ble Norge innkalt til et møte med begrenset deltagelse under kanadisk formannskap.<sup>34</sup> I et nordisk forsøk på å påvirke agendaen ble det under hånden delt ut et notat basert på de nordiske standpunktene. Dette førte ikke frem, og formannen valgte å legge opp drøftelsene som en gjennomgang av sekretariatets utkast. Det sentrale spørsmålet var anvendelsen av bestevilkårsprinsippet. USA stod alene i sin omfavning av sekretariatets forslag,<sup>35</sup> og de øvrige var unisone i avvisningen av tilsidesettelse av bestevilkårsprinsippet til fordel for en aksept av eksisterende restriksjoner.<sup>36</sup> Dette var lovende sett med norske øyne. Malurten i begeret var at mange av dem ønsket unntak for ordninger underlagt Linjekoden. Det gjorde også mange av landene som ikke deltok på møtet.

Parallelt med de øvrige forhandlingene hadde Norge flere bilaterale møter med USA. På ambassadørnivå markerte Norge den betydelige nordiske interesse i skipsfartsektoren, og gav uttrykk for at de amerikanske standpunktene vakte bekymring. Amerikanerne uttrykte på sin side ikke bare sterk skepsis til å skulle inkludere skipsfart i en tjenesteavtale. De var også svært skeptiske til retningen forhandlingene om en tjenesteavtale hadde tatt, og norske diplomater var ikke lengre sikre på om USA i det hele tatt ønsket seg en multilateral tjenesteavtale.<sup>37</sup> At tjenesteforkjemperen hadde mistet mye av den opprinnelige gløden var ingen hemmelighet, men at skepsisen ble så direkte uttalt var nytt. En lunsjinvasjon på delegasjonsnivå viste seg å være et amerikansk forsøk på å søke støtte til å trekke skipsfart ut av forhandlingene. Dette ble avvist med at man fra nordisk side ikke hadde «et mandat til dette, selv om man ikke skulle oppnå noen liberalisering for skipsfart gjennom forhandlingene».<sup>38</sup> Motivasjonen for den totale avvisningen, som sendte et signal om at handlingsrommet var mindre enn det på dette tidspunktet i realiteten var, må forstås som taktisk begrunnet. Hensikten var etter alt å dømme å etablere det som en sannhet at en

---

<sup>33</sup> UD 562.33 19.11.1990 GATT. UR. Skipsfart. Drøftinger i Genève. 19.11.1990

<sup>34</sup> Foruten Norge og Canada deltok EF-kommisjonen, USA, Japan, Australia, Korea, India, Jugoslavia.

<sup>35</sup> At amerikanerne støttet opp om sekretariatets forslag kan tolkes som et signal om at skipfartsopposisjonen ikke hadde nådd frem, men støtten til fravikelse av bestelandsvilkår var nok heller et forsøk på å torpedere mulighetene for en avtale, da dette var uakseptabelt for svært mange land.

<sup>36</sup> UD 562.33 19.11.1990 GATT. UR. Skipsfart. Drøftinger i Genève. 19.11.1990

<sup>37</sup> UD 562.33 15.11.1990 GATT. UR. Tjenester. Rapport fra bilateralt møte USA-Norge. 15.11.1990

<sup>38</sup> UD 562.33 19.11.1990 GATT. UR. Skipsfart. Drøftinger i Genève. 19.11.1990

ekskludering av skipsfartssektoren ville være å betrakte som det Putnam definerte som et ”tapt sett” for Norden og Norge.

## **Distraherte aktører**

GATT-forhandlingene utspilte seg ikke i et vakuum, og fikk i denne perioden hard konkurranse om politikernes oppmerksomhet. Denne fasen av Uruguay-runden utspilte seg i et internasjonalt landskap preget av store begivenheter og dramatiske omveltninger, og Huitfeldt viser hvordan dette trakk oppmerksomheten bort fra forhandlingene og svekket mulighetene for en vellykket avrunding av forhandlingene.<sup>39</sup> I Europa var mye av oppmerksomheten naturlig nok rettet mot den tyske samlingsprosessen og de øst-europeiske kommunistregimenes kollaps. Samtidig var en æra over i Storbritannia, hvor John Major overtok nøklene til Downing Street. Også i Asia var det regionale begivenheter som overskygget GATT-forhandlingene. Demonstrasjonene på Den himmelske freds plass, demokratiseringsprosessen som skjøt fart i Sør-Korea og Taiwan og en stadig tettere økonomisk integrering i Øst-Asia, var viktigere for asiatiske politikere enn Uruguay-runden. Den irakiske invasjonen av Kuwait 2. august, og det påfølgende amerikanskledede angrepet på Irak krevde også mye av oppmerksomheten til både den amerikanske presidenten og europeiske statsministere. Samtidig økte den relativt ferske presidenten George Bush fokuset på regionale handelsavtaler på det amerikanske kontinentet. Tiden før og under ministermøtet var en kritisk periode for forhandlingene, og politisk vilje og fokus var en viktig forutsetning for et vellykket resultat. Summen av alle disse enkeltfaktorene medvirket sterkt til at begge deler manglet. Hvorvidt dette var en avgjørende faktor forblir spekulasjoner, men det synes å være svært plausibelt at det hadde betydelig negativ effekt.

## **Ministermøtet i Brussel**

Tiden ebbet ut og forhandlingsgruppene måtte etterhvert oversende resultatet av arbeidet til formannen av TNC (*Trade Negotiations Committee*, det øverste forhandlingsorganet i Uruguay-runden). På tross av hektisk aktivitet i Genève de siste ukene var de fleste svært langt unna å være i mål. De uformelle møtene fortsatte, håpet var at det nært forestående ministermøtet skulle legge nok press på partene til å framtvinge nye innrømmelser. Anstrengelsen skulle ikke gi de store resultatene. Så lenge tunge temaer som jordbruk var

---

<sup>39</sup> Huitfeldt 2006: 75.

fastlåst, så ingen seg tjent med å svekke egen forhandlingsposisjon gjennom å gi konsesjoner på andre områder. Det som skulle ha vært en komplett pakkeløsning, klar for en ministeriell finpuss, var i stedet nær 400 hundre sider med parenteser, forbehold og problembeskrivelser.<sup>40</sup> På det siste møtet i TNC en knapp uke før ministermøtet stod delegatene nærmest i kø for gi uttrykk for sin skuffelse over de manglende resultatene forhandlingsgruppene hadde levert.<sup>41</sup>

Det grandiose ministermøtet i Punta del Este hadde satt en ny standard for omfanget av slike konferanser. Montreal hadde overgått dette, og i Brussel hevet man listen ytterligere. Mellom 3. og 7. desember samlet ministermøtet voldsomme 1600 delegater, hvorav 90 ministre, mens omlag 1300 journalister fra hele verden besørget blitzregnet.<sup>42</sup>

De 15 undergruppene ble av praktiske hensyn redusert til syv, men tjenestegruppen forble en separat enhet, nå under eminent ledelse fra den mexicanske handelsministeren Jaime Serra Punche. Til tross for et krevende utgangspunkt gjorde gruppa viktige fremskritt. Ikke minst var den amerikanske motstanden mot anvendelsen av bestelandsvilkår i ferd med å bli ryddet av veien.<sup>43</sup> Hvor langt partene kunne ha kommet får vi aldri vite, da sammenbruddet i jordbruksforhandlingen tvang hele ministermøtet i kne kvelden 6. desember. Dagen etter ble møtet avsluttet uten at partene hadde kommet frem til noen avtale, og Uruguay-runden måtte nok en gang forlenges.

## **Konklusjon**

Fra debatten om en inkludering av tjenestehandel for alvor skjøt fart på midten av 1980-tallet, hadde det rent mye vann i havet. Utgangspunktet hadde vært en Nord-Sør konflikt, men i tiden mellom de mislykkede ministermøtene var det de vestlige land som utgjorde de sterkeste motpolene. Et system basert på enstemmighet ga mindretallet sterke kort, og muligheten til å blokkere for framdrift i forhandlingene. Dynamikken var den samme som i tiden før Uruguay-runden, noen av rollene var bare besatt av nye aktører. USA hadde vært den store forkjemperen for tjenestehandel fra 1980 til 1989, mens enkelte utviklingsland hadde trenert prosessen. I toårsperioden mellom Montreal - og Brusselmøtet, var det derimot USA som var den største bremseklossen.

---

<sup>40</sup> Dette inkluderte ikke jordbruk og antidumping, hvor det ikke forelå noen tekster i det hele tatt.

<sup>41</sup> Croome 1999: 237-238.

<sup>42</sup> Croome 1999: 238.

<sup>43</sup> Croome 1999: 243.

Det mest sentrale spørsmålet som måtte avklares i perioden var valget av avtalestruktur for en rammeavtale for tjenestehandel. For Norge var det lett å ta stilling i denne debatten da en positiv liste tilfredsstilte både det norske målet om en rammeavtale med bredest mulig tilslutning og det norske ønsket om rom for unntak om vitale interesser stod på spill. At både EF og utviklingslandene<sup>44</sup> støttet den samme løsningen gjorde valget enda lettere. Anvendelsen av bestelandsvilkår fulgte et lignende mønster, og USA stod etter hvert alene om å nekte å godta en generell anvendelse, og så lenge de stod der stod også forhandlingene om en rammeavtale for tjenestehandel i stampe.

Mangelen på en rammeavtale kompliserte også diskusjonene på sektornivå. All den tid innholdet i rammeavtalen ikke var klart, var ingen villige til å påta seg forpliktelser de ikke kjente rekkevidden av. Dette var en utfordring for Norge, som ønsket en konkretisering av skipsfartsdiskusjonene så tidlig som mulig. Tiden jobbet for dem som av ulike årsaker ikke ønsket et gjennombrudd. Det være seg fordi de ønsket at skipsfartsforhandlingene skulle strande, og med det bli tatt ut av forhandlingene, eller av taktiske hensyn ønsket at skipsfartssektoren forble uavklart frem til sluttfasen. I et slikt sluttspillscenario ville partenes generelle forhandlingstygde være av større betydning for utfallet. For et lite land med vitale skipsfartsinteresser var det avgjørende å hindre sistnevnte, men det var det vanskelig for Norge å fremtvinge konkrete forhandlinger, særlig når hovedmotstanderen USA stod på bremsen.

---

<sup>44</sup> Alle som tok aktivt stilling. Forhandlingene var så resurskrevende at flertallet ikke hadde kapasitet til å delta særlig aktivt på dette tidspunktet.



## IV

# FRA VÆRHANE TIL VEIVISER?

(1990/91 – 1992)

Denne fasen av Uruguay-runden utspilte seg i en periode preget av store omveltninger. Den pågående demokratiseringen av Øst-Europa medførte også et brudd i landenes økonomiske politikk, og den påfølgende liberaliseringen var positiv for GATT-forhandlingene. Samtidig hadde medaljen en bakside. Bortfallet av den felles fienden i øst gjorde de handelspolitiske gnisningene mellom USA og EF stadig hardere. En praksis hvor sentrale spørsmål i realiteten ble avgjort i bilaterale forhandlinger mellom EF og USA, hadde blitt stadig mer utbredt i takt med at forhandlingene ble mer konkrete, og dette økte nå i omfang. I lange perioder var det derfor ingen aktivitet i forhandlingsgruppene, da partene avventet avklaringer fra de to store. Det skjerpede konfliktnivået gjorde også forhandlingene mer sårbare. Betydningen dette fikk for Norges forhandlingsstrategi vil bli diskutert.

For skipsfartssektoren var dette en aktiv periode, og det ble ført omfattende formelle og uformelle forhandlinger. Norge og Norden inntok en svært sentral rolle, den norske skipsfartsstrategien gjennomgikk store endinger, og Norge la seg nå på en langt mer proaktiv linje. Årsakene til og betydningen av denne reorienteringen vil bli drøftet.

I desember 1991 lanserte Generaldirektør Dunkel et utkast til sluttpakke for Uruguay-runden, som et forsøk på å få fortløp i forhandlingene. Forslaget la opp til å inkludere skipsfartssektoren, men ikke på den måten Norge hadde ønsket. Regjeringen anså vilkårene som akseptable, noe som innebar en aksept av at sentrale norske krav ikke ble innfridd. Vi skal se på faktorene som ledet frem mot denne vurderingen.

For første gang engasjerte nå også Stortinget seg i forhandlingene, og regjeringen måtte tåle til dels krass kritikk for håndteringen av jordbruksforhandlingene. Når det kom til tjenestehandel og skipsfart ga de folkevalgte derimot sin fulle tilslutning. Utad signaliserte regjeringen at man var innstilt på å jobbe videre for gjennomslag for de norske

primærstandpunktene, og den fikk ryggdekning av Stortinget til å forfølge denne målsetningen.

## **Relansering og omstrukturering**

Etter nesten to måneders intens reise - og møtevirksomhet klarte Generaldirektør Dunkel 25. februar 1991 å relansere Uruguay-runden. Klok av skade ba han ikke denne gangen de kontraherende parter om å sette et konkret mål for avslutningen av runden, og målsettingen var kort og godt å avslutte forhandlingene så snart som mulig. Selv om beslutningen om å gjenoppta prosessen nå var tatt, tok det tid før forhandlingene kunne gjenopptas. En omfattende omstrukturering av forhandlingsgruppene tok lang tid. Her ble 14 forhandlingsgrupper redusert til seks, da det for mange av forhandlingstemaene gjestod relativt få uløste spørsmål. Det som fremdeles stod igjen av nødvendige avklaringer, kunne ikke kvitteres ut før hele forhandlingspakken var klar. I forhandlingene om tjenestehandel gjestod det derimot fremdeles mange uavklarte spørsmål, og GNS ble videreført som en selvstendig enhet. På grunn av den voldsomme arbeidsmengden ble det etter kort tid også utpekt en assisterende formann. Mange land trengte uansett litt tid før de var klare til å føre nye formelle forhandlinger i Genève. Ved inngangen til det nye året hadde det amerikanske forhandlingsmandatet gått ut. Kongressen fornyet ikke mandatet for to nye år før i mai, og frem til det hadde ikke delegasjonen noen myndighet til å føre forhandlinger. Lignende prosesser gikk også i en rekke andre land.

## **Fortsatt passive parlamentarikere**

I Norge pågikk det imidlertid ingen slike prosesser, og parlamentarikerne engasjerte seg fremdeles minimalt i GATT-forhandlingene. Utenriksminister Stoltenberg kommenterte forhandlingene i sin utenrikspolitiske redegjørelse 15. januar 1991. Men i en redegjørelse hvor den dramatiske situasjonen i Golfen og EØS-forhandlingene krevde mye plass, var omtalen av Uruguay-runden mer sparsommelig. Forhandlingene lå da også under handelsministerens ansvarsområde, og utenriksministerens kommentarer var hovedsakelig av generell karakter. Stoltenberg advarte mot konsekvensene av mislykkede forhandlinger, som kunne «føre til en alvorlig svekkelse av det multilaterale regelverk for handel.» Norge ville da være svært sårbare, om de store handelsnasjonene valgte å bruke «ensidige og vilkårlige tiltak

ovenfor andre handelspartnere.»<sup>1</sup> Dette var velkjente norske bekymringer, og en del av fundamentet for den sterke støtten til GATT.

Bakteppet for utenriksdebatten som fulgte 4. februar var dramatisk. To uker tidligere hadde en amerikanskledet koalisjon innledet massive luftangrep mot irakiske mål.<sup>2</sup> Dette satte naturlig nok også sitt preg på debatten. GATT-forhandlinger var ikke et tema som pleide å bli viet særlig oppmerksomhet i stortingsdebattene under ordinære omstendigheter, denne gangen ble ikke forhandlingene omtalt i det hele tatt.<sup>3</sup> Selv om Uruguay-runden sprengte rammene for tidligere GATT-forhandlinger, var det forholdene tatt i betraktning, ikke så overraskende at ingen av representantene valgte å bruke sin tilmålte tid til å ta opp GATT-relaterte spørsmål.

## **Norden går i front**

Forhandlingene tok til igjen sommeren 1991, og innledet en periode som skulle bli et vannskille for den norske skipsfartsstrategien. Norge og Norden hadde holdt en høy profil også i de innledende forhandlingene om denne sektoren, men de skulle nå gå inn i en langt mer proaktiv rolle. Den nye linjen var dels kulminasjonen av en lengre prosess, hvor sektorinteressenes innflytelse hadde blitt stadig svakere, mens generalistenes innflytelse hadde økt tilsvarende. Som en konsekvens av dette ble skipsfartsmyndighetenes skepsis til å inkludere skipsfart i GATS stadig mindre vektlagt, mens betydningen av å ha med alle sektorer ble satt stadig høyere. Men den utløsende årsaken kom utenfra, i form av et initiativ fra GATT-sekretariatet.

Under et møte mellom visegeneraldirektør Carlisle og den svenske og norske ambassadøren i Genève, initiert av førstnevnte, ble håndteringen av sjøfartssektoren i GATS eneste samtaletema.<sup>4</sup> Carlisle var særlig opptatt av hvordan man kunne angripe USAs motvilje mot å inkludere sektoren. Amerikanerne fryktet som kjent at en GATT-ifisering ville medføre en deliberalisering, og denne frykten måtte ryddes av veien. Carlisle mente den beste motgiften var å sørge for at en inkludering av skipsfart ville lede til en klar liberalisering av sektoren. Han skisserte en løsning hvor alle restriksjoner innenfor internasjonal skipsfart, som lastedelingsavtaler og linjekonferansen, ble utfaset over en periode på 5-10 år. Avtalen burde

---

<sup>1</sup> St.tid (1991-92): 2037-2045 (15.1.91)

<sup>2</sup> Luftangrepene ble innledet 17. januar. Drøye tre uker senere var det også amerikanske støvler på bakken.

