

EUs handelsavtaler, strategisk autonomi og implikasjoner for Norge

Arne Melchior og Guri Rosén

Oslo, 23. september 2026.

Notat utarbeidet for Norsk Industri.

Kontaktinfo:

Arne Melchior: am@nupi.no eller arne@melchior.no.

Guri Rosén: guri.rosen@stv.uio.no

Sammendrag

- **Global handelspolitikk har gått inn i en ny, mer geopolitisk fase.** Åpenhet og gjensidig avhengighet forbindes i økende grad med risiko og sårbarhet, samtidig som WTO er svekket og handelspolitikk i større grad brukes som et utenriks- og sikkerhetspolitisk virkemiddel. Rivaliseringen mellom USA og Kina, økt proteksjonisme og bruk av toll og eksportrestriksjoner som strategiske virkemidler har bidratt til denne utviklingen.
- **USA, Kina og EU har alle beveget seg i en mer strategisk retning, men på ulike måter.** USAs nye handelsavtaler er i økende grad preget av «America First», høyere toll og krav om tilpasning til amerikanske regler og praksis. Kina har vist at også eksportrestriksjoner kan brukes som et geopolitisk virkemiddel. EU har på sin side utviklet doktrinen om «åpen strategisk autonomi», der målet er å kombinere økonomisk åpenhet med redusert sårbarhet og større strategisk handlekraft.
- **EUs frihandelsavtaler er blitt en viktig del av denne strategien.** Nye og moderniserte avtaler brukes ikke bare for å sikre markedsadgang, men også for å diversifisere handel og forsyningskjeder, sikre tilgang til kritiske råvarer og styrke EUs geopolitiske posisjon. Avtalene med blant annet Mexico og Chile illustrerer en tydeligere kobling mellom handel, økonomisk sikkerhet og geopolitiske hensyn.
- **EFTA har også utviklet sine handelsavtaler, men uten den samme strategiske dreiningen.** EFTAs avtaler er blitt mer omfattende og inkluderer blant annet bærekraft, offentlige anskaffelser og immaterielle rettigheter, men markedsadgang og et pragmatisk interessefellesskap mellom de fire EFTA-landene er fortsatt hovedformålet. Forskjellen må ses i lys av at EU er et langt dypere integrert politisk og økonomisk fellesskap med en bred utenriks- og sikkerhetspolitisk verktøykasse, mens EFTA er en liten, mellomstatlig organisasjon med tradisjonelle handelspolitiske virkemidler.
- **EFTAs handelsavtaler er utviklet i tre faser:** Først parallellkjøring med EU for nye medlemsland, Balkan og Middelhavsland; så en uavhengig fase der EFTA forhandlet avtaler utenfor Europa (ofte før EU); og så en tredje fase nylig der EØS griper inn i handelspolitikken overfor tredjeland, og geopolitikken gjør at EFTA oftere må «vente på EU».
- **Utviklingen reiser spørsmål om Norges handelspolitiske handlingsrom.** EFTA-avtalene har tradisjonelt vært en viktig del av Norges handelspolitiske selvstendighet utenfor EØS, men dette handlingsrommet utfordres av at EU i økende grad bruker handelspolitikken strategisk, samtidig som EØS-regelverket legger føringer for hvilke avtaler Norge kan inngå med tredjeland. EØS-avtalens dynamiske homogenitet og regler på blant annet produkt-, finans- og digitalområdet kan begrense muligheten til å avvike fra EUs reguleringer i avtaler med andre land.
- **Norge står dermed i en særlig krevende posisjon mellom EU, EFTA og USA.** På den ene siden er Norge tett bundet til EUs regelverk gjennom EØS og vil derfor ha begrenset mulighet til å møte amerikanske krav på reguleringsområdet. På den andre siden har

Norge gjennom EFTA et eget handelsnettverk, men med langt mindre forhandlingsmakt og strategisk kapasitet enn EU. Dette skaper en voksende handelspolitisk gråsoner og kan gjøre det nødvendig å vurdere om dagens EFTA-modell er tilstrekkelig i en mer geopolitisk og konfliktfylt verdensøkonomi. Et spørsmål er om nye politikkområder skal komme inn i avtalene, eller om disse bedre kan ivaretas gjennom flernasjonale avtaler.

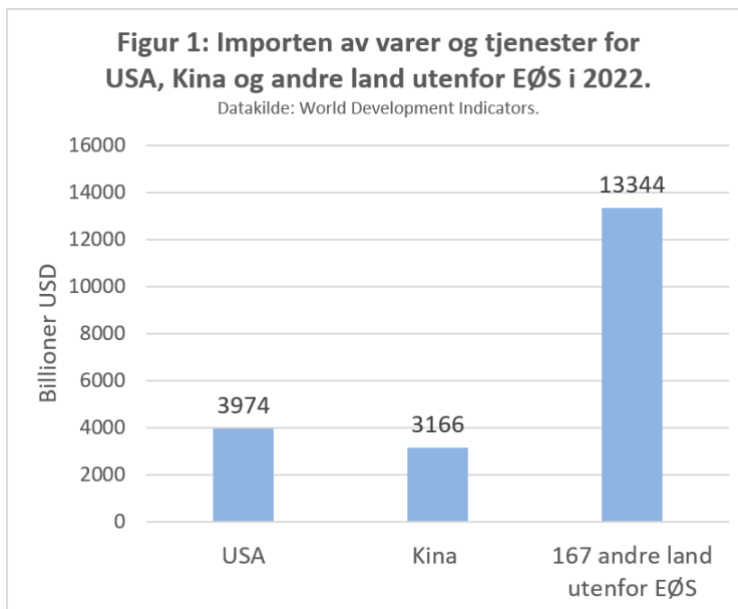
- **En eventuell handelsavtale mellom Norge og USA vil kunne være mulig, men gevinstene er begrensede og avveiningene betydelige.** Norges avhengighet av det amerikanske markedet er mindre enn for mange andre land, og en avtale vil derfor kunne gi mindre økonomisk gevinst. Samtidig kan amerikanske krav til regulering, digital handel og økonomisk sikkerhet komme i konflikt med Norges forpliktelser gjennom EØS. Det overordnede problemet er imidlertid større enn spørsmålet om en norsk avtale med USA: et globalt tollnivå som er betydelig høyere enn før, kombinert med økt bruk av handel som geopolitisk våpen, undergraver det regelbaserte handelssystemet som norsk handelspolitikk tradisjonelt har vært bygget på.
- **Mens Kina støtter WTO og er en viktig bidragsyter på miljøområdet, kritiseres landet** for menneskerettigheter, omstillingspress, subsidier, Taiwan-trusler, støtte til Russland, eksportkontroll og tvangsmidler i handelspolitikken. I rapporten argumenterer vi for at dette ikke bør blandes i samme gryte, men dekomponeres og analyseres som grunnlag for en balansert politikk. Norge bør samordne med EU sin handelspolitikk overfor Kina.

1. Innledning: et endret globalt handelssystem

Global handelspolitikk har gjennomgått en drastisk endring det siste tiåret. Finanskrisen, pandemien og krig har bidratt til at åpenhet ikke lenger anses som en kilde til økonomisk vekst, og gjensidig avhengighet ikke lenger som en kilde til stabilitet. I stedet forbindes åpenhet med risiko, og gjensidig avhengighet ses som en sårbarhet som kan brukes som våpen. Denne utviklingen faller sammen med en svekket rolle for Verdens handelsorganisasjon (WTO) og økt geopolitisk rivalisering – særlig mellom USA og Kina. Etter flere tiår med gjensidig samarbeid har forholdet mellom de to landene utviklet seg til gjensidig mistro og til slutt fiendtlighet (Baldwin 2026).

Geopolitikk er blitt et sentralt begrep i den handelspolitiske debatten, men begrepet kan omfatte ulike elementer. *Stormaktsrivalisering* er ett: Trumps handelskrig med Kina, samt USAs og Russlands gjenopplivning av tanken om interessesfærer for stormaktene, påvirker også handelspolitikken. *Økonomisk sikkerhet* er et sentralt aspekt: Asias og spesielt Kinas eksponentielle industrivekst oppfattes som en trussel, og denne slår inn i handelspolitikken på ulike måter. For Trump har løsningen vært tollkrig, mens EU på sin side har innført ulike tiltak for å begrense importen. Det er her en litt uklar overgang mellom sikkerhet og økonomisk sikkerhet, der det er behov for mer klargjøring for ikke å rette baker for smed.

Geoøkonomi er et tredje sentralt element: Fokuset på stormakter ser bort fra at det er over 100 viktige land i verden, og handelsavtalene er delvis «endogene» ved at de følger handelsmønstrene. Et eksempel er hvordan Asias vekst skapte behov for nye handelsavtaler med Asia og innad i Asia (Melchior, 2018), og hvordan globalisering skapte behov for nye avtaler på tvers av kontinenter. For handelspolitikken er det viktig å ha med hele regnestykket. Figur 1 viser at «resten av verden» utenfor EØS er mange ganger større enn USA og Kina. Dagens handelsavtaler er i seg selv uttrykk for dette globale perspektivet. Men tidligere kunne vi stole på WTO for land vi ikke har avtale med. I den nye geopolitikken er WTO undergravd og svekket, og et spørsmål er om det trengs nye flernasjonale avtaler i tillegg til de tosidige avtalene. For WTO



var det også et problem at det stort sett har vært reformpause siden 1995, og det er behov for nye avtaler om temaer som digitalisering, investeringer med mer. I dagens situasjon kan slike avtaler mest realistisk forhandles mellom undergrupper av land.

