

mellom ulike interesser (landbruk, fiske, helse), institusjonar og nivå. Men i 1988 vart dette samordna ved etableringa av Statens næringsmiddeltilsyn (SNT) som direktorat direkte under Regjeringa i statsråd.⁷⁶ Dette skapte ein situasjon med svak politisk styring, og det er no i prinsippet vedtatt at det skal bli *eitt statleg mattilsyn*, under ei lov og politisk lagt under Landbruksdepartementet.⁷⁷

Aukande fokus på kontroll og tilsyn av mat og levande dyr må ein sjå som uttrykk for eit stigande smittepress, ved at folk reiser meir og at internasjonal handel med mat og dyr har auka. Men først og fremst er det eit uttrykk for at den norske opinionen har vorte uroleg for at dei alvorleg husdyrsjukdomane som har herja ute i Europa, og særleg i vårt naboland Storbritannia, skulle spreie seg til vårt land. Både hos bøndene og hos forbrukarane har det vore ein stigande skepsis over utviklinga i industrialisert husdyrhald og handel med mat. Denne uroa er enda sterkare i andre europeiske land. Stor nedgang i kjøttforbruket (m.a. i Tyskland) og den raske veksten i økologisk landbruk (m.a. i Danmark), viser ein djup skepsis hos mange over industrialiseringa av landbruket. Ein så lenge er Noreg delvis saman med Sverige, eit annleis land, med færre alvorlege husdyrsjukdomar og langt færre tilfelle av matborne sjukdomar enn resten av Europa. Trygg mat har i stigande grad vorte eit spørsmål om kven som er til å stole på. I Noreg er tilfellen til at kjøtt er trygt å eta framleis høg. Kjøttforbruket er stabilt, mens det går ned i heile resten av Europa.⁷⁸ 70 prosent meiner at det er tryggast å eta norsk mat. Denne synet bygger i stor grad på høg tillit både til jordbruket og til det norske kontrollsystemet.⁷⁹

Husdyrproduksjon har etter kvart vorte lausrive frå dei biologiske grunnlaget. Den er basert på ein omfattande handel med forvarer, levande dyr og husdyrprodukt mellom mange land og over eit stort landområde. Ved utbrot av sjukdom er kostnadene for samfunnet svært omfattande i form av dyre program for å nedkjempe sjukdomane, både hos menneske og dyr. Frå veterinærhald er det hevda at i staden for å bruke store ressursar på kontroll, bør ein konsentrere meir av innsatsen på å bekjempe årsakene.⁸⁰ Nogen ser for seg ei fullstendig omlegging av husdyrhaldet i Europa, og økologisk landbruk har fått ny vind i segla. Ministarar som sosialdemokraten Ritt Bjerregard i Danmark og Renate Künnast frå Dei Grøne i Tyskland har profilert seg som sterke forkjemparar for trygg mat. Både i Storbritannia, i Tyskland og i Danmark er landbruksdepartementa omorganiserte slik at mattryggleik og miljøspørsmål har vorte oppgradert. EU har lagt fram ei kvitbok om matvaretryggleik, og det er under oppbygging eit felles europeisk kontrollorgan for matvaretryggleik «from the farm to the fork»: European Food Authority (EFA). I tillegg har det vorte eit sterkt fokus på dyrevvern og dyrevelferd etter ein serie med avsløringar i

media av dyremishandling. Både det industrialiserte husdyrhaldet og strukturingane i slakteriindustrien har reist nye etiske problemstillingar. Frå mange hald er det for eksempel stilt spørsmål om transport av dyr over lange avstandar til opptøring eller slaktning er etisk forvarleg.