<sup>3</sup> S.tid. 1991-92): 212-2207. ( (04.02.91)

<sup>4</sup> UD 562.33 Rapport fra møte mellom de nordiske ambassadører og visegeneraldirektør Carlisle om hvordan skipsfartssektoren kan håndteres i GATT. 12.07.1991

inkludere bestelandsvilkår og forpliktelser om markedstilgang.<sup>5</sup> Et slikt scenario ville kunne nøytralisere amerikansk bekymring, og redusere behovet deres for å ha trusselen om unilaterale tiltak hengende som et ris bak speilet. Møtet viste seg å være langt mer enn en sondering, og Carlisle spurte rett ut om Norden ville være beredt til å legge frem et slikt forslag. Det ble gitt forsikringer om bred støtte i GNS og at dette ville isolere USA.

Fra nordisk hold ble det påpekt at Norden siden forhandlingsrundens spede begynnelse hadde argumentert for en slik løsning for internasjonal skipsfart, og at "(...) Norden sannelig veldig gjerne kunne legge frem et forslag som det som ble skissert."<sup>6</sup> Det ble riktignok tatt forbehold om at initiativet fra Carlisle måtte forankres hjemme, men dette ser utelukkende ut til å ha vært en formalitet, i det minste for Norges vedkommende. Det ble ikke reist noen motforestillinger mot strategien, hvilket heller ikke er så overraskende. Forslaget Carlisle skisserte lå nært opp til de norske primærstandpunktene<sup>7</sup>, samtidig lovet han kjærkommen ryggdekning i GNS. En allianse basert på gjensidig nytte og med et betydelig potensial ble dermed inngått.

## **En trang fødsel**

Denne gangen var det Sverige som holdt i utformingen av det nordiske forslaget, basert på innspillene fra Carlisle og diskusjoner i den nordiske kretsen. Teksten var tenkt presentert for GNS allerede et par uker etter møtet med Carlisle, men politisk uenighet og dårlig nordisk koordinering forsinket prosessen. Som en konsekvens av dette skulle også flere tidsfrister etter hvert ryke. Det første skjæret i sjøen var norsk motstand mot de svenske formuleringene om kystfart. Disse slo fast at alle kontraherende parter måtte binde seg til det eksisterende regelverket, noe som var uakseptabelt sett med norske øyne. Partene rakk ikke å komme til enighet om innholdet i teksten tidsnok til at forslaget kunne presenteres for GNS som planlagt. Løsningen ble at Norge i stedet for å presentere det nordiske forslaget, bare annonserte at et slikt forslag var nært forestående og redegjorde kort for de viktigste elementene.

Det varslede framlegget skulle derimot la vente på seg. Under det nordiske samrådsmøtet en knapp uke senere, viste det seg at den svenske forslaget ikke var klarert med fagmyndighetene på forhånd. Med fagmyndighetene på plass i rommet klarte partene å komme frem til en tekst

---

<sup>5</sup> Hvorvidt havnetjenester og kystfart også skulle inkluderes i liberaliseringen mente Carlisle at måtte vurderes nærmere.

<sup>6</sup> UD 562.33 Rapport fra møte mellom de nordiske ambassadører og visegeneraldirektør Carlisle om hvordan skipsfartssektoren kan håndteres i GATT. 12.07.1991

<sup>7</sup> Unntaket var den noe avventende holdningen til en inkludering av kystfart.

svenskene kunne godta *ad referendum*. Men saken måtte klareres på politisk nivå før de var klare til å gå videre, noe som krevde ytterligere to uker. Forslaget ville dermed ikke være klart til møtet i Genève som avtalt, noe irriterte norske diplomater fastslo at måtte ”anses som negativt for nordiske interesser.”<sup>8</sup> Det ble antydning fra svensk side at Norge kunne fremme forslaget i GNS alene, og heller få svensk støtte etter innhenting av de nødvendige politiske klareringer. Skipsfartsavdelingen avviste en slik løsning, da de fryktet at dette kunne bli tolket av andre som en splittelse i det nordiske samarbeidet. Men det ble også vurdert som høyt spill, da Norge risikerte å bli sittende alene bak et forslag basert på nordiske posisjoner. Avdelingen ser altså ikke ut til å ha følt seg helt trygge på at den svenske støtten ville komme, og valgte heller å vente til svenskene hadde ferdigbehandlet saken. Denne mistroen var etter alt å dømme fundert i tidligere episoder, hvor svenskene hadde gitt tydelig uttrykk for at Norden holdt en langt høyere profil i skipsfartsforhandlingene enn det Sverige hadde behov for. Det svake svenske forarbeidet til møtet bidro neppe til å svekke det norske inntrykket av at skipsfartssektoren ikke hadde førsteprioritet i Stockholm.

## **Det nordiske forslaget**

Stockholm ga omsider grønt lys, og den siste uka i september, to måneder etter den opprinnelige planen, ble det nordiske forslaget omsider presentert for GNS.<sup>9</sup>

Forslaget var utformet som et sektoranneks, og la opp til en avvikling av alle restriksjoner for internasjonal skipsfart i løpet av en treårsperiode. Forslaget innebar ingen liberaliseringsforpliktelser for kystfart under Uruguay-runden, men teksten sikret at virksomheten ville bli trygt etablert innenfor GATS-avtalen. Dette ville sikre Norge muligheten til å forfølge liberaliseringsforhandlinger i framtidige runder. Forslaget omfattet også tjenester som var tilknyttet sektoren, primært havnetjenester. Det ble her tatt til orde for retten til å selge denne typen tjenester fra andre land, samt krav om likebehandling av skip fra alle land ved kjøp av slike tjenester i en havn.

Kjernen i forslaget var paragrafen som slo fast forpliktelser om ”standstill” og ”rollback” på internasjonal sjøfart. Paragrafen var utformet på basis av «felles forpliktelser», noe som innebar at alle land måtte ta inn substansen av artikkelen i sine landlister.<sup>10</sup> Prinsippet om felles forpliktelser var et viktig element, og skulle sikre at inkluderingen av sektoren ikke

---

<sup>8</sup> UD 562.33 referat fra nordisk samrådsmøte om skipsfart 2.8.1991

<sup>9</sup> UD 562.33 Referat fra skipsfartsmøte i GNS 24.09.1991

<sup>10</sup>UD 562.33 GATT. UR. Skipsfart. Nordisk papir. 13.09.1991

medførte aksept av handelshindringer som så langt ikke var akseptert i noen internasjonale avtaler. Prinsippet forhindret også at land kunne børste støvet av sovende restriksjoner, og bruke dem som forhandlingskort i liberaliseringsforhandlingene.

Det nordiske forslaget tok ikke stilling i striden mellom det europeiske systemet med lukkede konferanser og USAs krav om at konferanser skulle være åpne. Dette skulle senere vise seg å bli et problemområde. Forslaget hadde heller ingen henvisninger til Linjekonferansen, som allerede regulerte deler av skipsfartssektoren. Trolig fordi dette høyst sannsynlig ville ha fremprovosert en opphetet diskusjon om forholdet mellom avtalene, noe som ville ha bidratt til å komplisere skipsfartsforhandlingene. Dette ville igjen ha redusert mulighetene for et positivt utfall, og var dermed støy Norge (og Norden) ville unngå. Da var det bedre å forsøke å feie hele problemstillingen under teppet, frem til forslaget var sikret, og heller ta eventuelle diskusjoner om hvilke bestemmelser som hadde forrang ved en senere anledning.

Forslaget ble svært godt mottatt av de fleste viktige sjøfartsaktørene. Canada, New Zealand og Australia var uforbeholdent positive, og i den grad de hadde noe å utsette på forslaget var det at det gjerne kunne ha gått enda lenger på kystfart. Også EF og Japan ble oppfattet som meget positive.<sup>11</sup> Positive var også Brasil, Argentina, Uruguay, Sri Lanka og Peru, men de ga samtidig uttrykk for en viss skepsis til prinsippet om ”felles forpliktelser” og til lengden på utfasningsperioden. Og viktigst av alt, som en forsiktig optimist kunne også USA foreløpig plasseres på den samme siden av den viktige midtstreken. På den andre siden stod et mindretall som utelukkende bestod av utviklingsland. Gruppen var relativt bredt sammensatt, men hadde en overvekt av afrikanske land.<sup>12</sup> Anført av Malaysia og Elfenbenskysten angrep de det nordiske forslaget for ikke å ta tilstrekkelig hensyn til utviklingslandenes økonomiske interesser, og ga klart uttrykk for at en avtaletekst basert på et prinsipp om ”felles forpliktelser” ikke kom på tale.

Selv om det fantes kritiske røster, særlig blant afrikanske land, var den norske delegasjonens oppfatning at forslaget samlet sett hadde blitt godt mottatt, og at det store flertallet betraktet det som et godt grunnlag for det videre arbeidet i GNS.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Det samme ble Østerrike, Hong Kong, Mexico, Chile og Colombia.

<sup>12</sup> India, Egypt, Ghana, Kamerun, Sierra Leone, Indonesia, Kina, Nigeria, Pakistan Gabon, Kongo, Benin, Togo, Elfenbenskysten og Malaysia.

<sup>13</sup>UD 562.33 Referat fra skipsfartsmøte i GNS 24.09.1991

## Et utfordrende krysspress

Kort tid etter satte den nordiske gruppa seg på nytt ned med Carlisle for å diskutere veien videre. Visegeneraldirektørens analyse av situasjonen var at det mest kritiske punktet var forholdet mellom åpne og lukkede konferanser, som det nordiske forslaget ikke tok stilling til. Forslaget stod og falt på hvorvidt det var mulig å finne en løsning på dette spørsmålet. Motstanden fra de vestafrikanske land var også en kime til bekymring, og ulike kompensasjonstiltak ble diskutert.<sup>14</sup> Carlisle var helt åpen på at den beste strategien ville være å isolere USA mest mulig, og at dette ville øke sjansene for at forslaget kunne inngå i en større pakke i slutfasen av Uruguay-runden. Men en forutsetning for dette var at de nordiske land var villige til å la lukkede konferanser inngå i avtaleverket, noe som satt svært langt inne, særlig for Norge.

Etter ett nytt skipsfartsmøte i slutten av oktober begynte problemene å hope seg opp. I det forberedende møtet klarla EF at de så meget positivt på det nordiske forslaget, men hadde «et alvorlig utenrikspolitisk problem i forhold til Vest-Afrika og reglene knyttet til linjekonferansekonsvensjonen.<sup>15</sup>» På direkte spørsmål svarte representanten fra EF-kommisjonen svært åpent, og klarla at han anså det som nødvendig med et (mest mulig begrenset) unntak fra de generelle regler om bestevilkårsbehandling for å ivareta dette forholdet.<sup>16</sup>

Det måtte også erkjennes at utviklingslandenes reaksjoner jevnt over var lite oppløftende. Spennet gikk fra en avventende holdning, via skepsis, til sterk motstand fra de afrikanske land. Flere viste til reglene i rammeavtalen og reiste innvendinger mot at en skipsfartsavtale skulle være mer forpliktende enn det som var tenkt å gjelde mer generelt. Dette var selvfølgelig en korrekt observasjon, og Norge møtte da også seg selv i døra i dette spørsmålet. Frykten for å måtte oppgi nasjonalt selvråderett, og behovet for å verne om mulighetene til å kunne ivareta norske næringsinteresser, gjorde landet til en ivrig forkjemper for at rammeavtalen ikke skulle være for forpliktende. Isolert sett var derimot skipsfartsektoren i en særstilling, da Norge utelukkende hadde offensive interesser på dette området. Landet hadde ingen nevneverdige restriksjoner å beskytte, og derfor heller ingen behov for at sektorannekset skulle åpne for at det skulle være mulig. Tvert imot var fraværet av denne muligheten en forutsetning for et vellykket anneks sett med norske øyne. Nygaard fryktet et scenario «hvor utviklingslandene

---

<sup>14</sup> UD 562.33 Nordisk møte med Carlisle 30.09.91. 01.10.91

<sup>15</sup> Linjekoden

<sup>16</sup> UD 562.33 Oppsummering og kommentarer etter møter i Genève 22.-23. oktober L.A Nygaard. 23.10.1991

forhandler de generelle forpliktelser ned til et nivå hvor hvert land velger fritt hva de vil være bundet av for å tiltre avtalen». <sup>17</sup> Utviklingslandene ville da kunne tiltre avtalen, uten å påta seg forpliktelser, og avtalen ville i realiteten bli en kodifisering av eksisterende og i mange tilfeller sovende restriksjoner. I prinsippet ville da eventuelle nye forhandlingsrunder være den eneste måten å bygge ned disse restriksjonene på.

Skipsfartsrepresentantene fra EF-kommisjonen argumenterte også for en mindre omfattende skipsfartsavtale, og brukte de samme argumentene som Norge brukte i debatten om en rammeavtale. Det ville være bedre om alle berørte parter var med i avtalen, da dette la det beste grunnlaget for senere liberaliseringsforhandlinger. <sup>18</sup> Den reelle motivasjonen bak EFs forsvar av en minimumsløsning i dette spørsmålet, var trolig det spesielle forholdet til Vest-Afrika. Dette hensynet var som kjent også i ferd med å drive dem til å be om unntak fra bestelandsvilkår knyttet til Linjekoden.

Mens mange utviklingsland mente forslaget gikk alt for langt, var USA stadig mer skeptisk til hvorvidt forslaget ville kunne sikre tilstrekkelig liberalisering til at det var interessant. I uformelle samtaler påpekte USA at de land som opererte med restriksjoner, også var de som kom med negative kommentarer om alle liberaliseringstiltakene. Amerikanerne mente dette ga dårlige utsikter til en liberalisering. De kunne i mange tilfeller sikre seg akseptable skipsfartsvilkår gjennom nasjonale tiltak, dermed så de det også som lite formålstjenlig å gi avkall på muligheten til å iverksette slike tiltak, til fordel for en multilateral avtale som ikke ivaretok deres interesser. Carlisle uttrykte også bekymring for forholdet til USA og de ulike syn på linjekonferanser. Nygaard mente Norden kunne strekke seg forholdsvis langt på dette området, men at rederinteressene i Europa neppe ville kunne komme USA i møte på dette punktet. Og om det skulle vise seg å være mulig, ville imøtekommenhet ovenfor USA resultere i løsninger som var enda mindre akseptable for utviklingslandene. <sup>19</sup>

Selv om det utkrystalliserte seg stadig flere hindre for det nordiske forslaget, kom det også et viktig gjennombrudd. I etterkant av møtet i GNS 23. oktober ble vennegruppa <sup>20</sup> innkalt til et møte med lederen for GNS, for å diskutere den videre framdriften i skipsfartsforhandlingene. Det ble her klart at han anså det nordiske papiret som det reelle diskusjonsgrunnlaget, og at

---

<sup>17</sup>UD 562.33 Oppsummering og kommentarer etter møter i Genève 22.-23. oktober L.A Nygaard. 23.10.1991

<sup>18</sup> UD 562.33 Notat fra ØKII vedrørende det nordiske forslaget om maritime tjenester. 29.10.1991

<sup>19</sup> UD 562.33 23.10.1991 Oppsummering og kommentarer etter møter i Genève 22.-23. oktober L.A Nygaard

<sup>20</sup> Denne gangen: Japan, Canada, Australia, og EF



forhandlingspartene heretter kunne se helt bort ifra skipsfartsannekset i Brussel-teksten.<sup>21</sup>

Dette var betydelig seier for Norge, da Brussel-teksten som kjent lot bestelandsvilkårene vike til fordel for bilateralt avtalte restriksjoner. Det med norske øyne uakseptable sektorannekset for skipsfart var med dette torpedert, og forhandlingene skulle nå føres på premisser Norge i stor grad hadde lagt føringene for.

## **Uforutsigbar medvind**

November startet dårlig. Carlisle ga uttrykk for langt mindre optimisme knyttet til mulighetene for at det nordiske forslaget ville inngå i den endelige forhandlingspakken. Den maritime lobbyen i USA hadde styrket sin stilling, og han fryktet at dette ville komplisere diskusjoner om linjekonferansene. For å sukre pillen for amerikanerne foreslo han et liberaliseringsframstøt på havnetjenester. Man kunne jo ikke forvente at de «skulle gi slipp på mulighetene til unntak fra bestelandsvilkår, uten å få noe igjen for det.»<sup>22</sup> Sekretariatet lanserte også en mulig kosmetisk endring, hvor Norden tok begrepet «felles forpliktelse» ut av forslaget, til fordel for mindre kontroversielle formuleringer som i praksis ivaretok de samme hensynene. Dette kunne kanskje sikre bredere støtte for forslaget og bidra til å isolere USA.