Handelsavtaler står sentralt i denne omformingen. Når WTO ikke lenger strekker til, blir bilaterale og regionale avtaler viktigere, både for markedsadgang og som uttrykk for allianser og partnerskap. EU har de siste årene inngått og modernisert en rekke avtaler, blant annet med Mexico, Chile, Indonesia, India og Mercosur. Disse avtalene brukes i økende grad for å diversifisere handel og forsyningskjeder, sikre tilgang til kritiske råvarer og styrke EUs geopolitiske posisjon. EFTA har også bygget ut sitt avtalenettverk og har ofte forhandlet med de samme partnerne, men avtalene har i hovedsak beholdt en mer tradisjonell og pragmatisk profil. For Norge, som forhandler handelsavtaler gjennom EFTA samtidig som EØS-avtalen innebærer tette bindinger til EUs regelverk, er forholdet mellom disse to sporene – i tillegg til WTO – avgjørende for det handelspolitiske handlingsrommet fremover. I denne rapporten sammenligner vi derfor EUs og EFTAs handelsavtaler og analyserer hvordan den nye geopolitikken utfordrer dem. Nylige endringer i EUs handelspolitikk og konsekvensene for Norge er analysert og diskutert tidligere (Rosén 2025; Melchior og Nordås 2024, Sverdrup, 2025), og det samme gjelder de bilaterale handelsavtalene (Maurer 2016; Medin 2019; Melchior 2025). I denne rapporten stiller vi derfor følgende spørsmål:

- Hvordan reflekteres strategisk autonomi i EUs nyere handelsavtaler?

- Hvordan skiller dette seg fra EFTAs avtaler?
- Hva betyr den nye geopolitikken for innhold og omfang av avtalene?
- Hva betyr dette for Norge?

2. EUs nye handelspolitikk: Åpen strategisk autonomi

Amerikanske tollsatser og kinesiske eksportrestriksjoner markerer et skifte i global handelspolitikk. USA utfordrer i større grad det åpne, regelbaserte handelssystemet, samtidig som Kina bruker handelspolitiske virkemidler for å ivareta sine strategisk og geopolitiske interesser. Verken USA eller Kina betrakter dette som en kortvarig konflikt – så lenge verdens to største handelsnasjoner fortsetter å bruke handel som våpen, vil hele verden måtte leve med at verdenshandelen er i krig (Baldwin, 2026). Økt proteksjonisme og konflikt har samtidig bidratt til at også andre endrer sin handelspolitiske tilnærming. Tradisjonelt har EU vært en sterk forkjemper for åpen og regelbasert handel, men som en følge av geopolitiske endringer har EU gått gjennom et paradigmeskifte (Rosén 2025).

EUs utenriks- og handelspolitikk har alltid vært betinget av den bredere globale konteksten. Politiske kursendringer og handelsstrategier har ofte vært begrunnet med at handelspolitikken må tilpasses endrede internasjonale forhold (Meunier & Nicolaidis 2019). Etter hvert som maktpolitikken har fått økt gjennomslag globalt, sammen med økende proteksjonisme, har også EU blitt tvunget til å revurdere tilnærmingen til internasjonal handel og økonomisk åpenhet. Selv om EU fortsatt arbeider for multilateralt samarbeid, anses ikke dette som godt nok til å sikre europeiske interesser og fremme økonomisk konkurranseevne (Rosén 2025). Retningsendringen, og de konkrete strategiske og politiske satsingene den innebærer, gjenspeiler en endret geopolitisk situasjonsforståelse, en økt bevissthet om sårbarhet og en tydeligere vilje til å begrense risiko (Sverdrup 2025, s. 62).

Da Ursula von der Leyen tiltrådte som president for Europakommisjonen i desember 2019, proklamerte hun at hun skulle lede en «geopolitisk» kommisjon. Med den gryende rivaliseringen mellom USA og Kina som bakteppe, argumenterte hun for at EU måtte bruke økonomiske virkemidler proaktivt til geopolitiske formål. Utviklingen av disse geoøkonomiske virkemidlene ble hjørnesteinen i EUs doktrine om «åpen strategisk autonomi», som viser til evnen til å forsvare EUs interesser og verdier og håndtere gjensidig avhengighet i en mer konfliktfylt verden (Bauerle Danzman & Meunier 2024). EUs søker å fremstille seg selv som en geopolitisk aktør med betydelig økonomiske makt, og som kan og bør bruke denne makten til å oppnå sine interne mål og fremme sine interesser globalt (McNamara 2024, s. 2378).

Den økonomiske sikkerhetsstrategien som ble lansert våren 2023 er et tydelig uttrykk for hvordan sikkerhetspolitikk er blitt en del av handelspolitikken domene. I tråd med

ambisjonen om åpen strategisk autonomi, er målet med strategien å maksimere fordelene ved økonomisk åpenhet og samtidig minimere risikoen ved økonomisk gjensidig avhengighet (Rosén & Meunier 2023). Dette er kjernen i den *åpne* strategiske autonomien, som understreker at EU også bør «overholde WTO-reglene, holde handelsbarrierer lave og øke konkurransekraften gjennom ytterligere liberalisering og utdyping av det indre markedet» (Helwig & Sinkkonen 2022, s. 7). Så selv om EU fortsatt ønsker å fremme åpen og regelbasert handel gjennom multilateralt samarbeid, anses ikke det å være tilstrekkelig for å ivareta europeiske interesser og verdier.

Økonomisk sikkerhet innebærer mål og tiltak for å sikre at landenes økonomier og vekst påvirkes så lite som mulig av kriser, krig eller andre former for sjokk.¹ I forbindelse med lanseringen av EUs økonomiske sikkerhetsstrategi, uttalte Ursula von der Leyen: «Mer enn noensinne er vår sikkerhet dypt forbundet med vår evne til å gjøre oss mer motstandsdyktige og redusere risikoen som oppstår fra økonomiske forbindelser som vi i de siste tiårene har ansett som ufarlige» (Europakommisjonen, 2023b). Strategien har tre ulike søyler (Europakommisjonen, 2023a):

- Å *fremme* EUs konkurranseevne: det indre marked skal styrkes, EU skal være en sterk og motstandsdyktig økonomi og fremme EUs forsknings-, teknologi- og industribase (Promote).
- Å *beskytte* EUs økonomiske sikkerhet gjennom ulike nye og eksisterende verktøy: EU har i løpet av de siste årene lansert en rekke handelspolitiske verktøy (Protect)
- Å inngå *partnerskap* med likesinnede land (Partner).

Som oppfølging av strategien fra 2023, lanserte Kommisjonen i januar 2024 en økonomisk sikkerhetspakke med ulike tiltak for å kontrollere teknologi- og kunnskapsoverføring. I desember 2025 ble det vedtatt en strategi for å styrke EUs økonomiske sikkerhet (Europakommisjonen, 2025). Mens det tidligere har blitt lagt vekt på å *identifisere* risiko, satte denne søkelyset på å *redusere* risiko. Strategier skal klargjøres, virkemidler koordineres, og retningslinjer utvikles for hvordan og når de skal brukes til hva. Dette dreier seg med andre ord om den praktiske gjennomføringen av strategien fra 2023.

De strategiske initiativene har vært fulgt opp med organisatoriske endringer – blant annet er det nå en kommissær for handel og økonomisk sikkerhet – men også flere konkrete nye verktøy og regelverk. Noen av disse er ment å fremme europeisk industri, mens andre skal beskytte det indre marked mot utnyttning fra tredjeland og hindre at viktige teknologier og råvarer forsvinner ut av Europa (Rosén & Meunier 2023). EU har lansert mer offensive instrumenter slik som forordningen om gjensidighet for offentlige anskaffelser, Net Zero Industry Act som skal styrke EUs selvforsyning gjennom investeringer i grønn teknologi, og Critical Raw Materials Act som skal bidra til å øke produksjonen av kritiske råvarer

¹ Den Nasjonal sikkerhetsstrategi, som ble lagt frem i mai 2025, er økonomisk sikkerhet utpekt som én av tre hovedprioriteringer (Statsministerens kontor, 2025).

(Bauerle Danzman & Meunier, 2024).² Eksempler på mer defensive tiltak er EUs mekanisme for investeringskontroll, forordningen om utenlandske subsidier og instrumentet mot økonomisk tvang – handelsbazookaen. Det er også verdt å nevne politiske tiltak som ikke sorterer direkte under EUs handelspolitikk, men som likevel er tett knyttet til EUs innsats for å fremme strategisk autonomi og global konkurranseevne. Dette gjelder for eksempel CBAM – EUs regelverk for justering av karbonpris ved import av varer, og EUs nye industrilov – Industrial Accelerator Act (IAA) som har som mål å styrke og beskytte europeiske verdikjeder og øke EUs strategiske uavhengighet.

Mye oppmerksomhet – både i forskning og offentlig debatt – har så langt vært rettet mot EUs nye strategi for økonomisk sikkerhet og særlig utviklingen av de ulike nye handelspolitiske verktøyene. I et tidligere notat for Norsk Industri om EØS og EUs handelspolitikk overfor tredjeland beskrev vi hvordan EØS-avtalen i økende grad utfordres av EUs felles handelspolitikk, ettersom regelverk som er hjemlet i denne politikken – og dermed ligger utenfor EØS-avtalens virkeområde – likevel får betydelige konsekvenser for funksjonen til det indre marked. Videre argumenterte vi for at selv om hvert enkelt av de nye handelspolitiske virkemidlene isolert sett kanskje har begrenset betydning, kan de samlet sett bidra til en konsolidering som forsterker effektene. I tillegg er det tydelig at EU arbeider mot en mer koordinert og helhetlig tilnærming, der ulike verktøy brukes strategisk og i samspill for å trekke i samme retning. Dette kan på sikt skape økt spenning mellom EØS-avtalen og utviklingen i EUs handelspolitiske landskap, og reiser viktige spørsmål om Norges rolle og handlingsrom fremover (Melchior & Rosén 2025).