I Noreg er dyrevelferd regulert av dyrevernlova, år 1974. Der blir det i §2 slått fast at «det skal farast vel med dyra og takast omsyn til instinkt og naturleg trong hos dyret så det ikkje kjem i fare for å lida i utengsmål».⁸¹ Dyrevvern og dyrevelferd er eit område der lekemannskjønn kjem inn i sterk grad, slik som i dei kommunale dyrevernnemndene. Synet i samfunnet på kva som er godt for dyra, har endra seg nye i dei seinare åra. Da gjeldande dyrevernlov vart vedtatt, var det lite diskusjon om pelsdyrhald var etisk forvarleg, burhøns var ein relativt ny driftsmåte i vårt land, og den nye rovdyrpolitikken var framleis to tiår unna. I 1974 var det lite interesse for dyrevvern utanfor landbruket, i dag er dyrplageri godt mediestoff. Storparten av folket har ikkje lenger noe nært forhold til føring og stell av dyr, langt mindre til slaktning. Ein ser i stigande grad at husdyr blir tillagde menneskelege eigenskapar, eller blir sett på med same blikk som kjæledyr. Dette har gitt vind i segla for organisasjonar som er kritiske til den måten dyr blir unnytta på i moderne landbruk. Protestane mot bruk av pelsklede, og ei viss stigande oppslutning om vegetarianisme er ein del av dette bildet. Like eins har det vorte reist kritikk innot å sleppe dyr på beite i kjernoområda for dei store rovdyra. Statens dyrehelsetilsyn har på bakgrunn av dette reist forslag om å gjera dyreeigen ansvarleg for den lidinga husdyr er utsette for når dei blir tatt av rovdyr. Det er sett i gang arbeid med å revidere dyrevernlova, og debatten vil måtte reflektere noen av dei meir urbane synsmåtene på korleis både tamme og ville dyr skal handsamast og forvaltaast. Her vil konflikttane på nytt vise den aukande avstanden mellom ein moderne urban mentalitet og den mentaliteten som finst i dagens husdyrhald.



DEI INTERNASJONALE SPØRSMÅLA BRYT SEG PÅ

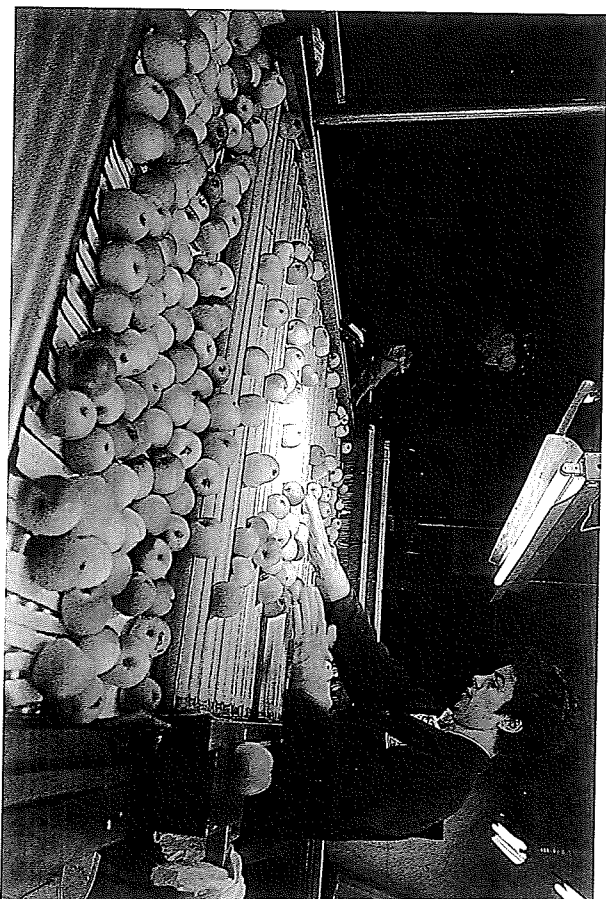
Mens stridsspørsmåla i landbrukspolitikken fram til slutten av 1980-talet i stor grad dreidde seg om nasjonal fordelingspolitikk og normer for effektivitet, vart 1990-talet dei internasjonale spørsmåla sitt tiår. Først vart internasjonaliseringa aktualisert gjennom frihandelsforhandlingane i GATT, den såkalla Uruguay-runden, som tok til i 1986. Deretter kom tilhøvet til Europa opp att, gjennom forhandlingane om Det Europeiske Økonomiske Rom (EØS) og medlemskap i EU. Omsynet til krav frå internasjonale avtalar vart bruka av norske styresmakter som

argument for å gjennomføre omfattende institusjonelle reformer. Noreg vart ein del av EU sin indre marknad frå 1/1 1994 gjennom EØS-avtalen, mens det norske folk same hausten for andre gong avviste medlemskap i EU. Da den nye WTO-avtalen vart gjeldande frå 1995, hadde norsk jordbruk fått ein heilt ny type tollbasert grensevern. På dette turbulente tiåret endra dei ytre rammevilkåra for norsk landbruk seg meir enn dei hadde gjort frå 1920-åra og fram til da. Norsk landbrukspolitikk var på vegg ut av det Leif Forsell har kalla «Tommerose-sevnen».¹