Gjennom uformell kontakt med en representant for EF-kommisjonen, ble nordiske diplomater gjort oppmerksomme på at skipsfart hadde blitt behandlet under forberedelsene til et toppmøte mellom president Bush og Europakommisjonens president, Jacques Delors. Det ble bekreftet at USA ville godta en inkludering av skipsfart i tjenesteavtalen, mot at EF gjorde innrømmelser på audiovisuelle tjenester. Kystfart skulle være dekket av avtalen, men uten liberaliseringsforpliktelser. EF bekreftet mistankene om at det ikke var forholdet til de afrikanske land (Linjekoden) som var USAs hovedproblem, men spørsmålet om åpne versus lukkede konferanser. Når det gjaldt Linjekoden var det ikke lansert noen konkret løsning enda, men her var heller ikke EF ferdig med de interne prosessene.<sup>23</sup>

På bakgrunn av enigheten mellom Delors og Bush, tok den svenske delegasjonen til orde for at den nordiske gruppa raskt burde innkassere det som fait accompli at alle sektorer skulle inkluderes i GATS. Svenskene foreslo også at Norden omfavnet forslaget fra sekretariatet om

---

<sup>21</sup> UD 562.33 Notat fra ØKII vedrørende det nordiske forslaget om maritime tjenester. 29.10.1991

<sup>22</sup> UD 562.33 Fax fra delegasjonen i Genève vedrørende samtale med Carlisle 31.10. 01.11.1991

<sup>23</sup> UD 562.33 Fax fra del. Gen vedrørende skipsfart i UR 14.11.1991

å fjerne direkte henvisninger til «felles forpliktelser», samt vurdere hvorvidt forlaget burde deles opp, så enkelte elementer heller kunne inngå i andre sektorannekser.<sup>24</sup>

På norsk side var det bred enighet<sup>25</sup> om at man burde prøve å etablere det som en sannhet at den formelle beslutningen om å inkludere skipsfart nå var fattet. Samtidig ble det lagt stor vekt på at det samtidig måtte presiseres at dette betydde at de sentrale deler av framlagte forslag heller ikke kunne fjernes eller gis et helt annet innhold.<sup>26</sup> Dette var viktig for Norge, fordi det ville sikre at skipsfartsforhandlingene ble ført på norske premisser. Det fantes ingen garanti for at USA og EF ikke kunne ta skipsfartsforhandlingene i en helt annen retning. Om EF-kontakten hadde rett i at Linjekonferansen ikke var et sentralt punkt for USA, og EF skulle ende med å konkludere med at hensynet til de vestafrikanske land måtte veie tyngst, kunne det gi løsninger som var uheldige for Norge.

Forslaget om å dele opp den nordiske pakken ble kontant skutt ned. Skipsfartsavdelingen fryktet «at viktige deler (kunne) forsvinne eller bli helt kastet om i en sammenkoblet forhandling med andre emner». Heller ikke forslaget om å komme utviklingslandene i møte gjennom en nedtoning av fokuset på felles forpliktelser falt i god jord. Dette var en reprise på diskusjoner som hadde gått i UNCTAD i de siste 30 årene<sup>27</sup>, og Norge var ikke villig til å gi opp posisjonene sine i GATT, når tiden møysommelig hadde jobbet for landet i flere tiår i andre fora. Norge fant det uakseptabelt at land skulle kunne legitimere restriksjoner på internasjonal skipsfart ved å føre disse inn i GATT-systemet, og like uakseptabelt at liberaliseringsforpliktelser skulle behandles i et forhandlingsformat hvor land kan si nei til å påta seg forpliktelsene. Som en konsekvens av dette hadde Norge «(...)ingen annen løsning enn den som allerede ligger i det nordiske forslaget».<sup>28</sup>

## **Norden trår vannet**

En uke etter de oppløftende nyhetene fra de bilaterale samtaler mellom EF og USA, ble det nordiske forslaget drøftet på nytt, i en gruppe med begrenset deltakelse.<sup>29</sup> Norden kunne notere seg at alle OECD-landene, unntatt USA, nå støttet det nordiske forslaget. Samtidig

---

<sup>24</sup> UD 562.33 Svensk promemoria pkt 2. om sjøfart (min oversettelse) 14.11.1991

<sup>25</sup> Notatet gikk gjennom bred høringsrunde, og er et av få notater hvor konklusjonene er godkjent på ministernivå.

<sup>26</sup> UD 562.33 Notat L.A Nygaard vedrørende Svensk promemoria. 14.11.1991

<sup>27</sup> Se Aschim 1995; Børrud 1998; Drolsum 1996

<sup>28</sup> UD 562.33 Notat L.A Nygaard vedrørende Svensk promemoria 14.11.1991

<sup>29</sup> På dag 2 ble det også gjennomført møter i en utvidet gruppe hvor også enkelte utviklingsland deltok.

gikk utviklingslandene like klart imot det. Skipfartsavdelingen mente situasjonen gjenspeilte forslaget utforming. Det dekket OECDs felles skipsfartspolitik, mens utviklingslandene ville ha retten til å reservere last for sine egne rederier. Det ble slått fast at det ikke fantes noen mulighet for at partene skulle kunne klare å komme til en bred enighet om forslaget isolert sett. Den eneste måten å sikre et gjennomslag på, var om forslaget ble godtatt som del av en pakkeløsning. En forutsetning for et slikt utfall var at den nordiske gruppa klarte å unngå at forslaget ble skjøvet ut av diskusjonen, eller at en gruppe med land erklærte det som uakseptabelt. Strategien ble dermed å unngå diskusjoner om hovedelementene, som kunne utløse større konflikter og føre til at noen satte ned foten. Samtidig måtte de nordiske forhandlerne holde forslaget varmt, dette skulle søkes oppnådd gjennom finpussing av mer perifere spørsmål. Ved å holde forslaget aktuelt helt frem til sluttforhandlingene av Uruguay-runden, skulle man se hvorvidt det var mulig å innpasse det i en pakkeløsning.<sup>30</sup>

Parallelt med dette kom det oppløftende signaler fra EF, som vurderte ««å overkjøre sin skipsfartslobby, og la «GATT'istene» håndtere spørsmålet i sluttfasen».<sup>31</sup> Sett med nordiske øyne var dette svært gode nyheter. På grunn av den uavklarte sektorkampen internt hadde EF så langt vært en lite slagkraftig alliert. Om den nest største aktøren i GATT ble en helhjertet skipsfartsforkjemper, økte sannsynligheten for suksess betydelig. Signalene ble underbygget av at EF i denne perioden jobbet svært aktivt for å holde det nordiske forslaget inne i diskusjonen. Skipfartsavdelingen understreket likevel at dette ikke ga noen garanti for at EF ville ivareta norske krav i skipsfartssektoren i sluttforhandlingene om avtaleverket. EFs tidligere indikasjoner i retning av fleksibilitet ovenfor utviklingslandenes krav om særregler vakte bekymring, da skipfartsmyndighetene hadde sterke prinsipielle innvendinger mot en slik fleksibilitet.<sup>32</sup>

I uformelle samtaler med USAs delegasjonsleder fikk delegasjonen i desember bekreftet at USA ikke ville kreve at skipsfart ble tatt ut av avtalen. Noe mer overraskende var signalene om at USA ikke hadde noen store problemer med det nordiske forslaget. Dette var stikk i strid med det som hadde vært den nordiske oppfatningen frem til da. Det kan riktignok stilles spørsmålstegn ved hvor stor verdien av denne omfavnelsen var i praksis. Amerikanerne ga

---

<sup>30</sup> UD 562.33 NOTAT Skipfartsavdelingen (L.A Nygaard) vedr. skipfartsmøter i Genève 21.-22.11.1991. 25.11.1991

<sup>31</sup> UD 562.33 Telefax fra del. Genève Vedrørende skipfartsmøte med EF. 20.11.1991

<sup>32</sup> UD 562.33 NOTAT fra Skipfartsavdelingen (L.A Nygaard) vedr. skipfartsmøter i Genève 21.-22.11.1991. 25.11.1991

nemlig også uttrykk for at de ikke hadde det samme behovet for generelle forpliktelser som Norge, og at de ikke så noen problemer med en inkludering av skipsfart uten at avtalen var dekket av et eget sektoranneks.<sup>33</sup> Som et lite land med liten bilateral forhandlingstvingde var Norge langt mer opptatt av og avhengig av denne typen forpliktelser, fordi man ikke kunne være trygge på at man klarte å ivareta interessene sine gjennom prosedyrene om tilbud og krav. Den amerikanske aksepten av skipsfart kunne dermed bli et tveegget sverd.

Det siste skipsfartsmøtet i 1991 viste at situasjonen var relativt uendret. Utviklingslandene protesterte mot at det skulle gis generelle forpliktelser innenfor skipsfartssektoren, når tjenesteavtalen for øvrig ville baseres på liberalisering gjennom konkrete forhandlinger. Den fastlåste situasjonen ble bekreftet under et møte i formannens forhandlingsgruppe, og Jaramillo konstaterte her at det ikke forelå noen konsensus om det nordiske forslaget.<sup>34</sup>

Som et kompromissforslag luktet Norge på mulighetene for en løsning hvor avtalen ikke tok standpunkt til jurisdiksjonskonflikten mellom handelspartnere med ulik skipsfartspolitik. Et hovedelement måtte da være at restriksjoner uttrykkelig ikke fikk internasjonal anerkjennelse ved at de innføres i GATT-avtalen. Men en samtale med EFs forhandlingsansvarlige viste at en mellomløsning av denne typen ikke lenger var realistisk. EFs forhandlere hadde fått et klart mandat til å kreve fastfrysing av eksisterende liberalisering samt avvikling av eksisterende restriksjoner. Flexibiliteten ovenfor utviklingslandene strakk seg nå bare til å gi dem ekstra tid til å gjennomføre avviklingsprosessen. Isolert sett var det positivt for Norge at EF så ut til å ha gått bort ifra den signaliserte ettergivenheten for kravene fra utviklingslandene, men samtidig var skipsfartsforhandlingene med dette blokkert.

Skipsfartsavdelingen var av den oppfatning av det i praksis bare forelå to alternativer. Generaldirektøren kunne enten foreslå at sektoren ble tatt ut, eller legge frem et helt nytt forslag på løsninger for skipsfartssektoren.<sup>35</sup>

## **Dunkelpakken**

Generaldirektør Dunkel skulle velge en mellomløsning. Den 20. desember la han frem sitt utkast til sluttdokument for en rammeavtale (og de tilhørende annekser) for handel med

---

<sup>33</sup> UD 562.33 Referat fra skipsfartsmøter i Genève 11.-15.12.1991

<sup>34</sup> UD 562.33 Referat fra skipsfartsmøter i Genève 11.-15.12.1991

<sup>35</sup> UD 562.33 Referat fra skipsfartsmøter i Genève 11.-15.12.1991

tjenester (Draft final act, heretter *Dunkelpakken*). Dunkelpakken var basert på et prinsipp om at alle sektorer var underlagt rammeavtalens betingelser, og med det endret pakken spillereglene i skipsfartsforhandlingene.<sup>36</sup> Frem til dette tidspunktet hadde det mest sannsynlige utfallet av manglende enighet om et sektoranneks vært at skipsfart ble ekskludert fra tjenesteavtalen, det var ikke lenger tilfellet. I prinsippet var det fremdeles teoretisk mulig å ta ut enkeltsektorer, da de kontraherende parter stod fritt til å forkaste dette elementet i Dunkelpakken (eller pakken som helhet). Men i praksis var det svært lite sannsynlig at noe slikt ville skje. Et slikt trekk fordret konsensus, noe som ville sitte langt inne for mange, ikke minst fordi det kunne utløse en ødeleggende dominoeffekt som kunne sette hele tjenesteavtalen i fare. I ytterste konsekvens også hele Uruguay-runden.

Det reelle handlingsrommet for å ivareta norske skipsfartsinteresser, var dermed begrenset til et eventuelt sektorspesifikt anneks. Den nordiske innsatsen så ut til å ha vært forgyves. Det nordiske skipsfartsforslaget fikk ikke anneksstatus i Dunkelpakken, og var med det død og begravet. Sluttdokumentet la dermed opp til at skipsfartsektoren ble underlagt bestemmelsene i rammeavtalen, uten noen presiseringer om avtalens anvendelse i form at et anneks. De spesifikke bestemmelsene i rammeavtalen ville bare gjelde for de sektorene som var inkludert i et lands landliste. Landlistene ville være at resultat av bilaterale forhandlinger planlagt gjennomført påfølgende vår. Graden av skipsfartsliberalisering ville dermed avhenge av utfallet av disse bilaterale forhandlingene.

## Norske reaksjoner på Dunkelpakken

To dager etter at Dunkel presenterte utkastet til sluttpakke, informerte Handelsminister Godal Den utvide utenrikskomiteen om innholdet i pakken. Han gjorde det under dette møtet klart at selv om Norge ikke hadde nådd hovedmålsettingene sine verken i jordbruk – eller i tjenesteforhandlingene, kunne Norge akseptere Dunkelpakken.<sup>37</sup> Med dette sa Godal at Regjeringen var villig til å gi slipp på det som hadde vært helt sentrale norske krav, både prinsippet om ”felles forpliktelser” og kravet om en inkludering av kystfart ble med dette satt på båten. I denne uttalelsen lå det også at Regjeringen var villig til å akseptere en løsning hvor skipsfart ikke fikk et eget sektoranneks. Det er riktignok viktig å understreke at dette foreløpig bare var signaler som ble gitt i et lukket forum.

---

<sup>36</sup> UR Doc. No MTN.TNC/W/FA Draft final act embodying the results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations 19.20.1991

<sup>37</sup> Gjengitt i Huitfeldt 2006: 86 NMFA 562.0, Minister of Trade to The Foreign Affairs Committee, 09.01.92. Originaldokumentet ser ut til å være tapt.

Den 28. januar 1992 orienterte Handelsministeren Stortinget om GATT-forhandlingene.<sup>38</sup> Han redegjorde for innholdet i Dunkelpakken, og informerte Stortinget om at Regjeringen ikke var tilfreds med løsningene som var skissert for skipsfartssektoren. Internasjonal skipsfart var dekket av avtalen, men ikke på den måten Norge hadde ønsket. Det hadde ikke vært mulig å oppnå enighet om å fjerne all adgang til diskriminering gjennom felles forpliktelser, som hadde vært den norske målsetningen. Han viste til faren for at den skisserte løsningen kunne legitimere restriksjoner som frem til da ikke hadde vært folkerettslig akseptert, og slo fast at Regjeringen ville fortsette "(...) arbeidet med å finne en mer tilfredsstillende løsning på skipsfarten."<sup>39</sup> Han passet samtidig på å minne representantene om at i en prosess med 108 deltakere, ville det være umulig å nå alle mål på alle områder.

Storingsdebatten som fulgte den 6. februar, holdt tidvis høy temperatur, men i Stortinget som i Genève var det jordbruksforhandlingene som var det mest konfliktfylte temaet. Når det kom til skipsfartssektoren var de folkevalgte derimot relativt samstemte. Erik Solheim fra Sosialistisk Venstreparti utfordret riktignok premisset om at mer frihandel var et opplagt gode når det kom til skipsfart, men han var en ensom svale i ordskiftet.<sup>40</sup> Gunnar Berge (AP) repliserte at havets frihet hadde dannet hele grunnlaget for en viktig næring i Norge, og muliggjort landets posisjon som en stormakt på havet,<sup>41</sup> og fikk her uforbeholden støtte av Kaci Kullmann Five (H).<sup>42</sup> Denne støtten utvidet hun i neste åndedrag til å gjelde Berges innlegg i sin helhet, og demonstrerte med det til fulle hvor samkjørte hovedmotstanderne i Høyre og Arbeiderpartiet var i spørsmål relatert til GATT.<sup>43</sup> Kullmann Five fastslo at Arbeiderpartiregjeringen fulgte den samme linjen som Høyre i forhandlingene. Hun understreket at heller ikke hennes parti var fornøyd med det som lå på bordet som utkast til skipsfartsløsning, og ga uttrykk for at hun tok det for gitt at regjeringen ville gjøre alt den kunne for å rette opp dette i avslutningen av forhandlingene. Også Kåre Gjønnes (Kristelig Folkeparti) understreket betydningen av å sikre en bedre løsning på skipsfarten. Carl I. Hagen (Fremskrittspartiet) ga uttrykk for skuffelse over regjeringens foreløpige håndtering, og fremmet et forslag om at Regjeringen skulle legge den samme holdningen til proteksjonisme til grunn både i skipsfart og jordbruksforhandlingene. Forslaget ble begrunnet med at "Det er

---

<sup>38</sup> Etter et initiativ fra SV og SP

<sup>39</sup> St.tid (1992-93): 2193. (06.02.1992)

<sup>40</sup> St.tid (1992-93): 2320. (06.02.1992)

<sup>41</sup> St.tid (1992-93): 2321. (06.02.1992)

<sup>42</sup> St.tid (1992-93): 2321. (06.02.1992)

<sup>43</sup> Også Høyreleder Jan P. Syse ga senere i debatten uttrykk for full støtte til regjeringens linje, og tiltro til Handelsministerens videre håndtering (St.tid (1992-93): 2368-2369. (06.02.1992)

klart at det nytter ikke å vinne fram på skipsfart når vi står sammen med de proteksjonistiske på landbruk.»<sup>44</sup> Forslaget adresserte en utfordring som nok fremstod som mer krevende enn den i realiteten var. Alle forhandlingsparter hadde hjertebarn de ønsket å verne om, og selvmotsigende argumentasjon på tvers av forhandlingstemaene var ikke en så vesentlig utfordring som man kanskje skulle tro. Forslaget var nok uansett primært ment som et angrep på den proteksjonistiske linja alle de andre stortingspartiene, riktignok med varierende entusiasme, fulgte i jordbruksforhandlingene.<sup>45</sup> FrP stod alene i ønsket om en omfattende liberalisering av norsk landbrukspolitik, GATT-forhandlingene kunne tjene som en brekkstang til å fremprovosere en liberalisering.