I dette notatet retter vi søkelys mot en annen, og langt mindre belyst, siden av den samme utviklingen: EUs handelsavtaler. Strategien for økonomisk sikkerhet handler om å fremme europeisk konkurranseevne, beskytte det indre marked, men også om å bygge partnerskap med likesinnede land. Handelsavtalene er del av denne strategiske tenkningen. I neste del av rapporten ser vi derfor på hvordan ambisjonen om strategisk autonomi reflekteres i EUs nyere handelsavtaler.

3. EUs nyere handelsavtaler i lys av strategisk autonomi

Først ser vi på hvordan og i hvilken grad nye EU-avtaler skiller seg fra tidligere avtaler og hvordan åpen strategisk autonomi er innarbeidet i de nye avtalene. Dersom EUs nyere handelspolitikk også kjennetegnes av økt satsing på strategisk utformede handelsavtaler, ville vi for eksempel forvente å se at EU søker å styrke økonomisk samarbeid basert på geopolitiske gevinst og ikke utelukkende gjensidig økonomisk gevinst (Herranz-Surrallés, 2024). En detaljert undersøkelse er utenfor rammene for

² Global Gateway er et annet initiativ som kan beskrives som et strategisk vendepunkt for EU der tilnærmingen til bistand og utenrikspolitikk endres på bakgrunn av stormaktsrivalisering (Heldt & Meunier, 2026).

denne rapporten, men vi har sammenlignet kapitler i nye og moderniserte avtaler, samt sentrale politiske dokumenter, for å avdekke nye prioriteringer og i hvilken grad de nye aspektene ved EUs frihandelsavtaler gjenspeiler strategiske endringer.

EUs strategi for åpen, bærekraftig og handlekraftig handel fra 2021 understrekte viktigheten av nye virkemidler for å ta mer kontroll over en ustabil og uforutsigbar global handelssituasjon, men trakk også fram betydningen av bilaterale handelsavtaler:

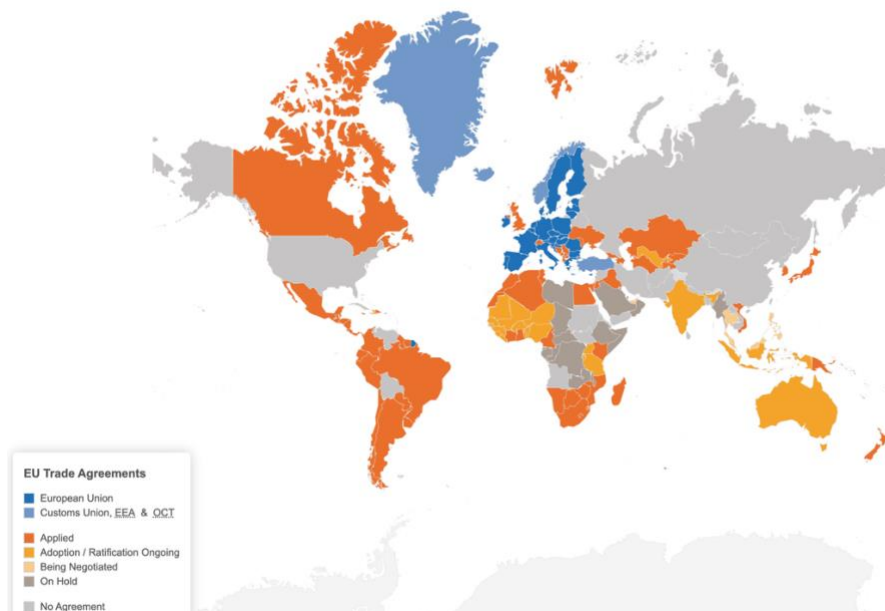
«In order to help fulfil its geopolitical ambitions globally, the EU will need to diversify its relations and build alliances with like-minded partners, including through its broad network of trade agreements» (Europakommisjonen, 2021).

EUs frihandelsavtaler har lenge vært en indikator på geopolitiske spenningsforhold. Fra slutten av 2000-tallet forsøkte EU å inngå avtaler med blant annet Canada, Sør-Korea, Japan og USA. Avtalene skulle styrke økonomiske og politiske bånd til nære allierte og fremme felles regler for nye handelsutfordringer. Ifølge denne litteraturen var et viktig siktemål også å påvirke fremvoksende økonomier som Kina, India, Sør-Afrika og Brasil til å støtte reformer av det globale handels- og økonomiske styringssystemet (Young, 2016).

I den nåværende geopolitiske konteksten har bilaterale frihandelsavtaler blitt viktigere for EU. Som svar på USAs økte tollsatser søker EU å diversifisere sine handelsforbindelser og utvikle nye eksportmarkeder. EU har derfor trappet opp arbeidet med å slutføre forhandlingene med India, Indonesia, Mercosur og andre land, der prosessene har pågått i flere tiår uten at man har kommet frem til en avtale (Basedow, 2026). Mercosur illustrerer denne endringen godt. Etter over 20 år med forhandlinger, kom partene i mål i slutten av 2024, og i januar 2026 ble to avtaler signert.³ Behovet for å slutføre avtalen ble forsterket av økt rivalisering mellom USA/EU og Kina, forstyrrelser i globale forsyningskjeder, Russlands krig i Ukraina, utfordringer for det multilaterale handelssystemet og frykt for økt amerikansk proteksjonisme. Samtidig viste EU-kommisjonen under reforhandlingene i 2023–2024 større vilje enn tidligere til å gjøre innrømmelser på markedsadgang for å oppnå bredere geopolitiske og miljøpolitiske mål. Dette kom blant annet til uttrykk gjennom lengre overgangsperioder for elbiler og unntak fra enkelte krav til offentlige innkjøp, mot at Mercosur-landene påtok seg ytterligere miljøforpliktelser (Pose-Ferraro, 2026). I motsetning til tidligere avtaler, har det blitt påpekt at inngåelsen ikke handlet utelukkende om å forhindre tap som følge av at andre etablerer handelsavtaler, men om å forsøke å dempe tap av markedsandeler eller konkurranseevne andre steder, for eksempel i USA som følge av president Trump bruk av tollsatser som økonomisk våpen (Garcia Bercero 2026).

³ EU-Mercosur Partnership Agreement (EMPA) og interim Trade Agreement (ITA).

Figuren under viser omfanget av EUs handelsavtaler per juni, 2026. I en rekke av disse landene er forhandlingene om handelsavtaler nylig ferdigstilt (India, Australia og Indonesia). Samtidig pågår arbeid med avtaler med blant annet Malaysia, Thailand og Filippinene, der samtaler er blitt gjenopptatt i løpet av de siste årene etter flere års pause.



Figur 2. Kart over EUs handelsavtaler. Kilde: [EU-Kommisjonen, juni 2026](#).

Frihandelsavtaler kan brukes som geoøkonomiske virkemidler på flere måter. For det første fungerer de som mekanismer for å bygge motstandskraft gjennom diversifisering av handel og forsyningskjeder. For det andre utgjør de rammeverk for regler og reguleringer (f.eks. forbud mot eller innskrenkning av eksportkontroll; fjerning av tollsatser og ikke-tollmessige handelshindringer). For det tredje utgjør de rammeverk for håndheving av regler for handel (Garcia, 2026). Økt bekymring knyttet til «weaponisation of interdependence» (Farrell & Newman, 2019), etter at Trump fikk en ny periode som president og Kinas eksportrestriksjoner som svar på USAs handelspolitikk, har ytterligere understreket betydningen av handelsavtaler for en pålitelig forsyning av kritiske råvarer, som EUs grønne industripolitikk og omstillingen mot en grønn og digital økonomi er avhengig av (Garcia Bercero, 2026). Dette kommer klart til uttrykk i strategien om styrking av EUs økonomiske sikkerhet fra desember 2025:

«Handels- og konkurranseverktøy vil bli brukt for gradvis å redusere EUs risikoeksponering og for å hindre at EUs mål om risikoreduksjon undergraves. Dette innebærer å utvide diversifiseringsmulighetene og dermed styrke vår generelle sikkerhet gjennom EUs handelsavtaler (...)» (Europakommisjonen, 2025).

Det er også tette koblinger mellom EUs handelspolitikk og de industripolitiske initiativene. Critical Raw Materials Act (CRMA), for eksempel, retter søkelyset mot

behovet for å diversifisere forsyningen av kritiske råvarer. Ambisjonen er at EU, innen 2030, ikke skal være avhengig av et enkelt tredjeland for mer enn 65% av en strategisk råvare. Unntaket er land man har inngått såkalte strategiske partnerskap med, eller frihandelsavtaler som omfatter råvarer.

I tråd med disse ambisjonene, ser vi tegn på at innholdet i EUs frihandelsavtaler endres. Dette kommer for eksempel frem i moderniseringen av avtalen med Mexico. De første avtalene mellom EU og Mexico satte søkelys på å beskytte EUs konkurranseevne og sørge for at europeiske selskaper ikke ble utkonkurrert av konkurrenter fra andre avtalepartnere. Selv om dette fortsatt utgjør en sentral del av de oppdaterte avtalene, er det også klare forskjeller (Garcia, 2026). Når det gjelder Mexico legger EU for eksempel vekt på at avtalen:

«facilitates strategic cooperation on key geopolitical issues, keeping up with fast-changing realities (...) including de-risking of supply chains, securing sustainable supply of critical raw materials, and tackling climate change» (European External Action Service, 2025).

EUs avtale med New Zealand, er en av de første som inkluderer et eget kapittel om råvarer, hvor målet er å legge til rette for handel og investeringer mellom partene, med sikte på å fremme, utvikle og øke energiproduksjonen fra fornybare kilder og bærekraftig produksjon av råvarer, blant annet gjennom bruk av grønne teknologier. Kommisjonen (2022) fremhever at avtalen bidrar til å fjerne eksportrestriksjoner på energi og råvarer, forbyr eksportmonopol på energi eller råvarer, samt uberettiget statlig innblanding i prisfastsettelsen av energiprodukter og råvarer. I tillegg forbyr kapittelet eksport- eller dobbeltprissetting der eksportprisene settes høyere enn innenlandske priser, noe som regnes som en av de viktigste formene for subsidiering av fossilt brensel globalt.