Eplepanel og Uruguay-runde

Generalavtalen om tolltariffar og handel (GATT) vart oppretta i 1947 som ei vidareføring av dei spelereglane for internasjonal handel og økonomisk politikk som vart etablerte i Bretton Woods, New Hampshire i 1944. Der vart både Verdsbanken og Det internasjonale valutafondet etablert, og ein gullstabil amerikanske dollar fekk ei sentral rolle som internasjonal vekslings- og referansevaluta. GATT-avtalen var ein folkerettsleg avtale mellom statar med eit regelverk for internasjonal varehandel. Ein hovudregel er at handel mellom statar skal skje på ein ikkje-diskriminerande måte. Det er eit generelt forbod mot kvantitative restriksjonar, importvern skal i regelen skje ved hjelp av tollsatsar.² Forhandlingar om reduksjonar i tollsatsar har vore eit gjennomgangstema. Gjennom fleire forhandlingsrundar har toll på industrivarer vorte redusert frå 40 til 4-5 prosent. I 1986 starta den åttande forhandlingsrunden i GATT i Punta del Este, Uruguay, og no fekk jordbruksvarer ein sentral plass.

Første gong det spissa seg til for norsk jordbruk sin del, var med ei klagesak USA førte fram i mars 1988 mot det norske, kvantitative importvernet på eple og pære. Fram til da hadde det vore ein lite kjend offentleg løyndom at det norske mengdebaserte importvernet eigentleg var ulovleg i GATT. Det norske, «midlertidige» importvernet av 1934 vart tatt inn i jordbruksavtalen i 1958. Det daverande grensevernet bygdde på ein hovudregel om at det var forbod mot import, så lenge tilførselen av norske varer var tilstrekkeleg. Import av varer som kjørt, frukt og grønnsaker vart utløyst når prisen nådde ei øvre grense. Ifølgje GATT-avtalen kan det vera unntak frå forbodet mot kvantitative restriksjonar når produksjonen er underlagd mengdeavgrensing (slik som norsk mjølkproduksjon frå 1983), eller restriksjonane er heimla i nasjonal lov for GATT-avtalen vart inngått, den såkalla *bestefarsklausulen*.³ Eplesaka skapte store politiske reaksjonar, og Bondelaget og Småbrukarlaget fekk inn 207 000 underskrifter imot det som vart oppfatta som eit åtak på norsk fruktproduksjon frå eit alliert land.



Etter angjerda i GATT om norsk fruktproduksjon er det berre ein viss kvote av den norske produksjonen som kan omsetast til norsk pris med tollern. På grunn av konkurransen frå billig frukt frå utlandet må resten av fruktausen gå til pressing av saft og sidar. Kvalitetssortering av frukt, slike som her i Lekanger, er til liten nytte når frukta likevel går til pressing.

Eplesaka skapte også store interne diskusjonar om vegval, både i landbrukskrinsar og i Utanriksdepartementet. Risikoen var at dersom Noreg tapte, kunne helle det norske grensevernet ryke. Det politisk-taktiske spørsmålet var til ein viss grad om ein skulle ofte eple- og pæreproduksjonen for å berge grensevernet for mjølk, som var eit langt viktigare nasjonalt spørsmål. Etter mykje tvil, både i dei ulike embetsverk og i den politiske leininga, valde regjeringa å prosedere eple- og pæresaka mot USA på eit kvantitativt importvern for norsk frukt, basert på bestefarsklausulen. Frå norsk side viste ein til «Lov om midlertidig importforbud» av 1934, som aldri hadde vorte gjort permanent. Det vart lagt ned mykje arbeid frå norsk side for å støtte opp om argumentasjonen, men panelrapporten som kom våren 1989, slo fast at Noreg ikkje kunne påberope seg denne klausulen. Dermed måtte norske Styresmakter i all hast legge om til eit kvantitativt