Selv om skepsisen var langt større, og konfliktnivået var langt høyere enn det tradisjonelt hadde vært, hovedsakelig på grunn av jordbruksforhandlingene, lå den norske forhandlingslinja trygt. Arbeiderpartiet og Høyre var enige om hovedlinjene, og var store nok til at de kunne ha sikret et nødvendig flertall alene.<sup>46</sup> GATT-kontoret hadde allerede to uker tidligere formulerte en norsk strategi, som i all hovedsak gikk ut på å jobbe for at «så mange land som mulig inkluderer skipsfart i sine landlister, slik at avtalens bestemmelser om markedsadgang og nasjonal behandling kommer til anvendelse.»<sup>47</sup> Det åpnet seg derimot et langt mer inspirerende alternativ å jobbe for få dager senere, som lå langt nærmere Regjeringen og Stortingets primærønsker.

## **Carlisle-forslaget**

Som en fugl fønix gjenoppstod da deler av det nordiske forslaget som et kompromissforslag utarbeidet av GATT-sekretariatet. Visegeneraldirektør Carlisle trådte denne gangen ut av skyggene, og forslaget bar hans navn. Carlisle-forslaget la opp til en felles forpliktelse om liberalisering av internasjonal skipsfart, men ekskluderte kystfart. Den foreslåtte utfasningsperioden fra det nordiske forslaget ble mer enn tredoblet, til 10 år, og hovedfokus ble lagt på å få med tilstrekkelig mange av de sentrale maritime nasjoner, eller en «kritisk masse».<sup>48</sup>

Til tross for at forslaget ikke inkluderte kystfart, som hadde vært et sentralt norsk krav, var det ingen tilløp til hverken norske protester eller intern murring fra norske skipsfartsmyndigheter.

---

<sup>44</sup> St.tid (1992-93): 2356. (06.02.1992)

<sup>45</sup> Forslaget falt med 12 mot 72 stemmer.

<sup>46</sup> Et slikt flertall forelå hele perioden 1986-1994

<sup>47</sup> UD 562.33 Notat fra ØKII om GATT/UR/Tjenester.Utkast til sluttdokument. 14.01.1992

<sup>48</sup> Parameswaran 2004: 273-275.

Etter at det nordiske skipsfartsforslaget ble lansert, ser GATT-kontoret ut til å ha strammet grepet om prioriteringene. Skipsfartsmyndighetene var trolig også tvunget til en revurdering av egne strategier, etter at Dunkelpakken la til grunn at alle tjenestesektorer skulle inkluderes i avtalen. Drømmen om at sektoren skulle kunne ekskluderes fra tjenesteavtalen fremstod nå som svært lite sannsynlig, og alle håp om at det kunne skje uten et betydelig forbruk av politisk kapital, var borte. Når politisk ledelse også konkluderte med at Dunkelpakken var akseptabel, var det også åpenbart at det ikke fantes politisk vilje til konfrontasjoner for å sikre denne ene sektoren. Det sterkt begrensede handlingsrommet medvirket til at det ikke lenger fantes noen intern opposisjon til den overordnede forhandlingsstrategien.

Den følgende måneden ble det gjennomført flere konsultasjoner mellom representanter fra sekretariatet og et knippe sentrale skipsfartsnasjoner,<sup>49</sup> deriblant Norge. Målet var å gjøre Carlisle-forslaget mest mulig operativt. Som et verktøy i dette arbeidet utarbeidet sekretariatet en oversikt over hvilke tilbud partene hadde kommet med i sektoren, og hvilke unntak fra bestelandsvilkår som hadde blitt søkt. Tanken var at dette skulle bidra til å illustrere hva og hvem «den kritiske massen» bestod av. Ut ifra handelsvolumet var forslaget i ferd med å samle en tilfredsstillende støtte, imidlertid satt USA fremdeles på gjerdet. Politiske problemer nødvendiggjorde varsomhet med tanke på når og hvordan et slikt forslag skulle presenteres for hjemmepublikum. Amerikansk deltagelse var avgjørende, men det ble likevel konkludert med at det var tilstrekkelig bred oppslutning om forslaget til at man kunne gå videre med det. Den norske delegasjonen oppfattet møtene som konstruktive, og var særlig tilfreds med at sekretariatet og sentrale sjøfartsnasjoner for første gang syntes å jobbe godt sammen, også med de vanskelige temaene.<sup>50</sup> At sekretariatet opererte som en så aktiv aktør, og i praksis nærmest fungerte som en uoffisiell utredningsavdeling for de vestlige skipsfartsnasjonene, ville neppe falt i god jord hos de øvrige deltakerne i forhandlingene om det ble kjent. Det ble da også signalisert at både diskusjoner og utredninger foreløpig skulle holdes innenfor møterommets fire vegger.

Til tross for styrket samhandling og den optimistiske stemningen, skulle det ikke komme noe skipsfartsgjennombrudd i de kommende månedene. Problemer i jordbruksforhandlingene stjal tid og fokus, men også tjenesteforhandlingene led under manglende oppmerksomhet. Nye problemer i jordbruksforhandlingene spredte seg som ringer i vannet, og bremsset fremdriften i alle de andre forhandlingsgruppene. Samtidig hadde også GNS hjemmelagde problemer som

---

<sup>49</sup> EF, Canada, Australia og Japan

<sup>50</sup> UD 562.33 Fax fra delegasjonen i Genève vedrørende skipfartskonsultasjoner 24.03.92



skapte utfordringer. Den svenske delegasjonen beskrev i slutten av mars situasjonen som en ond sirkel.<sup>51</sup> Amerikanerne stilte harde krav om vidtgående unntak fra prinsippet om bestevilkår for finans-, tele,- og skipsfartstjenester. Særlig utviklingsland, men også enkelte vestlige land, hadde ikke kunnet gi tilstrekkelige liberaliseringstilbud i disse sektorene. Så lenge USA ikke anså tilbudene som gode nok, ville de ikke fire på kravene om bestevilkårsunntak. Før anvendelsen av bestevilkår var avklart var det igjen vanskelig å komme med generøse tilbud, da partene ikke visste hva det reelle omfanget av eventuelle innrømmelser ville bli.

### **Nye toner fra toneangivende aktør**

I midten av juni var status for skipsfartsforhandlingene i all hovedsak den samme som i mars. Sektoren lå fremdeles på bordet, men nøkkelaktøren USA deltok fremdeles ikke i diskusjonene. Dette uheldige mønsteret klarte «venner av skipsfart» omsider å bryte, brekkstangen var et EF-notat som trakk opp en rekke skipsfartsspørsmål av mer teknisk karakter. Norske delegater kunne melde at møtet fant «(...)sted i en meget konstruktiv og god atmosfære»<sup>52</sup>, men forholdene lå da også godt til rette for det, da politiske spørsmål av sensitiv karakter bevisst ble unngått. USAs utsendte var også påpasselige med å påpeke at deres holdning til skipsfart var uendret. En uformell samtale med USAs nye sjefsforhandler for tjenester avdekket derimot en langt åpnere holdning enn det som hadde vært den offisielle amerikanske linja de foregående månedene. Han ga uttrykk for støtte til innsatsen Norge la ned for å samle støtte til Carlisle-pakken på basis av felles forpliktelser, og det ble antydning at han underhånden ville gå noen runder med skipsfartsbransjen etter hjemkomsten, og indikere for dem hva som nå lå på bordet i Genève.<sup>53</sup>

Det ble også antydning «at en løsning på skipsfart ville kunne oppstå i en sluttspill situasjon, hvor USA evt. ble presset inn i et hjørne ("cornered").»<sup>54</sup> Dette styrker inntrykket av at USAs lunkne holdning primært skyldtes press fra skipsfartslobbyen og sterke krefter i Kongressen, og bemerkningen kan vanskelig tolkes som annet enn et signal om at amerikanerne var villige til å gjøre innrømmelser, så lenge de kunne selge dem som uunngåelige til opinionen hjemme. Men signalet kom også med en advarsel om ikke å presse dem for hardt. EFs trusler om å ta sjøfart helt ut av GATS, om ikke innrømmelsene (primært fra USA) var omfattende nok, var

---

<sup>51</sup> UD 562.33 Svensk statusrapport fra tjenesteforhandlingene. 31.03.1992

<sup>52</sup> UD 562.33 Rapport fra delegasjonen i Genève. 26.06.1992

<sup>53</sup> UD 562.33 Rapport fra del.Gen, Skipsfartssamtaler med USAs forhandlingsleder for tjenester. 26.06.1992

<sup>54</sup> UD 562.33 Rapport fra del.Gen, Skipsfartssamtaler med USAs forhandlingsleder for tjenester. 26.06.1992

en farlig linje å legge seg på. Det var ikke gitt at det ville være mulig å oppnå den påkrevde konsensus for et slikt trekk, og prisen kunne også være at hele GATS brøt sammen.

## **EF tar tømmene**

Fire måneder senere gikk fortsatt diskusjonene i vennegruppa ”i en god og seriøs atmosfære”, men gruppa diskuterte fortsatt bare utfordringer av teknisk karakter, og politisk krevende spørsmål som internasjonal skipsfart forble uberørt.<sup>55</sup> Men det arbeidet som ble lagt ned var ikke uten betydning av den grunn. Eliminering av tekniske uklarheter, utfordringer og uenigheter bidro til å bygge en felles plattform partene kunne stå på, når de politiske uenighetene en dag måtte håndteres. Det var også en tillitsskapende prosess som bidro til å binde deltakerne sammen i et skjebnefellesskap. På et tidspunkt måtte partene likevel gå løs på de vanskelige spørsmålene. Det skulle bli EF som først tok til orde for at tiden var moden for å gå inn i en mer aktiv fase. Det ble pekt på at Uruguay-runden kunne gå mot en rask avslutning, og at tiden derfor var «moden til å ta opp også de underliggende substansspørsmål av politisk karakter.»<sup>56</sup> EF mente også at prosessen måtte multilateraliseres, med et siktemål om å få enda flere land med på opplegget.

EF hadde over tid inntatt en stadig mer positiv holdning til en inkludering av skipsfart, og dette var et foreløpig høydepunkt. Selv om denne prosessen hadde pågått over lengre tid, er det er påfallende at skipsfartsoffensiven innledes kort tid etter at Storbritannia (ved Jonathan Scheele) overtok EF-formannskapet for tjenesteforhandlingene. Det var ingen voldsom interesse for skipsfartsektoren i EF, og den relativt beskjedne medlemsinteressen betydde at det fantes et potensielt stort handlingsrom, om noen ønsket å fylle det. Et skifte på toppen kunne da gi store utslag i politikken som ble ført. Storbritannia hadde tradisjonelt vært en viktig skipsfartsalliert for Norge, og det er sannsynlig at de hadde sammenfallende preferanser også denne gangen.

To korte måneder etter at tanken om en multilateralisering var plantet i vennegruppa, lyktes det Scheel å ta skipsfartsdiskusjonene ut av den plurilaterale kretsen, og inn i GATS-forhandlingene.<sup>57</sup> Allerede dagen etter avga han rapport til GNS om jobben som hadde blitt lagt ned i gruppa, til en allment god mottakelse. Riktignok hadde nesten alle land som tok ordet i debatten også deltatt i arbeidet i vennegruppa, unntaket var India, som også ytret seg

---

<sup>55</sup> UD 562.33 Rapport fra del.Gen fra møte i ”Venner av skipsfart” 7. Oktober. 08.10.1992

<sup>56</sup> UD 562.33 Jonathan Scheele, gjengitt i Norsk rapport fra vennegruppa 16.10.1992. 19.10.92

<sup>57</sup> UD 562.33 Notat GATS. Rapport fra det siste møte i Critical mass. 11.12.1992

positiv til forslaget.<sup>58</sup> Men fraværet av negative tilbakemeldinger fra andre lovet også godt for den videre behandlingen av sektoren. Skipsfart var nå inne i GATS for fullt, men samtidig skulle problemene i GNS føre til at det ikke ble gjennomført verken formelle eller uformelle møter i dette forumet før juli 1993. Skipsfartsforhandlingene skulle i stedet bevege seg inn i møterom hvor Norge ikke hadde adgang. I det neste halve året var det først i bilaterale samtaler mellom USA og EF, og deretter mellom de fire store i *Quad*,<sup>59</sup> at sektorens skjebne i GATS ble drøftet. Det samme gjaldt de øvrige forhandlingstemaene.

## Konklusjon

Selv om Norge og Norden også i årene før hadde holdt en høy profil i skipsfartsforhandlingene, markerte det nordiske forslaget et tydelig brudd. Mens man tidligere hadde søkt å påvirke pågående prosesser initiert av andre, var det denne gangen Norden som formelt løftet skipsfartsdiskusjonen. Den nye linja var dels kulminasjonen av en lengre prosess, hvor sektorinteressenes innflytelse hadde blitt stadig svakere, mens generalistenes innflytelse hadde økt tilsvarende. Som en konsekvens av dette ble skipsfartsmyndighetenes skepsis til en inkludering av skipsfart i GATS stadig mindre vektlagt, mens betydningen av en inkludering av alle sektorer ble det satt stadig høyere. Denne utviklingen må ses i sammenheng med de voldsomme utenrikspolitiske omveltningene i denne perioden. Den kalde krigen hadde hatt en dempende effekt på de latente økonomiske konfliktene mellom EF og USA, men med Sovjetunionens sammenbrudd slo de ut i full blomst. Som et resultat av dette økte frykten for at mislykkede GATT-forhandlinger ville kunne resultere i et totalt sammenbrudd av det internasjonale handelsregimet, med en ødeleggende handelskrig som resultat. En småstat som Norge ville være særlig utsatt. Den samme erkjennelsen bidro trolig også til at Regjeringen var villige til å godta Dunkelpakken, selv om sentrale skipsfartskrav<sup>60</sup> ikke var innfridd. Skipsfartsavdelingen hadde vært på vikende front lenge, og Dunkelpakken satte et endelig punktum for sektorkampen i Norge.

Mot denne tolkningen kan det reises den motforestilling at den norske frykten ikke bør overspilles, da risikoen for at mislykkede forhandlinger kan få katastrofale konsekvenser, også er en stekt motiverende kraft som kan øke sannsynligheten for at partene kommer til enighet. Økt fallhøyde kan dermed redusere risikoen for å falle. Det er riktig, men det ene

---

<sup>58</sup> UD 562.33 Svensk rapport fra møte i GNS 15. desember 1992. 16.12.1992

<sup>59</sup> USA, EF, Japan og Canada

<sup>60</sup> Og enda mer kritiske jordbrukskrav

utelukker ikke nødvendigvis det andre. En viktig forutsetning for dette er at bekymring for et katastrofalt utfall også resulterer i redusert risikovilje og endret adferd. Økt norsk frykt for å bære stein til byrden representerer en slik atferdsendring.

Det nordiske forslaget maktet å sette skipsfartssektoren på kartet igjen, i en omfattende forhandlingssituasjon hvor kampen om oppmerksomheten var hard. Viktige spørsmål forble uløst, men debatten Norden dro opp bidro til at stadig flere land inntok en mer positiv holdning. EF gikk fra skepsis til å inkludere sektoren, til å bli en av de største forkjemperne. En kombinasjon av press og tilbud om gjenytelser fra EF, gjorde at også USA inntok en mer positiv holdning. Dette løste opp i den mest betente tjenestesektoren, og gjorde det lettere for Dunkel å presentere en pakkelsøsning hvor alle sektorer var inkludert. Samtidig er det viktig å huske at det nordiske forslaget var initiert av GATT-sekretariatet. Visegeneraldirektør Carlisle delte mange av de nordiske ønskene for skipsfartssektoren, men hovedmotivasjon var trolig å berede grunnen for Dunkelpakken. Norden var ikke lenger en værhone, men var nok Sekretariatets gallionsfigur like mye som en veiviser.

## V

# GJENNOMBRUDD

(1993 – 1995)

Dette kapittelet tar for seg tiden fra sommeren 1993, frem til det endelige gjennombruddet i Genève i desember samme år. Vi vil også følge den norske ratifiseringsprosessen som fulgte, og som nådde sitt klimaks med Stortingets samtykke til opprettelse av Verdens Handelsorganisasjon (WTO) i november 1994.

Perioden innledes med en revitalisering av de multilaterale forhandlingene i Genève, etter at de fleste forhandlingsgruppene hadde tilbragt et halvt år i en dvalelignende tilstand. Dvalen var et resultat av at de multilaterale forhandlingene nok en gang hadde blitt satt på vent, denne gangen i påvente av at de fire store i *Quad* skulle klare å komme til enighet. Det klarte de i midten av juli, og deres felles plattform dannet grunnlaget for de videre forhandlingene. I bunn lå en *de facto* aksept av generaldirektørens forslag til sluttpakke.

Norge fortsatte å spille en aktiv rolle i skipsfartsforhandlingene, og videreførte en strategi tuftet på et prinsipp om at man for enhver pris måtte unngå at skipsfartsforhandlingene druknet i et større kompromiss mellom EF og USA.

Forhandlingsresultat vil bli beskrevet og konsekvensene resultatet fikk for Norge blir analysert. Vi skal se på hvordan Regjeringen presenterte forhandlingsresultatet hjemme, og på mottakelsen resultatet fikk både blant interesseorganisasjonene og de politiske partiene. Ratifiseringsprosessen i Stortinget blir analysert.

### **”Quad-pakken”**

I starten av juli klarte Quad-landene omsider å komme til enighet, og som et resultat av dette ble alle forhandlingsområdene på nytt drøftet i Genève fra 19. juli. Utgangspunktet for de videre forhandlingene var en avtale fremforhandlet på et toppmøte i Tokyo. *Quad-pakken* var en minimumsløsning som det nå kunne bygges videre på. Den omfattet ikke landbrukssektoren og berørte heller ikke Dunkelpakken. Forhandlingene ville med dette ha som utgangspunkt at

Dunkelpakken ikke ble gjenstand for omfattende endringer.<sup>1</sup> I praksis betydde dette at de fire viktigste aktørene i GATT hadde akseptert generaldirektørens forslag til sluttpakke.