Også avtalene med Australia og Indonesia er blitt trukket fram som kandidater som kan redusere EUs avhengighet av særlig kinesiske råvarer. EU fremstiller avtalen med Australia som en «deal with mutual benefits on critical raw materials». Australia har betydelige reserver og produksjonskapasitet innen en rekke kritiske råvarer. Frihandelsavtalen anses derfor som viktig for å sikre og diversifisere EUs tilgang til kritiske råvarer, og dermed styrke forsyningssikkerheten og fleksibiliteten i EUs forsyningskjeder (Europakommisjonen u.å.).⁴ I tillegg blir avtalen beskrevet som et ledd i EUs geoøkonomiske strategi, der handelspolitikken brukes til å oppnå geopolitisk posisjonering, innflytelse på utvikling av regelverk og «systemisk motstandskraft». Her spiller tettere samarbeid med land i Indo-Stillehavsregionen en sentral rolle (Fathana & Taliian, 2026). Tilsvarende inneholder EUs avtale med Indonesia et eget kapittel om

⁴ Det pekes også på at avtalen garanterer at råvarene hentes inn på en bærekraftig, samfunnsansvarlig og sikker måte.

energi og råvarer. Til tross for tidligere konflikter mellom EU og Indonesia når det kommer til eksport av nikkel, og usikkerhet knyttet til tolkning og iverksetting, er avtalen i seg selv vesentlig. Tilgang til ressurser er viktig, men igjen handler det også om forankring i regionen (Nenutil, 2025).

Dette er klare indikasjoner på at EUs frihandelsavtaler i økende grad ses på som virkemidler for å fremme diversifisering av handelspartnere og forsyningskjeder. Samtidig er det viktig å understreke at det også finnes eksempler på avtaler uten kapitler om råvarer, Kenya er ett eksempel. Selv om avtalen omtaler energi og bærekraftig ressursforvaltning, inneholder den ikke et eget kapittel om energi og råvarer. Det er også viktig ikke å overdrive betydningen av de nye kapitlene om råvarer. For flere av de nye frihandelsavtalene er det uklart i hvilken grad disse kapitlene forplikter avtalepartene når det kommer til spesifikke ressurser. Kapitlene krever ikke at partnerlandene selger til EU og gir ingen garantier for eksklusivitet (Garcia Bercero 2026). Når det er sagt, peker andre på potensialet til EUs frihandelsavtaler:

«the EU's network of trade and investment agreements is critical to strengthen economic resilience and is the best geopolitical instrument in support of alliances to respond to global challenges. The EU will soon complete its network of comprehensive FTAs; it needs to identify how to leverage these agreements as building blocks for plurilateral or bilateral agreements» (ibid.).

Uavhengig av hvor langt de nye kapitlene faktisk rekker, er poenget at EUs handelsavtaler inngår i en bredere strategi. Fra et norsk perspektiv, blir spørsmålet hvordan dette skiller seg fra EFTAs avtaler, hva den nye geopolitikken betyr for det globale handelssystemet, og ikke minst – hva dette samlet sett betyr for Norge.

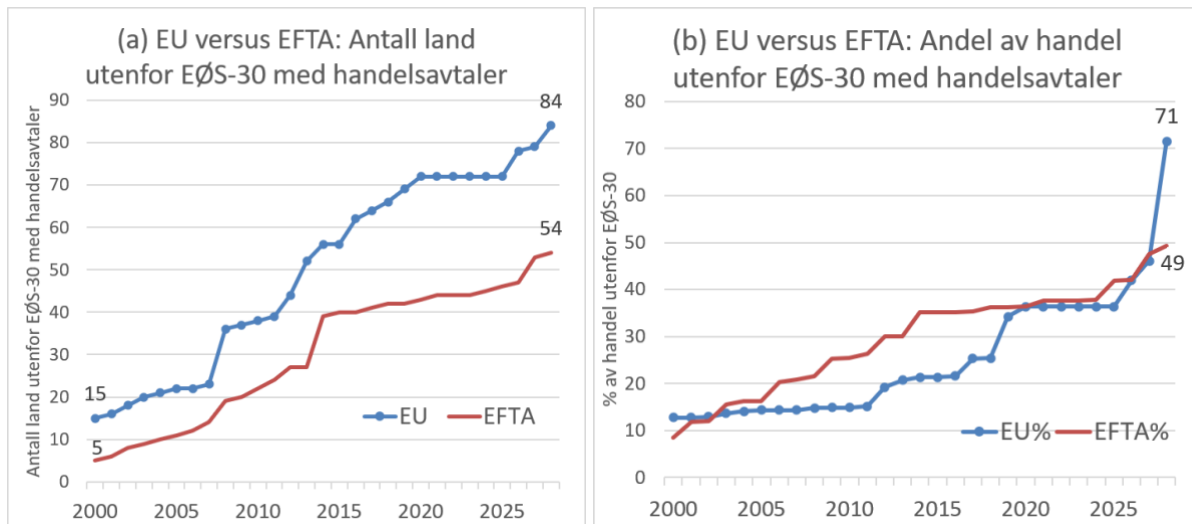
4. EFTAs handelsavtaler: partner uten protect eller promote?

Vårt neste steg er derfor å vurdere hvilke konsekvenser denne utviklingen har – eller kan ha – for Norge. Norge forhandler i all hovedsak handelsavtaler sammen med de tre andre EFTA-landene – Island, Liechtenstein og Sveits. Gjennom EFTA har Norge i dag handelsavtaler med 53 land utenfor EØS. Disse landene står for rundt halvparten av handelen utenfor EØS. Norge mangler imidlertid avtaler med viktige land som USA, Kina, Japan og Russland, samt over 100 mindre handelsnasjoner utenfor Europa. EFTA kan neppe forhandle avtaler med alle disse, men fortsetter å utvikle nettverket av avtaler. Tre nye avtaler med seks land (Mercosur, Malaysia, Thailand) er under iverksetting, og forhandlinger med Vietnam pågår.

Utviklingen av EFTAs handelsavtaler har skjedd i tre overlappende faser (Melchior, 2025):

- *Fase 1: Parallellisme med EU:* Av de avtalene EFTA forhandlet mellom 1991–2023 var nesten halvparten tett koblet til ulike EU-initierte prosesser. I denne fasen var EFTAs handelsavtaler motivert av EU-utvidelse og handel med Balkan og Middelhavslandene, inkludert felles opprinnelsesregler i det såkalte EuroMed-samarbeidet. Denne samkjøringen var økonomisk motivert: EFTA ønsket å følge EUs utvikling og sikre likeverdige handelsbetingelser. Innholdet var likevel forskjellig: EUs avtaler var del av bredere prosesser mot medlemskap eller naboskapspolitikk og inkluderte gjerne sikkerhet og tjenestehandel, mens EFTAs avtaler (bortsett fra Ukraina, Georgia og Moldova) stort sett bare dekket varehandel.
- *Fase 2: Fra Europa til verden:* Fra tusenårsskiftet gikk EFTA fra regional til global avtaleinngåelse, drevet av globalisering, økonomisk vekst i Asia og manglende fremdrift i WTO-forhandlingene. I denne fasen tok EFTA i stor grad selvstendige initiativ fremfor å følge EU, og var sammen med land som Sør-Korea, Singapore og Chile en aktiv pådriver i det globale kappløpet om frihandelsavtaler. EFTA var tidligere ute enn EU med flere viktige land.
- *Fase 3: En voksende handelspolitisk gråsoner:* Siden 1994 har WTO, EØS og EFTA i hovedsak fungert som tre atskilte spor i norsk handelspolitikk. I senere år har imidlertid EU/EØS grepet stadig mer direkte inn overfor tredjeland, drevet av det grønne skiftet (behov for like konkurransevilkår), sikkerhetisering av handelspolitikken og ønsket om å sikre industriell kapasitet på strategiske områder som grønn teknologi, forsvar og kritiske råvarer. Dette skaper en gråsoner utenfor EFTA-avtalene, og kan gi friksjon dersom EFTA fortsetter en liberal linje mens EU blir mer restriktiv.

EU har, som følge av at flere av medlemslandene er tidligere kolonimakter, hele tiden hatt avtaler med flere land, men har ligget langt bak EFTA målt gjennom hvor mye handel som omfattes (Melchior, 2018). I den tredje fasen, fra rundt 2010, slo politikken og geopolitikken sterkere inn og gjorde at EFTA igjen ble mer avhengig av parallellitet i forhold til EU. Som beskrevet over, har EU i kjølvannet av handelskrig og ny geopolitikk de siste årene trappet opp forhandlingene om handelsavtaler. Figuren under viser at EU på få år har tatt igjen EFTAs forsprang og nå er i ferd med å gå forbi.



Figur 3: Hvor mye av handelen utenfor EØS dekkes av EFTAs og EUs handelsavtaler?
(a) Antall land. (b) Andel av samlet import for alle land utenfor EØS.⁵

EFTA har gått fra avtaler med fem land utenfor EØS i år 2000 til 53 når alle avtaler er ratifisert, og 54 hvis også Vietnam faller på plass. EU på sin side gikk i samme periode fra 15 til 84, med kraftig vekst fra 2026. For EU er avtalen med India ennå ikke trådt i kraft og det forhandles med Emiratene, Filippinene, Malaysia og Thailand. 2028-tallet for EU inkluderer også EUs avtale med USA (den såkalte Turnberry-avtalen); denne er usikker selv om den ble iverksatt i 2026. På tross av færre avtaler dekket EFTAs avtaler fram til 2018 en klart større del av verdenshandelen enn EU. Etter det har imidlertid EU akselerert kraftig, tatt igjen EFTAs forsprang og vil gå forbi når nåværende forhandlinger er fullført. EUs avtaler vil da omfatte mer enn to tredjedeler av handelen med tredjeland, mens EFTAs avtaler vil omfatte halvparten.