importvern basert på artikkel XI:2, der det er gitt høve til mengdevern dersom ein har nasjonale produksjonsavgrensingar. Etter forhandlingar med USA, EU og GATT, vart det innført maksimalkvotar for norsk frukt til skjerna avtalepris. Produksjon ut over kvoten på 7500 tonn eple og 1500 tonn pære måtte gå til pressing. Noreg fekk vidare rett til å kompensere produsentane over jordbruksavtalen. Dei som var godt informert, visste at Noreg hadde den same mangelen på legalt importvern for korn og kjøtt.

Det var først med jordbruksoppjøret i 1989 at dei internasjonale forholda kom inn i jordbruksavtalen, ved at partane slutta seg til den seinare så vidgjetne formuleringa om at målet for forhandlingane i GATT skulle vera «betydelige og gradvise reduksjoner i støtten til og beskyttelsen av landbruket, slik at hindringer for handelen med landbruksvarer blir redusert». ⁴ Denne formuleringa er den same som artikkel 20 i den endelige avtaleteksten da Uruguay-runden vart avslutta i Genève 15. desember 1993. Når dei norske avtalepartane alt i 1989 slutta seg til ei slik formulering, så hadde dei også i noen grad bunde seg til masta for det neste tiåret. For å få dei to faglaga med på denne utsegn, lova regjeringa å gi ei norsk stemmeforklaring, der ambassadør Martin Hushlid utdjupe det som frå norsk side vart lagt i omgrepet «Non Trade Concerns». Ved sluttforhandlingane i Genève slo Hushlid på vegnet av Noreg fast at

Når det gjelder den langsiktige delen, må vi igjen fra norsk side understreke den betydning vi tillegger de ikke-handelsmessige eller ikke-økonomiske faktorene. Dette er viktige elementer i vår jordbrukspolitikk, og omfatter ikke bare matvaresikkerhet, men også elementer som miljø, distriktspolitikk og sosiale hensyn. ⁵

Generaldirektør Arthur Dunkel i GATT la fram ein omfattande pakke til avslutningsdokument i desember 1991. Dunkels forslag innebar slutten for det kvantitative norske grensevernet, som var så viktig for dei store norske produksjonane, kjøtt, mjølk og korn. Forslaget låg nær opp til det USA og dei store mateksporterande Cairns-landa hadde kravd. ⁶ Fleire EU-land ønskte seg romsligare ordningar for jordbruket, og dersom CAP skulle overleva, måtte EU søkje å berge dyrestøtta si. ⁷ Norske jordbruksorganisasjonar med Bondelaget i spissen mobiliserte no til dramatiske aksjonar mot Dunkels forslag. Vardar og bål brann i mange landsdelar, og agitasjonen var sterk.

Men Bondelaget skulle snart snu, frå kamp på barrikadane til reknearbeid med tollsatsar. Forklaringa på denne snuoperasjonen finn ein i den såkalla «Blair House»-avtalen mellom USA og EU som kom i stand i november 1992. Her vart dei to økonomiske stormaktene samde om eit Columbi egg, den såkalla *blå boksern*, med reglar som kunne berge dei

støtteordningane som bår partar hadde. Mens forhandlingane fram til da hadde operert med *gul boks*, for støtte som skulle trappast ned og fasa ut over tid, og «*grøn boks*», støtte som var tillaten, vart det no innført ein ny kategori som kunne førast vidare under visse vilkår. For å koma i blå boks, måtte støtta gå til produksjonar som var underlagde produksjonsavgrensing (f.eks kvotar). Her kunne støtte pr. dyr og arealstøtte, som var så viktig i det norske systemet, koma inn. Fram til da hadde Noreg argumentert med at dette var grøn støtte, men dette var ikkje godkjent av GATT. Det låg også i semja mellom USA og EU at det var den samla, gjennomsnittelege støtta som skulle reduserast med ein viss prosentats, og ikkje sektor for sektor eller produkt for produkt.