Tjenesteforhandlingene hadde stått i bero siden desember 1992, og juli sesjonen ble primært en oppvarmingsøvelse. Forhandlingene om en rammeavtale for tjenestehandel var så godt som avsluttet allerede, og hovedvekten ble derfor lagt på bilaterale samtaler mellom land. Hensikten var å fremforhandle konkrete liberaliseringsforpliktelser. Norge gjennomførte bare samtaler med USA. Stridstemaene var finanstjenester, hvor USA hadde offensive interesser, og skipsfart hvor det var Norge som mente til større innrømmelser.<sup>2</sup> Avstanden var stor.

Quad-gruppen hadde blitt enige om et utkast til bindingsliste for skipsfart. Forslaget var blant annet basert på forslagene Norge og Norden hadde fremmet tidligere i prosessen, og GATT-kontoret anså det «som et betydelig bidrag til å løse de oppståtte tekniske problemene».<sup>3</sup> Kystfart var ikke overraskende tatt helt ut av forslaget, men det omfattet både havnetjenester, allment etterspurte tjenester<sup>4</sup> og internasjonal skipsfart. Internasjonal skipsfart stod riktignok i parentes, da USA fremdeles ikke ville gjøre forpliktelser på dette området. Sett med norske øyne var forslaget dermed utilstrekkelig, men GATT-kontoret betraktet det likevel som positivt at USA gjorde et forsøk på å utarbeide tilbud for denne sektoren.

I et forsøk på å drive prosessen videre ble det besluttet at GATT-sekretariatet skulle kontakte alle delegasjonene for å kartlegge hvilke intensjoner de ulike land hadde for liberalisering av skipsfartssektoren. Resultatene skulle deretter distribueres, noe som ville gi de kontraherende parter en pekepinn på hvor landet lå. Opplegget medførte en betydelig risiko, og GATT-kontoret fryktet at dårlig respons på fremstøtet fra sekretariatet ville gi amerikanerne ammunition til å argumentere mot en inkludering av sektoren.<sup>5</sup> Etter et norsk initiativ ble det derfor på et nordisk GATT-sjefsmøte besluttet at Norden skulle jobbe aktivt for at landene i den kritiske massen responderte på sekretariatets bestilling. Norge skulle via sine ambassadører utøve det bilaterale presset. Internasjonal skipsfart var Nordens hovedansvarlige, men da amerikanerne hadde betydelige interesser både på havnetjenester og allment etterspurte tjenester, var det viktig å sikre at det ble gitt signaler om konsesjonsvilje også på disse områdene. Om USA ikke så seg tjent med en inkludering av skipsfart ville sektoren neppe overleve innspurten av forhandlingene.

---

<sup>1</sup> UD 562.0 Notat fra del. Genève, vedrørende den videre prosessen i GATT. 30.07.93

<sup>2</sup> UD 562.0 Notat fra del. Genève, vedrørende den videre prosessen i GATT. 30.07.93

<sup>3</sup> UD 562.33 Bakgrunnsnotat fra ØKII til henvendelse på vegne av de nordiske land i 17 hovedsteder. 02.08.33

<sup>4</sup> «Access to and use of»

<sup>5</sup> UD 562.33 Bakgrunnsnotat fra ØKII til henvendelse på vegne av de nordiske land i 17 hovedsteder. 02.08.33

## Det nordiske fremstøtet

Marsjorden ble gitt og i løpet av to uker i midten av august gjorde norske diplomater fremstøt i 16 hovedsteder, hovedsakelig i Latin-Amerika og Asia.<sup>6</sup> En utbredt tilbakemelding fra utestasjonene var at henvendelsene ble møtt med velvillighet, men at det var få land som ga klare indikasjoner på hvor de stod. Hong Kong var på linje med de nordiske land, Korea og Filipinene var på glid, mens Mexico, Chile, Venezuela og Brasil trolig ville kunne gi tilstrekkelige innrømmelser. Bare Argentina var klart negativ, men halvparten av landene ga ingen indikasjoner på hvor de ville lande. På tross av ganske begrensede resultater, mente GATT-kontoret at prosessen uansett hadde en egenverdi, da den hadde stimulert en rekke land til å se nærmere på skipsfartssektoren, en sektor få land hadde prioritert høyt så langt i forhandlingene.<sup>7</sup> Det er liten grunn til å betvile denne konklusjonen, særlig med tanke på at de fleste henvendelsene gikk til utviklingsland med svært begrenset kapasitet.

På et uformelt skipsfartsmøte i GNS 21. september forsøkte representanter fra drøyt 30 land å gjøre opp status for sektoren på bakgrunn av svarene sekretariatet hadde mottatt. Den norske frykten for lav svarprosent viste seg å være velbegrunnet og det forelå bare svar fra 15 land.<sup>8</sup> Særlig bekymringsverdig var det at nøkkelaktøren USA hadde valgt å avstå fra å svare. De amerikanske delegatene begrunnet dette blant annet med misnøye over det de mente var et for lavt presisjonsnivå på spørsmålene fra sekretariatet. De vedgikk at svarene ga en god oversikt over hvilke land som vurderte å gi konsesjoner på skipsfart, men de mente at «(...) informasjonen var alt for generell til at den ga et fullgodt bilde av restriksjonene og i hvilken grad reell liberalisering faktisk ville finne sted.»<sup>9</sup> Den amerikanske avvisningen av en inkludering av internasjonal skipsfart ble nok en gang understreket, det de til nød kunne strekke seg var en inkludering av havnetjenester og allment etterspurte tjenester. Norge anså som kjent de to sistnevnte som gulroten som kunne lokke USA til å støtte en inkludering av sektoren, og amerikanske signaler om at en inkludering ville bli betraktet som å «strekke seg», setter denne strategien i et noe underlig lys. Dette blir ikke problematisert av delegasjonen, noe som kan tolkes dithen at de anså amerikanernes formuleringer å være taktisk begrunnet.

---

<sup>6</sup> Mexico, Chile, Brasil, Argentina, Venezuela, Hong Kong, Indonesia, Filipinene, Korea, Singapore, Thailand, Kina, Australia, Romania og Polen

<sup>7</sup> UD 562.33 Fax fra ØKII til del.Gen (mfl.) vedrørende mottakelsen av den nordiske henvendelse om skipsfart. 31.08.93

<sup>8</sup> Riktignok representerte de 70% av verdenshandelen og 80% av handelen med skipsfartstjenester.

<sup>9</sup> UD 562.33 Fax fra del. Gen. Rapport fra et uformelt skipsfartsmøte i GNSS 21/09. 22.09.1993

Skipsfartsmøtet avstedkom ingen konkrete resultater, men delegasjonen mente det kunne bidra til «å legge forholdene til rette for en akseptabel sluttløsning for skipsfart (...)».<sup>10</sup> Det nordiske framstøtet bidro etter alt å dømme positivt, og flere utviklingsland signaliserte at de ville komme med reviderte tilbud.

## **Forsiktig optimisme**

Dette inntrykket ble ytterligere forsterket i møteperioden som fulgte frem mot 1. oktober. I denne perioden ble det gjennomført intense tjenesteforhandlinger i Genève, som omfattet diskusjoner om både rammeavtalen og skipsfartsektoren.<sup>11</sup> Utkastet til rammeavtale ble revidert og partene kom til enighet om en tekst som i all hovedsak skulle bli den endelige GATS-avtalen. Når rammeavtalen falt på plass, lå også alt til rette for mer konkrete diskusjoner om enkeltsektorene. Sektorforhandlingene ble primært gjennomført på bilateral basis, og i løpet av noen hektiske uker møtte Norge 16 land til samtaler.

Amerikanerne signaliserte nå at de ville inkludere både havnetjenester og allment etterspurte tjenester, men at de avventet en avklaring på hvordan EF ville inkludere audiovisuelle tjenester før de tok det inn i sin bindingsliste. De advarte mot å tro at det ville være mulig for dem å bevege seg på internasjonal skipsfart i sluttfasen, da dette fremdeles var like betent på hjemmebane. De norske forhandlerne fastholdt at en løsning som holdt internasjonal last helt utenfor var uakseptabel, og slo fast at Norge i likhet med EF da ville vurdere å kreve at hele sektoren ble tatt ut av GATS. Innrømmelser på havnetjenester var positivt, men de var lite meningsfulle sett med norske øyne, all den tid de ikke ble fulgt opp med forpliktelser på internasjonal skipsfart.<sup>12</sup>

Samtalene med de asiatiske land var langt mer oppløftende. *ASEAN-landene*<sup>13</sup> var i bevegelse og de vedgikk langt på vei at det nordiske framstøtet i august hadde noe av æren for dette. Mange av dem la frem reviderte tilbud som gikk lenger enn de foregående, og de fleste inkluderte nå internasjonal skipsfart i en eller annen form. Med unntak av en håndfull bilaterale lastedelingsavtaler, som de uansett ville fase ut, kom Kina Norge i møte på alle fronter. I Latin-

---

<sup>10</sup> UD 562.33 Fax fra del. Gen. Rapport fra et uformelt skipsfartsmøte i GNS 21/09. 22.09.1993

<sup>11</sup> Samt teletjenester og forhandlinger om konkrete liberaliseringsforpliktelser på alle områder

<sup>12</sup> UD 562.33 Fax fra del. Gen. Rapport fra et uformelt skipsfartsmøte i GNSS 21/09. 22.09.1993

<sup>13</sup> *Association of Southeast Asian Nations*, en økonomisk og politisk sammenslutning av sydøstasiatiske nasjoner. Medlemmene var på dette tidspunktet Indonesia, Malaysia, Filipinene Singapore, Thailand og Brunei.



Amerika hadde derimot skipsfartsliberaliseringen hatt dårlige vekstforhold, og Columbia var det eneste landet som signaliserte støtte til alle pilarene.

Delegasjonen sa seg likevel relativt fornøyd med utviklingen høsten hadde brakt med seg. Med unntak av USA omfattet den kritiske massen på dette tidspunktet alle de viktigste maritime land, og delegasjonen mente fokuset burde flyttes fra innsats for ytterligere utvidelser av den kritiske massen til kvalitative forbedringer av innholdet i tilbudene. Særlig de latinamerikanske land hadde fremdeles mye å gå på.

Selv om EF fremdeles opprettholdt kravet om at internasjonal skipsfart måtte inkluderes for at pakken skulle være akseptabel, pekte delegasjonen på to forhold som svekket styrken i dette kravet. Både USA og EF var nå åpne på at finanstjenester var den viktigste tjenestesektoren for dem, og om de lyktes i å få tilfredsstillende konsesjoner fra de latinamerikanske og asiatiske land på dette området, ville det bli vanskelig å oppnå like gode resultater på skipsfart. De foregående ukene hadde også vist at USA forsøkte å endre koblingen mellom internasjonal skipsfart og innrømmelser fra EF på audiovisuelle tjenester, til å handle om havnetjenester og allment etterspurte tjenester. Om denne strategien førte fram ville internasjonal skipsfart holdes utenfor avtalen, uavhengig av eventuelle europeiske innrømmelser på audiovisuelle tjenester.<sup>14</sup>

### **Et nytt norsk forslag**

Etter to måneder med liten eller ingen substansiell fremdrift i skipsfartsforhandlingene i Genève, innledet Norge en ny offensiv. Denne gangen valgte delegasjonen å operere utenfor den nordiske paraplyen, og i løpet av to hektiske novemberdager<sup>15</sup> gjennomførte norske diplomater en rekke skipsfartsmøter med sentrale aktører i GATT. På disse møtene presenterte de et forslag de understreket at var både uformelt og fortrolig. Foranledningen var at forhandlingene skulle avsluttes den 15. desember, og den norske delegasjonen betraktet det nå som nødvendig å finne løsninger som alle kunne akseptere. Dette var i tråd med strategien hvor Norge forsøkte å gå i front for å sikre at debatten gikk på norske premisser, samt bidra til at skipsfartsforhandlingene ble avgjort så tidlig som mulig. For Norge var det fremdeles helt avgjørende å unngå at skipsfartssektoren forble uavklart frem til sluttspillet av forhandlingene. Utfallet ville da kunne avgjøres av tilfeldigheter og aktørenes kjøttvekt, og et sannsynlig utfall ville være at USA og EF

---

<sup>14</sup> UD 562.33 Fax fra del. Gen. Rapport fra et uformelt skipsfartsmøte i GNSS 21/09. 22.09.1993

<sup>15</sup> 17.-18. november

kunne avgjøre sektorens skjebne seg i mellom. For norske skipsfartsinteressers del var dette et svært lite attraktivt scenario.

Forslaget var et norsk initiativ som fremhevet betydningen av internasjonal skipsfart som sentral. Det slo fast at forhandlingsresultatene foreløpig innebar en *standstillforpliktelse* for OECD-landene, og at det viktigste resultatet av forhandlingene dermed ville ligge i bestelandsvilkårforpliktelsene. Disse ville medføre en reell liberalisering ved at lastedelingsavtaler ble avvirket. Forslaget problematiserte at utviklingslandene ikke så ut til å gi noe utover «(...) ensidige restriksjoner som ikke ledsages av meningsfylte forpliktelser eller som ikke kan aksepteres fordi det innebærer en legitimering av bestemmelser vi i dag ikke anerkjenner». Det ble påpekt at OECD-landene hadde en felles interesse av at å hindre dette, og forslaget tok til orde for at OECD-landene om nødvendig burde gå til det skritt å ta inn reservasjoner mot dette i sine egne bindingslister. Forslaget kritiserte EFs bestevilkårsunntak for Linjekoden, fordi dette fremprovoserte tilsvarende men mer restriktive unntak fra u-landene. Også USA måtte tåle kritikk for omfanget av sine bestevilkårsunntak. Det ble videre slått fast at Norge anså tiltak under Linjekoden for å være ikke-statlige, og dermed ikke omfattet av GATS. Det foreslåtte kompromisset forutsatte også at USA la fram et tilbud som omfattet havnetjenester.<sup>16</sup>

Representantene fra GATT-sekretariatet delte mange av de norske vurderingene. David Hartridge (GATTs tjenestedivisjon) advarte på det sterkeste mot forsøk på å løse skipsfartsflokken gjennom en løsning som tok sikte på å ekskludere sektoren fra GATS-avtalen. Om et slikt scenario ble en realitet «(...)ville han umiddelbart mobilisere Sutherland for på høyeste nivå for å advare om konsekvensene.»<sup>17</sup> Han var kjent med at flere land fremdeles lekte med denne tanken, og uttrykte derfor glede over at Norge utelukket denne muligheten. Han delte synet på amerikanernes urokkelighet når det gjaldt avgjørelsen om ikke å inkludere internasjonal fart i sin bindingsliste. I lys av dette betraktet han det norske papiret som et konstruktivt og klargjørende bidrag, da det klart antydte hvordan en kompromissløsning måtte se ut.

Aktørene med klare egeninteresser å forsvare i sektoren var naturlig nok mer kritiske til flere av momentene i det norske forslaget. USA var særlig skeptiske til den reelle betydningen av den kritiske masse. Selv om en rekke land<sup>18</sup> hadde erklært at de var villige til å gjøre forpliktelser på skipsfart, var det sentrale hvor omfattende forpliktelsene i realiteten var. Mens Norge viste til en

---

<sup>16</sup> UD 562.0 Rapport fra del. Genève til UD (og de nordiske delegasjoner i Genève) vedrørende skipsfartssamtaler med USA, EF-kommisjonen og GATT-sekretariatet. 20.11.93

<sup>17</sup> Gjengitt i UD 562.0 Rapport fra del. Genève til UD (og de nordiske delegasjoner i Genève) vedrørende skipsfartssamtaler med USA, EF-kommisjonen og GATT-sekretariatet. 20.11.93

<sup>18</sup> På dette tidspunktet hadde 26 land levert tilbud i «postkasseordningen»

positiv utvikling på mange hold, var USA lite tilfreds og svært skeptisk til den reelle verdien av erklæringene.

Langt mer lydhør var derimot USAs sjefsforhandler (*Office of the United States Trade Representative* – heretter USTR) ovenfor de norske bekymringene for problemene knyttet til legitimeringen av ensidige restriksjoner. Samtalene frambrakte ingen løsning, men USA ønsket at man skulle enes om en felles strategi overfor utviklingslandene. Det norske inntrykket var at dette var en ukjent problemstilling for USTR. I så måte tjener saken som et eksempel på betydningen av det norske informasjonsarbeidet i skipsfartsspørsmål.

Det norske forsøket på å avskrive Linjekoden som et ikke-statlig tiltak, som dermed ikke burde omfattes av en tjenesteavtale, falt derimot på steingrunn. Amerikanerne var klare på at dette var en kamp de selv hadde kjempet og tapt for ti år siden. Linjekoden var nå anerkjent under internasjonal rett, og en omkamp var helt uaktuell. USA trodde heller ikke det ville være mulig for EF å avstå fra å ta bestevilkårsunntak for Linjekoden, fordi det for EF var snakk om statlige tiltak.

Samtalene med EF-kommisjonen bekreftet at den amerikanske antagelsen var korrekt, og kommisjonen mente det var umulig å komme bort ifra at Linjekoden måtte betraktes som mellomstatlig. Om så hadde vært mulig ville uansett flere medlemsland ha insistert på å opprettholde bestevilkårs-unntakene. Norge inntok altså en langt mindre imøtekommende holdning til utviklingslandenes preferanser, enn det både USA og EF ønsket å legge seg på i dette spørsmålet. Et godt eksempel på at norsk solidaritet med utviklingslandene hadde klare begrensninger når egne interesser ble truet.