Samtidig er det blitt hevdet at EFTAs evne til å inngå handelsavtaler relativt raskt skjer på bekostning av hvor omfattende og dyptgående disse avtalene er. Et sentralt kjennetegn ved EFTA-modellen er dermed fleksibiliteten: EFTA-statene har i flere tilfeller vært villige til å tilpasse avtalene til partnernes interesser og gjøre innrømmelser for å legge til rette for rask avtaleinngåelse (Maurer, 2016). Lenge var EFTAs målsetning å sikre tilsvarende tilgang til marked i tredjeland som EU, se første fase beskrevet over. Med andre ord var EFTAs motivasjon for å inngå handelsavtaler primært økonomisk, drevet av ønsket om å motvirke eller forebygge handelsvridning og å beskytte interessene til eksportører og investorer (jfr. Baldwin, 1993). Innholdet i EFTAs handelsavtaler har likevel utviklet seg betydelig over tid (Melchior 2025). De tidligste avtalene var i hovedsak konsentrert om handel med varer og om å sikre markedsadgang, mens senere avtaler også omfattet

⁵ 2027 omfatter avtaler som er forhandlet men ikke trådt i kraft innen september 2026. 2028 omfatter avtaler under forhandling. For EU er USA inkludert i tallet for 2028. Datakilder: Import av varer og tjenester fra Verdensbanken/World Development Indicators, samt vareimport fra WITS/COMTRADE for noen land som mangler i Verdensbankens data. Informasjon om handelsavtaler er hentet fra WTOs database [rtais.wto.org](https://data.wto.org/), EFTAs nettsider efta.int og EU-kommisjonens nettsider https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/negotiations-and-agreements_en.

tjenester. I EFTAs såkalte andregenerasjonsavtaler ble avtalenes virkeområde ytterligere utvidet, blant annet gjennom regler om offentlige innkjøp og investeringer. Fra rundt 2010 ble det dessuten lagt større vekt på bærekraftig utvikling, med bestemmelser om blant annet miljø og arbeidsvilkår, og i noe mindre grad menneskerettigheter. Utviklingen innebærer dermed en gradvis utvidelse av EFTAs handelsavtaler fra primært å regulere markedsadgang og økonomiske forhold til også å omfatte et bredere spekter av regulatoriske og samfunnspolitiske spørsmål.

Til tross for dette, konkluderte en omfattende studie utført for Europaparlamentet i 2016, som sammenlignet EUs og EFTAs avtaler område for område, med at EFTAs avtaler fortsatt fokuserer på markedsadgang, særlig i kontrast til hvor omfattende EUs avtaler er blitt (Maurer, 2016). På flere regulatoriske områder, som tekniske handelshindringer, veterinære og plantesanitære tiltak, konkurranse og offentlige innkjøp, ligger EFTAs avtaler dessuten tett på EUs regelverk, blant annet som følge av EØS-avtalen og Sveits' bilaterale avtaler med EU.

Tradisjonelt har EFTA-avtalene gjennomgående vært mindre «regeltunge» enn EUs, særlig når det gjelder koblingen mellom handel og menneskerettigheter, arbeidsrett, miljø og bærekraft. I tillegg er de blitt tematisk bredere, har også verdier fått en stadig større plass i EFTAs avtaler. EFTA–Thailand-avtalen, undertegnet i 2025, for eksempel inkluderer blant annet investeringer, konkurranse, offentlige innkjøp, bærekraftig utvikling, SMB-er og kapasitetsbygging. Og selv om EFTAs avtaler primært har vært motivert av økonomiske interesser, er det også blitt hevdet at EFTA har støttet EUs geopolitiske prosjekt (Maurer, 2016, s. 9):

«The EFTA states also shared the EU's broader geopolitical objectives in negotiating PTAs with countries in the neighbourhood. Thus, PTAs have also been motivated by a desire to promote European economic development and security.»

EFTAs stadig voksende nettverk av frihandelsavtaler kan leses som et uttrykk for det analytikere fra World Economic Forum (Bharadwaj & Maggard, 2026) har kalt «pluralistene» i den fremvoksende «patchwork»-modellen for global handel – en gruppe avanserte og fremvoksende økonomier som, i møte med et multilateralt system som ikke lenger fungerer, i stedet bygger et tettere nettverk av regelbaserte avtaler seg imellom. At EFTA de siste årene har inngått avtaler med India, Mercosur og flere sørasiatiske land, passer godt med beskrivelsen av hvordan slike land søker «strategic regional alignment» fremfor dypere samarbeid med større aktører som USA, Kina eller BRICS+.

Som beskrevet over, henvender EFTA og EU seg nå igjen til de samme partnerlandene. Avtalene med India viser både likheter og forskjeller mellom EU og EFTA. Forhandlingene startet omtrent samtidig, EUs i 2007 og EFTAs i 2008. Begge trakk ut i mer enn 15 år, blant

annet på grunn av uenighet om landbruk, immaterielle rettigheter og bærekraft. EFTA kom først i mål. Handels- og partnerskapsavtalen (TEPA) ble undertegnet i mars 2024 og trådte i kraft 1. oktober 2025. EUs forhandlinger ble først sluttført i januar 2026. EU-avtalen har ennå ikke trådt i kraft.

Innholdet i avtalene har flere likheter. Begge fjerner eller reduserer toll på en stor del av eksporten til India. Begge skjermer sensitive landbruksprodukter, og begge har egne kapitler om handel og bærekraftig utvikling. Slike forpliktelser har India i liten grad god tatt i tidligere avtaler.

Forskjellene sier likevel noe om hvordan de to aktørene bruker handelsavtaler ulikt. Et særegent trekk ved EFTA-avtalen er målet om å øke direkteinvesteringer i India fra investorer fra EFTA-landene, som er koblet opp mot en mulig suspensjon av handelsavtalenes forpliktelser om fjerning av toll. Dette kan ses som et uttrykk for EFTAs pragmatiske og fleksible tilnærming, der avtalen tilpasses partnerens prioriteringer for å komme i mål. EU-avtalen går lenger på markedsadgang, blant annet gjennom en kraftig reduksjon i bilimporttollen. Den er også tydeligere satt inn i en strategisk ramme. Begge parter framstilte avtalen som et svar på geopolitisk usikkerhet og amerikansk toll, og for EU også som et ledd i å redusere avhengigheten av Kina (Hinz et al., 2026). Samtidig viser avtalen hvordan EU kobler handelsavtalene til resten av verktøykassen. India fikk ikke unntak fra EUs karbontoll (CBAM), men EU forpliktet seg samtidig til å bidra med 500 millioner euro til avkarbonisering av indisk industri.

Denne sammenligningen viser at EU og EFTA er grunnleggende forskjellige aktører: EU kan bruke handelsavtalene som del av en bred utenrikspolitisk verktøykasse, mens EFTAs avtaler er smalere og rettet mot markedsadgang. EFTA-modellen ble utviklet for en verden med et fungerende globalt regelverk. Når handel i økende grad brukes som geopolitisk virkemiddel, står både EFTA og Norge overfor nye utfordringer. I neste del diskuterer vi hva den nye geopolitikken betyr for EFTA-modellen og for Norges handelspolitiske handlingsrom.

5. Handelsavtalenes geopolittikk: Utfordringer for EFTA og Norge-

5a. Kan handelsavtalene være byggesteiner for et nytt globalt handelssystem?

Med svekket internasjonalt samarbeid kan handelsavtalene kan få økt systemisk betydning, både som diplomatisk arena og som bærer av de globale reglene. Et spørsmål er derfor om handelsavtalene i dag kan bidra til et nytt globalt handelssystem, siden USA bryter med reglene og WTO er delvis paralyisert av handelskrigen. En mulighet er «plurilateralisering av handelsavtalene. Slike avtaler kan ivareta behovet for internasjonalt samarbeid ut over Europa. På finansområdet er det flere eksempler på

plurilaterale initiativer som har fått global status, for eksempel Baselkomitéen (Basel Committee on Banking Supervision) for banktilsyn og FATF (Financial Action Task Force) mot hvitvasking av penger.

Slike flernasjonale initiativer er klart vanskeligere i en verden med polarisering, men likevel mulig. Flere har uttrykt behovet for en ny «coalition of the willing» og et spørsmål er hvilke allianser som er mulige. For eksempel argumenterer Garcia Bercero (2025) for at EU går ut over de bilaterale handelsavtalene og innleder dialog med CPTPP om en slik bredere allianse:

“EU and CPTPP trade ministers should therefore develop a structured cooperation framework, including the option of plurilateral agreements that would be open for other countries to join. At a minimum, the cooperation framework should agree on how trade rules can be modernised in areas including digital trade, the interface between trade and climate policies, and cooperation on economic security and supply-chain resilience.»

Stillehavsavtalen CPTPP er i seg selv et interessant eksempel på «plurilateralisering» av tosidige handelsavtaler: Avtalen bygger på et nettverk av tosidige handelsavtaler, der det tillates variabel geometri for eksempelvis tollnedtrapping. Som nevnt har Storbritannia blitt medlem i CPTPP, og EU har innledet en dialog med CPTPP. Interessant er at Japan som handelspolitiske målsetninger i 2026 har (1) å forhandle tosidige avtaler med land i det globale sør, og (2) promotere nye medlemskap i CPTPP og oppgradere avtalen (Japan Spotlight, 2026).