Bondelagets idé var først å plassere norsk støtte til fire milliardar i gul boks, for deretter å flytta den til den nye blå boksen, og dermed bli notifisert for tollnedsjering. Det vart no lagt stor energi frå Bondelaget si side i å påverke norske styresmakter til å flytta dei store norske støtteformene etter dyretal og driftsinnskottet til mjølkproduksjonen for å skaffe seg nasjonalt handlingsrom ved eit nytt tollregime. Her kom Bondelagets evne som lobbyorganisasjon og «reknemaskin» til sin fulle rett. Laget hadde desutan bygd opp ein sterk fagkompetanse på desse sterkt tekniske spørsmål, noe som kom vel med for embetsverket i departementa. Men der var først i sluttfasen den siste nattra at dei norske forhandlarane bestemte seg for å gå for ei løysing med å nytte seg av den blå boksen.

Med dei tollsatsane det vart lagt opp til, som skulle vera så høge at dei svarta til det gamle, kvantumsavgrensa grensevernet, gav GATT-avtalen som vart framforhandla 15. desember 1993 norsk landbruk pusteroom fram til år 2000. Avtalen beskriv eit legalt, tollbasert grensevern med landlister over tollsatsar og kor mange prosent landet har forplikta seg til å redusere dei. ⁸ Avtalen omtalar også kor stor *internstøtta* i eit land kan vera. Internstøtta er summen av grensevernet og budsjetstøtta, og legg dermed bindingar på ramma for framtidige jordbruksoppjøret. Toll-satsane skulle reduserast med i gjennomsnitt 36 prosent over seks år, men ingen varer skulle ha mindre enn 15 prosent reduksjon. Reduksjonen for alle husdyrprodukt med unntak av egg vart for Noregs del sett til 15 prosent. Tollreduksjonen for korn vart sett til 30, mens tollen på tropiske produkt skulle ned med 80 prosent. Dei nye tollsatsane låg relativt høgt, frå 100 til 505 prosent, med nye «luft» mellom norsk pris og verdsmarknadspis pluss toll. ⁹ Reell konkurranse vil derfor først koma med ein eventuell ny WTO-avtale etter år 2000 ein gong. Derfor kunne Bondelaget med Amund Venger i spissen gå ut i media og forsvara WTO-avtalens landbruksdel ved årsskiftet 1993-94, slik dei hadde lova i forhandlingane med regjeringa. ¹⁰ Dette trass i at Bondelaget så seint som like før jul i 1991 hadde organisert ei landsomfattande vardebrenning mot GATT. ¹¹

Dermed hadde Noreg eit WTO-legalt, tollbasert grensevern for alle norskproduserte jordbruksvarer frå 1. januar 1995. Uruguay-runden vart frå norske side eit komplisert spel. Ap si linje tidleg på 1990-talet var å kjøre ein stram landbrukspolitikk. Det er fleire eksempel på at internasjonale skyldnader vart nytta som legitimering av endringar i nasjonal politikk, utan at det var reell dekning for det.¹² Dette kom særleg tydeleg fram i 1995 da regjeringa Harlem Brundtland tok heile den forplikta nedtrappinga i tollsatsar i ein jafs, mens det var opning i WTO-avtalen for å bruke seks år. Snart skulle det vise seg at fleire av satsane inneheldt så mye luft at det ikkje vart noen reell konkurranse mellom norske produkt og importerte varer.

På slutten av 1990-talet, vart dei ikkje-handelsmessige faktorene samla under omgrepet «multifunksjonelt landbruk».¹³ Under Kåre Gjønnes si tid som statsråd vart det gjort ein stor innsats for å samle ei gruppe land i WTO som gjekk inn for å legge vekt på desse faktorene. Under det uformelle namnet «Friends of multifunctional agriculture» lykkast det å samle meir enn 40 land bak eit forsvar for omsynet til matvarertryggleik, busetting, biologisk mangfald og kulturlandskap.¹⁴ Bjarne Håkon Hanssen førte dette internasjonale brubryggsarbeidet vidare i si statsrådstid. Samanlikna med tida rundt 1990 rår det ved tusenårsskiftet borgfred over dei internasjonale spørsmåla i norsk landbrukspolitikk. Men ikkje minst dei ulike kampene om EU har vist at dette kan vera ei stille før stormen. Dessutan er det ein utviklingsklausul i EØS-avtalen som til tider har valda hovudbry for den norske næringsmiddelindustrien og norske forhandlarar.