Kommisjonen viste derimot stor interesse for den norske motstanden mot å skulle ekskludere skipsfart, og de vurderingene som lå bak denne konklusjonen. Uten at det ble kommunisert direkte, tolket de norske delegatene det som at interessen for problemstillingen i høy grad var forsterket av at kommisjonen var under et betydelig press fra flere medlemsland for å forfølge en ekskluderingsstrategi. Fra norsk side ble det argumentert for at det å eksplisitt ta ut skipsfart på det tidspunktet lett ville blitt misforstått og tatt for å være et proteksjonistisk tiltak (noe det jo også ville ha vært). Et slikt trekk kunne føre til at hele forhandlingspakken raknet. Kommisjonen var særlig interessert i å vite hvorvidt de norske holdningene var blitt kommunisert til danskene. Det ble bekreftet at så var tilfellet.

## Dansk-norsk uenighet

Danskene var åpenbart ikke blitt overbevist av tidligere norske fremstøt, og to dager etter samtalene med kommisjonen formidlet de sin misnøye med den nordiske gruppens holdning til skipsfartsspørsmålet. Den danske handelsministeren ga i et brev datert 22. november klart uttrykk for at den skisserte løsningen på sjøfart i deres øyne ”(..) ville føre til det verst tenkelige resultat.”<sup>19</sup> Amerikanske forpliktelser var avgjørende, og om disse uteble var det ingen vei utenom å ta hele sektoren ut av tjenesteforhandlingene. Danskernes løftet mange av de samme motforestillingene Skipsfartsavdelingen hadde frontet internt i UD. Man kan spekulere i om det var tilknytningen til Det europeiske felleskapet som gjorde at danskene stod hardt på denne linja, som EF-medlem fryktet de ikke nødvendigvis en svekkelse av GATT-systemet like sterkt som Norge.

Godal minnet sitt danske motstykke om at de nordiske land hele tiden hadde ”arbeidet under den forutsetningen at alle land innenfor den såkalte kritiske masse vil gjøre forpliktelser om å liberalisere sektoren.”<sup>20</sup> Han understreket samtidig at man fra norsk side konsekvent hadde fremhevet internasjonal skipsfart som det sentrale elementet i denne sammenhengen, og at den holdningen selvsagt var uendret. Godal gjentok velbrukte norske argumenter, og advarte om den betydelige risikoen knyttet til forsøk på å ekskludere sektoren fra GATS. Han benyttet også anledningen til å understreke at Norge ikke anså skipsfartsprosessen som resultatløs. Handelsministeren påpekte at en lang rekke land hadde erklært seg villige til å inngå bindende forpliktelser på skipsfart. Et hovedresultat av forhandlingene – som også omfattet USA – ville uansett være at bestevilkårsprinsippet ble gjort gjeldende for sektoren. Dette ville i seg selv innebære et viktig element av liberalisering. Han bad danskene vurdere å avstå fra forsøk på eksplisitt å ekskludere sektoren fra GATS, og ytret et håp om ”(..) at Danmark og Norge i den korte tid som er igjen, kan samarbeide om å finne fram til en akseptabel sluttløsning på en sektor som er helt avgjørende for begge våre land.»<sup>21</sup> Heller ikke denne gangen ser de norske formaningene ut til å ha gjort nevneverdig inntrykk, og Danmark skulle kjempe mot skipsfartskompromisser til siste slutt. Den var nå nært forestående.

---

<sup>19</sup> UD 562.33 Brev fra Handelsminister Niels Helveg Pedersen til Handelsminister Godal 22.11.1993. 24.11.1993

<sup>20</sup> UD 562.00 Brev fra Handelsminister Godal til Handelsminister Niels Helveg Pedersen Godal. 25.11.1993

<sup>21</sup> UD 562.00 Brev fra Handelsminister Godal til Handelsminister Niels Helveg Pedersen Godal. 25.11.1993

## Sluttspillet

I en handelspolitiskredegjørelse for Stortinget 6. desember, som primært ble viet den avsluttende fasen av EØS-forhandlingene, informerte handelsminister Godal om at Uruguay-runden var inne i en avgjørende fase. De kommende par dagene ville avgjøre hvorvidt det ville være mulig å avslutte forhandlingene som planlagt en drøy uke senere. Det sentrale GATT-temaet var også denne gangen jordbruksforhandlingene. Godal nøyde seg med å presisere at Norge var svært aktive i skipsfartsforhandlingene, og at det var uklart hvorvidt internasjonal skipsfart ville inkluderes. Sistnevnte var etter alt å dømme rent spill for galleriet. Handelsministeren hadde på dette tidspunktet neppe noen illusjoner om at internasjonal skipsfart ville bli inkludert.

Debatten som den 13. desember fulgte de samme linjene som debatten to år tidligere. Jordbruksforhandlingene stod også denne gangen sentralt, det samme gjorde utviklingslandenes stilling. Temperaturen skulle nok en gang bli høy. Tjenesteforhandlingene og skipsfartssektoren ble derimot ikke viet særlig oppmerksomhet. Den eneste parlamentariker som berørte skipsfartsforhandlingene i sitt innlegg var Kaci Kullmann Five (H), som understreket ”betydningen av at Norge i slutfasen står på for å oppnå en skipsfartsavtale som kan bety fremskritt på denne for oss svært viktige sektor.” Hun slo fast at USA var Norges vanskeligste motspiller, og påpekte at amerikanernes opptreden satte ”(...) USAs gjentatte lovprising av frihandel i et underlig lys.”<sup>22</sup> Handelsminister Godal erkjente at tjenesteforhandlingene hadde vært særlig vanskelige, men forsikret at Norge gjorde sitt ytterste for å sikre en tilfredsstillende løsning på skipsfart. Han vedgikk likevel at det dessverre ikke lå an til en betydelig liberalisering av internasjonal skipsfart. Samtidig understreket han at en slutført Uruguay-runde ville få positive virkninger for skipsfarten, gjennom at sektoren skulle omfattes av tjenestehandelens bestemmelser, og at det selvsagt ville ”(...) bli økt etterspørsel etter skipsfartstjenester som et resultat av en forventet vekst i verdenshandelen.” Ministeren uttrykte med dette i relativt klare ordelag at selv om internasjonal skipsfart ikke ble inkludert i den endelige avtalen, ville avtalen være bra for norsk skipsfart. Uttalelser av denne typen kunne ha svekket Norges forhandlingsposisjon under innspurten i Genève, men dette var neppe mer enn en teoretisk problemstilling. Omfattende liberalisering av internasjonal skipsfart var ikke bare oppgitt som et ufravikelig norsk krav for lenge siden, erkjennelsen av at det ikke ville la seg gjøre i denne runden begynte også å sette seg. I brev til generaldirektøren i GATT og EF-kommisjonen 3.

---

<sup>22</sup> St.tid (1993-94): 1615. (13.12.93)

desember, ble det tydelig kommunisert fra Godal at en inkludering av internasjonal skipsfart fremdeles var en norsk målsetning, men den norske smertegrensen ble nå oppgitt å være en utbredt anvendelse av bestelandsvilkår.<sup>2324</sup>

På dette tidspunktet var det med regjeringens øyne trolig langt viktigere å berede grunnen for ratifiseringsprosessen, og legge til rette for en bred parlamentarisk og folkelig støtte for det man håpet og trodde var et nært forestående forhandlingsresultat, enn å bruse med fjærene for forhandlingsmotstanderne sine.

Samme dag lanserte skipsfartsavdelingen en ny skipsfartsstrategi for det partene håpet skulle bli de siste 48 timene av en åtteårig kraftanstrengelse. Den norske innsatsen hadde lenge vært fokusert på direkte kontakt med USA, men det ble nå tatt til orde for å forkaste denne strategien. Skipsfartsavdelingen konkluderte med at det etter alt å dømme ikke lenger hadde noen hensikt å føre ytterligere skipsfartsdiskusjoner med USA.<sup>25</sup> Bakgrunnen var en erkjennelse av at det trolig bare var EF som hadde noen påvirkningskraft på USA i skipsfartsspørsmålet. Avdelingen foreslo derfor en omprioritering av ressursene hvor trykket i stedet ble rettet mot EF. Trykket skulle påføres gjennom løpende og tett kontakt med EF, samtidig som Norges kontakt med Japan og Canada skulle brukes til samme formål, presse EF til for å prioritere skipsfartssektoren i forhandlingene med USA. Målet var å sikre den graden av liberalisering som USA og EF kunne bli enige om. Samtidig var det et uttalt mål å skjerme norske interesser mot uønskede bivirkninger en avtale kunne føre med seg. Hvorvidt denne strategien i det hele tatt rakk å bli effektivt implementert i de siste hektiske forhandlingstimen er uklart. Det er neppe urimelig å antyde at det i en viss grad fremstår som en ren skrivebordøvelse, ført i pennen av nervøse og frustrerte skipsfartseksperter som satt 2000 kilometer unna begivenhetenes sentrum, i en svært hektisk og uoversiktlig fase av forhandlingene.

På dette tidspunktet var tjenesteforhandlingene i hardt vær, primært på grunn av uenighet mellom USA og EF i en rekke sektorer. Den 14. desember besluttet EF å avstå fra å komme med et tilbud på audiovisuelle tjenester, og som et resultat av dette trakk alle de andre sine tilbud. Med dette var sektorannekset dødt, og audiovisuelle tjenester ble ikke en del av GATS.<sup>26</sup> Også i skipsfartsforhandlingene slet man med framdriften, og den 14. desember

---

<sup>23</sup> UD 562.00 Brev fra handelsministeren til Genreldirektør Sutherland. 03.12.93

<sup>24</sup> UD 562.00 Brev fra handelsministeren til Sir Leon Brittan, EF-kommisjonen. 03.12.93

<sup>25</sup> UD 562.33 Notat fra Leif A. Nygaard 13.12.1

<sup>26</sup> Croome 1999: 329.

erklærte amerikanerne at den nødvendige ”kritiske masse” av land ikke forelå. Deretter trakk de sitt siste tilbud. Samtidig tok de til orde for at sektoren skulle diskuteres videre etter at Uruguay-runden var avsluttet (en løsning som allerede var anvendt på finanstjenester), det samme gjorde EF. En slik håndtering møtte motstand hos flere land, som anført av Japan, foreslo en løsning hvor tilbudene som lå på bordet ble liggende, men med rom for justeringer om de påfølgende forhandlingene ikke maktet å frambringe et balansert resultat.<sup>27</sup> Etter en intens tautrekking, som pågikk helt inn i morgentimene på avslutningsdagen, kom partene omsider frem til et kompromiss. Sektoren ble ikke ekskludert fra tjenesteavtalen, men ingen ble pålagt å gjøre konkrete liberaliseringsforpliktelser. Dette var ment å komme på plass umiddelbart etter realiseringen av WTO, gjennom opprettelsen av en egen forhandlingsgruppe for skipsfart. Her skulle partene fortsette forhandlingene om å eliminere alle restriksjoner innenfor skipsfartssektoren. Forhandlingene var ment avsluttet innen utgangen av juni 1996. Med dette falt den siste brikken på plass, og tjenestegruppen kunne holde sitt avsluttende møte.

Et skipsfartskompromiss i den tolvte time, primært på EFs og USAs premisser, hadde vært norske diplomaters store frykt, og den norske forhandlingsinnsatsen hadde som vi vet i stor grad vært innrettet for å forhindre et slikt utfall. For Norges del var kompromisset som materialiserte seg denne natten likevel til å leve med. Forhandlingsdelegasjon beklaget seg riktignok over at man ikke hadde maktet å oppnå et resultat som sikret en umiddelbar og reell liberalisering av sektoren, men den slo samtidig fast at det var positivt at sektoren ble en del av avtaleverket på linje med alle de andre tjenestesektorene. Delegasjonen så på det som et akseptabelt kompromiss at partene umiddelbart etter realiseringen av WTO skulle fortsette forhandlingene med full liberalisering og likebehandling av alle som endelig mål. Fra norsk side hadde man dessuten sikret seg mot at løsningen kunne medføre legitimering av eksisterende restriksjoner i andre land gjennom en formell erklæring om dette.<sup>28</sup>

## **Stortingsproposisjon 65**

Etter at de 111 kommende WTO-medlemmene signerte *Avtalen om opprettelsen av Verdens Handelsorganisasjon* på det avsluttende ministermøtet i Marakesh, måtte avtalen ratifiseres av Stortinget. Den 30. september ble de folkevalgte forelagt *St.prp. nr.65 (1993-94) Om resultatet av Uruguay-runden (1986-1993) og samtykke av ratifikasjon av Avtale om*

---

<sup>27</sup> Croome 1999: 329.

<sup>28</sup> UD 562.00 Fax fra delegasjonen i Genève - Skipsfartskompromiss i tolvte time. 16.12.13

*opprettelse av Verdens Handelsorganisasjon (WTO)* m.m. Regjeringen viste til at hovedmålet hele tiden hadde vært å styrke det multilaterale handelssystemet, og at det fra norsk side hadde vært et høyt prioritert mål å sikre en avtale om tjenestehandel. Regjeringen minnet også om at det hadde vært bred nasjonal enighet om betydningen av GATT for å ivareta landets handelspolitiske interesser, og at Stortingsmeldingen som omhandlet Punta del Este-mandatet<sup>29</sup> sju år tidligere hadde vært enstemmig.<sup>30</sup>

Regjeringen understreket at det norske hovedmålet i tjenesteforhandlingene hadde vært en sterkest mulig rammeavtale for tjenestehandel, samt nasjonale forpliktelser om markedsadgang. For Norge hadde det også vært viktig å sikre at alle tjenestesektorer skulle omfattes av avtalen. Sistnevnte hadde man lyktes med, og forhandlingsresultatet ble en rammeavtale som omfattet ”enhver tjeneste i hvilken som helst sektor, med unntak av tjenester som ytes under utøvelse av statsmyndighet”.<sup>31</sup> Betydningen av at avtalen bygget på bestevilkårsprinsippet ble også fremhevet som særlig viktig. Regjeringen sa seg lite tilfreds med at det ikke hadde vært mulig å oppnå enighet på skipsfartsektoren, men poengterte i samme åndedrag at det var positivt at sektoren var blitt inkludert i rammeavtalen. Regjeringen slo videre fast at målet for de videre forhandlingene var en ”(...) reell liberalisering innenfor skipsfartssektoren med klare forpliktelser og med færrest mulig unntak fra bestevilkårsbehandling.”<sup>32</sup> Dette ble spesifisert som avvikling av nasjonale lastereservasjoner og bilaterale lastedelingsavtaler. En inkludering av kystfart i avtaleverket var fremdeles et uttalt mål, men regjeringen fastslo at det var lite realistisk at de pågående forhandlingene ville resultere i en liberalisering av dette området.<sup>33</sup> Det ble konkludert med at tjenesteavtalen og bindingslistene ville gi norske tjenesteeksportører et sikrere multilateralt rammeverk, samt gjøre det enklere for dem å gjøre seg kjent med sine rettigheter i et annet medlemsland.<sup>34</sup>

## **Mottakelsen i Norge**

Etter avslutningen av forhandlingene i desember og før signeringen av avtaleverket i april det påfølgende året, sendte Utenriksdepartementet ut et høringsnotat til en rekke organisasjoner

---

<sup>29</sup> Innst. S. nr 253 (1987-88).

<sup>30</sup> St.prop nr 65 (1993-94): 10-11.

<sup>31</sup> St.prop nr 65 (1993-94): 21.

<sup>32</sup> St.prop nr 65 (1993-94): 21.

<sup>33</sup> St.prop nr 65 (1993-94): 118.

<sup>34</sup> St.prop nr 65 (1993-94): 112.



og institusjoner med anmodning om å avgi uttalelser om forhandlingsresultatet.<sup>35</sup> Flertallet stilte seg positive til forslaget, men et mindretall bestående av Norsk Bonde – og Småbrukarlag og Den norske GATT-kampanjen tok til orde for at Norge ikke skulle ratifisere avtalen. Sistnevnte tok til orde for et mini-GATT basert på Tokyo-runden,<sup>36</sup> mens Småbrukarlaget begrunnet motstanden med bekymring for både norsk matvaresikkerhet og arbeidsplassene i norsk jordbruk.<sup>37</sup> De to aktørene som var mest opptatt av tjenesteavtalen generelt, den ene også av skipsfart spesielt, var derimot fulle av lovord.

Norges Rederiforbund hilste resultatet av forhandlingene velkommen, og fremholdt at det fundamentale for dem var at man i det hele tatt kom frem til et forhandlingsresultat. Forbundet påpekte at rammebetingelsene for verdenshandelen var avgjørende for skipsfartsnæringen, både direkte og indirekte. Litt overraskende var de faktisk mer positive til skipsfartsresultatet enn det Regjeringen ga uttrykk for å være, og fastslo at ”(n)år det gjelder skipsfarten spesielt, er det grunn til tilfredshet.”<sup>38</sup> Det ble riktignok understreket at næringen ved forhandlingsstarten hadde næret et ønske om liberalisering innen sektoren, men de konstaterte ”(...) at dette – til tross for konstruktiv og god innsats fra de nordiske lands side i forhandlingene – ikke lyktes.” Forbundet inntok en mer avventende holdning til hvorvidt kompromisset om å forlenge skipsfartsforhandlingene ville ende med å tjene næringens interesse, og minnet om at det fortsatt ville være nødvendig å motarbeide forslag som vil innebære at næringen ble dårligere stilt enn i utgangspunktet.<sup>39</sup>

Også NHO understreket betydningen av at de kommende skipsfartsforhandlingene måtte medføre substansiell liberalisering i forhold til den gjeldende praksis, spesielt i USA, i motsatt fall kunne et nytt regelverk gi dårligere vilkår for skipsfarten. NHO merket seg at USA fikk lov til å beholde sin restriktive lovgivning når det kom til kystfart, noe de anså som særlig beklagelig, da dette ville ramme norske verft som ikke fikk bygge eller bygge om skip til bruk i amerikanske farvann. NHO ba myndighetene om sammen med EU fortsatt å legge press på USA i forhandlingene i både OECD og WTO, for å sikre at denne proteksjonismen ble avvirket.<sup>40</sup>

---

<sup>35</sup> UD mottok svar fra NHO, LO, Handel og Servicenæringens Hovedorganisasjon, Norges Bank, Norges Bondelag, Norsk Bonde – og Småbrukarlag, Den Norske Bankforening, Norges Fiskarlag, Forum for Utvikling og Miljø, Idegruppen om Nord/Sør, Den norske GATT-kampanjen og Mellomkirkelig Råd.