Et spørsmål er dermed også om Norge eller EFTA bør søke medlemskap i CPTPP som del av den nye handels- og geopolitikken. EFTA har avtaler med sju av landene i CPTPP (Canada, Chile, Malaysia, Mexico, Peru, Singapore og Storbritannia); Vietnam er underveis; men Australia, Brunei, Japan og New Zealand mangler. Sveits inngikk en egen avtale med Japan i 2009, men Japan har til nå avvist forhandlinger med Norge. En grunn kan være at Norge allerede har null toll for Japans industrivareeksport. Japan har via CPTPP innvilget tollfrihet for sjømatimport fra EU, Storbritannia og Chile, og dette betyr ifølge Melchior (2026a) at Norges eksport til Japan er redusert med 50-100 millioner USD. En mulig «bakdør» til Japan kan være at Norge blir medlem i CPTPP. Japan har signalisert til Norge at dette er en mulighet.

En bøyg for Norge i den nye geopolitikken er landbruket: For å bli medlemmer i CPTPP må vi forhandle avtaler med Australia og New Zealand, som har betydelige interesser på landbruksområdet. Da Norge etter Brexit forhandlet med Storbritannia om en handelsavtale, skapte selv moderate endringer i tollvernet for landbruk kraftige kontroverser, med daværende landbruksminister Bollestad på barrikadene. Som nevnt

er landbrukspolitikken også en utfordring i forhold til EU, og det må antas at dette også gjelder USA. Norges ekstreme importvern for landbruksvarer kan i lys av den nye geopolitikken med fordel vurderes på nytt.

5b. Kan Norge ha felles handelspolitikk med EU?

Som ikke-medlem er Norge ikke en del av EUs ytre handelspolitikk. Hvis vi ønsker dette, kan vi melde oss inn i EU. Med stor sannsynlighet måtte vi da si opp eller tre ut av EFTAs handelsavtaler. Det har også vært diskutert om Norge kan melde seg inn i tollunionen, og dermed bli del av EUs ytre handelspolitikk selv om vi ikke blir medlem: Fredriksen (2026) diskuterer mulighetene for dette, særlig for industrivarer. «Teoretisk» kunne EFTAs handelsavtaler kanskje beholdes og justeres, men dette framstår handelspolitisk som svært hypotetisk.

Det fins også eksempler på handelspolitisk samordning mellom Norge/EFTA og EU også innenfor rammene av EØS. EuroMed-prosessen på 1990-tallet er nevnt. Et annet eksempel var TTIP: Da EU og USA fram til 2016 forhandlet om TTIP-avtalen (Transatlantic Trade and Investment Partnership) ventet Norge «på gangen», og det var diskusjoner om at land som Norge kunne slutte seg til en eventuell avtale (Melchior, 2016). Dette var et interessant eksempel på mulig samordning mellom EU og EFTA-land i handelspolitikken overfor tredjeland. Dette hadde tidligere skjedd i en avtale mellom EU og USA på luftfartsområdet, der EØS-partnerne Island og Norge ble inkludert «som om de var EU-medlemmer» (ibid.). Etter at Trump vant valget i 2016, ble TTIP lagt på is, antakelig for godt, så slik samordning i handelspolitikken fikk aldri en sjanse.⁶

På sikkerhetsområdet er det også samordning mellom Norge og EU for sanksjoner og eksportkontroll: Norge «kopierer» i stor grad EUs politikk, med enkelte unntak og tilpasninger. Eksportkontrollen for flerbruksvarer er forankret i ulike plurilaterale avtaler, særlig Wassenaar-samarbeidet som årlig avtalte felles produktlister som medlemslandene la til grunn. Wassenaar-samarbeidet ble imidlertid mindre operativt siden Russland er medlem, og har hindret oppdatering av produktlistene. Det kan her også nevnes at dette er et felt uten full samordning og «community competence» i EU, men EU-kommisjonen arbeider for sterkere samordning med økt EU-myndighet.

Det er også mulig med «parallelitet» med EU på ulike områder; for eksempel kan Norge og EU ha samme regler for tilgang til offentlige innkjøp for tredjeland uten at dette nødvendigvis er avtalefestet. For det tradisjonelle handelsforsvaret, derimot, er samordning med EU vanskelig siden Norge og EU er to juridiske aktører; Norge kan eksempelvis ikke innføre toll mot kinesiske elbiler uten at det reises en egen klagesak for

⁶ EFTA har senere ikke tatt noe initiativ overfor USA. I 2025 inngikk Sveits en egen avtale med USA (se omtale i Melchior, 2026), mens Norge har hatt samtaler med USA uten å inngå en avtale. I Trumps handelskrig har små land som Island, Færøyene og Grønland vært under radaren og til nå vært mindre utsatt for toll.

Norge, med dokumentasjon på at det er skade på norsk produksjon. Safeguards, anti-dumping og anti-subsidietoll kan dermed neppe samordnes uten at Norge blir medlem i EU. Mangelen på samordning her kan eventuelt skape misnøye: EU beskytter norsk aluminium i EU-markedet men EUs elbiler kan bli utkonkurrert av Kina i det norske markedet.

5c. USA under Trump II – trenger Norge en «deal»?

Mens Trumps tollkriger og tolltrusler er vel kjent for de fleste, har det fått mindre oppmerksomhet at USA under Trump II (fra 2025) har forhandlet nærmere 20 handelsavtaler.⁷ Dette er ikke lenger frihandelsavtaler, men avtaler som innebærer høyere toll for handelspartnerne i USA. En hovedforklaring for hvorfor USAs handelspartnere godtar dette er at Trump har signalisert enda høyere toll dersom avtalene ikke ble inngått. For mange land, spesielt i Amerika og Asia, er USA et viktig eksportmarked; for Mexico og Canada gikk henholdsvis 82 og 72% av vareeksporten i 2025 til USA (Melchior, 2026b). Men også for EU (21 %) og mange land i Asia er USA et uhyre viktig marked. Flere land har også høy eksport til USA av varer med sektortoll (stål, aluminium, tømmer, biler og legemidler), og et motiv for handelspartnerne har vært å bli unntatt fra denne. EU har stor eksport av særlig legemidler og biler til USA, og hensynet til denne eksporten, og antakelig også sikkerhetspolitiske vurderinger, var grunnen til at EU godtok den såkalte Turnberry-avtalen med USA. Det var likevel overraskende og paradoksalt at EU godtok en avtale som bryter med WTOs regler og betyr økt toll for EUs eksport men liberalisering motsatt vei. Avtalen er også omstridt i EU, se for eksempel Reiterer (2026). EU oppnådde en øvre tollgrense på 15%, også for varer med sektortoll. Land som ikke har oppnådd dette, utsettes for sektortoll uansett hva de ellers måtte ha oppnådd i avtalene. Avtalene er også motivert av hensynet til å redusere usikkerhet, samt at alternativet kunne vært verre. Men dette er neppe garantert, med stadig nye amerikanske tolltrusler også overfor land med avtale.

USA har en etter hvert en standardisert sjekkliste for avtalene. Avtalene er ikke bare om toll, men inneholder viktige føringer for tekniske og veterinære standarder, økonomisk sikkerhet og digitale reguleringer (Melchior 2026b; se også Lovely og Wan, 2026 eller Council on Foreign Relations, 2026). Spesielt for økonomisk sikkerhet er sjekklisten omfattende, og med brodd mot Kina:

- Tiltak rettet mot urettferdig handelspraksis i tredjeland.
- Eksportkontroll og sanksjoner.
- Kontroll av investeringer.
- Kritiske mineraler.
- Handel med forsvarsmateriell.

⁷ Også under Trump I (2017-2020) var det planer om mer enn et dusin avtaler, men det stort sett med praten, bortsett fra reforhandling av den nord-amerikanske frihandelsavtalen med Canada og Mexico og handelsavtalen Sør-Korea (og forhandlinger med Japan).

– Offentlige innkjøp – adgang for tredjeland.

Geopolitisk kan avtalene bidra til å styrke USAs rolle i det globale handelssystemet, og binde viktige land – spesielt i Asia – til amerikansk praksis på reguleringsområdet og for økonomisk sikkerhet. Et mål for USA er også svekke avtalepartnerenes tilknytning til Kina. Generelt er avtalene ubalanserte og setter «America first» både for toll og regulering. For regulering er USA i førerretet, med begrenset fokus på å forhandle om felles regler, som i TPP-avtalen (Trans-Pacific Partnership) under president Obama. Avtalene innebærer – om enn i varierende grad og med ulike grader av forpliktelse – en tilnærming til USAs regler og praksis på reguleringsområdet.

For EFTA er det viktig at Sveits – særlig av hensyn til eksporten av legemidler – forhandlet en avtale med USA i 2025. Island har som et lite land gått under radaren gått under radaren og sluppet toll bortsett fra sektor-tollen. Norge har hatt samtaler med USA men en avtale er ikke inngått. For å få en avtale, må en del kameler svelges, herunder brudd på WTOs regler. Norges avhengighet av det amerikanske markedet er mindre enn for mange andre land, og Norge har begrenset eksport av varer med sektortoll (Melchior, 2026b). En avtale vil derfor kunne gi mindre økonomisk gevinst. Samtidig kan amerikanske krav til regulering og digital handel komme i konflikt med Norges forpliktelser gjennom EØS. USA har også eksportinteresser på landbruksområdet som kunne skape en kraftig kollisjon. Mangel på en avtale vil likevel ramme mange norske eksportører, blant annet for sjømat og møbler.

5d. Hva gjør vi med Kina?

Siden både Island og Sveits har forhandlet avtaler med Kina, forhandlet Norge alene med Kina. Forhandlingene ble som kjent lagt på is i 2010 etter Nobelpris-konflikten, så planlagt gjenopptatt i 2017, men på nytt lagt på is etter 2021. Dette skjedde parallelt med at EUs investeringsavtale med Kina (Europakommisjonen, 2020), som var ferdigforhandlet i 2021, ble stoppet i Europa-parlamentet. For EFTA bør en handelsavtale med Kina ikke utelukkes, men dette bør samordnes med EU og kan neppe skje så lenge Kina gir så åpenlys støtte til Russland.