EØS, varig løysing eller mellomstasjon?

Da spørsmålet om norsk tilknytning til Europa vart aktuelt på nytt i 1989, hadde det som i 1962 var EEC og i 1972 var EF, utvikla seg til eit tettare fellesskap. Ikkje minst hadde landbrukspolitikken endra seg, og EF hadde gått frå ein underskotts- til ein overskottssituasjon for matvarer. Men hovudprinsippet om ein felles indre marknad for jordbruksvarer sto fast. Målet om ein felles indre marknad var vedtatt i 1985, med fri flyt over landegrensene av varer, arbeidskraft, tenester og kapital. Det er forståeleg at dei som på denne måten skapte ein heimemarknad på meir enn 350 millionar innbyggjarar ved stovedøra vår, ville krevja noe igjen for å gi tilgang til denne marknaden. Dette skapte behov for ein gjennomgang av handelsavtalen Noreg hadde med EF, samtidig som det var kome ein ny politisk dynamikk inn i utviklinga av den indre marknaden. Ikkje minst verka det inn at Gorbatsjov hadde gjennomført store endringar i Sovjetunionen. Da det russiske grepet om Aust-Europa losna

og Berlin-muren fall i november 1989, fall også ei tidlegare innvending imot at dei nøytrale statane i Europa kunne søkje medlemskap.

I ein tale til Europa-parlamentet 17. januar 1989 inviterte Kommissjonens president Jacques Delors dei daverande EFTA-landa til å bli med i den indre marknaden.¹⁵ Dette var starten på den norske formannskapet i EFTA, og Gro Harlem Brundtland spela ei svært aktiv rolle i dei vidare drøftingane med Delors og EU. Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS) vart underskriven 14. februar 1992. EØS-avtalen kom i staden for den frihandelsavtalen Noreg hadde fått i 1973, men likevel slik at frihandelsavtalen gjeld dersom EØS-avtalen blir sagt opp. Da den indre marknaden var eit faktum frå 1993, hadde Noreg i praksis tilgang, med unntak for jordbruk og visse fiskevarer. Ein del jordbruksvarer vart likevel med i EØS-avtalen, gjennom artikkel 19. Dette galdt akevitt, jordbær og tre slag grønsaker (stongselleri, kinakål og brokkoli). Det skal gjennomførast forhandlingar annakvart år om vidare liberalisering av handelen med ikkje bearbeidd landbruksvarer mellom Noreg og EU.

Næringsmiddelindustrien hadde også unntak. RÅK-ordninga (sjå side 342) vart ført vidare i protokoll 3. EØS-avtalen har same hovudkonstruksjon som ein frihandelsavtale. I den grad jordbruksprodukt er omfatta, skal det avtalast spesielt. For jordbruksvarer er det særleg den tekniske delen som førte til endringar, slikt som går på kvalitetslovgiving for mat og regelverk for planter og gjødsel. Stort sett kan ein seia at EØS-avtalen fører med seg mindre offentleg detaljstyring og at styresmakterne får ein meir overordna kontrollfunksjon enn før. Til dømes vart prinsippet med offentleg regulerte standard kraftfôrblandingar avskaffa. Dermed er det opp til produsenten å opplyse kva blandinga inneheld, og meir opp til bonden å følgje med i kva dyra treng. I og med at grensevernet ikkje var forhandlingsstema, vart helse for folk og dyr og dyrevelferd blinka ut som viktige problemområde for norsk jordbruk. Her hadde Noreg og dei to austlege nabolanda våre stort sett samanfallande interesser og posisjonar. Resultatet var i første omgang at dei veterinære spørsmåla vart haldne utanfor EØS-avtalen, og grensekontrollen av import på mat og levande dyr vart oppretthalde.

Jordbruket som smublestein ved tredje EU-forsøk

Da EØS-avtalen vart godkjend av EUs ministerråd 13. desember 1993, var Noreg alt i gang med å forhandle om full medlemskap for tredje gong. Våren 1992 hadde Gro Harlem Brundtland konkludert med at berre full medlemskap ville gi ei god marknadsløysing for Noreg. Frå somma-