<sup>36</sup> UD 562.00 Høringssvar fra Den norske GATT-kampanjen til UD.19.03.94

<sup>37</sup> UD 562.00 Høringssvar fra Norsk Bonde – og Småbrukarlag til UD. 20.03.94

<sup>38</sup> St.prop nr 65 (1993-94).

<sup>39</sup> St.prop 65: 765-766.

<sup>40</sup> St.prop 65: 771.

## Ratifiseringen i Stortinget

Utenrikskomiteen avga sin innstilling i Innst.S.nr 43 (1994-95)<sup>41</sup> og et flertall utgått av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet omfavnet opprettelsen av WTO med entusiasme, og omtalte organisasjonen som et "(...) stort fremskritt for verdenshandelen."<sup>42</sup> At Arbeiderpartiet og Høyre fant hverandre i komiteen, og stod sammen om alle merknadene, er ikke uventet. At Fremskrittspartiet, riktignok med ett unntak<sup>43</sup>, støttet samtlige av dem er mer overraskende. Det manglende markeringsbehovet kan skyldes at partiet hadde fått stortingsgruppen sin mer enn halvert året før, og dermed ikke hadde resurser til å gå like tungt inn i alle saker. I en slik situasjon ville bortprioritering av et svært komplisert sakskompleks med liten interesse i befolkningen være et logisk grep.<sup>44</sup> Det nevnte flertallet pekte på at en styrking av det multilaterale handelssystemet hadde vært et hovedmål for Norge under forhandlingene og understreket deretter at dette målet var nådd. De pekte på betydningen av at nye områder, som handel med tjenester, etter Uruguay-runden ville bli dekket av omfattende regler og forpliktelser. Samtidig var de klare på at de hadde ønsket seg enighet om skipsfartssektoren, og at de betraktet det som et viktig mål å fremforhandle reell liberalisering med klare forpliktelser og færrest mulig unntak fra bestevilkårsbehandling.<sup>45</sup>

Senterpartiet var kritiske til den korte tiden som var satt av til behandlingen av proposisjonen, og mente behandlingstiden hadde umuliggjort en grundig gjennomgang av alle forhold knyttet til ratifikasjon av de framlagte avtalene. Partiet befattet seg ikke overraskende primært med jordbruksrelaterte spørsmål, men etterlyste også større fokus på miljø og arbeidstakerrettigheter. Som eneste parti var de bekymret for at tjenesteavtalen ville ha større negative konsekvenser enn positive virkninger for Norge, som et resultat av økt konkurranse på hjemmemarkedet. Trass en langt mindre euforisk innstilling valgte også Senterpartiet å anbefale en ratifisering av avtalen, men partiet tok til orde for at prosessen burde utsettes. Blant annet fordi avtalen burde sees i sammenheng med resultatet av den nært forestående avstemningen om norsk EU-medlemskap.<sup>46</sup>

---

<sup>41</sup> Innstilling fra utenrikskomiteen om resultatet av Uruguay-runden (1986-1994) og om samtykke til ratifikasjon av Avtale m opprettelse av Verdens Handelsorganisasjon (WTO) m.m.

<sup>42</sup> Innst.S.nr 43 (1994-95): 15.

<sup>43</sup> H og A stod alene om å beklage at Norge ikke hadde fått gjennomslag for at befolkningstetthet skulle sikres som ett kriterium det ikke kunne gjøres mottiltak ovenfor, i forbindelse med utformingen av distriktsstøtte.

<sup>44</sup> Samme vår hadde også partiets liberalistiske fløy blitt utradert under landsmøtet på Bolkesjø, og kreftene i partiet som tidligere kunne presset på for at partiet skulle markere seg ved å gå enda lenger i retning av liberalisering, eksempelvis i jordbrukssektoren, satt ikke lenger i sentrale posisjoner.

<sup>45</sup> Innst.S.nr 43 (1994-95): 15.

<sup>46</sup> Innst.S.nr 43 (1994-95): 18-20.

Utsettelsesforslaget ble støttet av Sosialistisk Venstreparti, som hadde tvilt seg frem til å støtte en ratifisering. Partiet var særlig bekymret for at WTO ville innlate seg i tett samarbeid med Verdensbanken og IMF, og at dette ville få særlig negative konsekvenser for utviklingslandene. Som en forsikringsanordning mot dette foreslo de at WTO burde underlegges FN-kontroll.<sup>47</sup>

Kristelig Folkeparti la seg nært opp mot flertallsmerkene, men med en sterkere betoning av utviklingslandenes stilling. De var særlig bekymret for at afrikanske land hadde fått for lite igjen for sine innrømmelser, og fastslo at det var de vestlige land som hadde kommet best ut av forhandlingene. Partiet stod sammen med Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti om et forslag som blant annet ba Regjeringen jobbe for en ny forhandlingsrunde i WTO, med en målsetning om et handelsregime som innarbeidet "(...) nødvendige hensyn til økologi, menneskers rett til mat og sosial sikkerhet, og ILOs grunnregler for arbeid og arbeidsforhold."<sup>48</sup> De tok i samme forslag til orde for en vektlegging av ikke-økonomiske faktorer i jordbrukspolitikken, som miljø og matvaresikkerhet. Flertallet motsatte seg disse forslagene, med begrunnelse at de mente det ville være uheldig om ny initiativ skulle vanskeliggjøre den pågående ratifikasjonsprosessen.

Det fremstår som noe av et dilemma at mindretallet primært begrunnet sin skepsis for forhandlingsresultat med hensynet til utviklingslandene, samtidig som nesten alle elementene de etterlyste i en ny runde var saker svært mange utviklingsland ville betrakte som skadelig for sine interesser. Matvaresikkerhet og distriktpolitiske hensyn var kodeord for utvidet adgang til å drive landbruksproteksjonisme, og høyere miljøkrav og strengere arbeidstakerrettigheter var også noe mange utviklingsland var svært skeptiske til. De fryktet å miste sine komparative fortrinn som produsenter av billige industrivarer. Huitfeldt antyder i sin hovedoppgave at Senterpartiets betoning av utviklingslandenes interesser kan ha blitt forsterket ut ifra et ønske om å tone ned sin egen rolle som forsvarere av sektorinteresser.<sup>49</sup> Dette synes å være plausibelt. KrF var og er også i stor grad et distriktparti, og kan ha gjort noen av de samme avveiningene. SVs sterke betoning av jordbrukssektoren er litt mer overraskende, forklaringen er trolig å finne i måten SV organiserte arbeidet med Uruguay-runden på. Prosessen i stortingsgruppa ble ledet av Inger Dag Steen, medlem av landbrukskomiteen, og prosessen fant i hovedsak

---

<sup>47</sup> Innst.S.nr 43 (1994-95): 20-23.

<sup>48</sup> Innst.S.nr 43 (1994-95): 27.

<sup>49</sup> Huitfeldt 2006: 115.

sted i et diskusjonsforum hvor Småbrukarlaget utgjorde basen.<sup>50</sup> Det ville være overraskende om ikke dette også påvirket konklusjonene forumet frembragte. At jordbruksforhandlingene og resultatet av disse også var det temaet som vakte suverent størst interesse utenfor salen var selvfølgelig også av betydning for valget av fokusområde for mindretallet. Hva gjaldt spørsmål som strengere miljøstandarder og arbeidstakerrettigheter kan forklaringen være så enkel at ingen av de nevnte partiene var klar over at mange utviklingsland ville ha store problemer med disse forslagene.

Ratifiseringsdebatten i Stortinget fant sted 30. november, to dager etter at et flertall av velgerne hadde sagt nei til å gå inn i den Europeiske Union. Dette bakteppet satt sitt preg på debatten og deler av ordskiftet hadde sterke undertoner av debatten som nylig hadde fått sin forløsning. Med unntak av Rød Valgallianse<sup>51</sup> støttet alle partiene på Stortinget en ratifisering av avtalen, og uenigheten gikk på hvorvidt man skulle utsette ratifiseringen til våren 1995, og hvordan Norge best kunne bidra til at miljøhensyn, arbeidstakerrettigheter og utviklingslandenes interesser ble ivaretatt i den nye organisasjonen. På samme måte som i tidligere stortingsdebatter om denne tematikken tok alle partier, unntatt Fremskrittspartiet, hensynet til utviklingslandene til inntekt for sitt syn. Tjenestehandel var nærmest et ikke-tema, og statsråd Grete Knutsen var den første som i det hele tatt nevnte resultatene i tjenestesektoren, noe hun påpekte ville være særlig viktig for skipsfartsnæringen. At forhandlingene for denne sektoren ennå ikke var avsluttet ble nevnt, men ikke problematisert. Statsråden nøyde seg med å slå fast at Norge hadde "(...) et spesielt ansvar for å være pådriver i det videre arbeidet".<sup>52</sup> Svein Ludvigsen (H) understreket også betydningen av tjenesteavtalen, i en tid hvor en stadig større andel av Norges eksportinntekter ble generert gjennom salg av tjenester.<sup>53</sup> Den manglende oppmerksomheten rundt tjenesteforhandlingene gjenspeilte trolig at det var relativt høy grad av enighet om dette temaet, men sansynligvis også at det ville være små politiske gevinster å hente på å markere seg i dette spørsmålet. WTO-skeptiske velgere som var opptatt av stillingen til norsk jordbruk og/eller solidaritet med utviklingsland, kunne det derimot være mulig å nå.

Rød Valgallianse gikk som eneste parti imot opprettelsen av WTO, og mente Norge burde videreføre sin GATT-tilknytning basert på det eksisterende avtaleverket fra Tokyo-runden.

---

<sup>50</sup> Huitfeldt 2006: 116.

<sup>51</sup> Som etter Stortingsvalget i 1993 for første og siste gang var representert på Stortinget

<sup>52</sup> St.tid (1994-95): 1494-95. (30.11.1994)

<sup>53</sup> St.tid (1994-95): 1449-50. (30.11.1994)

Partiet foreslo også at man ikke skulle ratifisere avtalen. Sistnevnte forslag mønstret tre stemmer, da to av SVs representanter brøt partilinja. Dette markerte et brudd med den tradisjonelle GATT-enstemmigheten i Stortinget. Samtidig var jo også resultatet av Uruguay-runden noe langt mer omfattende et det de syv foregående hadde resultert i.

## **Konklusjon**

Et kompromiss i tolvte time, hovedsakelig avgjort av USA og EF, var det Norge og Norden lenge hadde gjort sitt ytterste for å unngå. Dynamikken i forhandlingene gjorde likevel et slikt utfall vanskelig å avverge. Den manglende enigheten om utformingen av en rammeavtale kompliserte og forlenget diskusjonene på sektornivå. Da det omsider kom et gjennombrudd i skipsfartsforhandlingene, var det i form av en sammenkoblingen mellom audiovisuelle tjenester og skipsfartstjenester. Europeiske innrømmelser på førstnevnte var en gulrot av tilstrekkelig format til at amerikanske skipsfartsinnrømmelser av betydning fremstod som sannsynlig. Samtidig demonstrerte dette med all tydelighet at det var de to store som ville avgjøre sektorenes skjebne. All den tid det var avgjørende for hvor mye USA kunne få til på skipsfart var hva EF kunne tilby på audiovisuelle tjenester, var det heller ikke mulig å avslutte skipsfartsforhandlingene før denne sektoren var avklart. Audiovisuelle tjenester var et svært betent tema, og det var ikke tilfeldig at forhandlingene trakk ut i langdrag. Det ble som kjent heller intet resultat for denne sektoren, da EF og USA til tross for lange forhandlinger måtte erkjenne at de forble uenige. Dette var også den siste spikeren i kista for mulighetene til å oppnå en omfattende liberaliserende løsning på skipsfart.

At de norske reaksjonene på kompromisset var relativt positive, til tross for at viktige norske målsetninger ikke nådd, skyldes trolig flere forhold. Kompromisset hadde sikret at skipsfartssektoren var inne i rammeavtalen, og det norske hovedmålet i tjenesteforhandlingene var dermed nådd, GATS-avtalen ville omfatte alle tjenestesektorer. Løsningen bevarte *status quo* for sektoren inntil videre, samtidig ville skipssektoren etter alt å dømme nyte svært godt av den forventede økningen i verdenshandelen som opprettelsen av WTO ville føre med seg. De indirekte ringvirkningene av en vellykket forhandlingsrunde kompenserte for at primærmålene ikke ble nådd i første omgang. Samtidig hadde de rene skipsfartssektorinteressene for lengst lidd nederlag i prioriteringskappløpet og betydningen av en fullført forhandlingsrunde ble sett på som så avgjørende for norske interesser at det overskygget et langt dårligere skipsfartsresultater enn det man ved inngangen av forhandlingene ville betraktet som akseptabelt.



# KONKLUSJON

Den norske hovedmålsettingen i forhandlingene om en rammeavtale for tjenestehandel, var å sikre en robust avtale, basert på prinsippet om bestelandsvilkår og sterke nasjonale forpliktelser om å gi andre land markedsadgang. Norge forsøkte å balansere ønsket om en sterkest mulig multilateral handelsavtale, med det tradisjonelt sterke ønsket om å verne norsk selvråderett. Balansen ble funnet i en modell med en rammeavtale som inneholdt få konkrete forpliktelser, men med bred deltakelse, hvor de fleste innrømmelsene skulle fremforhandles på sektornivå. Dette ville gjøre det mulig å sikre seg unntak fra de delene av avtaleverket man ikke likte. Denne muligheten ville det sitte langt inne å benytte seg av, men den ga likevel en følelse av trygghet å ha en nødutgang. GATT-kontoret la til grunn at en forutsetning for en sterk tjenesteavtale var at alle tjenestesektorer var inkludert, dette skapte en interessekonflikt med Skipsfartsavdelingen, som mente at skipsfartssektoren burde tas ut av tjenesteforhandlingene.

Den norske holdningen til å inkludere skipsfart i forhandlingene om tjenestehandel var ikke skrevet i stein, og utviklingen kan i litt grove trekk deles inn i tre faser. Norge beveget seg fra en ukoordinert fase hvor enkeltelementer drev aktiv motstand, til en fase som avventende skeptiker, til å bli en av de mest aktive forkjemperne for en inkludering av sektoren.

Skipsfartsavdelingen hadde tradisjonelt vært svært innflytelsesrik, og fra de første famlende diskusjonene om utvidelsen med de nye temaene på starten av 1980 tallet, frem mot midtveisevalueringen i Montreal i 1988 både argumenterte og jobbet den aktivt utad for å forhindre at skipsfart ble trukket inn i Uruguay-runden. Målsettingen manglet politisk forankring, og Skipsfartsavdelingen opererte nærmest som en stat i staten. Gamle sannheter om skipsfartens betydning ble lagt til grunn, og håndteringen av sektoren ble ikke sett i sammenheng med runden som helhet. Avdelingens innflytelse ble svekket da Handel og skipsfartsdepartementet ble en integrert del av i UD i 1988, og GATT-kontoret overtok koordineringsansvaret for Uruguay-runden. GATT-kontoret jobbet som nevnt ut ifra målsettingen om at alle sektorer måtte inkluderes i tjenesteforhandlingene, og i Genève ble det gitt norske signaler i denne retningen. Skipsfartsavdelingen videreførte likevel sin selvstendige linje, og jobbet aktivt mot en inkludering av sektoren i OECDs sjøfartskomite. Dette fremprovoserte en konflikt med GATT-kontoret, og bragte politisk ledelse i UD på

banen. De politiske signalene derfra var tydelige, Norge kunne og skulle ikke gå inn for å ekskludere sin største enkeltsektor fra forhandlingene.

Et overordnet mål for den norske forhandlingsstrategien var etter dette å sikre at skipsfartsforhandlingene ble ført på norske premisser. En viktig norsk målsetting var å sikre at kystfart ble ferdigforhandlet før man startet forhandlingene om internasjonal skipsfart. Bakgrunnen for dette var at internasjonal skipsfart allerede var tilnærmet fri for bindinger, og det var lite rom for å oppnå ytterligere liberalisering. Både skipfartsmyndighetene og rederinæringen mente derimot at risikoen var høy for at en GATT-ifisering kunne føre til et mindre liberalt skipsfartregime. Kystfart hadde motsatt utgangspunkt, de fleste land begrenset andre lands mulighet til å operere i eget territorium i en eller annen form. Et viktig moment var også at Norge var et av få land som ikke hadde restriksjoner på dette området, og hadde dermed alt og vinne og ingenting å tape. Norge inntok en aktiv rolle i skipsfartsforhandlingene, på tross av at sektoren i utgangspunktet var underlagt svensk nordisk koordinering. Under den nordiske paraplyen lanserte Norge en rekke omfattende forslag, både i forhandlingene om utformingen av en rammeavtale for tjenestehandel og i skipsfartsforhandlingene. Resultatene av disse framstøtene varierte, men Norge lyktes tidvis svært godt i rollen som premissleverandør, og på tross av sin lave vektklasse fremstår den nordiske gruppen som overraskende slagkraftig i skipsfartsforhandlingene. Sekundærlitteraturen bekrefter dette inntrykket.