Mens USA har gått til handelspolitisk frontalangrep på Kina, satser EU på en balansegang. I 2021 blokkerte Europa-parlamentet ratifisering av den ferdigforhandlede investeringsavtalen med Kina, med henvisning til brudd på menneskerettighetene i Xinjiang. Fra 2024 har NATO karakterisert Kina som en «strategic enabler» for Ukraina-krigen, blant annet ved salg av flerbruksvarer som bidrag til Russlands militærkapasitet (NATO, 2024). I EU-rådets strategiske vurdering fra juli 2026 (European Union, 2026) er Kina omtalt som en «key enabler» for Ukrainas-krigen, i tråd med NATOs uttalelse. Kina omtales på linje med Russland når det gjelder strategier for regional dominans og global endring gjennom militæroppbygging, teknologi og økonomisk makt. Videre sies at:

“China positions itself to win systemic competition, combining industrial scale, technological ambition, and global reach while exploiting instability. China’s asymmetric advantages with the EU, from trade imbalances to critical raw materials to technological advances in some areas, along with its willingness to use this as leverage against the EU and others in pursuit of its ambition of becoming the world’s leading power makes China a critical long-term strategic challenge.”

Et viktig spørsmål gjelder betydningen av subsidier for Kinas eksportvekst. OECD (2026) presenterer ny dokumentasjon som ikke bare inkluderer tilskudd men også skattefradrag og lån til under markedspris. Den nye databasen MAGIC dekker 15 industrisektorer⁸. For perioden 2005-2024 var subsidiene relativt høyest for solcellepaneler, halvledere, aluminium, stål og skipsbygging. I 2024 var det også høy vekst i subsidiene til vindturbiner, tyngre maskineri, togmateriell og signalutstyr. Subsidiene har økt i flere land, men Kina kommer ut på topp, med subsidier tilsvarende 2.5-3 % av salgsverdien.

Kinas svar på kritikken er blant annet formulert i MOFCOM (2026): De ser på Kinas eksportvekst og handelsoverskudd som primært skapt av innovasjon, legitim industripolitikk og konkurranse. Samtidig innrømmes (ibid., side 6) at de har “reviewed and standardized some unsound local practices and established a unified administration system for local government subsidies based on negative lists. “

OECDs analyse viser også at Kinas subsidier ikke er 40% av verdien, men tre. Kinas framgang er dermed dels et naturlig fenomen som følge av teknologisk utvikling og global endring, men også understøttet av subsidier. For Vesten og Europa er tempoet i denne omstillingen et problem.

For handelspolitikken er det viktig at Kina er en økonomisk stormakt med rask teknologisk framgang som gir landet større forhandlingsstyrke. Kinas kontroll for viktige kritiske mineraler er også et voksende problem, med kinesisk eksportkontroll som svar på Trumps handelskrig. Dette er et viktig tema for toppmøtet mellom Xi Jinping og Trump høsten 2026, og flere varer skal omfattes fra november 2026. Kina har også brukt slik eksportkontroll aktivt mot Japan. For kritiske råvarer har Kina etablert et lisensieringssystem som også kan brukes til å bremse eksporten til Europa, og europeiske bedrifter har også rapportert om forsinkelse i tilgangen på slike råvarer.⁹

En fare i dagens geopolitikk er at omstillingspress, subsidier, menneskerettigheter, kritiske mineraler og Taiwan blandes i samme gryte, med en resulterende uklar politikk.

⁸ Data omfatter (kort norsk beskrivelse): Fly, aluminium, biler, glass og keramikk etc., halvledere, kjemikalier, kunstgjødsel, stål, telekommunikasjonsutstyr, tyngre maskineri, sement og byggematerialer, solceller og moduler, skipsbygging, togmateriell og vindturbiner.

⁹ Se New York Times 22.9.2026: “China’s Continued Control of Rare Earth Looms Over Trump-Xi Meeting.”

Kina trengs i det internasjonale samarbeidet, både for handel, helse, det grønne skiftet og mer. Det er ikke Kina som har sabotert WTO. Kina bør ikke gjøres til en større fiende enn nødvendig, og man bør unngå «antagonisering» slik USA under Trump har gjort.

Et spørsmål er også om Kina kan delta i «coalitions of the willing» i den nye geopolitikken. På miljøområdet er dette selvsagt, gitt Kinas sentrale rolle. For støtte til WTO bør Kina også ønskes velkommen, selv om det kan være uenighet om subsidiepolitikken. For økonomisk sikkerhet, sanksjoner og eksportkontroll er det naturlig med en snevrere gruppe. En mulighet er også å forhandle avtaler med Kina som bremser deres industrielle eksportvekst, slik man gjorde for på 1970-tallet da tekstilvarer strømmet inn fra nye land i Asia. Den såkalte multifiberavtalen fra 1974 (se f.eks. Melchior, 2015) bygget på eksportkvoter, slik at eksportlandene beholdt «knapphetsrenten» som følge av at tilbudet ble begrenset med kvoter. Dette ga ekstra fortjeneste til eksportlandene og «sukret pillen» selv om et slikt system kan være upopulært blant eksportørene. Men tanken om å sette ned tempoet i en omstilling kan være berettiget og et mulig forhandlingsspor – der man kaller en spade en spade.

6. Konklusjon/implikasjoner

Med endeløs TV-dekning av Trumps taler og stormaktsrivalisering kan man komme i skade for å tro at det meste handler om stormakter. Men på verdensbasis utenfor EØS har «andre land» unntatt Kina og USA mye større handel enn stormaktene. EFTAs og EUs frihandelsavtaler har blitt stadig flere og omfatter rundt halvparten av handelen utenfor EØS. Disse avtalene spiller derfor en viktig rolle, men de påvirkes av en ny geopolittikk med kriger og polarisering.

På tross av avtaler med mange land (54 for EFTA og 84 for EU) mangler avtaler med over 100 land, og WTO har spilt en viktig rolle regelbasert handel og forutsigbarhet for disse. Når det globale handelssystemet undergraves av stormaktsrivalisering og handelskrig, får de tosidige handelsavtalene større betydning både som diplomatisk arena og for å sikre stabile forhold for handelen. EU har i den nye situasjonen trappet opp forhandlingene om nye avtaler, for å bygge allianser og redusere sårbarhet. Dette det tredje elementet i EUs økonomiske sikkerhetsstrategi for Promote, Protect, Partner, der de to første gjelder styrking av produktivitet og konkurranseevne og beskyttelse mot urettferdig konkurranse. Mens EFTA fra tusenårsskiftet forhandlet viktige avtaler før EU, har EU nå tatt igjen forspranget og er i ferd med å gå forbi.

Sammenligningen av EUs og EFTAs handelsavtaler viser at EU som en større aktør har et bredere samarbeid mer partnerne, mens EFTAs avtaler er smalere og med fokus på markedsadgang. Et spørsmål er om dette er nok i en situasjon det det globale handelssystemet er undergravet, og det stort sett har vært reformpause i WTO siden 1995. I studien argumenterer vi at de bilaterale avtalene bør suppleres med flernasjonale

avtaler basert på «coalitions of the willing», for reform og for å opprettholde det globale handelssystemet.

En utfordring for Norge er at vi mangler avtaler med viktige land som USA, Kina og Japan. Mens Sveits og EU har inngått avtaler med USA, har Norge ikke kommet i mål. Vår analyse viser at Norge er mindre avhengig av eksport til USA enn mange andre land. For enkelte næringer og bedrifter vil likevel mangelen på en avtale være et problem. For Kina bør en handelsavtale ikke utelukkes, men dette bør samordnes med EU og er neppe aktuelt i den nåværende sikkerhetspolitiske situasjonen. I Japan taper Norge markedsandeler fordi andre land har fått frihandelsavtaler. Japan har avvist forhandlinger, men oppfordret Norge til å søke medlemskap i Stillehavsavtalen CPTPP, det Storbritannia er medlem og EU har samtaler. Dette er en interessant mulighet, men krever kanskje at Norge myker opp importvernet for landbruk.

Historisk har mange av EFTAs handelsavtaler vært parallellkjøring med EU, og i den nye geopolitikken er dette enda viktigere enn før. EFTA kan i noen grad samordne handelspolitikken med EU, men en del tiltak – spesielt handelsforsvar – ville forutsette at vi blir medlemmer i EU. Med EU-medlemskap ville vi med stor sannsynlighet måtte si opp alle EFTA-avtalene og tre inn i EUs avtaler. Konsekvensene av dette er utenfor rammene av analysen her. EØS griper også sterkere enn før inn i handelspolitikken overfor tredjeland, for eksempel gjennom karbontollen CBAM og avskogingsforordningen som omfatter mange viktige varer. Felles EØS-reguleringer avgrenser også handlingsrommet i forhandlinger, for eksempel med USA. Norge kan derfor i større grad enn før bli behandlet som om vi er EU-medlemmer, selv om vi ikke er det.

Referanser

Baldwin, R. (1993) A Domino Theory of Regionalism. NBER Working Paper 4465.

Baldwin, R. (2026) World War Trade: Conflict, Containment, and the Emergent World Trading Order. London/Paris: CEPR Press. <https://cepr.org/publications/books-and-reports/world-war-trade-conflict-containment-and-emergent-world-trading>

Basedow, R. (2026) Weathering Geopolitics – The Contribution of EU Trade Policy. LSE Public Policy Review 4(2): 7. <https://doi.org/10.31389/lseprr.154>

Bauerle Danzman, S. og S. Meunier (2024) The EU's Geoeconomic Turn: From Policy Laggard to Institutional Innovator. Journal of Common Market Studies 62(4): 1097–1115.

Bharadwaj, A. og K. Maggard (2026) The future of global trade? Introducing the trade patchwork model. World Economic Forum, 15.1.2026. <https://www.weforum.org/stories/2026/01/future-global-trade-patchwork-model/>

Council on Foreign Relations (2026) Tracking Trump's Trade Deals. <https://www.cfr.org/articles/tracking-trumps-trade-deals>.

Europakommisjonen (u.å). https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/australia/eu-australia-agreement/factsheet-eu-australia-free-trade-agreement-enhancing-trade-and-investment-critical-raw-materials_en (lest 15.09.2026).

European Commission (2020) EU-China Comprehensive Agreement on Investment. The Agreement in Principle. 30 December 2020. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/china/eu-china-agreement/eu-china-agreement-principle_en.

Europakommisjonen (2021) Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy. COM(2021) 66 final, 18.2.2021.

Europakommisjonen (2023a) Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council on «European Economic Security Strategy». JOIN(2023) 20 final, 20.6.2023.

Europakommisjonen (2023b) An EU approach to enhance economic security. Pressemelding IP/23/3358, 20.6.2023. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3358

Europakommisjonen (2025) Joint Communication to the European Parliament and the Council: Strengthening EU economic security. JOIN(2025) 977 final, 3.12.2025.

European External Action Service (2025) Negotiators conclude on modernised Global Agreement with Mexico. EUs delegasjon til Mexico, 17.1.2025. https://www.eeas.europa.eu/delegations/mexico/negotiators-conclude-modernised-global-agreement-mexico_en

European Union (2019) Commission Implementing Regulation (EU) 2019/159 of 31 January 2019 imposing definitive safeguard measures against imports of certain steel products. Official Journal of the European Union 1.2.2019.

European Union (2026) Common Understanding - The threats and challenges we face: assessment of the EU's strategic environment. Permanent Representatives Committee, Document 11631/26, 9.7.2026.

European Union (205) Commission Implementing Regulation (EU) 2025/2351 of 18 November 2025 imposing a definitive safeguard measure with regard to imports of certain ferro-alloying elements. Official Journal of the European Union 18.11.2015.

Fathana, H. og I. Taliian (2026) Access or Advantage? Rethinking the EU–Australia Trade Deal. Australian Outlook, Australian Institute of International Affairs, 23.4.2026. <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/access-or-advantage-rethinking-the-eu-australia-trade-deal/>

Fredriksen, Hallvard Haukeland (2026) Kan EØS-avtalen suppleres med medlemskap i EUs tollunion? Universitetet i Bergen, CENTENOL Working Paper 1/2026, https://ekstern.filer.uib.no/jur/centenol/CENTENOL%20WP%201_2026.pdf.

García Bercero, Ignacio (2025) How the EU should plan for global trade transformation. Bruegel Analysis 3/2025, 21.5.2025, <https://www.bruegel.org/sites/default/files/2026-04/how-the-eu-should-plan-for-global-trade-transformation-10918.pdf>.

García Bercero, Ignacio og André Sapir (2025) The time is right to make a European Union-India trade deal happen. Bruegel Policy Brief 19/2025.

Farrell, H. og A. L. Newman (2019) Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion. *International Security* 44(1): 42–79.

Heldt, E. C. og S. Meunier (2026) The EU's Global Gateway initiative: the geopoliticization of development aid and foreign economic policy. *Journal of European Integration* 48(6): 901–921.

Helwig, N. og V. Sinkkonen (2022) Strategic Autonomy and the EU as a Global Actor: The Evolution, Debate and Theory of a Contested Term. *European Foreign Affairs Review* 27(Special Issue): 1–20.

Herranz-Surrallés, A., C. Damro og S. Eckert (2024) The Geoeconomic Turn of the Single European Market? Conceptual Challenges and Empirical Trends. *Journal of Common Market Studies* 62(4): 919–937.

Hinz, J., R. Langhammer, H. Mahlkow og V. Thakur (2026) The EU–India Trade Deal: Strategic Diversification in an Era of Uncertainty. *Kiel Policy Brief* 202, januar 2026. Kiel Institute for the World Economy.

Japan Spotlight (2026) White Paper on International Economy & Trade 2026 – Summary. September/October Issue, https://www.jef.or.jp/journal/pdf/269th_Cover_Story_01.pdf.

Lovely, Mary E. og Christine Y. Wan (2026) US reciprocal trade deals built to push America's trade partners away from China. Peterson institute for International Economics, Real Time Economics, 4.6.2026, <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/2026/us-reciprocal-trade-deals-built-push-americas-trade-partners-away>.

Maurer, A. (2016) Comparing EU and EFTA Trade Agreements: Drivers, Actors, Benefits, and Costs. Studie for Europaparlamentet, EXPO/STU(2016)578010, mai 2016. Brussel: Europaparlamentet. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578010/EXPO_STU\(2016\)578010_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578010/EXPO_STU(2016)578010_EN.pdf)

McNamara, K. R. (2024) Transforming Europe? The EU's industrial policy and geopolitical turn. *Journal of European Public Policy* 31(9): 2371–2396.

Medin, H. (2019) Free trade agreements in a small, open economy: The case of Norway. *The World Economy* 2019, 42: 3438–3446. DOI: 10.1111/twec.12876.

Melchior, A. & Nordås, H. K. (2024) Perspektiv på EØS 30 år.. *Internasjonal Politikk*, 82(2), 135–164. <https://doi.org/10.23865/intpol.v82.6427>.

Melchior, A. (2015) Handelspolitikken for tekstilvarer 1977–1986. Kapittel 9, s. 205–230 i A.

Melchior og U. Sverdrup (red.), *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Melchior, A. (2018) *Free Trade Agreements and Globalisation: In the Shadow of Brexit and Trump*. Palgrave MacMillan.

Melchior, A. (2025) Handelspolitikken overfor tredjeland: Økt EU-avhengighet for Norge og EFTA? Kap. 7, pp. 159-188 i Fossum, J. E. og J. Trondal (eds.) Hvilket Norge i hvilket Europa? Cappelen Damm Forskning, Open access.

Melchior, A. (2026a) Japans geopolitikk for sjømat: Norge i bås med Kina og Russland. Under publisering.

Melchior, A. (2026b) USAs nye handelsavtaler: Trenger også Norge en «deal»? Notat, 9.9.2026.

Melchior, A. (red.) (2016) TTIP og Norge: Virkninger og handlingsvalg. NUPI-rapport 8/2016. Med bidrag fra Ivar Alvik, Tarjei Bekkedal, Gabriel Felbermayr, Marcus Gjems Theie, Leo Andreas Grünfeld, Hege Medin, Klaus Mittenzwei, Ivar Pettersen og Frode Veggeland.

Melchior, A. og G. Rosén (2025) EØS og handelspolitikken overfor tredjeland. Notat for Norsk Industri, 15.5.2025. <https://www.norskindustri.no/siteassets/dokumenter/horinger-og-notater/2025-05-15-eos-notat-arne-melchior-nupi-guri-rosen-uio.pdf>

Meunier, S. og K. Nicolaïdis (2019) The Geopoliticization of European Trade and Investment Policy. Journal of Common Market Studies 57(S1): 103–113.

MOFCOM (2026) China's Position on the So-called Excess Capacity Issue. Ministry of Commerce of the People's Republic of China, 28.7.2026. https://english.mofcom.gov.cn/News/SignificantNews/art/2026/art_1cc81037c291427ba64e696b6fbc0ad6.html

NATO (2024) Washington Summit Declaration issued by the NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington, D.C. 10 July 2024. <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2024/07/10/washington-summit-declaration>

Nenutil, A. (2025) CEPA and the EU's Indo-Pacific Test: Can Strategic Pragmatism Meet Sustainability? Op-ed, European Institute for Asian Studies (EIAS). <https://eias.org/publications/op-ed/cepa-and-the-eus-indo-pacific-test-can-strategic-pragmatism-meet-sustainability/>

NOU 2023: 28 (2023) Investeringskontroll. En åpen økonomi i usikre tider. Avgitt til Nærings- og fiskeridepartementet 4. desember 2023.

OECD (2026) OECD MAGIC Database of Industrial Subsidies. June 2026. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-magic-database-of-industrial-subsidies_ce94f33b-en.html

Pose-Ferraro, N. (2026) Between Geopolitics and Political Economy: The European Union–Mercosur Negotiation to Form a Trade Agreement. Journal of Common Market Studies 64(1): 248–267.

Reiterer, M. (2026) Security trumps economics: Prospects for EU-Japan cooperation in times of geopolitical instability. Vienna: WIIW Policy Notes and Reports 110, september 2026. <https://wiiw.ac.at/security-trumps-economics-prospects-for-eu-japan-cooperation-in-times-of-geopolitical-instability-p-7700.html>

Rosén, G. (2025) Handelskrig, EU og økonomisk sikkerhet – hva med Norge? *Internasjonal Politikk* 84(1): 41-55. <https://tidsskriftet-ip.no/index.php/intpol/article/view/7661>

Rosén, G. og S. Meunier (2023) Economic Security and the Politics of Trade and Investment Policy in Europe. *Politics and Governance* 11(4): 122–128. <https://doi.org/10.17645/pag.v11i4.7858>

Statsministerens kontor (2025) Nasjonal sikkerhetsstrategi. Oslo, mai 2025.

Sverdrup, U. (2025) Økonomisk sikkerhet i EU og Norge. Kap. 3, s. 51–74 i Fossum, J. E. og J. Trondal (red.) *Hvilket Norge i hvilket Europa?* Cappelen Damm Forskning.

Young, A. R. (2016) «Not your parents' trade politics: the Transatlantic Trade and Investment Partnership negotiations», *Review of International Political Economy* 23(3): 345–378.