Den norske skipsfartsstrategien baserte seg på en antakelse om at det var i Norges interesse med mest mulig konkrete skipsfartsdiskusjoner, da dette ville stimulere til at sektoren ble ferdigforhandlet på et tidlig stadium, i mest mulig oversiktlige omgivelser og i ordnede former. Som et lite land hadde Norge liten forhandlingsstyngde, og norske diplomater fryktet at USA og EF ville prøve å holde mest mulig flytende frem til slutfasen av forhandlingsrunden, og at gjenstående uenigheter dermed skulle løses som kompromisser ut fra partenes generelle forhandlingsstyngde. Norge var et av få vestlige land med betydelige interesser i skipsfartssektoren, og et slikt kompromiss kunne få alvorlige følger for norske skipsfartsinteresser. Det ble derfor en viktig norsk målsetting å unngå et skipsfartskompromiss i den tolvte time.

For å presse frem diskusjoner om de reelle problemstillingene, og samle støtte for sine løsninger, søkte Norge å anlegge en helhetlig tilnærming til sakskomplekset. De nordiske land presenterte derfor løsninger som så langt det lot seg gjøre også dekket andre OECD-lands



skipsfartsinteresser. Det ble ikke gjort noen forsøk på å komme utviklingslandene i møte, og Norge la seg gjennomgående på en lite utviklingslandvennlig linje i denne tjenestesektoren.

Sommeren 1991 ble et vannskille for den norske skipsfartsstrategien, og landet gikk nå helt i front for bestrebelsene med å sikre en inkludering av skipsfartssektoren. Den utløsende årsaken var en henvendelse fra GATT-sekretariatet, som ønsket nordisk bistand til å nøytralisere amerikansk motstand mot en inkludering av skipfartsektoren. Dette skulle oppnås gjennom lanseringen av en skipsfartsløsning som sikret en tydelig liberalisering av sektoren, og det ble skissert en skipsfartsløsning som lå svært nært de norske primærstandpunktene. Sekretariatet ønsket at Norden skulle fremme et slikt forslag, og det ble samtidig gitt lovnader om støtte i forhandlingsgruppen for tjenester. Norge og Norden omfavnet ideen helhjertet, og gikk nå i front som de fremste forkjemperne for en inkludering av skipfartssektoren. Denne offensive strategien var dels kulminasjonen av prosessen som hadde pågått over år. Skipsfartsmyndighetenes skepsis ble stadig mindre vektlagt, mens betydningen av en inkludering av alle sektorer ble satt stadig høyere.

Reorienteringen sammenfalt også med voldsomme utenrikspolitiske omveltninger. Med jernteppets fall forsvant limet som hadde holdt EF og USA sammen, og dempet de latente økonomiske konfliktene. De slo nå ut i full blomst, og økte frykten for at et sammenbrudd i forhandlingene kunne resultere i et totalt sammenbrudd av det internasjonale handelsregimet. En småstat som Norge ville være særlig utsatt. Den samme erkjennelsen bidro til at Regjeringen var villige til å godta Dunkelpakken, selv om sentrale skipsfartskrav ikke var innfridd. Aksepten av Dunkelpakken står som et endelig punktum for de indre motsetningene i tjenesteforhandlingene, og Skipsfartsavdelingen oppga nå alle forsøk på å reversere det norske standpunktet om en inkludering av skipfartsektoren.

## **Hvem utformet politikken?**

Min empiriske studie bygger i det vesentlige på skriftlig materiale fra embetsverket i Utenriksdepartementet og Handelsdepartementet. Et gjennomgående trekk er her at embetsverket i stor grad førte forhandlingene uten politisk innblanding, og at politisk ledelse i liten grad involverte seg i prosessen. Stortinget hadde tradisjonelt hatt en svært tilbaketrukket rolle i GATT-forhandlingene. Flertallet støttet hovedmålsettingene for forhandlingene, mens håndteringen av både de teknisk detaljene og de faktiske forhandlingene hadde blitt overlatt til ekspertene i embetsverket. Under Uruguay-runden var det en markant økning i

oppmerksomheten de folkevalgte viet forhandlingene, men denne veksten stod overhodet ikke i forhold til den dramatiske økningen i omfanget av forhandlingsgrunnlaget. Når interessen etterhvert tok seg opp, var den primært rettet mot jordbruksforhandlingene, mens tjenestesektoren ble viet liten oppmerksomhet. Motstanden fant man hovedsakelig samme steder som under debattene om tilknytningen til Fellesmarkedet, periferi- og jordbruksinteressene fant sammen med deler av venstresiden. Men motstanden ble aldri veldig sterk, fraværet av overnasjonalitet i GATT/WTO var etter alt å dømme en viktig årsak til dette.

Når embetsverket i så stor grad fikk råde grunnen alene, kan det ha flere forklaringer. Embetsverket kan ha utformet den norske tjeneste- og skipsfartspolitikken i tråd med den politisk viljen, og dermed i liten grad ha fremprovosert politisk innblanding. En annen forklaring kan være at forhandlingene var så sammensatte, og av en så teknisk krevende karakter, at det var vanskelig for andre enn fagfolkene i embetsverket forstå dem. Trolig var det en kombinasjon av disse faktorene. De overordnede målsettingene ble i all hovedsak bestemt på politisk nivå, mens den praktiske gjennomføringen, herunder utformingen av forhandlingsstrategien i stor grad kunne monopoliseres av embetsverket. Politikerne visste en del om hvor de ville, men mindre om hvordan de skulle komme seg dit.

## **Et paradigmeskifte?**

I sin studie av Norge i forhandlingene om *en Ny Økonomisk Verdensorden* (1976 - 1980) konkluderer Ane Børrud med at ingen så den norske skipsfartspolitikken i sammenheng med den øvrige NØV-politikken, og den viktigste årsaken til dette "(...) var skipsfartens spesielle rolle i norsk handels og utenrikspolitikk. Det var en allmenn og stilltiende konsensus om at handelsflåten måtte vernes, for enhver pris."<sup>1</sup> Om denne konsensusen levde ved inngangen av Uruguay-runden, var den for lengst begravet ved avslutningen av runden. Den politiske viljen til å forsvare skipsfartsinteressene hadde nå fått noen klare begrensinger.

Skipsfartsinteressene måtte denne gangen finne seg i å bli målt opp mot betydelige norske interesser også i de øvrige tjenestesektorene, og i siste instans opp mot de norske interessene av å styrke det regelstyrte multilaterale handelssystemet. I dette selskapet ble den norske handelsflåten veid og funnet for lett til å trumfe alle andre hensyn i det omfattende sakskomplekset. Både beslutningen om ikke å jobbe aktivt mot en inkludering av sektoren i

---

<sup>1</sup> Børrud 1996: 99.

1988, primært for å nå mål på andre områder, og beslutningen om å gå i front for å sikre en inkludering av sektoren tre år senere, krevde en risikovilje som ikke var forenlig med et verdensbilde hvor ”handelsflåten måtte vernes for enhver pris.” I den forstand kan vi se på Uruguay-runden som representasjon for et paradigmeskift i vektleggingen av skipsfartssektorens betydning i norsk handels- og utenrikspolitikk.

Ett knapt år etter at Uruguay-runden var avsluttet, 31. desember 1996, ble Skipsfartsavdelingen avviklet. Dette kan stå som en god illustrasjon på skipsfartssektorens synkende betydning i norsk handels- og utenrikspolitikk.

### **Videre forskning**

Avslutningsvis vil jeg kort skissere noen tema som kan være interessante å se nærmere på, med bakgrunn i mitt kildearbeid og mine funn. Oversikten er ikke uttømmende.

Forhandlingsgruppen for skipsfart nådde ikke målet om å fjerne alle restriksjoner innenfor skipfartssektoren innen utgangen av juni 1996. Forhandlingene pågår fremdeles, og skipsfart er et av forhandlingstemaene i den pågående Doha-runden (2001- ), som i skrivende stund er inne i sitt trettende år. Hvorvidt Norge har videreført den samme forhandlingslinjen som under Uruguay-runden også etter at liberaliseringen av de øvrige tjenesteområdene var sikret og WTO realisert, er et spørsmål som inviterer til videre undersøkelser. Samme dag som WTO ble etablert, 1. januar 1995, ble Sverige og Finland medlemmer av EU. Med det var den nordiske GATT-samarbeidet historie, i det minste i den formen det hadde hatt de siste 50 årene. Hvilke allianser Norge har søkt under forhandlinger i WTO utpeker seg dermed også som et spennende tema for videre forskning. Mitt arbeid har også avdekket hull, både i kunnskapen vi har om Norge og første tiårene av GATT-samarbeidet, og Norge i OECDs skipsfartskomite. Dette er kunnskapshull noen burde sette seg mål om å tette.



# KILDER

## **Handelsdepartementets arkiv (i Utenriksdepartementets arkiv)**

### **HD 44.12/45 GATT – Skipsfartsspørsmål**

01.01.1980 – 31.12.1987

### **HD 44.12/1 GATT –Diverse**

25.05.1985 – 31.12.1987

### **HD 44.12/2. GATT – Generelle filer**

1.1.1980 – 31.12. 1987

### **HD 44. 12/51 – GATT ny forhandlingsrunde**

01.01.1980 - 31.01.1987

## **Utenriksdepartementets arkiv**

### **UD 560.0 GATT – Generelle filer**

1.1.1988 – 31.05.1994

### **UD 562.33 GATT – Skipsfart/Tjenester**

1.1. 1988 – 31.05.1994

### **UD 563.0 GATT – Komiteen for handel og utvikling**

1.1. 1988 – 31.05.1994

### **UD 5625.38 – GATT - andre spørsmål**

01.01.1988 – 31.05.1994

### **UD 562.33 GNS. Forhandlingskomiteen for tjenester**

01.01.1988 – 31.05.1994

## **Stortingsforhandlingene**

Relevante Stortingsmeldinger, innstillinger og debatter (1980-1994)

## **Trykte primærkilder**

Report by the Director-General of GATT (1979): *The Tokyo round of multilateral trade negotiations*

St.meld.nr.63 (1986 -87) ; *Om enkelte handelspolitiske spørsmål*

St.meld. nr. 39 (1988-89) *Om skipsfarten og den maritime virksomhet*

St.meld. nr. 31 (2003-2004) *Vilje til vekst – for norsk skipsfart og de maritime næringer*

WTO sekretariatet (red.) 2000. *From GATT to the WTO: The Multilateral Trading System in the New Millenium*. Geneva: Kluwer Law International, World Trade Organization.

## **Internett**

**GATT Digital Libary: 1947 – 1994:** <http://gatt.stanford.edu/page/home>

# LITTERATUR

Anderson, Kym 1998. «Perspektiver på WTOs fremtid» i Arne Melchior og Victor D. Norman (red.), *Fra GATT til WTO. Handelspolitiske utfordringer ved GATTs 50-årsjubileum*: 12-35. Oslo: NUPI.

Aschim, Gisle 1995. *Norge og UNCTAD 1964-1974*, Hovedoppgave i Historie, Universitetet i Oslo.

Barton, John H., Judith L. Goldstein, Timothy E. Josling og Richard Steiner 2006, *The evolution of the trade regime: Politics, law, and economics of the GATT and the WTO*. Princeton: Princeton University Press

Børrud, Ane 1998. *Solidaritet og særinteresser: Norges holdninger til regulering av råvarehandel og skipsfart i forhandlingene om en ny økonomisk verdensorden 1976-1980*. Hovedoppgave i Historie, Universitet i Oslo

Claes, Dag Harald, Knut Heidar og Cathrine Holst (red.) 2014: *Politikk i grenseland. Festskrift til Øyvind Østerud*. Oslo: Universitetsforlaget

Croome, John 1999. *Reshaping the World Trading System. A History of the Uruguay Round*. 2nd rev.ed. The Hague: Kluwer Law International: World Trade Organisation.

Drolsum, Nina 1996. *Realpolitikk og idealisme: Norge i forhandlingene om en ny økonomisk verdensordning, 1974-1976*. Hovedoppgave i Historie, Universitet i Oslo

Dunkley, Graham 1997. *The Free Trade Adventure. The Uruguay Round and Globalism A Critique*. Melbourne: Melbourne University Press.

Goldin, Ian, O. Knudsen, og D van der Mensbrugge 1993. *Trade Liberalization: Global Economic Implications*. Paris /Washington.

Harrison, Glenn, Thomas F. Rutherford and David G. Tarr 1996. «Quantifying the Uruguay Round» in Will Martin and L. Alan Winters (eds.), *The Uruguay Round and the Developing Countries*: 216-252. Cambridge: Cambridge University Press.

Huitfeldt, Astrid Scharning 2006. *Conflicting interests? The Norwegian dilemma in the agricultural negotiations in GATT's Uruguay round 1986-1994*, Hovedoppgave i Historie UIO.

Hveem, Helge 1996. *Makt og velferd i det globale samfunn. Teorier i internasjonal politisk økonomi*. Oslo: Universitetsforlaget.

Irwin, Douglas A 1995. "The GATT's contribution to the economic recovery in post-war Europe", i Barry Eichengreen (red.), *Europe's post-war recovery*, (1995) Cambridge: Cambridge University press.

Jakobsen, Åsmund Glende 2001. *Fra GATT til WTO: Uruguay-runden i tre utvalgte norske aviser: en vurdering*. Hovedoppgave i Historie, Universitet i Bergen.

Kjelstadli, Knut 1999. *Fortida er ikke hva den engang var*. 4 opplag. Oslo: Universitetsforlaget

Kock, Karin 1969. *International Trade Policy and the GATT 1947-1967*. Stockholm: Almqvist & Wiksell

Krueger, Anne O. 1995. *Trade Policies and Developing Nations*. Washington: Brookings Institution.

Langhelle, Oluf, 2001. *WTO-forhandlingene – et utenrikspolitisk møtested for norsk Innenrikspolitikk?* RF rapport: 2001/232. Stavanger: Rogalandsforskning.

Liland, Frode og Kirsten Alsaker Kjerland 2003. *1989-2002. På bred front, Norsk utviklingshjelps historie*, bind 3. Bergen: Fagbokforlaget.

Lundestad, Geir 1985: *Nasjonalisme og internasjonalisme i norsk utenrikspolitikk: Et faglig provoserende essay*, *Internasjonal politikk*, temahefte nummer 1. NUPI, 1985.

Lundestad, Geir 2004: *Øst, Vest, Nord, Sør, Hovedlinjer i internasjonal politikk etter 1945*, 2. opplag, Oslo: Universitetsforlaget

MacLarsen, Roy 1998. "Globalisation and the Uruguay Round", in Jagdish Bhagwati and Mathias Hirsch (red.), *The Uruguay Round and Beyond. Essays in Honour of Arthur Dunkel*: 154-194. Heidelberg: Springer.



Melchior, Arne and Victor D. Norman 1998. "Introduksjon" i Arne Melchior and Victor D. Norman (red.), *Fra GATT til WTO. Handelspolitiske utfordringer ved GATTs 50-årsjubileum*: 6-11. Oslo: NUPI.

Nordvik, Helge W. and Stig Tenold 1998. "En historisk skisse av GATT og Norges handelspolitikk 1947-97, i Arne Melchior og Victor D. Norman (red.), *Fra GATT til WTO. Handelspolitiske utfordringer ved GATTs 50årsjubileum*: 48-87. Oslo: NUPI.

Norman, Victor D. 1998. "Fri handel kontra frihandel. Trenger vi internasjonale avtaler for å sikre fri handel?" i Arne Melchior og Victor D. Norman (red.), *Fra GATT til WTO. Handelspolitiske utfordringer ved GATTs 50årsjubileum*: 36-47. Oslo: NUPI.

Pharo, Helge 1989 "Gjenreisning og utenrikspolitikk i *Historiker og veileder: Festskrift til Jakob Sverdrup*. Bergh, Trond og Helge Ø. Pharo (red.)1989 Oslo: Tiden Norsk Forlag

Preeg, Ernest H. 1995. *Traders in a Brave New World. The Uruguay Round and the Future of The International Trading System*. Chicago and London: The University of Chicago Press.

Putnam, Roger D. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The logic of two-level games." *International Organization* No. 42: 427-460.

Raghavan, Chakravarthi 1990. *Recolonization. GATT, the Uruguay Round & the Third World*. London and New Jersey: Zed Books Ltd.

Schott, Jeffrey J. (red.) 1990. *Completing the Uruguay Round. A Results-Oriented Approach to the GATT Trade Negotiations*. Washington DC: Institute for International Economics.

Stewart, Terence P. (red) 1993. (*The GATT Uruguay round, A negotiating history. (1986-1992) Volume 1: Commentary*. Boston: Kluwer, Law and Taxation Publishers.

Sutherland, Peter 1998. "Globalisation and the Uruguay Round", i Jagdish Bhagwati og Mathias Hirsch (red.), *The Uruguay Round and Beyond. Essays in Honour of Arthur Dunkel*: 143-153. Heidelberg: Springer.

Tamnes, Rolf 1997. *Oljealder 1965-1995, Norsk utenrikspolitiske historie* Bind 6. Oslo: Universitetsforlaget.

Tenold, Stig 2001, *Skipsfartskrisen og utviklingen i norsk skipsfart 1970-1991*, Bergen

Tenold, Stig, Martin Iversen og Even Lange (red.) 2011. *Global Shipping in Small Nations: Nordic Experiences after 1960* Palgrave Macmillan